

Universidad del País Vasco UPV/EHU

Tesis que para la obtención del título de Doctor en Derecho presenta:

Dña. Eva María López Tubía

Bajo la dirección académica de D. José Manuel Castells Arteche

Titulada:

IMPLICACIONES AMBIENTALES Y TERRITORIALES DE LA ORDENACION DE LOS  
RECURSOS TURISTICOS

---

2015

## Agradecimientos

La autora desea expresar su más sincero agradecimiento a los profesores D. Edorta Cobreros Mendazona, D. Demetrio Loperena Rota (QDEP), D. Iñaki Agirreazkuenaga Zigorruga y Dña. Carmen Agoues Mendizabal por su colaboración en la documentación inicial. Además, manifiesta su agradecimiento especial al profesor D. Kepa Larumbe Biurrun (QDEP) cuya familiaridad con las necesidades y claridad de ideas resultó de enorme utilidad durante la fase inicial de esta tesis. Gracias también a todos los integrantes de la organización de la Biblioteca de esta facultad de derecho, por la incondicional ayuda prestada.

## INDICE

I. RELACIÓN DE ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	1	
II. OBJETO DE LA INVESTIGACION, FUENTES Y METODOLOGÍA.....	6	
<b>CAPITULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS TURISTICOS.</b>		
I. APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS TURISTICOS.		
I.1. EL OCIO Y TIEMPO LIBRE COMO EXPRESION DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL ESTADO DEL BIENESTAR.		
I.1.1. EVOLUCIÓN DEL MODELO ARISTOCRÁTICO AL TURISMO DE MASAS.....	24	
I.2. HACIA UNA DEFINICION DEL FENÓMENO DEL TURISMO		
I.3. CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR E INTERDISCIPLINAR DE LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.		
I.3.1. EL NECESARIO ENFOQUE SOCIOLOGICO DEL FENÓMENO DEL TURISMO PARA LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	31	
I.3.2. TRATAMIENTO ECONÓMICO Y GEOGRAFICO DE LOS RECURSOS TURISTICOS.....	33	
II. DEFINICIÓN, CLASIFICACIÓN Y TIPOLOGÍAS DE RECURSOS TURÍSTICOS. ....		37
II.1. DEFINICION Y CONCEPTUALIZACION DE RECURSO TURISTICO ELABORADA POR ORGANISMOS INTERNACIONALES		
II.1.1. DEFINICIONES DE RECURSO TURÍSTICO EN LA LEGISLACIÓN TURISTICA AUTÓNOMICA.....	41	
II.1.2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE RECURSO TURÍSTICO. ....	46	
II.1.2.1. DIFERENCIAS ENTRE EL RECURSO TURÍSTICO Y EL PRODUCTO TURÍSTICO.....	48	
II.1.2.2. DISTINCIÓN DEL CONCEPTO DE RECURSO TURÍSTICO DEL CONCEPTO DE DESTINO TURÍSTICO Y MARCA TURÍSTICA. ....	50	
II.1.2.3. INCLUSION DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LOS CONCEPTOS DE OFERTA TURÍSTICA Y ACTIVIDAD TURÍSTICA. ....	56	
II.1.3. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LA LEGISLACION TURISTICA ESPAÑOLA. ....	59	
II.2. CLASIFICACIONES Y TIPOLOGÍA DE LOS RECURSOS TURISTICOS.		
II.2.1. CLASIFICACIONES DE LOS RECURSOS TURISTICOS. ....	70	
II.2.2. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: LA ELABORACIÓN DE INVENTARIOS DE RECURSOS TURÍSTICOS. ....	78	

II.2.3. LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS, CONCEPTO SOBRE EL QUE PIVOTA LA ACTUAL LEGISLACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA. ....	80
III. LA RELACIÓN ENTRE RECURSOS TURÍSTICOS Y LAS MODALIDADES DE TURISMO.	
III.1. RECURSOS TURÍSTICOS TERRITORIALES TRADICIONALES: EL “TURISMO DE SOL Y PLAYA”.	
III.2. EL RECURSO TURÍSTICO NATURAL Y LAS NUEVAS MODALIDADES DEL TURISMO EN LA NATURALEZA.	
III.2.1. EL TURISMO ACTIVO Y EL TURISMO DE ESQUÍ EN ZONAS DE MONTAÑA. ....	88
III.2.2. TURISMO RURAL Y ECOTURISMO: ESPACIOS NATURALES, NUEVOS RECURSOS TURÍSTICOS TERRITORIALES. ....	91
III.2.3. TURISMO CULTURAL: ENCLAVES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO COMO RECURSOS TURÍSTICOS. ....	94
III.3. LA NUEVA OFERTA TURÍSTICA COMPLEMENTARIA	
III.3.1. TURISMO DE SEGUNDA RESIDENCIA Y CAMPOS DE GOLF. ....	98
III.3.2. TURISMO TERMAL Y DE SALUD. ....	100
III.3.3. NUEVOS SEGMENTOS TURÍSTICOS: LA CREACION DE PARQUES TEMÁTICOS. ....	101
<b>CAPITULO SEGUNDO. LA INTERVENCION DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS.</b>	
I. ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS	
I.1. FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
I.1.1. EL CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ....	108
I.1.2. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LA MATERIA TURISMO Y LAS LEYES GENERALES DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	114
I.1.3. EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS CLÁSICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. NACIMIENTO DE LA FIGURA DEL CONTRAFOMENTO Y MECANISMOS DE INTERVENCIÓN LIMITATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN EN APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS. ....	118
I.1.3.1. UN NUEVO OBJETIVO EN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	126
I.1.3.2. LA INCIDENCIA NORMATIVA SECTORIAL EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	128
I.1.3.3. SOBRE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO TURISTICO. ....	130
I.2. LA PROTECCIÓN DEL USUARIO TURÍSTICO COMO PRINCIPIO DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
I.3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN RELACION CON LA MATERIA ORDENACION Y FOMENTO DEL TURISMO.	

I.3.1. LA ORDENACION DEL TURISMO Y LA REGLAMENTACIÓN DE LA CLASIFICACION HOTELERA Y EXTRAHOTELERA.	
I.3.1.1. LA CLASIFICACIÓN HOTELERA.....	162
I.3.1.2. EL ALOJAMIENTO EXTRAHOTELERO.....	172
I.3.2. EL FOMENTO DEL TURISMO.	
I.3.2.1. LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA LEGISLACION AUTONOMICA DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	188
I.3.2.1.1. LA PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR. ....	192
I.3.2.1.2. LOS LÍMITES A LA PROMOCIÓN AUTONÓMICA DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN EL CONTEXTO GLOBALIZADO. ....	194
I.3.2.1.3. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DEL ESTADO PARA EL FOMENTO DEL TURISMO.....	197
I.3.3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL AMBITO SANCIONADOR TURÍSTICO. LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD. ....	198
II. LOS TRADICIONALES PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
II.1. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES PRESENTES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS	
II.2. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	205
II.2.1. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LOS PAISES IBEROAMERICANOS.....	209
II.2.2. LA COOPERACION INTERADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	212
II.2.3. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES TURÍSTICOS EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS.....	215
II.2.3.1. LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.....	218
II.2.3.1.1. ORGANOS CONSULTIVOS ESTATALES.....	220
II.2.3.1.2. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONOMICOS.....	224
II.2.3.2. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN: LA EMPRESA PÚBLICA ESTATAL Y LAS EMPRESAS TURÍSTICAS AUTONOMICAS.....	227
II.2.3.3. LA CREACIÓN DE PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES REGULADAS POR EL DERECHO PRIVADO. ....	233

II.2.3.3.1. PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES, PATRONATOS Y CONSORCIOS.....	234
II.2.3.3.2. EL CASO ITALIANO: AGENZIA NAZIONALE DEL TURISMO -E.N.I.T.....	239
II.2.3.3.3. L' AGÈNCIA VALENCIANA DEL TURISME Y LA AGENCIA GALEGA DE TURISMO. ....	243
III. LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE CALIDAD, DESESTACIONALIZACIÓN Y DIVERSIFICACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. EL NACIMIENTO DE UN NUEVO CONCEPTO DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA.	
III.1 LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE CALIDAD, DESESTACIONALIZACION Y DIVERSIFICACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
III.1.1. EL PRINCIPIO DE CALIDAD.....	248
III.1.2. EL PRINCIPIO DE DESESTACIONALIZACION.....	256
III.1.3. EL PRINCIPIO DE DIVERSIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS. ....	259
III.2. PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN AUTONOMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS	
<b>CAPITULO TERCERO. IMPLICACIONES AMBIENTALES DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE.</b>	
I. GENESIS Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE TURISMO SOSTENIBLE.	
I.1. GENESIS DEL CONCEPTO DE TURISMO SOSTENIBLE.	
I.1.1. PLANTEAMIENTOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LAS <i>CUMBRES DE LA TIERRA</i> DE RÍO DE JANEIRO EN 1992 Y EARTH SUMMIT5+ DE 1997. ....	273
I.1.2. EL PRINCIPIO INTERNACIONAL DE TURISMO SOSTENIBLE CONTENIDO EN LA AGENDA 21 PARA LA INDUSTRIA DEL VIAJE Y DEL TURISMO. ....	277
I.2. EL CONCEPTO DE TURISMO SOSTENIBLE DESARROLLADO POR LA OMT	
I.2.1. LA INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PUNTO 18 DE LA DECLARACIÓN DE MANILA.....	281
I.2.2. LA CARTA DEL TURISMO Y EL CÓDIGO DEL TURISTA DE 1985 Y EL CÓDIGO ÉTICO MUNDIAL PARA EL TURISMO (CEMT). ....	284
I.2.3. LA CARTA DE TURISMO SOSTENIBLE, RESULTADO DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE TURISMO SOSTENIBLE DE LANZAROTE EN 1995. ....	288
I.3. EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA	
II. HACIA UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE SOSTENIBILIDAD EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
II.1. LAS PRIMERAS ORIENTACIONES DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE TURISMO.	
II.2. LA INCORPORACIÓN DEL TURISMO A LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA.	

II.2.1. EL TRATAMIENTO EUROPEO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD Y EL RESPETO A LA CAPACIDAD DE CARGA Y LA CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO TURÍSTICO. ....	305
II.2.1.1. LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA EUROPEA DEL TURISMO. (AEMA) .....	309
II.2.2.2. LA AGENDA 21 Y LOS OBJETIVOS DE SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR TURÍSTICO EN EUROPA.....	310
II.2.3 DECLARACIÓN DE KATOWICE SOBRE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LA UNIÓN EUROPEA “AMPLIADA” .....	311
II.3. EVOLUCION PARALELA DEL TRATAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA TURÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.	
III. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD EN LAS POLITICAS AUTONÓMICAS DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
III.1. EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS	
III.1.1. EL CONCEPTO DE CAPACIDAD DE ACOGIDA O CAPACIDAD DE CARGA.....	328
III.1.2. CAPACIDAD DE CARGA, CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO. ....	334
III.1.3. LA CAPACIDAD DE CARGA, CRITERIO PARA DETERMINAR SI UN PROYECTO DEL ANEXO II SE SOMETE A EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL ORDINARIA.....	336
III.2. PREVISIONES MEDIOAMBIENTALES RECOGIDAS EN LAS LEYES TURÍSTICAS AUTONÓMICAS CON RELACIÓN A LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
III.3. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y LOS RECURSOS TURISTICOS. RELACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA	
III.3.1. LA LICENCIA AMBIENTAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN NAVARRA Y CATALUÑA.....	343
III.3.2. LA LICENCIA AMBIENTAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN PAIS VASCO, VALENCIA Y CASTILLA Y LEON. ....	345
III.3.3. LA GESTION INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN ANDALUCÍA.....	349
IV. EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LOS RECURSOS TURISTICOS.	
IV.1. IMPACTOS GENERADOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE POR LOS RECURSOS TURÍSTICOS	
IV.1.1. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LAS ESTACIONES DE ESQUÍ.....	351
IV.1.2. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO.....	355
IV.1.3. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CAMPOS DE GOLF.....	360

IV.2. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	
IV.2.1. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CON RELACIÓN A LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y RECREATIVAS. EVALUACION AMBIENTAL SIMPLIFICADA. ....	368
IV.2.3. EVALUACION AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS. ....	374
IV.3. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE EIA Y LA INCIDENCIA DEL NUEVO DERECHO ESTATAL	
IV.3.1. LA REGULACION DE LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA CAPV Y EN GIPUZKOA.....	378
IV.3.2. EL INFORME DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA CALIFICACION AMBIENTAL REFERIDO A PLANES Y PROGRAMAS EN EL TERRITORIO HISTORICO DE GUIPÚZCOA. ....	380
IV.3.3. LA DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL.....	382
V. LA EMPRESA TURÍSTICA Y EL TURISMO SOSTENIBLE	
V.1. LA NUEVA REGULACION DE LAS AUTORIZACIONES TRAS LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	
V.1.1. EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO. ....	388
V.1.2. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y EL REGISTRO DE EMPRESAS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS. COMUNICACIÓN PREVIA VERSUS AUTORIZACIÓN PREVIA. ....	391
V.1.3. COMUNICACIONES ULTERIORES AL INICIO DE LA ACTIVIDAD.....	394
V.2. BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES EN EL SECTOR TURISTICO	
V.2.1. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y LA REALIZACIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES PARA LA PROTECCION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	397
V.3. EL RECONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS RECURSOS TURÍSTICOS MEDIANTE CERTIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y DISTINTIVOS AMBIENTALES.	
V.3.1. EL TRADICIONAL SISTEMA DE ASIGNACION DE ESTRELLAS. ....	403
V.3.2. CERTIFICACIONES DE CALIDAD CON RELACIÓN A CIERTOS PRODUCTOS TURÍSTICOS: LOS MODELOS ISO Y LA “Q” DE CALIDAD DEL ICTE. ....	405
V.3.3. LA ECOETIQUETA EUROPEA Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS, EN ESPECIAL, LA ETIQUETA ECOLÓGICA EN ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS. ....	408
<b>CAPITULO CUARTO. IMPLICACIONES AMBIENTALES DE LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y EL USO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.</b>	
I. EL TURISMO SOSTENIBLE, EL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD.	
I.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PROTECCION DE LOS ESPACIOS NATURALES	
I.1.1. EL PATRIMONIO NATURAL COMO RECURSO TURÍSTICO.....	414
I.1.2. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS, RECURSOS TURÍSTICOS BÁSICOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.....	418



I.1.3. ORIGEN DE LA TIPOLOGÍA TURISMO DE NATURALEZA. ....	421
I.1.3.1. DECLARACIÓN DE QUEBEC SOBRE EL ECOTURISMO DE 2002.....	424
I.1.3.2. LA CARTA EUROPEA DEL TURISMO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (CETS), INSTRUMENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO. ....	427
I.1.3.3. LAS CERTIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES.....	432
I.2. LOS RECURSOS TURÍSTICOS NATURALES EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS	
I.3. EL CONCEPTO DE BIODIVERSIDAD EN LA LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD.	
I.3.1. LA DECLARACIÓN DE BERLÍN DE 1999 SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y TURISMO SOSTENIBLE. ....	447
I.3.2. EL CONCEPTO DE “BIODIVERSIDAD” EN EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO.....	449
I.3.2.1. LA RED NATURA 2000: ZONAS ESPECIALES DE PROTECCION (ZEPAS) Y LUGARES DE INTERES COMUNITARIO (LICS). ....	450
I.3.3. LA BIODIVERSIDAD Y TURISMO DE NATURALEZA. EL PLAN SECTORIAL DE TURISMO DE NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD 2014-2020. ....	452
II. ORDENACIÓN DEL USO TURÍSTICO MEDIANTE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN CONTEMPLADOS EN LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA	
II.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN CONTEMPLADOS EN LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA	
II.1.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENPS Y SU RELACION CON LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	457
II.1.1.1. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS.....	459
II.1.1.2. LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y SUS PREVISIONES SOBRE ACTIVIDADES Y USOS TURÍSTICOS-RECREATIVOS. ....	463
II.2. LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS ESPACIOS NATURALES Y EL USO PÚBLICO TURÍSTICO CON CRITERIOS DE CONSERVACION DE LA NATURALEZA.	
II.2.1. CLASES DE USOS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.....	472
II.2.1.1. LOS USOS PERMITIDOS, PROHIBIDOS Y AUTORIZABLES EN LAS LEYES AUTONÓMICAS.....	474
II.2.1.2. LA DIVERSA ZONIFICACIÓN EN LAS LEYES AUTONÓMICAS.....	482
II.2.1.3. LA ZONIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN VASCA DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES - EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2014, DE 15 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA DEL PAÍS VASCO. ....	486

II.3. LA PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES EN ESPAÑA.	
II.3.1. EL CASO DEL PARQUE NACIONAL DE DOÑANA.....	494
II.3.2. EL CONCEPTO DE PARQUE NATURAL.....	495
II.3.3. LA PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NATURALES. ....	497
II.3.3.1. EL USO TURÍSTICO DE LA MONTAÑA PIRENAICA: SU ORIGEN EN LOS CENTROS DE INTERÉS TURÍSTICO. ....	499
II.3.3.2. EL EJEMPLO DE LOS PARQUES NACIONALES Y PARQUES NATURALES REGIONALES EN FRANCIA. ....	501
II.3.3.3. LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. ANÁLISIS DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA DEL PAÍS VASCO. ....	506
III. EL PAISAJE COMO RECURSO TURÍSTICO	
IV. EL CLIMA COMO RECURSO TURÍSTICO	
IV.1. LA INCORPORACIÓN DE LOS DESAFÍOS CLIMÁTICOS A LAS ESTRATEGIAS TURÍSTICAS MUNDIALES Y EUROPEAS: DECLARACIÓN DE DJERBA (TÚNEZ) EN 2003 SOBRE TURISMO Y CAMBIO CLIMÁTICO, SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y TURISMO EN DAVOS (SUIZA) 2007. ....	514
IV.2. LA INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL TURISMO.....	518
IV.3. MEDIDAS DE LA UNION EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.....	519
V. EL LITORAL COMO RECURSO TURÍSTICO	
V.1. LA GESTION INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS PARA LA MINORACIÓN DEL IMPACTO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS SITUADOS EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE.	
V.1.1. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS. ....	527
V.1.2. LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA EUROPEA: DESDE LA CARTA EUROPEA DEL LITORAL DE 8 DE OCTUBRE DE 1981 HASTA LA GESTION INTEGRAL DE LAS ZONAS COSTERAS. ....	529
V.1.3. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE, CONDICIONANTE EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	531
V.2. EL USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.	
V.2.1. EL ÁMBITO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: LA ZONA DE INFLUENCIA, DEFINIDA POR LA LEY ESTATAL DE COSTAS, SITUADA EN 62 MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ....	549

V.2.2. DESARROLLO DE LAS CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN Y DEFINICIÓN DE USOS DEL SUELO Y ACTIVIDADES. CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN RECOGIDAS EN EL CAPÍTULO III DEL DECRETO 43/2007, DE 13 MARZO, DE APROBACIÓN DEL PTS DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. ....	551
V.2.3. LA COORDINACIÓN DE DIFERENTES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL : PLANIFICACIÓN AMBIENTAL O DE MEDIO NATURAL, PLANES TERRITORIALES PARCIALES Y OTROS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES. ....	552
V.3. LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE	
V.3.1. EL DESARROLLO DE LAS ZONAS LITORALES SOGIENDO EL MODELO DEL LANGUEDOC-ROUSSILLON. CENTROS DE INTERÉS TURÍSTICO NACIONAL EN LA COSTA DE HUELVA Y COSTA BRAVA, COSTA DEL SOL, BALEARES, LAS ISLAS CANARIAS. ....	560
V.3.2. LA UTILIZACIÓN DE LOS TERRENOS DE TITULARIDAD PRIVADA SITUADOS EN LA COSTA EN LA ETAPA CONSTITUCIONAL: LAS URBANIZACIONES TURÍSTICAS EN PRIMERA LÍNEA DE PLAYA.	566
V.3.3. LA PLANIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONOMICA DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS.....	570
V.3.3.1. EL TURISMO NAUTICO Y LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO PARA ACTIVIDADES MARITIMO-TURÍSTICAS DE RECREO. ....	573
V.3.3.2. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y PUERTOS EN EL PAIS VASCO.....	576
<b>CAPITULO QUINTO: LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.</b>	
I. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, GARANTE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
I.1. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS	
I.1.1. LA INCORPORACION DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD A LA PLANIFICACION TURÍSTICA	581
I.1.2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA ESTRATEGIA MUNDIAL DEL TURISMO SOSTENIBLE COMO FORMULA EFICAZ DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	585
I.1.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE) Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	587
I.2. DESDE LAS POLITICAS DESARROLLISTAS DEL FOMENTO DE LOS RECURSOS TURISTICOS HASTA LA PLANIFICACION ESTRATEGICA EN ESPAÑA	
I.2.1. EL SISTEMA DE RECURSOS TURÍSTICOS RECOGIDO EN EL LIBRO BLANCO DEL TURISMO ESPAÑOL Y LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO. ....	599
I.2.2. PREVISIONES DE SOSTENIBILIDAD DESDE EL PLAN FUTURES, PRIMER PLAN MARCO DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL. ....	601
I.2.3. HACIA LA CALIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD. EL PLAN PICTE Y LA REESTRUCTURACIÓN DE LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	608

I.2.3.1. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, PLAN NACIONAL E INTEGRAL DEL TURISMO 2012-2015 Y EL PLAN DEL TURISMO ESPAÑOL HORIZONTE 2020. ....	611
I.2.3.2. PLAN DEL TURISMO ESPAÑOL HORIZONTE 2020 Y EL PLAN 2008-2012. ....	616
I.2.3.3. EL PLAN NACIONAL E INTEGRAL DEL TURISMO 2012-2015. ....	618
II. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN TURISTICA DE PROMOCION Y DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
II.1. MODELOS DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	620
II.1.1. EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PRECONSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PLAN NACIONAL DE TURISMO Y LA LEY 197/1963, DE 28 DE DICIEMBRE, DE CENTROS Y ZONAS DE INTERÉS TURÍSTICO NACIONAL Y SUS DESARROLLOS POSTERIORES. ....	641
II.1.2. LA REVALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN EL DENOMINADO TURISMO DE INTERIOR. ....	654
II.1.2.1. LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LAS DENOMINACIONES GEOGRÁFICO-TURÍSTICAS.....	655
II.1.2.2. PLANES AUTONOMICOS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO PARA LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	660
II.2. LOS PLANES DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	663
II.2.1. EL CASO ASTURIANO: LAS DIRECTRICES SECTORIALES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	666
II.2.2.EL SISTEMA DE PLANIFICACION ESTABLECIDO POR LA LEY VASCA Y SEGUIDO POR LA LEY DE NAVARRA. ....	668
II.2.2.1.EL MODELO VASCO DE COORDINACION DE LA LEY VASCA DE ORDENACION TERRITORIAL MEDIANTE EL INSTRUMENTO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	670
II.2.2.1.1. LAS ORIENTACIONES DE LAS DOT CON RELACION A LA ORDENACIÓN DE LA SEGUNDA RESIDENCIA Y DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES. ....	674
II.2.2.1.2. EL FUTURO PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DEL PAIS VASCO.....	675
II.2.2.2. PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DE LA COMUNIDAD FORAL NAVARRA.....	680
II.2.3. LA PLANIFICACION COMARCAL Y LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	682
II.3. LA COORDINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL CON LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y LA PRESERVACIÓN DEL LITORAL EN LAS DOS COMUNIDADES INSULARES Y EN ANDALUCIA. ....	685
II.3.1. EL ACTUAL MODELO INTEGRADO BALEAR.....	686

II.3.2. LA EXPERIENCIA DE CANARIAS DE RENOVACIÓN EDIFICATORIA DE LA OFERTA TURÍSTICA DE ALOJAMIENTO EN DESTINOS MADUROS. ....	690
II.3.3. ASPECTOS TERRITORIALES EN LA LEY 13/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DEL TURISMO DE ANDALUCÍA: EL PLAN GENERAL DEL TURISMO Y LOS MARCOS ESTRATÉGICOS PARA LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS. ....	695
III. LA DECLARACIÓN DE ZONA TURÍSTICA SATURADA Y LAS ZONAS PREFERENTES, PRIVILEGIADAS O CON POTENCIALIDAD TURÍSTICA.	703
III.1. LAS ZONAS TURÍSTICAS SATURADAS.....	703
III.2. LAS ZONAS TURÍSTICAS PREFERENTES O PRIVILEGIADAS ZONAS CON POTENCIALIDAD TURÍSTICA.....	710
IV. LA ORDENACION TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS CULTURALES.....	712
IV.1. LOS BIENES CULTURALES.....	712
IV.1.1. EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	714
IV.2. EL PARQUE CULTURAL, INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	717
<b>CAPÍTULO SEXTO. LA PLANIFICACION URBANÍSTICA Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. EL MUNICIPIO TURISTICO Y LA COMARCA TURISTICA.</b>	
I. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
I.1. EL DENOMINADO URBANISMO “TURÍSTICO” Y EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE. ....	719
I.1.1. HACIA UN URBANISMO SOSTENIBLE EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS...	722
I.1.2. PRIMER INTENTO URBANIZADOR DE LA MARGINALIDAD DE LAS ACTUACIONES TURISTICAS EN LA LEY DEL SUELO DE 1956. ....	724
I.1.2.1. CAMBIOS EN LA PRODUCCION DE SUELO MEDIANTE EL DECRETO DE LIBERALIZACION INDUSTRIAL Y LA LEY SOBRE CENTROS Y ZONAS DE INTERES TURISTICO NACIONAL. ....	726
I.1.2.2. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO DE 1975 Y LOS AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS. LOS LENTOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LOS MUNICIPIOS DE LA COSTA DEL SOL. ....	730
I.1.2.3. LA PÉRDIDA DE COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA URBANISTICA FRENTE AL LEGISLADOR AUTONOMICO CON LA NUEVA LEY DEL SUELO DE 1990 Y SU TEXTO REFUNDIDO DE 1992. ....	736
I.1.3. LA IMPLEMENTACION DE LA IDEA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO, REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE. ....	738

I.1.3.1. LA RELACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS CON LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	739
I.1.3.2. LA RENOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO, ESPECIALMENTE DE LAS ZONAS TURÍSTICAS MADURAS. EL CASO DEL PLAN INTEGRAL DE TURISMO DE LAS ILLES BALEARS Y EL MUNICIPIO DE CALVIÁ. ....	743
I.1.3.3. CLASIFICACION Y CALIFICACION DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO CONDICIONANTES DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN SUELO URBANO O URBANIZABLE. ....	747
I.2. LA CONSIDERACION URBANÍSTICA DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. INFLUENCIA DE LAS LEYES AUTONOMICAS DE ORDENACION DEL TURISMO EN LA CLASIFICACION Y LA CALIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO MEDIANTE LAS TÉCNICAS DE LA DECLARACION DE ZONAS TURISTICAS SATURADAS Y LA DECLARACION DE ZONA TURISTICA DE PREFERENTE ACTUACION.	
I.2.1. EL USO TURISTICO CONTEMPLADO EN LA LEY DE ORDENACION DEL TURISMO ANDALUZA.	752
I.2.2. EL USO TURÍSTICO COMO USO CARACTERÍSTICO FRENTE AL USO RESIDENCIAL. EL USO PREDOMINANTE Y SU COMPATIBILIDAD. ....	753
I.3. LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS Y LA DENSIDAD DE LA OCUPACIÓN TURÍSTICA	
I.3.1. EL ESPONJAMIENTO URBANÍSTICO DE ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS PARA LA CORRECCION DE LOS DÉFICITS DOTACIONALES. ....	765
I.3.2. LA MODERNIZACIÓN EDIFICATORIA TURÍSTICA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL. ....	767
I.3.3. EDIFICACIONES TURÍSTICAS AL MARGEN DEL SUELO TURÍSTICO.....	773
II. RECURSOS TURISTICOS EN EL SUELO NO URBANIZABLE	
II.1. UTILIZACION DEL SUELO RURAL DE CONFORMIDAD CON SUS POTENCIALIDADES NATURALES: LAS EXPLOTACIONES AGRO-GANADERAS Y EL AGROTURISMO. ....	776
II.1.1. LA UTILIZACION DEL SUELO RURAL DE CONFORMIDAD CON SUS POTENCIALIDADES NATURALES: EL CASO DE LOS FINES CINEGÉTICOS. ....	779
II.1.2. APROVECHAMIENTO DEL SUELO SEGÚN SU DESTINO NATURAL Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS EN LOS TERRENOS FORESTALES. ....	781
II.1.3. LA INTERDICCIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y LOS CAMPOS DE GOLF EN SUELO NO URBANIZABLE. ....	785
II.2. LAS LIMITACIONES DE USOS DEL SUELO NO URBANIZABLE SITUADO EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. ....	793
II.2.1. LA PROHIBICION DE FORMACION DE NUCLEO DE POBLACION.....	796
II.2.2. RECURSOS TURISTICOS EN SUELO NO URBANIZABLE.....	799

II.2.3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LOS USOS CONSTRUCTIVOS DEL SUELO NO URBANIZABLE Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS ALLI UBICADOS. ....	803
II.2.3.1. ALOJAMIENTOS RURALES. EL AGROTURISMO. ....	805
II.2.3.2. ACTIVIDADES AL AIRE LIBRE O TURISMO ACTIVO.....	811
II.2.3.3. CAMPAMENTOS DE TURISMO.....	813
III. HACIA UN TRATAMIENTO UNITARIO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS COMO FORMULA DE PROMOCIÓN TURÍSTICA: EL CASO DE LAS MARCAS, CONSORCIOS Y COMARCAS TURÍSTICAS.	
III.1. LAS MARCAS COMO ESTRATEGIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS PARA LA PROMOCIÓN EXTERIOR DE LOS RECURSOS TURISTICOS.....	815
III.2. ENTIDADES LOCALES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS TURISTICOS. LOS CONSORCIOS Y LOS PATRONATOS.....	819
III.2.1. LOS CONSORCIOS LOCALES Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	820
III.2.2. LOS PATRONATOS Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	823
III.2.3. LAS MANCOMUNIDADES, ORGANIZACIÓN DE ENTES SUPRAMUNICIPALES.....	824
III.3. LAS “COMARCAS TURÍSTICAS” Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	826
III.3.1. LA DECLARACIÓN DE COMARCA TURÍSTICA.....	827
III.3.2. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA COMO VIA PARA LA DECLARACIÓN DE COMARCA TURÍSTICA. LOS PLANES ESTRATÉGICOS COMARCALES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. ....	828
III.3.3. COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LA PROVINCIA Y LAS PECULIARIDADES DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS DEL PAIS VASCO.....	830
IV. EL MUNICIPIO TURÍSTICO Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	
IV.1. CONFIGURACION DEL MUNICIPIO TURISTICO EN LA NORMATIVA ESTATAL.....	832
IV.1. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN RELACION CON LA MATERIA TURISMO EN LA LEGISLACION ESTATAL DE RÉGIMEN LOCAL. ....	834
IV.1.1. LA COMPETENCIA MUNICIPAL DE TURISMO EN LA LEGISLACION TURISTICA AUTONÓMICA.	
IV.1.2. OTRAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN RELACION A LA MATERIA TURISMO COTEMPLADAS EN LAS LEYES AUTONOMICAS DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	839
IV.2. EL MUNICIPIO TURÍSTICO EN LA LEGISLACION AUTONOMICA DE ORDENACION DEL TURISMO. SU CREACIÓN Y REGULACIÓN. ....	841
IV.2.1 LA CREACION DEL MUNICIPIO TURISTICO.....	842
IV.2.2. LA DECLARACION DEL MUNICIPIO TURISTICO.....	845

IV.2.3. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UN MUNICIPIO MERECE LA CALIFICACIÓN DE TURÍSTICO. LA EXISTENCIA DE RECURSOS TURÍSTICOS, CRITERIO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA PARA LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO. ....	851
IV.2.3.1. EL REQUISITO DE LA EXISTENCIA DE UN RECURSO TURÍSTICO QUE GENERE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA.....	856
IV.2.3.2. LA REFERENCIA A LA POBLACIÓN TURÍSTICA/NÚMERO DE RESIDENTES Y NÚMERO DE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS/VIVIENDAS DE RESIDENCIA PRIMARIA.....	858
IV.2.3.3. OTROS PARÁMETROS CUALITATIVOS Y CUALITATIVOS.....	861
IV.3. HACIA EL MUNICIPIO TURÍSTICO SOSTENIBLE.....	862
IV.3.1. SERVICIOS PÚBLICOS MÍNIMOS QUE DEBEN PRESTAR LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS. EL CASO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO CATALÁN. ....	864
IV.3.2. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS COMO NUEVO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LA LOCAL, EL CASO VALENCIANO. ....	870
IV.3.3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA.....	873
CONCLUSIONES.....	878
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	899
OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN.....	918
ANEXO LEGISLATIVO.....	919



## **I. RELACIÓN DE ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AA Actualidad Administrativa

AAU Autorización Ambiental Unificada

AIEST Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo

art. Artículo

ART Áreas de Reversión Territorial

BOE Boletín Oficial del Estado

BOIB Boletín Oficial de las Islas Baleares

BOIC Boletín Oficial de las Islas Canarias

BOJA Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

BOPV Boletín Oficial del País Vasco

CCAA Comunidades Autónomas

CE Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

CENDOJ Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial

CETS Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos

CITN Centro de Interés Turístico Nacional

D Decreto.

DA Revista Documentación Administrativa

DATAR Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DIA Declaración de Impacto Ambiental

DOCE Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DOGV Diario Oficial de la Generalitat de Valencia

DOT Directivas de Ordenación del Territorio

DPMT Dominio Público Marítimo-Terrestre

EA Estatuto de Autonomía

EAE Evaluación Ambiental Estratégica

EIA Evaluación de Impacto Ambiental

EMAS Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental

ENIT Ente Nazionale per le Industrie Tourische

ENP Espacio Natural Protegido

EsIA Estudio de Impacto Ambiental

ET Estudios Turísticos (Revista)

ETE Estrategia Territorial Europea

EUROPARC Federación de Parques de Nacionales y Naturales de Europa

FEMP Federación Española de Municipios y Provincias

FJ Fundamento Jurídico

GEI Gases de Efecto Invernadero

ICE: Información Comercial Española

ICTE Instituto de Calidad Hotelero Español

IeZ Ingurugiroa eta zuzenbidea /Ambiente y derecho

IUOTO Unión Internacional de Organizaciones Oficiales de turismo

IVAP Instituto Vasco de Administración Pública

JA Justicia Administrativa

LGS Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

LIC Lugares de Importancia Comunitaria

LJCA Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LOPJ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

LOTCC Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

LPAP Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJSP Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LRBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRJPAC Ley 39/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

NEPA National Environmental Policy Act / Ley norteamericana de medio ambiente

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMT /WTO Organización Mundial del Turismo/World Tourism Organization

ONU Organización de las Naciones Unidas

OSE Observatorio de Sostenibilidad de España

PET Planes de Excelencia Turística

PICTE Plan Integral de Calidad del Turismo Español

PDPT Planes de Dinamización del Producto Turístico

PNUMA Programa Ambiental de las Naciones Unidas

POL Plan de Ordenación del Litoral

PORF Plan de Ordenación de los Recursos Forestales

PORN Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

PRUG Plan Rector de Uso y Gestión

PTS Plan Territorial Sectorial

PTP Plan Territorial Parcial

PGOU Plan General de Ordenación Urbana

pp. páginas

RAAP Revista Andaluza de Administración Pública

RAP Revista de Administración Pública

RD Real Decreto.

RDL Real Decreto-ley

RDLvo Real Decreto Legislativo

RArAP Revista Aragonesa de Administración Pública

REDA Revista Española de Derecho Administrativo

RDU Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente

RJ Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi

RVAP Revista Vasca de Administración Pública/ Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria

RVDTur Revista Virtual de Direito do Turismo

SAP Sentencia de Audiencia Provincial

SIDETUR Sociedad Iberoamericana de Derecho del Turismo

SJC Sentencia de Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo

SJP Sentencia de Juzgado Provincial

ss. siguientes

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

STS Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ Sentencia de Tribunal Superior de Justicia

SU Suelo Urbano

SUble Suelo Urbanizable

SUbleP Suelo Urbanizable programado

SNU Suelo No Urbanizable

TC Tribunal Constitucional

TCCE Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957

TRLCSP Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

TRRL Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

UIOOT Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo

UNEP United Nations Environment Programme/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

WWF World Wildlife Fund/Fondo Mundial para la Naturaleza

ZEC Zona Especial de Conservación

ZEPa Zona de especial protección para las aves

ZITN Zona de Interés Turístico Nacional

## **II. OBJETO DE LA INVESTIGACION, FUENTES Y METODOLOGÍA**

El presente trabajo pretende contribuir al estudio de los instrumentos que ofrece el derecho para prevenir los problemas ambientales y territoriales que la ordenación de los recursos turísticos genera.

Respecto a la elección y justificación del tema, la elección de la ordenación de los recursos turísticos como objeto de análisis jurídico presenta una serie de ventajas, como su trascendencia ambiental y territorial. Sin duda, se trata de una cuestión ambiental y territorial que reviste de indudable interés, a la vista de los problemas suscitados respecto a las construcciones de inmuebles destinados al uso hotelero en zonas costeras o la ubicación de alojamientos extrahoteleros en zonas de especial protección.

Es evidente, por tanto, la justificación del estudio del problema, así como la utilidad del estudio, al generar nuevas ideas y conocimiento. Pese a la crisis económica existente, la importancia del turismo en Europa resulta innegable, siendo un sector que ha experimentado un crecimiento espectacular en el siglo pasado. Asimismo, el turismo presenta la ventaja de poder ser examinado de forma pluridisciplinar, fundamentalmente desde la economía, la sociología, la geografía y el derecho, ya sea público, o privado, de forma que existe un tratamiento jurídico del turismo desde el derecho administrativo y el derecho mercantil.

El objeto de estudio es el análisis jurídico de la ordenación de los recursos turísticos en el marco del turismo sostenible y la ordenación territorial y urbanística. Para ello se precisa delimitar la actuación de las distintas Administraciones Públicas respecto del fenómeno turístico, los diferentes sistemas de clasificación de los recursos turísticos, distinguiendo los rasgos básicos de los recursos turísticos.

La investigación se organiza siguiendo el siguiente planteamiento. En el Capítulo Primero se pretende una conceptualización jurídica de los recursos turísticos, realizando un aproximación

jurídica al concepto de recursos turísticos. Partiendo de una premisa, considerando el ocio y el tiempo libre como expresión de la transformación de la sociedad en el Estado del Bienestar, que los garantiza como derechos sociales, se constata la evolución del modelo aristocrático minoritario hacia el turismo de masas o modelo postfordista de turismo. Dados los rasgos de interdisciplinariedad e internacionalidad que definen al fenómeno del turismo, se considera necesario un breve enfoque sociológico, así como referencias puntuales al tratamiento económico y geográfico de la ordenación de los recursos turísticos.

Partiendo de la definición la elaborada por la Organización Mundial del Turismo (OMT), las legislaciones autonómicas de ordenación del turismo han elaborado su propia delimitación conceptual del recurso turístico. Algunos autores categorizan al recurso turístico dentro de los conceptos objetivos del Derecho del turismo, junto con la actividad turística, criterio que se comparte parcialmente. Los recursos turísticos, son el origen y motivo del desplazamiento turístico y sin ellos no existiría el producto turístico. Pueden ser naturales, como el clima, el paisaje, las playas y las montañas, histórico– patrimoniales, como los monumentos y museos, o intangibles, como el folklore y los festivales musicales.

Se ha señalar que los recursos pueden, a su vez, conformar productos turísticos, cuyas diferencias respecto al concepto de destino turístico también se deben matizar. Se constata una evolución de la regulación de los recursos turísticos en la legislación turística española, de forma que en la actualidad, los recursos turísticos son el concepto sobre el que pivota la regulación autonómica de la ordenación de los recursos turísticos. Existen varias metodologías para la creación de tipologías y jerarquización de los recursos turísticos, siendo fundamental la intervención administrativa en la elaboración de inventarios de recursos turísticos. Se indica también la relación entre recursos turísticos y las modalidades de turismo. Así, existen recursos turísticos territoriales tradicionales como el “turismo de sol y playa”. También es tradicional el ahora denominado turismo de naturaleza o turismo en zonas de montaña, con la práctica del esquí, bajo la denominación de turismo de invierno. En la actualidad, los espacios naturales, son considerados nuevos recursos turísticos territoriales, resultando novedosas las modalidades del turismo rural y ecoturismo. También tiene una nueva consideración el turismo cultural, situando al patrimonio histórico-artístico como recurso turístico. Y existe toda una serie de recursos turísticos emergentes, con el turismo de segunda residencia y los campos de golf, el

turismo termal y de salud, el turismo náutico y de crucero. Así como nuevos segmentos turísticos, como la creación de parques temáticos y acuaparks.

El análisis normativo de la ordenación de los recursos turísticos presenta ciertas dificultades, dada la necesidad constante de actualización, debido a la vorágine legislativa autonómica. Y es que en la ordenación de los recursos turísticos interactúan diferentes factores, tanto económicos como políticos, administrativos, sociales o culturales. En el Capítulo Segundo se menciona la posibilidad de la existencia de un Derecho del Turismo, desde su incipiente nacimiento hasta su desarrollo actual. Lo que algunos autores han llegado a llamar Derecho administrativo del turismo, tendría un ámbito que abarcaría todas las medidas que inciden en turismo, desde la autorización de apertura hasta la inspección y posterior aplicación así como los procedimientos administrativos sancionadores aprobados por cada Comunidad Autónoma. La innovación de la Directiva Bolkestein ha supuesto una revolución en la consideración de las autorizaciones de apertura de los establecimientos turísticos, modificando su práctica y estableciendo mayor flexibilidad en la apreciación de sus requisitos *a priori*. Si bien se mantienen aún diferentes medidas, como las restricciones de uso, de edificación o de infraestructuras conexas, de utilización o la aprobación de una capacidad máxima de alojamiento.

Al analizar las formas de intervención administrativa, se constata que las formas de control de la actividad por parte del Estado, Comunidades Autónomas y entes locales son el fundamento de la intervención administrativa en la ordenación de los recursos turísticos. Estas fórmulas de intervención están en plena evolución, encontrándose en la actualidad, desde las fórmulas clásicas hasta otras más novedosas, como son el fomento y el contrafomento y la citada intervención en aplicación de la Directiva de Servicios, como es la declaración responsable.

Dentro los Principios característicos de la ordenación de los recursos turísticos, destaca, entre otros, el Principio de cooperación interadministrativa, en la relación entre la administración del turismo, así como el Principio de participación de la empresa turística y el Principio de protección los propios usuarios turísticos o turistas. A su vez, en virtud del desarrollo legislativo autonómico de la ordenación de los recursos turísticos, han surgido novedosos Principios como el Principio de calidad, el Principio de desestacionalización, de diversificación



y especialmente, el Principio de sostenibilidad o de Turismo Sostenible. De esta forma, se constata un nuevo objetivo en la intervención de la administración: el uso sostenible de los recursos turísticos.

Precisamente, al hilo del Principio de Sostenibilidad de la ordenación de los recursos turísticos, en el Capítulo Tercero se estudian las implicaciones ambientales en la ordenación de los recursos turísticos, analizando las medidas ambientales adoptadas para una óptima realización de la actividad turística. Mediante la aplicación del Principio de Sostenibilidad a la ordenación de los recursos turísticos, se pretende conseguir que la ordenación de los recursos turísticos concilie los diversos intereses económicos y sociales con el medio ambiente y la ordenación del territorio. Se constata cómo, tras la aprobación de la constitución española de 1978, las implicaciones ambientales de la ordenación de los recursos turísticos han recibido una especial atención por las legislaciones autonómicas en la materia, así como por la doctrina administrativista española.

El Principio de Sostenibilidad tiene un origen internacional, debido a la concienciación de la sostenibilidad ambiental tras la Cumbre de Río de 1992, plasmándose posteriormente en la adaptación del Programa 21 al sector turístico. Es, a partir de esa fecha, cuando se confirma la necesidad de la incorporación de la sostenibilidad a los procesos de ordenación turística. Por ello, se incorporan al ordenamiento jurídico las diferentes Declaraciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT), como la Declaración de Calviá y la de Lanzarote sobre un Turismo Sostenible en 1995, propiciando la directa aplicación del Principio de desarrollo Turístico Sostenible en la regulación turística autonómica.

Es cierto que, en la ordenación de los recursos turísticos, se percibe un paulatino cambio de rumbo hacia nuevos modelos de turismo sostenible, perviviendo aún con modelos turísticos poco respetuosos con el medio ambiente. En el ámbito europeo, la regulación contenía únicamente genéricas referencias al turismo en Directivas relativas al medio ambiente, si bien tras la aprobación del Libro Verde del Turismo en 1995, comienza una Acción Común Europea para el Turismo.

Para el logro de un Turismo Sostenible, ya en el ámbito autonómico, se están aplicando diversas técnicas, partiendo de la Declaración Responsable para la apertura de los establecimientos turísticos alojativos hoteleros y extrahoteleros, la tradicional licencia del reglamento de actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, hoy denominada, Autorización ambiental integral, necesaria según las características de las instalaciones, hasta las más recientes técnicas de Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental en los Proyectos, Planes y Programas relacionados con el turismo. Dadas las características de las empresas turísticas, a fin de fomentar las actuaciones medioambientalmente responsables, son de aplicación técnicas de fomento como las Buenas Prácticas Ambientales o los sistemas EMAS, ISO 14000 con sus certificaciones y otros sistemas de calidad ambiental como la denominada ecoetiqueta.

En el capítulo Cuarto, con relación al turismo sostenible, el patrimonio natural y la biodiversidad, se analiza el origen y evolución de la protección de los recursos naturales. Sin duda, el patrimonio natural, junto con el patrimonio cultural, es el recurso turístico clave en la ordenación de los recursos turísticos, generalmente citado como tal por toda la legislación autonómica de ordenación del turismo. Los espacios naturales protegidos, son, a su vez, recursos turísticos básicos para la conservación de la naturaleza, siendo la base de la tipología turismo de naturaleza.

Mediante la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se regulan el concepto de Biodiversidad, de interés para el turismo de naturaleza. Como ocurría ya en los centros de interés turístico situados en la montaña pirenaica, siguiendo el ejemplo de los parques naturales regionales en Francia, se ha regulado la protección de los parques naturales. Tanto la Biodiversidad como el paisaje pueden ser considerados como recurso turístico. Asimismo, se ha elaborado el plan sectorial de turismo de naturaleza y Biodiversidad 2014-2020. La protección de estos recursos turísticos naturales encuentra su regulación en la red Natura 2000 en el País Vasco, en Zonas Especiales de Protección (ZEPAS) y en Lugares de Interés Comunitario (LICs).

La Ordenación del uso turístico en estos ENP se realiza mediante instrumentos de contemplados en la normativa de protección de la naturaleza. Se trata de instrumentos de

planificación y gestión de los ENPS, como los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales, de competencia autonómica, que contienen previsiones sobre actividades y usos turísticos-recreativos. Entre la diversa zonificación en las leyes autonómicas, destaca la zonificación efectuada en la legislación vasca de protección de espacios naturales, mediante el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de conservación de la naturaleza del País Vasco.

Por otro lado, el clima es también un recurso turístico fundamental. Y precisamente, se ha de tener en cuenta la incidencia del cambio climático en el turismo, así como la incorporación de los desafíos climáticos a las Estrategias turísticas mundiales y europeas como la Declaración de Djerba (Túnez) en 2003 sobre turismo y cambio climático, y la segunda conferencia internacional sobre cambio climático y turismo en Davos (Suiza) celebrada en 2007.

El litoral es un recurso turístico clásico, y para minoración del impacto de los recursos turísticos situados en el dominio público marítimo terrestre se predica una gestión integrada de las zonas costeras, en aplicación de la estrategia de sostenibilidad de la costa europea, mediante la Carta europea del litoral de 8 de octubre de 1981. El dominio público marítimo terrestre es un condicionante en la ordenación de los recursos turísticos, habiendo sido siempre decisiva la intervención de la Administración en la ordenación de los recursos turísticos sobre el dominio público marítimo-terrestre. Precisamente, la situación actual de la costa española tiene su origen en el modelo de desarrollo de las zonas litorales surge del modelo del Languedoc-Roussillon, por lo que surgieron los Centros de Interés Turístico nacional en la costa de Huelva y Costa Brava, Costa del Sol, Baleares y las Islas Canarias. En este tipo de desarrollo territorial se plantea la problemática de la utilización de los terrenos de titularidad privada situados en la costa, creándose las urbanizaciones turísticas en primera línea de playa, cuestiones sobre las que hoy en día se sigue pronunciado la doctrina constitucional sobre las sucesivas reformas de la Ley de costas de 1988.

En la utilización del dominio público marítimo terrestre se deben coordinar los diferentes instrumentos de planificación territorial: la planificación ambiental o de medio natural, los planes territoriales parciales y otros planes territoriales sectoriales. Dentro del uso sostenible del

litoral, un ejemplo del desarrollo de las categorías de ordenación y definición de usos del suelo y actividades, son las categorías de ordenación recogidas en el capítulo III del Decreto 43/2007, de 13 marzo, de aprobación del PTS de protección y ordenación del litoral de la comunidad autónoma del País Vasco. Finalmente, otro recurso turístico a considerar como tal son los puertos deportivos, cuya planificación estatal y autonómica pretende fomentar el turismo náutico.

En el Capítulo Quinto, siguiendo con el análisis del Turismo sostenible, se vincula la problemática turística ambiental a la relación entre turismo y territorio, según otras experiencias europeas, especialmente, el modelo francés de ordenación y gestión territorial. En este ámbito se analiza el concepto de capacidad de carga, concepto clave en toda ordenación del territorio. Se ha de tener en cuenta que, en España, se da la peculiaridad de una problemática medioambiental generada por el *boom turístico* y el desarrollismo inmobiliario durante los años sesenta y setenta. Por su parte, las Comunidades Autónomas impulsaron la elaboración de sus propios Planes como principal técnica en la ordenación de los recursos turísticos, abordando diversos tipos de planeamiento aprobados, desde Planes Turísticos Regionales, Planes Estratégicos Territoriales, hasta los Planes de Excelencia y Dinamización. En general, en todos ellos se recurre a la consideración de los recursos turísticos como elemento clave en la planificación y a la necesidad de la realización de su inventario, adoptando medidas de prohibición de su uso turístico o su admisión, en función de la necesidad de los niveles de capacidad de carga del territorio.

En el Capítulo Sexto se analiza la ordenación de los recursos turísticos desde el ámbito del planeamiento municipal. La actuación del denominado *urbanismo turístico* constata la necesidad de instrumentos de planificación urbanística para prevenir los problemas ambientales y territoriales generados. El comienzo de la aplicación del Principio de desarrollo turístico sostenible, se puede apreciar en el primer intento urbanizador de la marginalidad de las actuaciones turísticas en la Ley del suelo de 1956. Asimismo, en ciertos cambios en la producción de suelo mediante el decreto de liberalización industrial y la ley sobre centros y zonas de interés turístico nacional. La reforma de la ley del suelo de 1975 y los ayuntamientos democráticos produjo que los lentos procesos de formulación del planeamiento urbanístico favorecieran los crecimientos especulativos en los municipios de la Costa del Sol. Por otro lado, en el plano de las competencias autonómicas, se produjo una pérdida de competencia estatal en

materia urbanística frente al legislador autonómico con la promulgación de la nueva ley del suelo de 1990 y su texto refundido de 1992, propiciando la especulación, puesto que la complejidad de los procesos de aprobación de los instrumentos de planificación facilitaba que los desarrollos urbanísticos se realizasen vía convenios urbanísticos. La implementación de la idea del desarrollo sostenible tuvo lugar en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y el Texto Refundido de la Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

En especial, se analiza el uso turístico frente al uso residencial, su consideración como uso predominante, uso característico y su compatibilidad, como ocurre en la Ley de ordenación del turismo andaluz. Asimismo, son fundamentales en la ordenación urbana la consideración de los estándares urbanísticos y la densidad de la ocupación turística. También se emplea el denominado “esponjamiento urbanístico” de zonas urbanas consolidadas para la corrección de los déficits rotacionales y la modernización edificatoria turística en el planeamiento urbanístico municipal, así como el problema de las edificaciones turísticas al margen del suelo turístico.

En la ya abundante bibliografía se comprueba el interés suscitado por los problemas relativos al tratamiento ambiental y territorial del turismo, prácticamente ignorados hasta los años noventa. En el análisis bibliográfico se ha revisado el estado de la cuestión de aquellos contenidos de naturaleza conceptual entre los que cabe distinguir los referidos a la dimensión ambiental y territorial del turismo, a los conceptos y enfoques de la planificación turística, a la política turística, a las relaciones entre turismo, sostenibilidad y desarrollo regional, y a las distintas políticas concluyentes en la planificación del turismo.

Con relación a los materiales y fuentes documentales empleados para el estudio de los recursos turísticos, destacan por la utilidad de las fuentes monográficas empleadas en la materia, las obras publicadas por Javier SOLA TEYSSIERE, Omar BOUAZZA ARIÑO, J. M. SOCIAS CAMACHO, P. J. GARCIA SAURA entre el conjunto de trabajos dedicados al tratamiento del fenómeno turístico desde una perspectiva territorial, siendo una dimensión emergente dentro del derecho administrativo que va adquiriendo una visión pública.

Para abordar esta tesis se analizaron previamente las diferentes legislaciones turísticas y se recogieron experiencias de congresos de la especialidad, que fundamentan esta obra. Desde un primer momento, se constata que el proceso de descentralización político-administrativa ha supuesto una renovación de la política turística, produciendo un cambio en el marco de la planificación territorial y turística. Este proceso no es exclusivo de España, sino que se inscribe en una tendencia de carácter europeo e internacional, que reafirma los esquemas de la planificación regional y local. Se produce un cambio de óptica macro-económica, desde una política centralista hasta el nuevo enfoque de política regional, dónde el medio ambiente, la ordenación territorial y la consideración de los recursos turísticos adquieren un carácter prioritario en las políticas de desarrollo regional y local. De ello hablan por primera vez MEILÁN GIL<sup>1</sup>, GUAITA<sup>2</sup>, y, especialmente, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ. Es de rigor destacar el pionero trabajo de este último autor, D. José FERNANDEZ ÁLVAREZ<sup>3</sup> y su obra “Curso de Derecho Administrativo Turístico” basado en su tesis doctoral dirigida por VILLAR PALASÍ, puesto que la trascendencia del turismo en nuestro país no se había visto reflejada con plenitud en el campo jurídico hasta entonces, reflejando de forma exhaustiva la experiencia turística española, la consolidación de la organización territorial de aquella época y los Planes de Centros y Zonas de Interés Turístico de la época.

Los estudios sobre el derecho turístico o sobre la ordenación jurídica del fenómeno turístico que comenzaron a aparecer en España durante los años sesenta y setenta al hilo de la nueva realidad, pusieron de manifiesto, -como explicaban MARTÍN MATEO, MARTIN-RETORTILLO y VILLAR PALASÍ<sup>4</sup> en 1970-, la administrativización del fenómeno del turismo, siguiendo la tendencia política del momento. Recriminaban entonces estos autores la falta de atención por parte de la Doctrina a este ámbito, debido a la novedad del fenómeno y la escasa tradición de su tratamiento jurídico-público de la materia. Esta situación de apatía doctrinal se mantuvo aún durante la década de los ochenta, cambiando en los años noventa,

---

<sup>1</sup> Véase MEILÁN GIL, J. L.: *Empresas Públicas y Turismo*, ENAP, Madrid, 1967.

<sup>2</sup> GUAITA, A.: *Derecho Administrativo especial*, tomo IV, 2ª ed., ed. Librería General, Zaragoza, 1970, pp. 135 y ss.

<sup>3</sup> Véase FERNANDEZ ALVAREZ, J.: *Curso de derecho administrativo turístico. 4. Parte especial, Empresas de alojamiento*, Editora Nacional, Madrid, 1974.

<sup>4</sup> MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN-RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J.L.: “Aspectos juridico-administrativos del turismo”, *Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Edit.Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970. pp. 31-50.

debido al crecimiento turístico, al comportamiento del consumidor-turista y al desarrollo normativo autonómico de la ordenación de los recursos turísticos.

Es entonces, a partir de la segunda mitad de los años noventa del siglo XX, cuando se comienza a apreciar un nuevo enfoque en el tratamiento jurídico del turismo en España, consolidando el interés por las cuestiones jurídicas del turismo. De esta forma, destaca la labor doctrinal del profesor José TUDELA ARANDA, al potenciar la reflexión teórica sobre la actividad turística y el Derecho del turismo, tratando cuestiones como la legislación en materia turística y su evolución en la nueva organización autonómica de la Administración turística, y el nuevo régimen jurídico de los recursos turísticos desde una perspectiva ambiental y territorial. Sin duda, en el ámbito doctrinal administrativo se produjo una inflexión en 1999, con el número pionero monográfico de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, donde se tratan por D. José TUDELA ARANDA cuestiones como “Aspectos relacionados con el turismo rural” y “El turismo de montaña y las estaciones de esquí”. Así mismo, surgen en esa época tesis doctorales que abordan la cuestión turística, como HERRÁIZ SERRANO, O., *Régimen jurídico de las vías pecuarias. En defensa de la plurifuncionalidad ganadera, agrícola, ecológica cultural y turística de estos bienes demaniales*, tesis doctoral defendida en 1999.

Paulatinamente se ha ido intensificando el interés de los juristas por el estudio del derecho administrativo turístico, con autores tales como DOMÍNGUEZ MOLINER<sup>5</sup>, ALENZA GARCÍA<sup>6</sup>, ARCARONS SIMÓN<sup>7</sup>, CALONGE<sup>8</sup>, TUDELA ARANDA<sup>9</sup>, BLANQUER CRIADO<sup>10</sup>, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>11</sup>, MELGOSA ARCOS<sup>12</sup>, ROCA ROCA<sup>13</sup>,

---

<sup>5</sup> DOMINGUEZ MOLINER, F.: *Derecho administrativo general y turistico*, Síntesis, Madrid, España, 1991.

<sup>6</sup> En este ámbito, destaca la publicación de ALENZA GARCÍA, J.F.: “Turismo y derecho ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2000.

<sup>7</sup> De gran interés, ARACARONS SIMON, R.: *Manual de derecho administrativo turístico*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid España, 1994.

<sup>8</sup> Resulta imprescindible la obra de CALONGE, A.: *El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.

<sup>9</sup> Véase TUDELA ARANDA, J. (DIR.): *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

<sup>10</sup> Véase BLANQUER, D.: *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

CEBALLOS MARTÍN<sup>14</sup>, PÉREZ GUERRA<sup>15</sup>, GARCÍA SAURA<sup>16</sup>, ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS<sup>17</sup> y JAIMEZ GAGO<sup>18</sup> entre otros.

Además de estas importantes obras, se han publicado volúmenes didácticos con aportaciones multidisciplinares, como el volumen colectivo coordinado por BAYON MARINÉ *50 años del turismo español : un análisis histórico*<sup>19</sup> y el libro *Lecciones del Derecho del Turismo*, dirigido por Ricardo GARCÍA MACHO y Andrés RECALDE CASTELLS<sup>20</sup>, así como los Congresos periódicos sobre turismo celebrados en la Universidad Jaume I de Castellón y la Fundación Universidad-Empresa, FUJI, organizados y coordinados por BLANQUER CRIADO<sup>21</sup> y LÓPEZ OLIVARES.

Con relación a las fuentes, en primer lugar se realizó una búsqueda general de bibliografía en los fondos de la biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco, - en la que tuve el honor de trabajar como becaria-, de forma que se han consultado tanto los libros de la biblioteca general de la Universidad UPV/EHU como las revistas especializadas.

---

<sup>11</sup> Resulta fundamental para la comprensión de la ordenación de los recursos turísticos la obra de FERNANDEZ RODRIGUEZ, CARMEN: *Materiales Derecho Administrativo Turístico*, 2<sup>a</sup> Ed., Colex, 2005.

<sup>12</sup> Véase MELGOSA ARCOS, F. J. (COORD.): *Derecho y turismo*, Universidad de Salamanca, 2004.

<sup>13</sup> Una de las obras pioneras, ROCA ROCA, E.: *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 1998.

<sup>14</sup> De indudable interés, CEBALLOS MARTÍN, M.: *Derecho de las actividades turísticas*, 2<sup>a</sup> Ed., UOC, Barcelona, 2006.

<sup>15</sup> PÉREZ GUERRA, R.: *El régimen jurídico-administrativo del turismo : organización y competencias*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 1999.

<sup>16</sup> Véase GARCIA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo: analisis del regimen juridico medio-ambiental de la legislacion turistica en España* 1<sup>a</sup> Edición 2007 CIZUR MENOR, Aranzadi, 2007.

<sup>17</sup> Con referencia a la anterior regulación de los Espacios Naturales Protegidos, la magnífica obra de ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos : (régimen jurídico)*, Consejería de Turismo Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.

<sup>18</sup> Véase la imprescindible obra de JAIMEZ GAGO, M. I.: *Políticas públicas y Turismo*, Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2004.

<sup>19</sup> Véase BAYÓN MARINÉ, F. (DIR.), MARCOS VALDUEZA, H., (COORD.), VOGELER RUIZ C.(COORD.), GONZÁLEZ DE SOUZA, M<sup>a</sup>.A. (COORD.): *50 años del turismo español : un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

<sup>20</sup> Véase GARCÍA MACHO, R.; RECALDE CASTELLS, A.; VICTORIA PETIT LAVALL, MA.: *Lecciones de derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

<sup>21</sup> Véase BLANQUER CRIADO, D.V.: *Turismo. I Congreso universitario de turismo.*, Tirant lo Blanch, 1999.



De acuerdo con los objetivos de la investigación, la metodología empleada se ha centrado en el análisis y la revisión bibliográfica de todas esas obras, y también mediante el examen de la planificación turística aprobada, la legislación y jurisprudencia asociada, y la consulta directa a las Administraciones Públicas más cercanas, tales como Gobierno Vasco y Diputación Foral del Territorio Histórico de Guipúzcoa.

Han sido de gran ayuda, para la búsqueda de artículos, las bases de datos de la propia biblioteca de la UPV/EHU, así como REBIUM y DIALNET. De igual forma han sido consultados los fondos digitalizados de la biblioteca del Ilustre Colegio de Abogados de Guipúzcoa, entre los que se encuentran la Revista de Administración Pública, Revista Española de Derecho Constitucional, Revista de Derecho Comunitario Europeo y Revista de Estudios Políticos, a los que se puede acceder desde la página Web del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Asimismo, se han consultado la Revista Española de Derecho Administrativo, las publicaciones de Documentación Administrativa, Actualidad Administrativa, Actualidad Jurídica Ambiental, la Revista General de Derecho Administrativo, Noticias de la Unión Europea. También han sido consultadas revistas autonómicas especializadas como la Revista Aragonesa de Administración Pública, Revista Vasca de Administración Pública/Herri Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria, IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho, Revista Catalana de Derecho Público /Revista Catalana de Dret Public, en edición impresa y en sus propias páginas web.

Además se han consultado revistas publicadas fuera de nuestro país, *in situ* en la biblioteca del Colegio de Abogados de Bayonne, que igualmente se encontraban en la biblioteca de la facultad de derecho de la UPV, tales como la Revue Mensuelle Jurisclasseur, European Constitutional Law Review, y European Public Law.

Y desde la óptica de la materia turística, se ha consultado diversas publicaciones relacionadas con la regulación jurídica de la ordenación de los recursos turísticos, el medio ambiente y la ordenación territorial, tales como la Revista de Estudios Turísticos, la Revista Ciudad y Territorio, Papeles de Geografía, Cuadernos de Turismo, Papers de Turisme, Boletín de la Asociación de Geógrafos, entre otras. A todas estas publicaciones se ha podido acceder fácilmente mediante DIALNET, excelente buscador de la Universidad de la Rioja.

En cuanto a la legislación y jurisprudencia ha sido consultada desde los fondos de la biblioteca de la Facultad de Derecho de la UPV/EHU, a través del Boletín Oficial del Estado, del Diario Oficial de la Unión Europea y de los diferentes diarios o boletines oficiales de las diferentes comunidades autónomas, así como la base de datos Westlaw/Aranzadi, la base de datos de jurisprudencia española del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial/ CENDOJ y la de jurisprudencia del TJUE a través de CVRIA. Los documentos de trabajo de la Unión Europea se pueden encontrar en esa misma página web. Además, se ha accedido mediante [www.e-legislación](http://www.e-legislación) a las bases de datos de legislación y jurisprudencia de diferentes países. Destaca la página web de Legis France, mediante cuyo buscador se accede tanto a la legislación actual como a la totalidad de la jurisprudencia del Conseil d'Etat. Para el examen de la legislación reguladora del turismo, se ha realizado un estudio comparado de la regulación del turismo en diversos países europeos, especialmente, Francia, Italia y España.

Para el análisis histórico de la legislación española en materia de turismo, se ha utilizado documentación digitalizada de la Gaceta de Madrid a la que se accede a través de la página web del Boletín Oficial del Estado, así como de la edición de los antiguos compendios legislativos de Martínez Alcubilla. En el caso español, se ha recurrido mediante las fuentes ya citadas a la sistematizada legislación de Ordenación del Territorio de las leyes autonómicas desde la segunda mitad de los años ochenta, así como a la regulación turística especializada, elaborada desde la década de los noventa en las diversas Comunidades Autónomas.

## **CAPITULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

### **I. APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

#### **I.1. EL OCIO Y TIEMPO LIBRE COMO EXPRESION DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL ESTADO DEL BIENESTAR.**

La utilización actual de los recursos turísticos responde a una lenta evolución en la distribución del *tiempo libre* o del *ocio*. En la sociedad actual, denominada también *civilización de ocio*, el empleo de los recursos turísticos es una fórmula de la satisfacción individual o colectiva del ocio. GARCIA DELGADO y GONZÁLEZ SEARA <sup>22</sup> afirman que el concepto de ocio se determina por la existencia del tiempo libre y la búsqueda de actividades a realizar durante el mismo. No obstante, los fenómenos de la globalización, los mercados especulativos y las nuevas tecnologías, propios del presente siglo, están marcando en la actualidad nuevas tendencias en cuanto al ocio y al tiempo libre.

Según VELASCO GONZALEZ<sup>23</sup> el inicio del desarrollo del turismo de masas se produce tras la II Guerra Mundial, durante el periodo de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, puesto que en esos años pasa de ser una actividad minoritaria, relacionada con la cultura y la salud, a ser una actividad habitual para gran número de ciudadanos occidentales, por el mero hecho de descansar, mejorando su calidad de vida mediante conquistas en el ámbito socio-

---

<sup>22</sup> GARCÍA DELGADO J. L. Y GONZÁLEZ SEARA, L.: “Capítulo VIII : Consumo, ocio y tiempo libre” *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Santiago MUÑOZ MACHADO DIR. Escuela Libre Editorial y Ed. Civitas, Madrid, 1997, pp. 512 y ss.

<sup>23</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “¿Existe la política turística? : la acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y sociedad* Vol. 42, núm.1, 2005, Ejemplar dedicado a: Sociología del Turismo, pp. 169-195.

laboral. CARDONA ALVAREZ, y JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO<sup>24</sup> consideran que estas mejoras introdujeron un nuevo factor en la sociedad, fundamental para comprender las nuevas tendencias sociales de la segunda mitad del siglo XX: el “Tiempo libre”, como afirman los citados GARCIA DELGADO y GONZÁLEZ SEARA.

El factor Tiempo libre surge en la sociedad postindustrial, en la sociedad de consumo y del ocio, como nuevo estímulo para la creación de nuevas necesidades. De esta forma, el turismo se convierte en una práctica social estructural generadora de actividades económicas, consolidándose los factores históricos y geográficos de la utilización de los recursos turísticos. Y es que, al incrementar la disponibilidad de rentas, aumenta la capacidad de consumo, convirtiéndose el turismo en necesidad básica.

Según ESPING-ANDERSEN,<sup>25</sup> progresivamente el Estado del Bienestar asume responsabilidades sociales en ámbitos como el educativo, sanitario, económico, cultural, etc., y de ahí que los logros socio-laborales de los Gobiernos de los países europeos lleguen también al reconocimiento del turismo incluso como derecho social, convirtiendo al Estado en protector del turismo. La política turística es, por tanto, un nuevo ámbito de competencia para los poderes públicos, asumiendo el Estado nuevas funciones, similares a las de Sanidad<sup>26</sup> o Educación. Consecuentemente, surgen nuevas disciplinas que analizan las actividades tendentes a divertir y a entretener al ciudadano en el tiempo ocio, tales como el Deporte<sup>27</sup> o el Turismo.

---

<sup>24</sup> CARDONA ALVAREZ, A. M.; JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E.: “Estado social y turístico: el derecho del trabajo y el origen del turismo de masas” *Papers de turisme* núm.33, 2003, pp. 90-127.

<sup>25</sup> ESPING-ANDERSEN, G.: “ Estados de Bienestar y familias” *Las estructuras del bienestar en Europa*, Dir, MUÑOZ MACHADO, S. , GARCÍA DELGADO, J.L., GONZÁLEZ SEARA, L.Escuela Libre Editorial, Ed. Civitas, Madrid, 2000, pp. 731 y ss.

<sup>26</sup> Véase COBREROS MENDAZONA, E.: “Los tratamientos sanitarios obligatorios y el derecho a la salud: estudio sistemático de los ordenamientos italiano y español”. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública / Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1988.

<sup>27</sup> AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: “Público y privado en el ordenamiento jurídico deportivo” *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* / coord. por Francisco SOSA WAGNER, 2000, pp. 4215-4264. El deporte, por si mismo, incluso constituye una modalidad del turismo, siendo objeto de promoción en el conjunto de la oferta turística, bajo la denominación de “turismo activo”. Por otro lado, las leyes autonómicas turísticas han incluido dentro de la tipologías de “otras actividades de interés turístico” a todas aquellas que contribuyen a dinamizar el sector turístico, tales como los deportes de aventura, las estaciones de esquí, los puertos náuticos o campos de golf.

CASTAÑO, SAEZ, GARCIA y CREGO<sup>28</sup> señalan que el Turismo ha sido precisamente una de las manifestaciones más características de la transformación de la sociedad mediante el llamado Estado Social o Estado del Bienestar. TENA PIAZUELO<sup>29</sup> lo considera como “fenómeno masivo” unido al sistema de organización del trabajo en las sociedades industriales y a la consolidación de la llamada “cultura del ocio”, de repercusiones económicas, territoriales y ambientales. TUDELA ARANDA<sup>30</sup> hace referencia a la indisoluble relación entre la trascendencia cultural del turismo y su plausible conexión con el Estado social, “debiendo cumplir el desarrollo turístico en un Estado Social los criterios de sostenibilidad, respetando el medio ambiente y las culturas y costumbres del destino”.

El derecho a viajar y el derecho al ocio están reconocidos por la Comunidad Internacional, quedando el turismo en la actualidad completamente integrado en los patrones de consumo de numerosos países, y las previsiones de la Organización Mundial del turismo /OMT indican su continuo crecimiento en el futuro.

Como señala FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO<sup>31</sup>, el Turismo como manifestación del Estado social es una de las transformaciones más significativas que se produjeron en la sociedad con el llamado Estado Social o Estado del Bienestar. A pesar de la presente crisis económica, el Estado de Bienestar pervive y los derechos sociales alcanzados son irrenunciables, tratándose de lo que CASTEL<sup>32</sup> ha llegado a denominar “las transformaciones en la demanda de una sociedad que ha ido dando más importancia al turismo como ocio”.

---

<sup>28</sup> CASTAÑO, J. M.; SAEZ, A.; GARCIA, S. Y CREGO, A.: “Aproximación psicosocial a la motivación turística”, *Estudios turísticos*, núm.158, 2003, pp. 5-42.

<sup>29</sup> TENA PIAZUELO, V.: “La dimensión medioambiental : panorámica y propuestas de integración”, in *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp.355-398.

<sup>30</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del Turismo: La reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45, vol I, 1996, pp.348 y ss.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J.: Competencias y organización de las Administraciones turísticas, *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, núm. 36, 1999, pp. 631 y ss.

<sup>32</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Las nuevas tecnologías en la actividad de la Administración turística”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 465-520.

SALGADO CASTRO<sup>33</sup> advierte sobre el desigual trato que tiene el turismo respecto al ocio. En el artículo 43.3 de la Constitución se afirma que los poderes públicos facilitarán el ejercicio del ocio, sin mención alguna al turismo, configurándose, en cierto modo, el derecho al ocio como uno de los principios rectores de la política social y económica. En cambio, la materia de turismo, se recoge de forma expresa en el articulado destinado a la distribución competencial, siendo atribuida la competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas, en el art. 148.1.8 Constitución.

La importancia de esta competencia de ordenación y fomento del turismo no se puede obviar. Como analiza SERRANO<sup>34</sup>, se debe reconocer el proceso evolutivo sufrido por España para llegar a ser centro turístico de primera magnitud. España ha llegado a ser y sigue siendo, segunda potencia internacional en tráfico de viajeros, detrás de Francia y, en ingresos, detrás de Estados Unidos.<sup>35</sup>

En relación a la explotación de recursos naturales vinculados al concepto convencional de turismo, el turismo español constituye una referencia para el resto del mundo, así como en la capacidad de adaptación ante las nuevas preferencias de la demanda y las exigencias de un mercado en transformación, especialmente tras la crisis de los años 90 del siglo pasado.

El aumento del tiempo libre no sólo ha sido y es vital para la clase trabajadora, sino que propicia nuevas fórmulas de uso del tiempo libre, tales como el “turismo de fin de semana”, que ha potenciado el auge del agroturismo o Turismo rural, y que genera la creación de segundas residencias, como fórmula de descanso.

---

<sup>33</sup> SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.9, 1996, pp. 319-335.

<sup>34</sup> SERRANO MARTÍNEZ, J.M<sup>a</sup>.: “Las viviendas de segunda residencia en la sociedad del bienestar. El caso de un país turístico: España”. *Cuadernos de Turismo*, vol. núm.12, 2003, pp. 53-75.

<sup>35</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: “La política turística en España: una perspectiva histórica”. *Las nuevas formas del turismo*, Coord. Joaquín AURIOLÉS MARTÍN *Mediterráneo económico*, núm. 5, 2004, pp. 268-284.

A su vez, como señala MELGOSA ARCOS<sup>36</sup>, todas estas formas de turismo están orientadas a la desestacionalización del turismo, a fin de optimizar la utilización de los recursos turísticos. Y es que desestacionalizando la oferta turística en temporada baja se consigue ofertar productos turísticos a precios reducidos a diversos sectores de la población. En esta línea se encuentra la creación del denominado *turismo accesible* destinado a discapacitados y el turismo de la llamada tercera edad o el *turismo social* en albergues, siendo incluso la propia Administración el agente encargado de la prestación de servicios de calidad y la conservación de esas instalaciones.

En Europa, y especialmente en España, tras años de crecimiento económico sostenido, se ha entrado en un cambio de ciclo económico, produciéndose primero una desaceleración y luego una recesión económica. Ante esta crisis económica se están realizando cambios en una economía de mercado que, por imperativo constitucional y europeo ha de ser social y controlada.<sup>37</sup> Los economistas liberales pretenden aplicar un estilo de intervención administrativa favorable a la realización de la actividad económica privada, potenciando la iniciativa empresarial privada como principal fuente de riqueza y de creación de puestos de trabajo.

En este contexto, BLANCO HERRANZ<sup>38</sup> considera que vivimos en tiempos de incertidumbre, al ser “un tiempo marcado por la grave situación económica mundial, consecuencia de una crisis financiera de caracteres alarmantes, que anticipa una reconfiguración del actual modelo económico”. Sin embargo, como también refiere este autor, a pesar de esta crisis económica, el turismo sigue siendo uno de los motores fundamentales de la economía española, manteniéndose como líder mundial del sector.

---

<sup>36</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Turismo accesible”. *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico/IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 705-730.

<sup>37</sup> Mediante la reforma constitucional de 2011 se modifica el artículo 135 de la Constitución, estableciendo el concepto de “estabilidad presupuestaria”. En el art. 135.2 se establece que “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar un equilibrio presupuestario.”

<sup>38</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Algunas reflexiones sobre identidad y actividad turística en tiempos de incertidumbre” *Estudios turísticos*, núm. 2009, núm. 180, pp. 7-20.

### **I.1.1. EVOLUCIÓN DEL MODELO ARISTOCRÁTICO AL TURISMO DE MASAS.**

Como señala TENA PIAZUELO<sup>39</sup> el viaje de turismo, en su calidad de fenómeno masivo, está ligado a un determinado sistema de organización del trabajo en las sociedades industriales y, por consiguiente, a la aparición y consolidación de la llamada “cultura del ocio”, con indudables repercusiones económicas, siendo una realidad estrictamente contemporánea. El viaje ha sido y es un elemento clave en la historia de la Humanidad, constituyendo los viajes una forma de supervivencia, con el descubrimiento de nuevas rutas de comercio o a través de los movimientos migratorios.

Para VIOLIER y ZÁRATE MARTÍN<sup>40</sup> el fenómeno del turismo tal y como se conoce hoy en día, nace a partir del concepto de “Grand Tour” del siglo XVIII y del turismo de balneario del siglo XIX y principios del XX, siendo un ejemplo de ello el desarrollo de las ciudades-balneario del Norte de España. Sin duda, el viaje por placer comienza a aparecer en los hábitos de la alta burguesía europea y norteamericana en el siglo XIX tanto por motivos de la salud, - a las primeras estaciones y balnearios de montaña en Suiza y en la Costa Azul-, como por el conocimiento directo de obras de arte como fuente de cultura, visitando en las costas del mediterráneo europeo a Venecia, Roma y la Isla de Corfú e Itaca en la antigua Grecia.<sup>41</sup>

La época del turismo individual estuvo dominada totalmente por el principio de la asociación libre como medio de fomento, como señala RUIZ DEL CASTILLO<sup>42</sup>, siendo estas asociaciones el incipiente origen de un turismo de masas organizado.

---

<sup>39</sup> TENA PIAZUELO, V. : “El turismo”, *Derecho Administrativo, Parte especial*, Dir., BERMEJO VERA, J., 5ª edición, Civitas, Madrid, 2001, pp. 1028 y ss.

<sup>40</sup> VIOLIER, P., ZÁRATE MARTÍN, M. A.: “Turismo urbano y políticas para su gestión en Francia y España” *Estudios Geográficos*, LXVIII, núm. 262 enero-junio, 2007, pp. 321-347.

<sup>41</sup> VERA REBOLLO, F., LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA GÓMEZ, M.J., Y ANTÓN CLAVÉ, S.: *Análisis territorial del turismo*, Ariel, Barcelona, 1997, pp.7 y ss. Según estos autores no se puede hablar propiamente de turismo hasta el fin del Antiguo Régimen y los albores de la revolución industrial en el siglo XVIII, con las prácticas de nobles y rentistas, que impulsaron los primeros balnearios y realizaban el denominado “Grand Tour”: el largo y obligado viaje para conocer, culturas y monumentos.

<sup>42</sup> De esta forma surgieron las Agencias Nacionales, las de Viajes, el Touring-Club, el Club Alpino, el Automóvil-Club, en colaboración con los Sindicatos de Iniciativa, fomentaban y atraían viajeros económicamente desahogados. RUIZ DEL CASTILLO, C.: “Aspectos socio-legales y administrativos



ROCA ROCA<sup>43</sup> afirma que fue precisamente la recuperación económica y social tras la II Guerra Mundial la que popularizó al turismo, generando el "turismo de masas". Esta masificación del turismo a gran escala comienza sobre el año 1960, cuando las vacaciones en el extranjero se constituyen en una nueva necesidad generada por la sociedad de consumo. La ideología capitalista ofrece a los países subdesarrollados y en vías de desarrollo una fórmula para salir del estancamiento económico: el turismo.

De esta forma el flujo turístico circula entre los países económicamente desarrollados, que emite turistas visitantes, a los países subdesarrollados, cuyos residentes lo soportan. No obstante, la escasez de infraestructuras en estos países hace que las propias empresas extranjeras inviertan en estos nuevos destinos turísticos. Por tanto, se perpetúa así el control y poder de decisión en el sector de los países desarrollados, lo que antropólogos como ACUNA DELGADO<sup>44</sup> han llegado a considerar como una forma de expansión capitalista y una nueva colonización.

A pesar de estos contrastes, para Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>45</sup> la aparición del turismo de masas ha sido beneficiosa, "democratizando la utilización del tiempo libre en busca de nuevas gentes, lugares y costumbres". Lo cierto es que la existencia del tiempo libre y la búsqueda de actividades recreativas durante el mismo determinan el concepto de "ocio" y/o el concepto de "turismo", ya que se suele incluir en el turismo *la satisfacción individual o colectiva del ocio*. Precisamente, este comportamiento de la sociedad actual es lo que ha

---

del Turismo". *Revista de Estudios de la Vida Local* 1958. año xxiv septiembre-octubre núm. 143, pp. 650 y ss.

<sup>43</sup> ROCA ROCA, E.: "Administración Pública y turismo", *Documentación administrativa*, vol. N° 259-260, enero-agosto, 2001, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp.18 y ss. (véase nota 41).

<sup>44</sup> ACUNA DELGADO, A.: "Aproximación conceptual al fenómeno turístico en la actualidad". *Gazeta de Antropologia*, 2004, núm. 20, pp. 17 y ss.

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: "Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España." *Derecho y turismo*, MELGOSA Coord, Ed.Univ. Salamanca, 2005, pp. 64-80.

llevado a denominada como *civilización de ocio* por GARCIA DELGADO y GONZALEZ SEARA.<sup>46</sup>

Según MUÑOZ DE ESCALONA<sup>47</sup>, en la actualidad el turismo de masas se manifiesta como un turismo estable, con un objetivo : el descanso del turista, y generalmente se concentra en las zonas costeras; y además ha sido renovado, “presentando una pluralidad de tipologías, tales como el turismo deportivo, cultural, de naturaleza, rural, religioso, de riesgo, turismo ecológico, turismo científico o de congresos, un turismo que compatibiliza la actividad científica, industrial, profesional, etc., con una finalidad turística”.

## **I.2. HACIA UNA DEFINICION DEL FENÓMENO DEL TURISMO.**

Como afirma ARNANDIS<sup>48</sup>, dónde mejor se aprecia una evolución del turismo es a través de sus definiciones. A juicio de HUESCAR<sup>49</sup>, la definición más completa es la elaborada por la Organización Mundial de Turismo/OMT en la Conferencia de Otawa, según la cual “el turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, negocio y otros”. La Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viaje y Turismo convocada por la Organización Mundial del Turismo en Otawa en junio de 1991, propuso definir el turismo como “las actividades de las personas que se desplazan a un lugar diferente al de su entorno habitual por menos de un determinado tiempo y por un motivo principal diferente al de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado”.

---

<sup>46</sup> (ver nota 22) GARCÍA DELGADO J. L. y GONZÁLEZ SEARA , L.: “Consumo, ocio y tiempo libre” *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, MUÑOZ MACHADO, S. Dir. Escuela Libre Editorial y Ed. Civitas, Madrid, 1997, pp. 512 y ss.

<sup>47</sup> Véase MUÑOZ DE ESCALONA, F.: *El turismo explicado con claridad*, 2007. Edición electrónica [www.eumed.net/libros/2007c/310/](http://www.eumed.net/libros/2007c/310/)

<sup>48</sup> ARNANDIS, R.: “¿Qué es el turismo?: su evolución a través de sus definiciones” *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 54 (Ejemplar dedicado a: “Los otros turismos”) , 2007, pp. 147-156.

<sup>49</sup> HUÉSCAR, A.: “Nuevo marco conceptual del turismo” *Estudios Turísticos*, núm.117, 1993, pp. 23-48.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>50</sup> destaca cómo el legislador tardó en llegar a establecer un concepto jurídico de turismo, limitándose simplemente, en un principio, a un empleo más o menos reiterativo del mismo, pero sin entrar a definirlo.

Generalmente, los autores estudiosos del turismo, como FERNÁNDEZ FÚSTER<sup>51</sup>, inician su investigación sobre el concepto de turismo analizando origen de la palabra turismo. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge las palabras *viaje* y *turismo*, en sentido distinto, de forma que viaje es la acción y efecto de viajar en el sentido de ir o desplazarse a cualquier lugar, siendo el viajero la persona que viaja o realiza el desplazamiento de una parte a otra utilizando diversos medios de transporte. Según ROCA y ROCA<sup>52</sup> frente a la larga tradición de la palabra *viaje* y *vajero*, el citado Diccionario recoge recientemente la palabra *turista* y *turismo*, que se recibe de las palabras inglesas *tourism* y *tourist*, para designar a la persona que recorre un país por distracción y recreo, así como la afición a viajar por placer, extendiéndose su significado a la organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes.

Es evidente que los términos *tour* como *turn* proceden ambos del latín “*tornus*” o torno, y el sentido actual de “*tour*” se encuentra en el idioma francés, así como en otras lenguas.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Vol. I, Editora Nacional, 1974, Madrid, pp. 6 y ss.

<sup>51</sup> FERNANDEZ FUSTER, L.: *Teoría y Técnica del Turismo*, Editora Nacional, Madrid, 1974 pp. 21-22. Según este autor, en *The Shorter Oxford English Dictionary* aparecen las palabras “*tourist*” con fecha de 1800 y “*tourism*” con fecha de 1811, si bien la expresión *tour* está documentada en 1760 en la frase “*to make a tour*” or *circuitus journey in wich many places are visited for recreation or business*. También, Hacia 1746, se atribuye la frase “*to take a turn*” in or about a place, esp. riding or driving.

<sup>52</sup> ROCA ROCA, E.: “Administración Pública y turismo”, *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp.7-26. Así se relaciona las dos palabras con un contenido distinto, el “viaje” es el desplazamiento de una parte a otra utilizando cualquier medio de transporte, e implica multitud de finalidades, siendo “turista” aquella persona que recorre un país, o viaja por placer con la única finalidad de su personal distracción y recreo.

<sup>53</sup> La palabra Turismo es de raíz común en varios idiomas, como el inglés “*tourism*”, en francés “*tourisme*”, en italiano y portugués “*turismo*”, en holandés “*toerisme*”, en sueco “*turism*”, en finlandés “*turismi*”, en noruego y en danés “*turisme*”, en esloveno “*turizem*”, y en alemán “*Tourismus*”. En el vocabulario alemán se emplea también el vocablo *Fremdenverkehr*, pero se generaliza el uso de la palabra *Tourismus* hacia el año 1960. Desde el año 1980 muchas instituciones oficiales relacionadas con el turismo dejan de denominarse *Fremdenverkehrsinstitutionen* y utilizan la palabra *Tourismus* dada la connotación de Fremde / extranjero, frente a la más adecuada de Gäste/ invitado, cliente.

### **I.3. CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR E INTERDISCIPLINAR DE LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

El turismo, como destacan los hermanos LÓPEZ BONILLA<sup>54</sup>, es un fenómeno multidisciplinar: es la ciencia, el arte y la actividad para atraer, transportar y alojar a los visitantes a fin de satisfacer sus necesidades y deseos y es un fenómeno social generador de riquezas y puestos de trabajo. Como ha señalado JAIMEZ GAGO<sup>55</sup> en la ordenación de los recursos turísticos coexisten títulos competenciales de incidencia directa e indirecta, incluidas competencias ejecutivas de la normativa dictada por el Estado, visto el “cúmulo de interés y factores que confluyen en el fenómeno turístico y que son de la más variada naturaleza, dándole un carácter multidisciplinar”. También para MUÑOZ DE ESCALONA<sup>56</sup>, la ordenación de los recursos turísticos requiere sin duda un enfoque multidisciplinar.

Según PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN<sup>57</sup> ese carácter multidisciplinar se debe a los variados puntos de vista desde dónde se puede partir para su análisis: el punto de vista jurídico, el punto de vista económico, empresarial, geográfico, sociológico, etc. Además, es una materia multidisciplinar por ser una materia heterogénea, puesto que la normativa reguladora incide en aspectos tales como los alojamientos turísticos, restaurantes y cafeterías, agencias de viajes, etc., siendo una normativa prolija, detallada y abundante.<sup>58</sup>

En la materia turística se reflejan fenómenos de la vida socio-cultural, económica y política de un país, por ello su estudio se realiza desde diferentes disciplinas. Como afirma ROCA y ROCA<sup>59</sup> el efecto multiplicador del turismo,- consecuencia directa de su incidencia

---

<sup>54</sup> LÓPEZ BONILLA, L.M. , LÓPEZ BONILLA, J.M.: “Evolución y perspectivas del enfoque interdisciplinario en el estudio del turismo”, *Estudios turísticos*, N°. 160, 2004, pp. 31-44.

<sup>55</sup> JAIMEZ GAGO, M.I.: *Políticas públicas y Turismo*, cit., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 486-506.

<sup>56</sup> MUÑOZ DE ESCALONA, F.: “Epistemología del turismo. Un estudio múltiple.”, *TURyDES*, vol. Vol 3, N° 7, 2010, pp.15 y ss.

<sup>57</sup> PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M. M.: “La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, pp. 455-518.

<sup>58</sup> CAVE, P.: “Tourism in the New Europe”, *Tourism and Hospitality Research*, 2008, vol. 8, núm 1, pp. 62-63.

<sup>59</sup> ROCA ROCA, E.: “Administración Pública y turismo”, op.cit., pp. 7-26.

plurisectorial-, genera una *estructura transversal de su normativa* que afecta a la multiplicidad y variedad de sectores económicos, siendo la mayor industria mundial por delante del automóvil, el acero, la electrónica y la agricultura, calculándose que proporciona empleo a ciento veintisiete millones de personas en el mundo, lo que supone que el turismo proporciona empleo directo al 6,5% de la población trabajadora.

Por su parte, CORNO CAPARRÓS<sup>60</sup> afirma que dadas sus repercusiones en el mundo del derecho, de la ecología, de la sociología, de la cultura y principalmente, de la economía, “se observa el tratamiento del fenómeno del turismo como fenómeno sociológico, cultural, y económico”.

El turismo ha evolucionado a la par que la sociedad, en el tumultuoso siglo XX y en la primera década del siglo XXI, por lo que en este período, los cambios sufridos en el concepto de turismo y recursos turísticos han sido similares a los sufridos por la sociedad.<sup>61</sup>

Los hermanos LÓPEZ BONILLA<sup>62</sup> inciden en la necesidad de un enfoque interdisciplinar en el estudio del turismo, con diferentes ópticas de análisis en la profundización de su conocimiento científico. Y es que el carácter interdisciplinar del turismo no ha limitado las investigaciones, y los investigadores han utilizando diferentes criterios en desarrollo de líneas de investigación de carácter transdisciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar.<sup>63</sup>

En el mismo sentido, RODRIGUEZ-ARANA<sup>64</sup> afirma que el turismo admite diversos enfoques: no sólo jurídicos, sino económicos, sociológicos, geográficos, meteorológicos o

---

<sup>60</sup> CORNO CAPARRÓS, L.: “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta” *REDA* núm.42, abril-junio 1984, pp. 423 y ss.

<sup>61</sup> Véase DACHARY, C. A.: “La construcción del paradigma del turismo: un camino interdisciplinario”. *Congreso La Creatividad en el turismo para el nuevo Milenio, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén*. 2005. [http://www.franciscohuertas.com.ar/wp-content/uploads/2011/04/IT\\_Dachary1.pdf](http://www.franciscohuertas.com.ar/wp-content/uploads/2011/04/IT_Dachary1.pdf)

<sup>62</sup> LÓPEZ BONILLA, L.M. , LÓPEZ BONILLA, J.M.: “Evolución y perspectivas del enfoque interdisciplinario en el estudio del turismo”, *Estudios turísticos*, núm.160, 2004 , pp. 31-44.

<sup>63</sup> NAVA CELESTE, C.: “La triada turística: tres elementos sustentables para la construcción del conocimiento turístico”. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, 2013, vol. 2, núm. 2, pp. 13-19.

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 370 y ss.

incluso dietéticos o gastronómicos. Con relación al tratamiento jurídico del turismo, BLANQUER<sup>65</sup> considera que hasta la actualidad el estudio del turismo ha sido coto reservado de geógrafos, cartógrafos y economistas, de forma que “el método jurídico tenía poco interés en la primera industria nacional.”

Para FERNÁNDEZ FÚSTER<sup>66</sup> las propias ramas del saber son las que han elaborado la conceptualización del turismo desde su óptica científica y metodológica, aportando diversos matices, y originando acepciones diferenciadas en función de los elementos o aspectos que se hayan considerado de mayor trascendencia: los aspectos económicos, los sociológicos, históricos, jurídicos, etc.<sup>67</sup>

TUDELA ARANDA<sup>68</sup> afirma que una de las características fundamentales de la actividad turística es la de “su naturaleza poliédrica”. Sin duda, el impacto del turismo sobre los recursos naturales y culturales es un ámbito de investigación en el que concurren tanto geógrafos, como biólogos y ecologistas, especialmente de los lugares afectados por el turismo de masas y no puede ser tratado desde una perspectiva exclusivamente económica.

Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>69</sup> se refiere a este carácter poliédrico al afirmar que “cuando se habla de turismo y desarrollo sostenible se están relacionando dos fenómenos que, en sí mismos, pueden resultar a primera vista, contradictorios: un fenómeno que desde el punto de vista numérico y de calidad puede resultar degradante del medio en que se desenvuelve y otro fenómeno que persigue precisamente el efecto inverso: que se mantenga el desarrollo y el medio en un punto tal de equilibrio que exista una perfecta interacción sostenida en el tiempo y para el disfrute de generaciones futuras”.

---

<sup>65</sup> DAVID BLANQUER, D.V.: *Derecho del turismo*, Colección Manuales, Editorial Tirant lo Blanch, 1999, pp. 520 y ss.

<sup>66</sup> FERNANDEZ FUSTER, L.: *Teoría y Técnica del Turismo*, Tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 24 y ss.

<sup>67</sup> Incluso psicológicos, véase PINILLOS, J.L.: “El turismo como hecho psicológico” *Papers de turisme*, núm. 2, 1990, pp. 5-13.

<sup>68</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley y el reglamento en el Derecho del Turismo”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 124 y ss.

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: “El valor de lo intangible y armonizado en la calidad turística europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 24, 2013, pp. 343 y ss.

GALLARDO CASTILLO<sup>70</sup> afirma que la materia del turismo, por ser materia interdisciplinar y heterogénea, ha sido “la cenicienta de la doctrina administrativa española”, sobre todo con relación al volumen de la abundante normativa reguladora de la materia, que incide en aspectos tales como alojamientos turísticos, restaurantes y cafeterías, agencias de viajes, etc.

### **I.1.3.1. EL NECESARIO ENFOQUE SOCIOLÓGICO DEL FENÓMENO DEL TURISMO PARA LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

VILLAR PALASÍ<sup>71</sup> destaca que el turismo “es, más que un fenómeno jurídico, algo sociológico, económico y político”. Desde un punto de vista sociológico, el turismo es la afluencia, y consecuente desplazamiento, de personas hacia un territorio determinado, no siendo el móvil de dicha afluencia o desplazamiento las cuestiones laborales o de obligación, sino el recreo, el descanso o el placer.<sup>72</sup> En este sentido, si se toma como parámetro la delimitación territorial de Estado, se distinguen dos tipos de turismo: el interior, que viene determinado por los movimientos de personas dentro de fronteras de un Estado concreto, y, el exterior, constituido por la afluencia de personas a un Estado, procedentes de otro Estado.<sup>73</sup>

La escuela humanística, representada en 1942 por los profesores suizos de la Universidad de Berna Walter HUNZIKER y Kurt KRAPF<sup>74</sup> analizó el turismo bajo la óptica del individuo

---

<sup>70</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J.: “La ordenación jurídico-administrativa del turismo”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 25, 1996. pp. 37-58.

<sup>71</sup> VILLAR PALASÍ, J.L.: “Prólogo”, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J, Editora Nacional, 1974, pp. I y ss.

<sup>72</sup> ÁLVAREZ SOUSA, A.: “La contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras”. *Política y Sociedad*, 2005, Vol. 42 Núm. 1, pp. 57-84

<sup>73</sup> DACHARY, A. C.; ARNAIZ BURNE, S. M.: “El estudio del turismo: ¿ Un paradigma en formación?” *Estudios y perspectivas en turismo*, 2006, vol. 15, núm. 2, pp. 179-192.

<sup>74</sup> Destacan los profesores suizos HUNZIKER y KRAPF por sus primeras búsquedas de una Ciencia Turística, con la fundación de la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo, con sede en Saint-Gallen, Suiza, organismo privado que se dedica a los estudios científicos del Turismo en el mundo, publicando la prestigiosa *Révue de Tourisme*, reemplazada por los anuarios *International Tourism Research and Concepts*; siendo organismo consultivo de la UNESCO y del Consejo de Europa. Otro organismo privado europeo dedicado a la ciencia turística fue la Academia Internacional del Turismo, que tuvo el patrocinio del Principado de Mónaco, donde tenía su sede, publicando la *Révue de l'Académie Internationale du Tourisme*, con 140 números hasta el año 19, y el “Diccionario

como centro de análisis, distinguiendo los efectos sociales derivados de esta relación, por encima de los económicos, aportando la concepción del turismo social como un derecho del individuo.<sup>75</sup>

En 1959 HUNZIKER<sup>76</sup> definió al turismo como “el conjunto de relaciones y manifestaciones que se originan del viaje y de la estancia de forasteros, siempre que de la estancia no se origine el establecimiento, ni esté vinculada a una actividad retribuida”. Por su parte, en 1975 SPATT<sup>77</sup> define el turismo en su libro como „die Gesamtheit aller Bewegungen von Personen, die aus wirtschaftlichen, kulturellen Gründen, zu beruflichen, sportlichen, gesundheitlichen und vergnüglichen Zwecken ihren Wohnsitz, ohne Aufgabe der mit ihm verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen, zu vorübergehenden Aufenthalt verlassen“.

Walter HUNZIKER y Kurt KRAPP, trataron de conciliar ambas corrientes y ofreciendo una definición de Turismo, siendo la más utilizada en Universidades y Centros de Formación turística ya que fue aceptada por la Asociación Internacional de Expertos científicos en Turismo /AIEST. Esta definición es la siguiente: “*Turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de residencia, siempre que el desplazamiento o la estancia no estén motivados por una actividad lucrativa*”.<sup>78</sup>

---

Turístico Internacional”, publicado en varios idiomas, siendo la versión española de José Ignacio de ARRILLAGA, en Monaco en 1970.

<sup>75</sup> HUNZIKER W., KRAPP, K.: *Grundriss der Allgemeinen Fremdenverkehrslehre*. Poligrafischer Verlag, Zürich 1942, S. 21. Nach Walter HUNZIKER und Kurt KRAPP (Schweiz, 1942) „... ist Fremdenverkehr der Inbegriff der Beziehungen und Erscheinungen, die sich aus dem Aufenthalt Ortsfremder ergeben, sofern durch den Aufenthalt keine Niederlassung zur Ausübung einer dauernden oder zeitweiligen hauptsächlichlichen Erwerbstätigkeit begründet wird.“ Significa: El turismo es el epitome de las relaciones y los fenómenos resultantes de la estancia ajena, a menos que esté justificada por fines de empleo permanente u ocasional.

<sup>76</sup> HUNZIKER, W.: “Consideraciones para la investigación y ciencia turística”, *Estudios Turísticos* núm. 0 Madrid 1963, Octubre-diciembre, pp. 7-22.

<sup>77</sup> SPATT, E.: *Allgemeine Fremdenverkehrslehre: Grundlagen und wirtschaftliche Aufgaben*. Inn-Verlag, 1975, pp. 25 y ss. Significa: todos los movimientos de las personas que abandonan por razones económicas, culturales, para profesionales, deportivas, de salud y propósitos de diversión residentes tarea de sus relaciones jurídicas y económicas relacionadas con la estancia temporal.

<sup>78</sup> MUÑOZ DE ESCALONA, F.: “Crítica de la obra que cimentó el paradigma convencional del turismo : Los “Gründisse” de W. Hunziker y K. Krampf”, *TURyDES*, vol. Vol 3, N° 7, 2010, pp, 12 y ss.



La visión parcial y la imposibilidad para explicar el turismo en su dimensión real de la Escuela Humanista provocaron la búsqueda de integración de todos los aspectos involucrados en este fenómeno. Así, KNEBEL<sup>79</sup> define cuatro criterios, un afán de movilidad, que tiene su expresión en la movilidad regional, limitado en el tiempo; la existencia o inexistencia de interrelaciones entre el turista y los habitantes del lugar; la satisfacción de los consumidores de lujo, - con medios ganados en el lugar de origen-; y un afán de confort y seguridad física.

Los trabajos de la mayoría de los organismos internacionales como la Asociación Internacional de Expertos científicos en Turismo /AIEST en 1978, y la Organización Mundial de Turismo (OMT) en 1980, contemplan este posicionamiento, propugnando la importancia social del turismo y su contribución a la economía de los países, de forma que sus declaraciones y postulados llegan a los organismos encargados de su desarrollo en cada país, adoptando esos mismos principios.<sup>80</sup>

### **I.3.2. TRATAMIENTO ECONÓMICO Y GEOGRAFICO DE LOS RECURSOS TURISTICOS**

La geografía turística es la geografía descriptiva de los recursos y los viajes turísticos. Una geografía de localización y descripción de los principales lugares e itinerarios dedicados a la producción turística, con una visión geográfica muy apta para profesionales de nivel intermedio en las operaciones turísticas. Según VERA<sup>81</sup>, se trata de “las relaciones entre la morfología territorial y ambiental del espacio que se dedica a la producción del ocio y turismo en diversas

---

<sup>79</sup>Véase KNEBEL, H.: *Sociología del turismo, Caminos estructurales en el turismo moderno*. Ed. Biblioteca Hispano-europea de ciencias sociales. 1974. François CRIBIER fue pionero en al incluir en el análisis consideraciones medioambientales y de planificación del espacio turístico, si bien a partir de los años setenta del siglo pasado se agruparon en la escuela sociológica del turismo estudios y declaraciones relacionando variantes de carácter económico con implicaciones humanísticas y sociales, destacando los trabajos sobre sociología del turismo de V.M. KABES , J. ASH y L.TURNER .

<sup>80</sup> Véase ÁLVAREZ SOUSA, A.: “Cambio social y ocio turístico en el siglo XXI”, *Turismo, ocio y deporte*, Antón Álvarez Sousa (Coord.), Servicio de publicaciones de la Universidad de A Coruña, 2004, pp. 15-41.

<sup>81</sup> VERA REBOLLO, J.F.: “Agua y modelos de desarrollo turístico: la necesidad de nuevos criterios para la gestión de los recursos.” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2006, núm.42, pp.155-178.

escalas territoriales, y las características de la función turística que lo especializa económica y socialmente”.

El análisis del Turismo como una realidad científica se inicia en Alemania, en la primera mitad del siglo XX, en la Escuela de GLÜCKSMANN, a la que pertenecían economistas que publicaron sus trabajos sobre el Turismo en la Universidad de Berlín.<sup>82</sup> La mayoría de ellos coincidían en que el turismo era una realidad social de comunicación, a través de la que se producía una serie de intercambios culturales entre los viajeros y los residentes.<sup>83</sup>

Pero fue von SCHULLER, en 1910, el primero en sostener que la importancia del turismo radica en el peso económico que generan los ingresos derivados del tráfico internacional de viajeros. Von SCHULLER destaca en el concepto de Turismo la incidencia de éste en la economía, puesto que ya el Turismo había demostrado sus efectos benéficos en la economía americana y mundial, después de la caída de la Bolsa de Nueva York, en el *Jueves Negro de 24 de octubre de 1929*.

En un principio, GLÜCKSMANN definía el Turismo como “vencimiento del espacio”, por las dificultades que presentaba el viaje en aquellos momentos. Posteriormente, se dio una definición con un enfoque más sociológico del Turismo, en la que el viaje y el tráfico de viajeros se encontraban en un segundo lugar en la definición “el Turismo se inicia cuando el viaje termina.

Hacia 1929 surgen dos posturas adicionales en la teoría turística: la corriente cinética y la psicosocial. La corriente cinética se refiere al turismo bajo la perspectiva única de los viajes como movimiento de individuos y las motivaciones del mismo, teniendo como representantes a SCHWINK y BORMANN, de la escuela berlinesa. La corriente psicosocial que, por primera

---

<sup>82</sup> WALLINGRE, N.: “Avances en la construcción del conocimiento del turismo: Pensando la disciplina del turismo desde una perspectiva integral”. *Estudios y perspectivas en turismo*. 2011, vol.20, núm.1, pp. 149-170.

<sup>83</sup> Véase FURIÓ BLASCO, E.: *Economía, turismo y medio ambiente*. Universitat de València, 1996. Véase DÍAZ ALVAREZ, A.: “Turismo y medio ambiente: análisis económico.” *Introducción a la economía del turismo en España*, 1996.

vez, considera las relaciones sociales derivadas del movimiento de viajeros a un centro receptor, así como las condiciones psicológicas que motivan este fenómeno, tuvo como teóricos más destacados a Josef STRADNER y MORGENROTH.

En el estudio del turismo como fenómeno de desplazamiento, se aprecian acepciones económicas y sociales. Destacan algunos autores, como PIÑEIRO<sup>84</sup>, la existencia de relaciones entre el espacio y las actividades turísticas, entre los espacios naturales y los asentamientos humanos, entre los alojamientos, los transportes, los equipamientos y las actividades económicas, culturales, así como la existencia de una actividad turística global y la necesidad de delimitación del área de influencia turística, etc.

En España, la incorporación del turismo a la política económica estatal surge de forma paulatina por parte de la Administración Pública. Puede situarse el nacimiento de esta preocupación durante la dictadura de Primo de Rivera, en la que se inició la construcción del denominado Circuito de Carreteras de Firms Especiales, cuando se puso de relieve la casi total ausencia de alojamientos decorosos en nuestras rutas, motivo por el cual, y para tratar de solucionar el problema, se elaboró un plan de Albergues y Paradores de Turismo.

Ya en 1944 se comienza a construir una teoría turística moderna, con gran profusión de estudios teóricos que intentaban explicar el comportamiento de la actividad. Según BOTE GÓMEZ y MARCHENA GÓMEZ<sup>85</sup>, los principales exponentes de esta escuela en España son FERNÁNDEZ FÚSTER y FIGUEROLA PALOMO con relación al análisis de la posición administrativa y política turística española consecuente con los problemas que ha de resolver.

La escuela económica, originada a partir de las aportaciones de los teóricos de la pre-guerra, considera que el turismo se constituye en una necesidad para las naciones debido al peso que otorga a la captación de ingresos, generación de empleos, reactivación de otras economías de escala, y efectos multiplicadores de la economía, descuidando otros efectos que a partir del intercambio se generan.

---

<sup>84</sup> PIÑEIRO, J.: "Aportaciones de la geografía al estudio científico del turismo". *Lurralde*, 2005, vol. 28, pp. 153-161.

<sup>85</sup> BOTE GÓMEZ, V. , MARCHENA GÓMEZ, M.: "Política turística" *Introducción a la economía del turismo*. dir. Andrés Pedreño Ed. Civitas. 1996, pp.300 y ss.

Para FIGUEROLA PALOMO<sup>86</sup>, la importancia del turismo radica exclusivamente en la capacidad de producir bienes económicos a través de un intercambio, en donde los bienes que se intercambian están a disposición plena del consumidor, desestimando cualquier consideración patrimonial, social, cultural, etc.

Desde un punto de vista económico, el turismo es un subsector del sector terciario de la economía. Es una industria y una actividad perteneciente al sector servicios, o al sector terciario de la economía, dudando sobre si el turismo habría de ser considerado como un subsector estructural o coyuntural del sector terciario de la economía.

Siguiendo a FIGUEROLA<sup>87</sup> hay que tener en cuenta otro factor al definir el turismo: el consumo de servicios producido en el lugar destino de la afluencia o desplazamiento de personas.

Al principio, para los Estados, el fenómeno turístico carecería de relevancia económica, estimando que el turista consumía servicios de naturaleza eminentemente privada. Sin embargo, como aprecia BOUAZZA ARIÑO<sup>88</sup> hoy en día la naturaleza de estos servicios es tanto pública como privada, por lo que el turista fija un destino concreto y durante su estancia consume el alojamiento, la comida y el recreo, haciendo uso, además, de las vías de comunicación, transportes públicos, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, el agua potable, recogida de basura y limpieza de viales de la zona que elige. Precisamente, el conjunto de todos estos factores, resulta determinante a la hora de la elección del destino por el turista, siendo los servicios consumidos por el turista una parte del fenómeno turístico, servicios que son tanto de naturaleza pública como privada.

---

<sup>86</sup> FIGUEROLA PALOMO, M.: “La organización técnica y administrativa de la política económica del turismo. Especial referencia al caso español”, *Quaderns de Política Econòmica.*, vol. Núm.7, mayo-agosto 2004, <http://www.uv.es/poleco/>.

<sup>87</sup> FIGUEROLA PALOMO, M.: “El turismo y el sistema económico español”. *50 años del turismo español*. Ed. Ramón Areces. Madrid, 1999, pp. 281-301.

<sup>88</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La ecotasa balear: un ejemplo de situación de necesidad a la que nunca debió llegarse”. *Estudios Geograficos*, 2001, vol. 62, núm. 245, pp. 737-744.

## II. DEFINICIÓN, CLASIFICACIÓN Y TIPOLOGÍAS DE RECURSOS TURÍSTICOS.

### II.1. DEFINICION Y CONCEPTUALIZACION DE RECURSO TURISTICO ELABORADA POR ORGANISMOS INTERNACIONALES

La definición del diccionario María Moliner de “recurso” como “medio al que se recurre para algo”. Según el diccionario de la Real Academia Española “medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende”. Por consiguiente, si se añade la calificación de “turístico”, será sencillamente un medio para atraer turistas.

TUDELA ARANDA<sup>89</sup> destaca la importancia de la definición de *recurso turístico* en la determinación y ejecución de la nueva política turística, por las posibilidades que ofrece la ordenación de los recursos turísticos para la realización de los criterios fijados por las instituciones públicas.

El artículo 2.3 de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco contiene una definición expresa de recursos turísticos, al conceptualizarlos como “*bienes o recursos turísticos las cosas materiales o inmateriales, naturales o no, que por su naturaleza o circunstancias, son capaces de generar corrientes turísticas*”. A estos efectos, se entiende por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio. De forma más sencilla, se puede concluir que, recurso turístico es aquel capaz de atraer turistas<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. Extra 3, 1999 (Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos), pp. 201-226.

<sup>90</sup> Con relación a la definición y clasificación de los recursos turísticos en España destacan la obra de tres juristas, CALLIZO; LACOSTA y CORCHERO. Véase CALLIZO, J. y LACOSTA, A. J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Dir. TUDELA ARANDA, Zaragoza 1999, pp.19-76.

CORCHERO PÉREZ<sup>91</sup> elabora una definición que encuentra su inspiración en este artículo 2.3 de la legislación turística vasca, destacando el aspecto objetivo y la función de los recursos turísticos, definiendo los recursos turísticos como “aquellos bienes, materiales o inmateriales, acontecimientos, manifestaciones culturales de todo tipo, obras del ingenio humano, espacios o elementos de la naturaleza que, por su esencia u otras circunstancias, tienen el atractivo capaz de generar flujos y movimientos de personas”.

Según el artículo 4 del Código Ético Mundial<sup>92</sup> “los *recursos turísticos* pertenecen al Patrimonio común de la Humanidad. Las comunidades en cuyo territorio se encuentran tienen con respecto a ellos derechos y obligaciones particulares”. Este Código Ético Mundial se dirige a los destinos, a los gobiernos, a los tour-operadores, a los promotores, a los agentes de viajes, a los empleados y a los propios viajeros<sup>93</sup>, y fue reafirmado por la ONU en la Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 21 de diciembre de 2001, A/RES/56/212, reconociéndolo como Código Ético Mundial para el Turismo.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> CORCHERO, M., y SANDÍN MORA, L.: “La regulación de los recursos turísticos. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad Administrativa*, núm. 47-48, 2002, págs. 1289-1325. CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”. *Revista andaluza de derecho del turismo*, 2009, núm. 2, pp. 49-85.

<sup>92</sup> El Código Ético Mundial para el Turismo, *Por un turismo responsable*, fue adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la OMT, celebrada en Santiago de Chile, el 27 de diciembre-1 de octubre de 1999.

<sup>93</sup> Los diez puntos de este Código Ético son los siguientes: Contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades (Artículo 1) El turismo, instrumento de desarrollo personal y colectivo (Artículo 2) El turismo, factor de desarrollo sostenible (Artículo 3) El turismo, factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad (Artículo 4) El turismo, actividad beneficiosa para los países y las comunidades de destino (Artículo 5) Obligaciones de los agentes del desarrollo turístico (Artículo 6) Derecho al turismo (Artículo 7), Libertad de desplazamientos turísticos (Artículo 8) Derechos de los trabajadores y de los empresarios del sector turístico (Artículo 9) Aplicación de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo (Artículo 10).

<sup>94</sup> Existe un Acuerdo sobre cooperación y las relaciones entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo aprobado en la Resolución 32/156, de 19 de diciembre de 1977. En el párrafo 5 de la Resolución 36/41, de 19 de noviembre de 1981, se establece que la Organización Mundial del Turismo participará, en forma permanente, en los trabajos de la Asamblea General relacionados con los sectores de que se ocupa esa organización. En la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, de 10 de octubre de 1980, aprobada por la Organización Mundial del Turismo, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 2 y en el Programa 213 aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo el 14 de junio de 1992, así como en la Declaración de Ammán sobre la Paz mediante el Turismo. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en abril de 1999 expresó su interés en un Código Ético Mundial para el Turismo e invitó a la Organización Mundial del Turismo a que los principales grupos participaran en su elaboración, aplicación y supervisión, en la Resolución 53/200, de 15 de diciembre de 1998, sobre la proclamación del año 2002 Año Internacional del Turismo Ecológico, para mejorar la comprensión entre los pueblos

La definición de la OMT<sup>95</sup> de recursos turísticos engloba “a todos los bienes y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con que cuenta, hacen posible la actividad turística y la satisfacción de las necesidades de la demanda”. Esta definición se completa con la de patrimonio turístico, formulada también por la OMT, como un concepto más amplio que incluye la propia idea de recurso y hace referencia “al conjunto potencial, conocido o desconocido-, de los bienes materiales o inmateriales a disposición del hombre y que pueden utilizarse, mediante un proceso de transformación, para satisfacer sus necesidades turísticas.”

Con relación a esta definición de recurso turístico elaborada por la OMT, CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜÉS<sup>96</sup> critican la vaguedad del concepto, que abre el campo a la inserción de múltiples recursos como turísticos, considerando lo único necesario que el recurso sea susceptible de desencadenar el desplazamiento turístico. Estos autores también son críticos respecto a la subjetividad del concepto, puesto que las características económicas, técnicas, culturales o políticas de la sociedad en un determinado momento y lugar determinan que cierto recurso natural o cultural, inadvertido hasta ese momento, se convierta en un recurso turístico. Además, los citados autores cuestionan la necesidad de un “acto de explotación”, es decir, la acción del hombre encaminada a una finalidad turística, con una intencionalidad transformadora para que sea realmente un recurso turístico, y no solo un recurso potencial. Según estos autores, esto puede convertir a un recurso cualquiera en un recurso turístico.

---

de todo el mundo a incrementar el conocimiento de la riqueza del patrimonio de las diversas civilizaciones y a mejorar la apreciación de los valores inherentes a las diversas culturas, contribuyendo, así, afianzar la paz mundial, considerando al turismo como instrumento para eliminar la pobreza y mejorar la calidad de vida, dado su potencial para contribuir al desarrollo económico y social, y su papel de fuerza vital para la promoción del entendimiento, la paz y la prosperidad internacional.

<sup>95</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO: *Evaluación de los recursos turísticos*, Madrid, OMT, 1978, pp. 3 y ss.

<sup>96</sup> CALLIZO SONEIRO, J.; LACOSTA ARAGÜÉS, A.J.: “Un estudio tipológico de los recursosturísticos”, *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, 1999, pág. 21 y ss.

La OMT<sup>97</sup>, realiza estas conceptualizaciones basándose en las teorías de ZIMMERMANN<sup>98</sup> sobre la naturaleza de los recursos, definiéndolos como “todos los bienes y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con que cuenta, hacen posible la actividad turística y la satisfacción de las necesidades de la demanda”. De esta forma, un elemento sólo puede ser calificado como recurso en cuanto contribuye a satisfacer una necesidad humana. En el caso del turismo, esta necesidad humana se denomina motivación, pudiendo tener esta motivación un carácter endógeno,- asociado a los aspectos psicológicos del individuo- o un carácter exógeno,- relativo al ambiente donde reside-. Y es esta motivación la que incita al ser humano a salir de su zona de confort y a realizar nuevas actividades fuera de su hábitat habitual.

TUDELA ARANDA<sup>99</sup> parte de la novedosa definición de recursos turísticos de Naciones Unidas, y sitúa su uso en España desde la Ley vasca 6/1994 de 16 de mayo, de ordenación del turismo. Sin embargo, CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜES<sup>100</sup> no están de acuerdo con estas definiciones de los organismos internacionales, al considerar esta terminología economicista y alejada del concepto de sostenibilidad. Para estos autores, en la definición de recurso turístico lo único necesario será que el recurso en cuestión sea susceptible de desencadenar el desplazamiento turístico. Por esta razón, los citados autores consideran que se debe definir un recurso turístico “tanto por su mera existencia como por su capacidad para satisfacer la necesidad de una futura demanda turística, precisando de un acto de explotación para pasar a ser de un recurso potencial a un recurso turístico”.

---

<sup>97</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO: *Evaluación de los recursos turísticos*, Madrid, OMT, 1978, pp. 3 y ss.

<sup>98</sup> Véase ZIMMERMANN, E. W.: *World Resources and Industries*, Harper and Brothers, Nueva York, 1993.

<sup>99</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica” *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Núm. 45, 1, 1996, págs. 291-350.

<sup>100</sup> CALLIZO SONEIRO, J.; LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. N<sup>o</sup> Extra 3, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 19-76. (Ver nota 84). Además, para que un bien o servicio sea considerado como recurso, no basta con la atracción ejercida sobre la demanda, es preciso que medie un acto expreso de explotación turística para que sea tenido en consideración como recurso turístico. De esta forma, lo que convierte a un recurso cualquiera en un recurso turístico es, precisamente, la acción del hombre, con una intencionalidad transformadora, encaminada a una finalidad turística.



## **II.1.1. DEFINICIONES DE RECURSO TURÍSTICO EN LA LEGISLACIÓN TURISTICA AUTÓNOMICA**

Se puede señalar que, tras la aprobación de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco, se van sumando normas autonómicas generales de ordenación del turismo conteniendo una referencia expresa a los recursos turísticos. En la actualidad, el conjunto de las leyes autonómicas realizan un tratamiento del turismo precisamente en esa dirección, de forma diferente a la preexistente regulación, constituida básicamente por normas reglamentarias, de contenido organizativo y disciplinario.

La concreción jurídica de los recursos turísticos facilita su utilización y diferenciación de otros elementos presentes en la actividad turística. Según TUDELA ARANDA<sup>101</sup>, será el elemento teleológico, es decir, la aptitud del recurso natural o cultural para generar corrientes o atractivos desde un punto de vista turístico, es el elemento que permite marcar la diferencia con otros elementos esenciales del turismo, pero cuya principal nota característica es ajena a esta aptitud de atracción de los usuarios turísticos.

NOGUEIRA LÓPEZ<sup>102</sup> considera que la aparición del recurso turístico como elemento vertebrador de la acción turística pública y privada es un “elemento distintivo de la normativa turística de nuevo cuño”. En todo caso, las Leyes de Turismo delimitan el concepto de recurso turístico, diferenciándolo de otros conceptos afines, por lo que surgen en las Leyes

---

<sup>101</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del Turismo: La reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, núm.45, vol I, 1996, pp. 348 y ss. Un elemento teleológico o finalista concretado en la capacidad para generar corrientes turísticas se encuentra en el art. 2,3 de la Ley de Turismo del País Vasco, afirmando que “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. A estos efectos, se entenderá por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio.” En términos similares, se expresaban las Leyes de Turismo de Asturias, Andalucía, Cantabria, Extremadura, Comunidad de Madrid, Galicia, La Rioja, Cataluña, Aragón y Navarra.

<sup>102</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Los conceptos objetivos del derecho del turismo : recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp. 205-227.

paralelamente las definiciones de actividad turística, empresa turística, establecimiento turístico o servicio turístico.

Para LENO CERRO<sup>103</sup> recurso turístico es “todo elemento natural, toda actividad humana o todo producto antropológico que pueda motivar un desplazamiento no lucrativo, cuyo móvil básico sea la curiosidad o la posibilidad de realizar una actividad física o intelectual”.

Además, CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜÉS<sup>104</sup> consideran que la noción de recurso turístico es extensible a todo bien o servicio que albergue la capacidad de incitar al viaje turístico, independientemente de la intensidad de flujo generado. Se trata de un concepto subjetivo, relativo y dinámico en el tiempo, puesto que estos autores consideran que, precisamente, son los factores humanos, tanto económicos, técnicos, culturales como políticos, los que caracterizan a una sociedad en distintos momentos históricos, y son los que determinan las preferencias de la demanda hacia uno u otro recurso turístico.

Como señala CORCHERO PÉREZ<sup>105</sup>, se debe destacar, al menos, dos aspectos en la definición de recurso turístico: el objeto y la función de los recursos turísticos. Además, la noción de recurso turístico puede aplicarse a todo bien o servicio que albergue la capacidad de incitar al viaje turístico, independientemente de la intensidad del flujo generado.

Señala TUDELA ARANDA<sup>106</sup> que los recursos turísticos son un elemento esencial del turismo, ya que generan la “corriente turística”, es decir, el desplazamiento que ocasiona la existencia del recurso turístico. El recurso turístico es un bien o actividad capaz de generar flujos de personas que van a ser consumidores de las actividades turísticas que existan en ese territorio. Es decir, la potencialidad de generación de corrientes turísticas se presenta como el

---

<sup>103</sup> LENO CERRO, F.: “Los recursos turísticos en un Proceso de Planificación: Inventario y Evaluación”, *Papers de turisme*, núm. 7, 1991, pp. 8 y ss.

<sup>104</sup> CALLIZO SONEIRO, J. y LACOSTA ARAGÜÉS, A.J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, op.cit., pp. 26-28. Concluyen estos autores que, para que un bien o servicio sea considerado como recurso es preciso un acto de explotación turística, además de la existencia de una demanda turística.

<sup>105</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 2, 2009, pp.49-85.

<sup>106</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.3, 1999, pp. 201-226.

elemento que, de forma central, marca el paso de la mera existencia de una manifestación o bien de interés a recurso turístico susceptible de centrar los esfuerzos públicos y privados de captación de turistas.

Según CALLIZO y SONEIRO<sup>107</sup>, los recursos turísticos son especialmente el soporte sobre la que se desarrolla la actividad turística. Éste soporte puede ser tanto la naturaleza, como la cultura, la historia, o los equipamientos para el ocio. Estos autores realizan una enumeración de los bienes que constituyen recursos turísticos, encontrándose entre los recursos turísticos habituales el mar, la playa, los ríos, las montañas, las murallas y castillos, las fiestas regionales, los campos de golf y los parques temáticos. Como puede observarse, destaca la amplitud de su concepto, pudiendo ser tanto bienes naturales, como los espacios naturales protegidos, o inmateriales, como las manifestaciones culturales.

NOGUEIRA LÓPEZ<sup>108</sup>, por su parte, aprecia la existencia de cierta confusión generalizada respecto a qué es un recurso turístico en sí mismo, puesto que en ocasiones no se considera recurso turístico la vivienda o el alojamiento turístico, exceptuando el caso de que se trate de un bien inmueble calificado como patrimonio histórico.

RAZQUIN LIZARRAGA<sup>109</sup> destaca tres aspectos en relación con este concepto legal de recurso turístico. Por un lado, los bienes: los recursos turísticos están formados por bienes materiales o inmateriales, de esta forma, un territorio tiene unos determinados valores que pueden producir una llamada de atención o de atracción para los ciudadanos. La existencia de una relación causa-efecto, así el valor de los bienes es el que provoca esa llamada de atención o atracción, lo que produce unos efectos en los turistas. Por último, un resultado, ya que el valor se transforma en turístico en cuanto genera una corriente turística.

---

<sup>107</sup> CALLIZO SONEIRO, J. ; LACOSTA ARAGÜÉS, A.J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, op.cit., pp. 28 y ss.

<sup>108</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.3, 1999, pp. 183-199.

<sup>109</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, pp. 39-72.

Los recursos turísticos transforman el territorio en que se asientan en destino turístico. De esta manera, los recursos turísticos encierran el valor turístico de un territorio o sociedad, siendo el factor causante del turismo, generando el desplazamiento de turistas. Por lo tanto, el recurso turístico es aquel bien capaz de atraer turistas, siendo no obstante lo importante de este nuevo concepto jurídico la apertura de un nuevo entendimiento que los poderes públicos van a hacer de la política turística.

A ello se añade la función de los recursos turísticos es la de generar corrientes turísticas, precisando de la conservación de los recursos turísticos y de la creación de nuevos. Así pues, el concepto de recurso turístico se encuentra en el núcleo de la oferta turística, al ser un instrumento para diseñarla y alcanzar los fines que deben guiarla. Es decir, la demanda turística depende de los atractivos de los recursos turísticos de cada territorio.

Los bienes que constituyen recursos turísticos es amplia, englobando bienes naturales y bienes inmateriales, tales como los elementos de la naturaleza y las manifestaciones culturales de todo tipo. Además, los recursos turísticos deben “generar corrientes turísticas”. Es decir, tener capacidad de originar el desplazamiento, movimiento y permanencia de personas fuera de su domicilio.

Desde un enfoque económico, un recurso turístico es solamente aquel en que su oferta se encuentre estructurada profesionalmente, existiendo iniciativas con estructuras empresariales de explotación, así como el recurso con una demanda de mercado real o potencial.

Para CALLIZO y LACOSTA<sup>110</sup> la noción de recurso turístico es extensible a todo bien o servicio que albergue la capacidad de incitar un viaje turístico, independientemente de la intensidad del flujo generado. Se trata pues, de un concepto subjetivo, relativo y dinámico en el tiempo, al tratarse de factores humanos, ya sean económicos, técnicos, culturales o políticos,

---

<sup>110</sup> LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., CALLIZO SONEIRO, J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Ejemplar dedicado a: Regimén jurídico de los recursos turísticos nº 3 extra, 1999, pp.28 y ss.

que caracterizan a una sociedad en distintos momentos históricos, determinando las preferencias de la demanda hacia uno u otro recurso turístico.

Asimismo, consideran que para que un bien o servicio sea considerado como recurso turístico no basta con la atracción ejercida sobre la demanda, sino que es preciso que medie un acto de explotación turística para que sea tenido como tal.

TUDELA ARANDA<sup>111</sup> considera que la presencia legislativa del concepto de recursos turísticos es reflejo de un cambio cualitativo en la política turística y que la función que se atribuye como generadores de flujo turístico lo sitúa en el centro de dicha política. La evolución de tal concepto es demostración y expresión de los cambios acaecidos en el mundo del turismo.

El concepto de recurso turístico se ha ido transformando, debido a la modificación y diversificación de los hábitos de ocio de los ciudadanos en los países desarrollados, lo que ha permitido potenciar nuevos recursos turísticos, a los que se unen al aún pujante recurso “sol y playa” de décadas anteriores. Por ello, se produce una revalorización de los recursos turísticos tradicionales, respondiendo a la necesidad de nuevos patrones de sostenibilidad en los destinos turísticos ya existentes. Además, en la actualidad los turistas buscan nuevas actividades turísticas centradas en recursos menos masificados, dentro del turismo deportivo, de aventura, cultural y natural. Por ello, se generan nuevas fórmulas de atracción de turistas, en base a recursos no explotados.

Estas tendencias favorecen la diversificación de los recursos turísticos para satisfacer las demandas de los turistas. Según LATIESA, VELA Y PANIZA<sup>112</sup> “desde hace algunos años se vienen observando cambios en lo demanda que dirigen al mercado turístico por la senda de la diversificación, la desconcentración y la desestacionalización”.

---

<sup>111</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm 45 , I, 1996, pp.348 y ss.

<sup>112</sup> LATIESA RODRÍGUEZ, M., VELA TORRES, M., PANIZA PRADOS, J.L.: “Diversificación de productos turísticos: el turismo deportivo”, *IV Congreso de Turismo Universidad y empresa, la diversificación y la desestacionalización del sector turístico*, BLANQUER CRIADO, D. (dir.), Valencia 2002, pp. 23 y ss.

Esta diversificación se emplea tanto como fórmula de reconversión de destinos masificados, como para la consolidación de destinos turísticos nuevos.

En los destinos turísticos ya existentes, frente a destinos competidores, se intenta reforzar el atractivo del destino turístico consolidado mediante la ampliación de una nueva oferta de recursos. Además, los destinos de sol y playa pretenden hacer frente a los problemas de la estacionalidad y la competencia mediante una oferta de precios más ajustados, potenciando recursos complementarios como los campos de golf, los parques temáticos y los eventos culturales.

Por otra parte, la incipiente industria turística tiende a asentarse en áreas geográficas menos turísticas, ofertando recursos turísticos minoritarios, pero interesantes a nivel de ingresos. Es el caso del turismo rural o la creación de conjuntos arquitectónico-culturales. Esta tendencia se debe a un cambio en los modelos de consumo debido a los cambios económicos, sociales y laborales. Los flujos turísticos se siguen concentrando en periodos vacacionales, si bien se aprecia un acortamiento en la duración de los días de estancia de los turistas y un aumento anual del número de viajes efectuados. Ello favorece una mayor variación en los destinos, para disfrutar en los puentes vacacionales de la actividad laboral.

### **II.1.2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE RECURSO TURÍSTICO.**

La delimitación conceptual del recurso turístico no se encuentra exenta de dificultades, debido a la necesidad de establecer tipologías y clasificaciones, atendiendo a variables de diversa índole, con criterios de carácter subjetivo. De todos modos, para comprender el alcance y contenido de la ordenación de los recursos turísticos al analizar la normativa autonómica existente en la materia, resulta obligado detenerse en la conceptualización de los recursos turísticos.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS<sup>113</sup> señala que el fomento y promoción de los recursos turísticos hace referencia no solo a las acciones de planificación, promoción y fomento del turismo, sino también de la actividad turística empresarial. Y es que, la actividad turística, el turismo en general, requieren un estímulo para provocar el desplazamiento de personas que caracteriza la actividad turística. Ese estímulo puede ser diverso y el objetivo la política turística es su promoción y mantenimiento.

El recurso turístico es el componente central que motiva a los turistas y excursionistas a visitar un lugar. La delimitación conceptual de los recursos turísticos es esencial para conformar el inventario turístico y proponer las actividades turísticas. RAMÍREZ BLANCO<sup>114</sup> definía ya a los recursos turísticos como: “*Aquellos elementos naturales, objetos culturales o hechos sociales que mediante una adecuada y racionada actividad humana, pueden ser utilizados como causa suficiente para motivar el desplazamiento turístico*”.

En esta definición se pueden comprobar tres elementos en la consideración del recurso turístico. En primer lugar, los elementos del entorno natural, y estos pueden ser especies de fauna y flora, o ríos, o playas, es decir, cualquier componente del medio ambiente, al recurso natural, puede convertirse en atractivo turístico. En segundo lugar, los recursos culturales, que engloban las edificaciones y construcciones típicas. Y finalmente, los hechos sociales, circunstancias que por el interés que los turistas prestan al destino, inducen al turista a visitar el lugar.

DEFERT<sup>115</sup>, como creador de la metodología TIRAT, considera que toda actividad turística se apoya en algún recurso. De esta forma, cuanto más variados sean éstos, más posibilidades de opción se ofrecen a la demanda turística. De ahí el interés de ofertar un mayor volumen de recursos turísticos, aún total o parcialmente inéditos o potenciales, siempre con el convencimiento de que hay que proteger y conservar este patrimonio turístico natural o cultural.

---

<sup>113</sup> ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M. L.: “La promoción de los recursos turísticos”, *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, coord. por Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ, Santiago PRADOS PRADOS, 2008, pp. 183-220.

<sup>114</sup> RAMÍREZ BLANCO, M.: *Teoría general del turismo*. México segunda edición, editorial Diana, 1940. pp. 61 y ss.

<sup>115</sup> Véase DEFERT, P.: “Essai de formulation d'une Typologie Intégrée des Ressources et Activités Touristiques (TIRAT)” *Méthodes et Recherches Touristiques*; Public, de l'A.I.E.S.T., Berna, 1972.

Según TUDELA ARANDA<sup>116</sup> la presencia legislativa del concepto de recursos turísticos es un reflejo del cambio cualitativo en la política turística, situándolos en el centro de dicha política la función que se les atribuye de generadores de flujo turístico. También para NOGUEIRA LÓPEZ<sup>117</sup>, el concepto de recurso turístico se trata de un concepto expansivo caracterizado por su capacidad de generación de los flujos turísticos.

### **II.1.2.1. DIFERENCIAS ENTRE EL RECURSO TURÍSTICO Y EL PRODUCTO TURÍSTICO**

Una vez analizado el concepto de recurso turístico se ha de diferenciarlo de otro concepto afín, como es el concepto de “producto turístico”. No son precisos los límites conceptuales entre los productos turísticos y los recursos turísticos, debido, sobre todo, a la dificultad de clasificar los recursos turísticos, lo que dificulta el establecimiento de tipologías adecuadas. Sin embargo, a su vez, esta característica, facilita la búsqueda de nuevas sinergias entre productos contrapuestos.

Además, se debe tener en cuenta que sobre un mismo espacio pueden superponerse varios productos, sobre un recurso compartido, como ocurre en la montaña, donde se produce una superposición de productos, con varias posibilidades de uso, generando diferentes modalidades turísticas como el ecoturismo, turismo de nieve, turismo rural, y el turismo de salud.<sup>118</sup>

En este sentido CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜÉS<sup>119</sup> señalan como esta estrecha interrelación, además de contribuir a la indefinición de los límites entre productos, lleva a una

---

<sup>116</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 45-I, 1996, págs. 291 y ss.

<sup>117</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Los conceptos objetivos del derecho del turismo. Recurso turístico y actividad turística” *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ed. Cortes de Aragón, 2006, pp. 207-226.

<sup>118</sup> GARCÍA HENCHE, B.: “Características diferenciales del producto turismo rural”, *Cuadernos de turismo*, núm. 15, 2005, pp. 113–133. Por tanto, la diferencia entre recurso turístico y producto turístico se basa en que mientras un recurso turístico puede ser innumerable, los productos turísticos, que generalmente provienen de tal recurso, son más limitados.

<sup>119</sup> CALLIZO SONEIRO, J. y LACOSTA ARAGÜÉS, A.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, 1999, pp. 26 y ss.



generalización errónea, pero bastante común, que consiste en colgar la etiqueta de producto turístico a cualquier espacio, alojamiento, atracción o actividad relacionada con el turismo, olvidando que la noción de producto tiene mucho más que ver con la distinción de tipos de turismo.

Según IVARS,<sup>120</sup> una definición actual de producto turístico se encuentra en KOTLER, que lo define como “todo aquello que puede ser ofrecido al mercado turístico para satisfacer un deseo o una necesidad turística”. Para CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜÉS<sup>121</sup> la noción clásica identifica el producto turístico con la “propuesta de viaje organizado con el fin de disfrutar de un determinado destino o actividad, y en torno al cual se reúnen una serie de prestaciones y servicios de transporte, alojamiento, restauración, grupo organizado, animación, seguros, asistencia.”

MARCHENA GÓMEZ et al.<sup>122</sup> hace pivotar el concepto de recursos turísticos sobre la base del territorio, considerando la “salud del territorio” uno de los factores claves de la competitividad turística. Para este autor, es la calidad del funcionamiento del territorio el elemento indispensable para la atracción de los flujos turísticos. Según MARCHENA GÓMEZ et al., el entorno debe contar con la promoción de un desarrollo ordenado, sistemático y sostenible de la actividad turística en el espacio, la selección de proyectos que identifiquen las ubicaciones más adecuadas, la preservación de los recursos turísticos naturales y culturales, y la adecuación entre la viabilidad económica y la ubicación territorial de los proyectos turísticos concretos.

IVARS<sup>123</sup> perfila el concepto de producto turístico, apreciando que al contrario de lo que ocurre con los recursos turísticos, el número de productos turísticos es bastante restringido. El producto se organiza en torno a la existencia de un recurso o recursos complementarios, la

---

<sup>120</sup> IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Ed. Síntesis/Agencia Valenciana de Turismo, 2003, pp. 27 y ss.

<sup>121</sup> CALLIZO SONEIRO, J., y LACOSTA ARAGÜÉS, A.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1999, núm.3, pp. 28- 30.

<sup>122</sup> MARCHENA GÓMEZ, M.; ROSABAL, P.; SALINAS CHÁVEZ, E.; FERNÁNDEZ, B.: “Planificación y desarrollo del ecoturismo”, *Estudios turísticos*, núm. 119-120, 1993, pp. 39-58.

<sup>123</sup> IVARS BAIDAL, J.A.: *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Agencia Valenciana de Turismo, 2003, págs. 27 y ss.

creación de infraestructuras y conexiones que permitan el acercamiento entre los focos emisor y receptor, la construcción de unos equipamientos pensados para la explotación turística de los recursos y, por último, el lanzamiento publicitario de una imagen que tome los elementos anteriores y los presente mostrando su faceta más amable para captar la atención del turista.

La competitividad de los productos turísticos depende de la imagen, la organización, la calidad y la sostenibilidad del destino geográfico en general. Por ello, como destaca BLANCO PORTILLO<sup>124</sup> con relación al producto ecoturismo, se debe tener en cuenta los elementos capaces de satisfacer una experiencia de viaje. Para este autor, los elementos fundamentales son tanto los recursos turísticos, - considerados como la base sobre la cual se fundamenta la actividad turística-, así como las infraestructuras, los servicios básicos y los equipamientos turísticos, resultando el producto turístico en el destino geográfico, la suma de estos tres elementos. La calidad ambiental y territorial del destino turístico es un factor decisivo, en asociación con otros factores fundamentales en el mercadeo turístico como la promoción, la distribución y el precio.

#### **II.1.2.2. DISTINCIÓN DEL CONCEPTO DE RECURSO TURÍSTICO DEL CONCEPTO DE DESTINO TURÍSTICO Y MARCA TURÍSTICA.**

Considera SOLÁ CLIMENT<sup>125</sup>, que el destino turístico no ha recibido la atención que merece. Como señalan ANTON CLAVÉ, y DURO MORENO,<sup>126</sup> tradicionalmente el destino turístico ha sido definido, de forma simplista, bien como sinónimo del producto o bien como sinónimo de lugar en donde se produce y consume turismo.

---

<sup>124</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “El club de producto Ecoturismo en España: un método para su configuración y evaluación”, *Estudios turísticos*, vol. N°. 187, 2011, pp. 59-106.

<sup>125</sup> SOLÁ CLIMENT, R.: “Gestión del destino turístico comunidad valenciana a través del estudio de las marcas turísticas utilizadas en las campañas de publicidad televisivas”. *Revista de análisis turístico*, 2009, núm 8 , pp. 19-32.

<sup>126</sup> ANTON CLAVÉ, S.; DURO MORENO, J. A.: “Innovación turística en España: retos de la política turística, gobernanza de los destinos y desarrollo de sistemas territoriales de innovación”, *Estudios turísticos*, núm.185, 2010, pp. 7-32.

En verdad, cuando se refiere a un destino turístico se habla de una zona o área geográfica que es visitada por el turista, y cuenta con alguna forma de delimitación, o bien sea de naturaleza física, o bien de un contexto político o de percepción por parte del mercado. La calidad de la información turística del destino turístico, a juicio de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ <sup>127</sup>, es fundamental para la demanda turística. De hecho, el destino es el ámbito en donde se realizan las actividades turísticas, y donde se producen los efectos geográficos, sociales, económicos y culturales del turismo.

No obstante, desde el punto de vista empresarial, tanto estratégico como organizativo, el destino lo constituyen las relaciones que se edifican entre el conjunto de unidades productivas que participan en la actividad turística.<sup>128</sup> En el caso de España, este país ocupa el séptimo puesto como destino que los turistas desean visitar, siendo los principales atractivos más valorados de España como destino turístico su vida nocturna, su riqueza artística y cultural y su gastronomía.<sup>129</sup>

Según BARRADO TIMÓN<sup>130</sup>, el destino se conforma como un subsistema en el espacio secante entre dos sistemas más amplios, el sectorial-turístico y el geográfico, y como tal participa en parte de ambos y debe ser interpretado, planificado y gestionado atendiendo a sus elementos individuales, pero fundamentalmente a las interacciones que entre esos elementos se producen.

---

<sup>127</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen. “El derecho a la información sobre el destino turístico”. *Revista andaluza de Derecho del turismo*. Núm. 4. Junio. 2010, pp. 187 y ss.

<sup>128</sup> Véase AGUILÓ PÉREZ, E. L. VALDÉS PELÁEZ, V. RUIZ VEGA, A.: *Turismo y promoción de destinos turísticos : implicaciones empresariales*, vol. Volume 6 of Colección Cursos de Verano Series, Universidad de Oviedo, 1996.

<sup>129</sup> Lo asegura el Country Brand Index 2007, un estudio que realizan cada año Future Brand y Weber Shandwick, y en el que se encuesta a más de 2600 viajeros internacionales para conocer cuál es el estado de salud del marketing de marca o *branding* de una serie de países y así poder determinar cuáles son las 10 mejores marca-país. Si bien de este último estudio se desprende una tendencia interesante, como es el cambio de marca del habitual “destino de sol y playa” a un concepto mucho más urbano, con especial relevancia de ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla o Bilbao, y por lo tanto de sus provincias y regiones también. Por delante de España, se encuentran Canadá, Italia, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Australia, que repite como la *marca-país* mejor valorada por los viajeros de todo el mundo. Por debajo, Nueva Zelanda, Grecia y Japón, si bien países como Croacia, China y los Emiratos Árabes Unidos, figuran como destinos.

<sup>130</sup> BARRADO TIMÓN, D.A.: “El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial” *Estudios turísticos*, núm. 160, 2004, pp. 45-68.

El concepto de destino turístico aparece generalmente en la legislación autonómica vinculado a la acción de fomento y promoción. Si bien es cierto que la aprobación de las leyes generales de ordenación del turismo fortalece el tratamiento unitario de cada Comunidad Autónoma como destino turístico, sin embargo, en la mayoría de ellas no se recoge una definición de *destino turístico*, ni de *unidad de destino*, ni se hace alusión a este. Ahora bien, ni en la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco ni en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, y tampoco en la riojana, se encuentra referencia alguna al destino turístico.

Sí existe una mención expresa en la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo de Asturias a la consolidación del destino turístico nacional e internacional.<sup>131</sup> Además, en la legislación asturiana, el art. 56 de la Ley de Turismo de Asturias, Ley 7/2001, de 22 junio, se refiere al concepto de *Destino Turístico Integral*, de forma que el territorio del Principado de Asturias en su conjunto se considera como destino turístico integral, con tratamiento unitario en su promoción fuera del mismo, con el objeto de fortalecer la imagen turística de Asturias..

El concepto de *Destino Turístico Integral* nosólo se recoge contempla en la legislación asturiana, sino también en la legislación aragonesa. En el artículo 64 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, Texto Refundido de la Ley de ordenación del turismo, se considera a Aragón como *Destino Turístico integral*.<sup>132</sup>

En las Islas Baleares, en el art. 1 b) de la Ley 8/2012, de 19 julio, de Turismo de las Islas Baleares habla de promocionar las Islas Baleares como “destino turístico de referencia en el mar Mediterráneo”, atendiendo a su singularidad insular y su realidad cultural, medioambiental, económica y social, impulsando la desestacionalización y potenciando los valores propios de identidad de cada una de las Islas.

Excepcionalmente, en la Ley 3/1998, de 21 mayo, de promoción y ordenación del turismo en la Comunidad Autónoma valenciana se refiere al Destino turístico como uno de los requisitos para alcanzar la condición de municipio turístico.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup>El artículo 4.2.a) del la ley del Principado de Asturias Ley 7/2001, de 22 de junio señala como objetivo fundamental a alcanzar a través de las líneas básicas de actuación diseñadas en la Ley, la consolidación del Principado de Asturias como uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional e internacional.

<sup>132</sup> De esta forma, Aragón en su conjunto se considera, a los efectos de esta Ley, destino turístico integral, cuyos recursos y servicios requieren un tratamiento unitario en su promoción fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. Además, la promoción de esta imagen deberá integrar la diversidad de los destinos turísticos de Aragón.

<sup>133</sup> Concepto de Municipio Turístico Artículo 25. Uno. “Podrán alcanzar la consideración de municipio turístico de la Comunidad Valenciana aquellos que puedan identificarse con alguno de los siguientes supuestos: Destino Turístico. Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.”

De forma general, en las leyes autonómicas de ordenación del turismo se hace una mención, entre las finalidades y objetivos, a potenciar el destino turístico. Así, en el art.4.1 de la Ley 8/1999, de 26 mayo, de Turismo de Castilla-La Mancha refiere, entre los fines de esta ley, el potenciar y consolidar la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha como uno de los principales destinos turísticos de interior, considerando para ello a la Comunidad Autónoma en su conjunto, como *destino turístico singular y diferenciado*, que tendrá un tratamiento unitario en su promoción fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

El concepto de “unidad de destino turístico” es un concepto unido a la actividad promocional y de repercusiones mercantiles, siendo un Principio rector que vincula a la Administración pública correspondiente y que obliga a adoptar las medidas normativas necesarias para su consolidación. El concepto de “unidad de destino turístico” se recoge de forma expresa en el artículo 3º de la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, al señalar que: “A los efectos de esta Ley, Canarias, en su conjunto, se considera como una *unidad de destino turístico*, con tratamiento unitario en su promoción fuera del Archipiélago.” La consecuencia de esta declaración es la consideración de la imagen de Canarias, cada una de sus islas y la de los núcleos turísticos como un bien colectivo protegido por la Ley.

También la Ley 7/2011, de 27 octubre, del Turismo de Galicia, habla de Galicia como *destino único y diferencial*, y en el art. 20 refiere, dentro de los objetivos generales, “hacer del destino Galicia un referente turístico internacional” y el art. 90 habla de promocionar la imagen de Galicia como *destino turístico de calidad*.

De igual forma, en el Artículo 25 de la Ley de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, Ley 2/2011, de 31 enero, en la definición de Promoción turística se habla de promover campañas para difundir y potenciar a Extremadura como *destino turístico de calidad*. Y también se vincula el concepto de destino a la creación de marca, de esta manera, en la misma ley extremeña, en el Artículo 28.1 se refiere a “Extremadura como marca turística” , afirmando que en la promoción de los recursos turísticos se impulsará la proyección interior y

exterior del Destino Extremadura como marca turística global y de calidad que integra y respeta las demás marcas turísticas extremeñas.<sup>134</sup>

AVILA y BARRADO TIMON<sup>135</sup> consideran que la sociedad actual ya demanda servicios directamente relacionados con la actividad turística. Las expectativas y demandas de los clientes en cuanto a actividades, servicios, productos y servicios de transporte, pero también por políticas y decisiones estrictamente turísticas. Así ocurre en el caso de la creación de la marca unitaria. En la decisión de desarrollar una política turística sobre una “marca”, se baraja la opción de desarrollar y promocionar de forma individualizada un destino turístico.

Con la aprobación de las leyes generales de ordenación del turismo se favorece el tratamiento unitario de cada Comunidad Autónoma como destino turístico, si bien en la mayoría de ellas no se recoge una definición de *marca*, ni de *unidad de destino*. Ya en la derogada Ley extremeña, Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo derogada en julio de 2011 por la Ley 2/2011 de 31 de enero de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura<sup>136</sup>, se hacía una alusión a la *marca Extremadura*, identificado con el concepto de “unidad de destino”.

En la Ley Foral de Turismo de Navarra de 2003, Ley Foral 7/2003, de 14 febrero, se habla de Navarra como Destino turístico, en cumplimiento de la Resolución del Parlamento de Navarra de 24 de mayo de 2000. De hecho, entre los fines de esta Ley Foral, enumerados en el art. 3 b), se recoge el promover la Comunidad Foral de Navarra como Destino Turístico. Para ello, tal y como se recoge en el art. 4 a) , Navarra, como destino turístico, tendrá un

---

<sup>134</sup> Además, en el Art. 28.2. de la Ley extremeña 2/2011 se establece que “ La Administración de la Junta de Extremadura promocionará la imagen del Destino Extremadura como marca turística en los mercados que considere adecuados, reflejando la pluralidad de la oferta turística de la Comunidad Autónoma.”

<sup>135</sup> ÁVILA BERCIAL, R.; BARRADO TIMÓN, D.A.: “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”. *Cuadernos de turismo*, 2005, vol. 15, pp. 27-43.

<sup>136</sup> Ahora el artículo 67.2 del nuevo texto de la Ley de Extremadura, Ley 2/2011 señala solamente que “en las ediciones de material turístico financiadas total o parcialmente con fondos públicos, que tengan como destino el mercado nacional o internacional, figurará la palabra Extremadura en lugar destacado”.

tratamiento unitario en su promoción, aglutinando el potencial que por su diversidad posee la Comunidad Foral de Navarra.

También se habla de Destino turístico en la Ley del Turismo de Andalucía, Ley 13/2011, de 23 diciembre, siendo objeto y finalidad de esta ley, como señala el art. 1.2, b) La promoción de Andalucía como destino turístico, atendiendo a la realidad cultural, medioambiental, económica y social, favoreciendo la desestacionalización y garantizando el tratamiento unitario de su marca turística. También se hace referencia al Destino Turístico, en relación con la promoción de los recursos turísticos en el Título VI, Capítulo I, incluyendo en el artículo 55, en la definición de promoción turística, el favorecer el conocimiento del Destino Andalucía.

De igual forma, incidiendo en el tratamiento unitario del destino turístico de Canarias, en el Artículo 3 de la ley canaria 7/ 1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de las Islas Canarias. A los efectos de esta Ley, Canarias, en su conjunto, se considera como una *unidad de destino turístico*, con tratamiento unitario en su promoción fuera del Archipiélago. En esta ley, destaca la concepción de Canarias, como unidad de destino, de la que se infiere la especial protección de su imagen, como bien colectivo recogido en el artículo 30, incluso tipificándose como infracción muy grave, los atentados y acciones perjudiciales para la misma, según refiere el artículo 75.7.

Con relación a la Comunidad Autónoma de Cantabria, sólo se menciona en la Exposición de Motivos de la Ley de Turismo de Cantabria Ley 5/1999, de 24 marzo, al referirse como objetivo de la ley la potenciación de la Comunidad Autónoma de Cantabria como destino turístico. También la Ley 12/2013, de 20 diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, habla en su art.9 de potenciar el destino turístico Región de Murcia en el mercado nacional e internacional.

En la Ley 14/2010, de 9 diciembre, de Turismo de Castilla y León, se hace referencia a la marca turística “Castilla y León”, como *destino turístico global*, en el capítulo III, dedicado a la promoción e información turística. De igual forma, se hace referencia al destino turístico global en la Ley 13/2002, de 21 junio, de Turismo de Cataluña, destacando la voluntad de promover la realidad de Cataluña como marca turística o destino turístico global. Así se recoge, entre las finalidades del art. 3 k) el promover la realidad de Cataluña como marca turística y garantizar su tratamiento unitario, como oferta o destino turístico global, en la difusión de los recursos turísticos del país. Es más, hay una referencia expresa al destino turístico con relación a los recursos turísticos esenciales en el art. 5, al señalar que estos recursos turísticos esenciales

contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico.

### **II.1.2.3. INCLUSION DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LOS CONCEPTOS DE OFERTA TURÍSTICA Y ACTIVIDAD TURÍSTICA.**

La primera referencia a la oferta turística se recoge en el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, sobre medidas de ordenación de la oferta turística, normativa pionera en la regulación del turismo en España. Sin embargo, este texto no ofrecía definición expresa de oferta turística, conteniendo preceptos relativos a aspectos territoriales, competenciales y empresariales de la actividad turística. TUDELA ARANDA<sup>137</sup>, considera que es como si la expresión de referencia hubiese sido utilizada como lugar común de entendimiento, pero sin ánimo normativo alguno. Para este autor, la lectura de esta norma no facilitaba la distinción entre los conceptos de oferta turística y actividad turística, conceptos que expresan realidades distintas, debiendo ser diferenciados en una adecuada ordenación jurídica del turismo.

En la memoria de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco se distingue expresamente la actividad de la oferta, ofreciendo la siguiente definición de esta última: “Conjunto de recursos, infraestructuras, equipamientos y servicios que permite captar turistas.”<sup>138</sup> En el art. 3.1 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco, señala entre sus fines la ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad y la armonización de los servicios, equipamientos e

---

<sup>137</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del Turismo: La reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm.45, vol I, 1996, pp. 348 y ss.

<sup>138</sup> Según Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco “los recursos tienen potencialidad para generar corrientes turísticas, pero la calidad del producto, es decir, de la oferta, y, en consecuencia, su virtualidad, habrá que medirla desde parámetros diversos y complementarios, como nivel de prestaciones de los establecimientos, contexto medio ambiental, paisajístico y urbano y el nivel alcanzado por las infraestructuras y los servicios públicos”. La actividad turística era definida como la desarrollada por los sujetos turísticos: los usuarios y las entidades empresariales y no empresariales a las que hace mención la Ley.



instalaciones turísticas con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente.<sup>139</sup>

Para TUDELA ARANDA<sup>140</sup> la oferta turística va a ser un concepto de mayor alcance que el de actividad turística. Este autor reduce el ámbito de aplicación del concepto de *turismo* a la “actividad turística”, quedando el concepto de “oferta turística” al servicio de la dimensión económica y social del turismo. Por tanto, el concepto de *oferta turística* no comprende sólo las actividades estrictamente turísticas, sino que hace referencia al conjunto formado por esas actividades y por las infraestructuras y servicios necesarios para su desarrollo, puesto que la actividad turística son las acciones desarrolladas por los sujetos turísticos. También aparece mencionado el concepto de *oferta turística* en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, dónde se identifica con el conjunto de actividades desplegadas por las empresas turísticas.

En la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias no se diferencian claramente los conceptos, de forma que el concepto de “actividad turística” es considerado como “la actividad desplegada por las empresas turísticas”, y también como “las condiciones de todo tipo en las que las citadas empresas van a desarrollar su actividad”. Para TUDELA ARANDA<sup>141</sup>, la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias en principio diferencia con claridad ambos conceptos, no es del todo coherente con la distinción, haciendo dificultosa cualquier precisión. Es cierto que la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias parece utilizar el concepto de “oferta turística” como sinónimo de actividad turística en sentido estricto, ya que, tras una declaración general en el artículo 1º, considerando como objeto de la Ley, “la mejora, aprovechamiento y protección de la oferta turística”, el

---

<sup>139</sup> En el art. 3.3 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco se habla de “acomodación y planificación de la oferta turística a las exigencias de la demanda actual y potencial.”

<sup>140</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del Turismo: La reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, núm.45, vol I, 1996, pp.348 y ss.

<sup>141</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del Turismo: La reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, núm.45, vol I, 1996, pp.348 y ss. En el mismo sentido, la rúbrica del Capítulo III del citado Título II, es “ordenación particular de la oferta turística, por tipos de actividad, regulándose en el mismo las distintas actividades turísticas de carácter empresarial.

término se traslada a la rúbrica del Capítulo II del Título II, “ordenación general de la oferta turística”.

En la Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias parece identificar la actividad turística con la actividad de las empresas turísticas, obviando el concepto de oferta turística.<sup>142</sup> En cambio, en la Ley 2/2011 de 31 de enero de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura, siguiendo el modelo del texto vasco, vincula la oferta turística a la corrección de las deficiencias de infraestructuras y servicios, regulando las empresas turísticas de forma ajena a este concepto.<sup>143</sup>

En la mayoría de las normas autonómicas de ordenación de los recursos turísticos, el concepto de actividades turísticas se equipara al de empresas turísticas. De esta forma, la mayoría de las normas autonómicas regulan la clasificación de empresas y establecimientos que realizan actividades turísticas y su régimen jurídico. Para NOGUEIRA LÓPEZ<sup>144</sup>, el concepto de actividad turística que recogen las leyes autonómicas tiene unos rasgos menos definidos que el de recurso turístico. Para esta autora, es evidente que la actividad turística comprende aquellas que se realizan en régimen mercantil, y que implican la prestación de servicios mediante un precio y otro conjunto de actividades de prestación de servicios gratuitas, o de mero disfrute de bienes relacionados con el turismo. Se trata de cualquier tipo de servicio que tenga relación con el movimiento de turistas, abarcando actividades públicas y privadas, y actividades sujetas a precio o gratuitas. Así, se recoge en el art.2.d) de la ley catalana, al definir la actividad turística

---

<sup>142</sup>La Ley 7/2001 de turismo del Principado de Asturias identifica la regulación de la actividad turística con la desplegada por los sujetos turísticos, incluyendo en ellos, además de las empresas, las profesiones turísticas y a los usuarios turísticos en el Título I, “De la ordenación de la actividad turística.

<sup>143</sup> Así, en el Artículo 23.1 habla de la diversificación de la oferta turística, afirmando que la Junta de Extremadura impulsará la segmentación de la oferta turística de Extremadura, priorizando las siguientes áreas y actividades: a) Turismo rural y agroturismo, b) Turismo de naturaleza, c) Turismo cultural e histórico-artístico, d) Turismo de negocios, congresual y de incentivos, e) Turismo gastronómico, f) Turismo social, g) Turismo termal, h) Turismo educativo, i) Turismo idiomático, j) Turismo deportivo. Y en el Artículo 15.1, con referencia a los Objetivos generales de la Administración, afirma que, con carácter general, las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística extremeña.

<sup>144</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Los conceptos objetivos del derecho del turismo: recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón, 2006, pp. 205-227.

como “los servicios y actuaciones dirigidas a los usuarios turísticos y el conjunto de actuaciones públicas o privadas de ordenación y promoción del turismo”.

### **II.1.3. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LA LEGISLACION TURISTICA ESPAÑOLA.**

Como recuerda CALONGE VELÁZQUEZ,<sup>145</sup> el ordenamiento jurídico español postconstitucional comienza a establecer ordenaciones de carácter general sobre el turismo y de forma paralela, se lleva a cabo la definición y delimitación técnico-jurídica de sus elementos principales, tales como la actividad turística, los recursos turísticos, los servicios, empresas y establecimientos turísticos, el usuario turístico, etc. Todos ellos son términos utilizados de forma reiterada tanto en el campo del Derecho privado, como del Derecho público, sin una concreción técnico jurídica de tales conceptos.

Desde las primeras leyes generales de ordenación del turismo de las Comunidades autónomas, se puede observar cómo en algunas de las Comunidades Autónomas inicialmente la regulación de la materia turística se dedicaba básicamente a regular la clasificación de establecimientos y al régimen sancionador turístico. Tal y como constata GALLARDO CASTILLO<sup>146</sup> en un análisis de las legislaciones previas a la ordenación generalizada de recursos turísticos, en un primer momento no aparecía mencionado el concepto de recurso turístico, sino el de actividad turística.

Según TUDELA ARANDA<sup>147</sup>, el término de recurso turístico no es estrictamente novedoso, aunque sí lo es su utilización consciente. Aunque se sobreentendiese en ocasiones, la legislación estatal parecía desconocerlo. En cambio, desde la legislación autonómica se le ha

---

<sup>145</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “Aproximación al estudio del sector público turístico”, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, 2000, pp.3071-3092.

<sup>146</sup> GALLARDO CASTILLO, M<sup>a</sup>. J.: “La ordenación jurídico-administrativa del turismo”, *RAAP*, núm. 25, 1996, pp.37-58.

<sup>147</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45, vol.1, 1996, pp. 291-350.

dado referencia expresa, si bien no de forma sistemática ni generalizada. De esta forma, se encuentra que en algunas normas autonómicas reguladoras del turismo se ha omitido este concepto, y en otras leyes autonómicas de ordenación del turismo únicamente se menciona al “recurso turístico”, con una breve definición de este elemento fundamental de la política turística.

Desde el Estatuto Ordenador de 1965 a esta parte, se ha tratado de diferenciar entre lo “turístico” y “no turístico”, en relación con los recursos, empresas, establecimientos y servicios, turísticos, puesto que esta consideración es imprescindible antes de realizar una clasificación dogmática o con efectos meramente didácticos, por sus consecuencias jurídicas.

Las leyes autonómicas vigentes en la actualidad, prefieren partir de la definición elaborada por la ley vasca de recurso turístico, de forma que coinciden en conceptualizarlo como aquellos bienes materiales e inmateriales, naturales o no, que puedan generar corrientes turísticas, de manera que, en un principio, puede constituir recurso turístico todo cuanto sea capaz de generar esas corrientes turísticas. Para TUDELA ARANDA<sup>148</sup> una de las novedades de la legislación turística autonómica ha sido el establecer como principio normativo la “creación” de recursos turísticos. Un concepto amplio de recursos turísticos se encuentra en el artículo 25 de la Ley Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, dónde se afirma que constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativo de servicios y cualquier otra participación de los de las empresas turísticas.”

Según CORCHERO PÉREZ y SANDIN MORA<sup>149</sup>, en la normativa autonómica la regulación de los recursos turísticos llega tanto a su ordenación como a su fomento y promoción. Por consiguiente, llegan a la conclusión de que la ordenación de los recursos turísticos se desarrolla

---

<sup>148</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, op. cit. pags. 201-226.

<sup>149</sup> CORCHERO PÉREZ, M.; SANDÍN MORA, L.: “La regulación de los recursos turísticos: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad administrativa*, núm.47, 2002, pp. 1289-1325.

en un triple ámbito: en el ámbito de la protección, conservación y mejora, en el ámbito del aprovechamiento y, por último, en el ámbito de la creación.

Como señala TUDELA ARANDA<sup>150</sup>, la confusión entre recurso turístico y servicio o establecimiento turístico se evidencia en varios preceptos de la legislación turística autonómica, a pesar del propósito del legislador autonómico por delimitar conceptos afines al de recurso turístico.

Como destaca BOUAZZA ARIÑO<sup>151</sup>, una de las finalidades de la derogada Ley 12/1999, de Turismo de Andalucía va a ser la delimitación conceptual para acotar su ámbito de aplicación, estableciendo un catálogo de conceptos básicos en la materia, como concepto central en materia de planificación turística: el concepto de recurso turístico, en su art. 2. De igual forma, en la vigente Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía se contempla entre las finalidades de la Ley, en el art. 1 d) , la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad.<sup>152</sup> Esta nueva legislación recoge una definición expresa de recurso turístico en el art.2 b) “Recurso turístico: cualquier bien o manifestación diversa de la realidad

---

<sup>150</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del Turismo: La reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm.45,vol I, 1996, pp. 348 y ss. Y es que, aunque se emplee como criterio diferenciador el mencionado elemento teleológico, en tres de las definiciones del recurso turístico encuentra este autor elementos extraños a dicha delimitación. Así, en el art. 25 de la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria se incluye como recurso turístico “la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas”. En el Artículo 2,a) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se habla de la “la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos”. Y en el artículo 35 de la Ley Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero de Turismo de Navarra “la infraestructura de alojamiento y de restauración y cualquier otra aportación de las empresas turísticas”. Por su parte, el Art. 2,c) de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja hace referencia a la consecuencia económica que supone el aprovechamiento de los recursos turísticos, sin otro elemento diferencial: Los bienes y el patrimonio cultural y natural que pueden generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad.

<sup>151</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “El sistema andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del Plan General de Turismo Sostenible”*Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm.1, 2009, pp.15 y ss.

<sup>152</sup> La derogada Ley andaluza 12/1999, de 15 de diciembre, de Ordenación del Turismo, pese a no realizar una definición expresa de turismo, si que contenía una conceptualización de recursos turísticos, siendo “aquellos bienes materiales y manifestaciones diversas de la realidad física, geográfica, social o cultural de Andalucía susceptibles de generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad.”

física, geográfica, natural, social o cultural de Andalucía susceptible de generar flujos turísticos con repercusión en la situación económica de una colectividad.”

En el actual Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón. En la derogada Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Ordenación del Turismo de Aragón, también en el artículo dedicado a las definiciones legales incluye la definición de “recursos turísticos” en su Art. 2 apartado e) “todos los bienes, valores y cualesquiera otros elementos que puedan generar corrientes turísticas, especialmente el patrimonio cultural y natural”.

En el art. 2 de la derogada Ley 2/1999, General Turística de la Islas Baleares no se contemplaba el concepto de recurso turístico, sino, que en el Artículo 2 se recogía el concepto de actividades turísticas. Sin embargo, en la posterior regulación, en la ley 8/2012, 19 julio, del turismo de las Illes Balears, en el artículo 3 destinado a conceptos y definiciones si se define expresamente en la letra d) “Recursos turísticos: cualquier bien, valor, elemento o manifestación de la realidad física, geográfica, natural, social, económica o cultural de las Illes Balears que sea susceptible de generar flujos o corrientes turísticas con repercusión en la realidad económica de la colectividad”.

En los arts. 4 7 de la Ley 8/1999, de Turismo de Castilla-La Mancha se habla, dentro de los fines, de “Preservar los recursos turísticos, evitando su destrucción o deterioro y procurando su correcto aprovechamiento, con respecto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales”. Sin embargo, no se encuentra una definición expresa de recurso turístico, y en el 23 de la misma Ley 8/1999, de Turismo de Castilla-La Mancha solamente se define el concepto de actividad turística.

De igual forma, tampoco contaba con definición expresa de “recursos turísticos” la derogada Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo de Castilla y León, vigente hasta el 20 de marzo de 2011. La nueva Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León dedica precisamente su Título V a la ordenación, fomento y promoción del turismo, y en su Capítulo I “Ordenación general de la actividad turística y de los recursos turísticos” se definen los ahora

denominados “Recursos turísticos estratégicos”. Según se establece en su artículo 54, tendrán la condición de recursos turísticos estratégicos de la Comunidad de Castilla y León “aquellos que contribuyan a reforzar su imagen como destino turístico global y adquieran dicha condición por orden de la Consejería competente en materia de turismo. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para adquirir la condición de Recurso Turístico Estratégico de la Comunidad de Castilla y León.”<sup>153</sup>

En la aún vigente Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias<sup>154</sup> tampoco se recogía definición alguna de “recurso turístico”, dedicando su Artículo 2 a definir “Sujetos, establecimientos y actividades vinculados por esta Ley”. La Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha<sup>155</sup>, vigente en la actualidad, tampoco contiene una definición de recursos turísticos.

Con carácter precursor, el artículo 2.3 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo del País Vasco, hace mención en el concepto de bienes o recursos turísticos a “las cosas materiales o inmateriales, naturales o no”, siendo esta una definición acogida en las posteriores leyes gallegas y en la actual madrileña, Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.<sup>156</sup>

La derogada Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia, vigente hasta el 19 de enero de 2009,<sup>157</sup> contemplaba en el art.5.2 la definición de recursos

---

<sup>153</sup> Se ha de destacar la mención realizada en el artículo 54.2. En todo caso, tendrán la condición de recursos turísticos estratégicos de la Comunidad de Castilla y León la lengua castellana, la gastronomía de Castilla y León, los bienes de interés cultural, los espacios culturales así como los espacios naturales declarados protegidos, los espacios protegidos Red Natura 2000, los bienes incluidos en las Listas de Patrimonio Europeo y de Patrimonio Mundial y las Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO ubicados en la Comunidad de Castilla y León.3. Dichos recursos se incluirán en un inventario con el objeto de su difusión y promoción.”

<sup>154</sup> BOIC 19 Abril, BOE 23 Mayo 1995.

<sup>155</sup> DOCM 12 Junio, BOE 28 Julio 1999.

<sup>156</sup> Artículo 2 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid. Ámbito de aplicación.2. A los efectos de la presente Ley se entiende por: b) Recursos turísticos,” los bienes materiales e inmateriales, naturales o no, que puedan generar corrientes turísticas.”

<sup>157</sup> Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia, derogada por la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia y esta a su vez por la vigente Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia. La ya derogada Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de

turísticos como aquellos bienes susceptibles de provocar de modo directo o indirecto movimiento o actividades turísticas. En la nueva Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia, en el título III se califica los recursos de interés turístico y aborda la calidad turística. Se define en este título el Plan de organización turística de Galicia como modelo de desarrollo turístico que contará, al menos, con áreas turísticas, geodestinos turísticos y territorios de preferente actuación turística.

Como analiza CORCHERO PEREZ<sup>158</sup>, el TÍTULO II de la Ley 13/2002, de Turismo de Cataluña se dedica íntegramente a los recursos turísticos. La Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña<sup>159</sup> recoge definición de recursos turísticos en su art. 2 a) “Recursos turísticos: todos los bienes materiales e inmateriales y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural que puedan generar o incrementar las corrientes turísticas hacia Cataluña o dentro de su territorio, la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos.” En los arts. 4 y ss. de la Ley 13/2002, de Turismo de Cataluña se establece una clasificación de los recursos en recursos turísticos esenciales, recursos turísticos de interés local y recursos turísticos potenciales. Esa clasificación sirve para orientar, en función de las características propias de los recursos turísticos, las funciones administrativas de fomento,

---

Galicia dedicaba su Título IV “De la ordenación general de la actividad turística” a la definición de esta, y en concreto, el Artículo 14 a los “Recursos de interés turístico.” 1. Son recursos de interés turístico todos los bienes materiales e inmateriales y las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural que puedan generar o incrementar de manera directa o indirecta los flujos turísticos con repercusiones económicas para Galicia. 2. Tienen la consideración de recursos de interés turístico general aquellos que poseen la capacidad de generar flujos turísticos que contribuyen a reforzar la imagen de Galicia como marca turística global. En todo caso, tendrán este carácter los bienes culturales protegidos por la Administración autonómica o por organismos internacionales o estatales. 3. Tienen la consideración de recursos de interés turístico local aquellos que, aunque poseen la capacidad de generar flujos turísticos, no pueden ser clasificados como recursos de interés turístico general. 4. La declaración de un recurso como de interés turístico general o local se hará de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente y conllevará necesariamente su ordenación, promoción y protección, así como la previsión de los recursos precisos para este fin. En el caso de los recursos de interés turístico local corresponderá a los municipios afectados su declaración, previo informe favorable de la Xunta de Galicia. 5. Corresponde a la Administración de la Xunta de Galicia la competencia para inventariar los recursos de interés turístico de Galicia. Con este fin se creará un registro de recursos de interés turístico de carácter público que llevará la consejería competente en materia de turismo.

<sup>158</sup>CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos” *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm.2, 2009, pp.49-85.

<sup>159</sup> DOGC 3 Julio BOE 16 Julio.



promoción y protección del turismo y la actividad inspectora y sancionadora de las administraciones turísticas.

Desde un concepto amplio de recurso turístico, el art. 25 de la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria, afirma que constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra participación de los de las empresas turísticas. Dicha definición se inspira en la legislación turística vasca, en ambas leyes destacan dos aspectos: el objeto y la función de los recursos turísticos.

En puridad, recurso turístico es todo elemento material que tiene capacidad por sí mismo o en combinación con otros de atraer visitantes a un determinado espacio, y cuando esa visita responde a motivos estrictamente de turismo, ocio y recreación.

Como recoge CORCHERO PÉREZ y MORA<sup>160</sup> con relación a la Ley Extremeña, la mención que se ampliaba en el art. 2.2 a) de la derogada Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura al definir los recursos turísticos como aquellos “bienes, materiales o inmateriales, acontecimientos, manifestaciones culturales de todo tipo, obras del ingenio humano, espacios o elementos de la naturaleza que, por su esencia u otras circunstancias, tienen el atractivo capaz de generar flujos y movimientos de personas”. La nueva Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, en su art. 2 define “Recursos turísticos: aquellos bienes, materiales e inmateriales, naturales o no, y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural, que por su esencia o circunstancias son capaces de generar, directa o indirectamente, actividades turísticas”.

La Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja incluye en su Art. 2 el concepto legal de “recursos turísticos”, siendo, en concreto, “los bienes y el patrimonio cultural y natural que

---

<sup>160</sup> CORCHERO PEREZ, M., MORA SANDÓN, L.: “La regulación de los recursos turísticos, especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad Administrativa* núm. 47, Quincena del 16 al 29 de Diciembre de 2002, Tomo 3, Ref. LIX, pág. 1289 y ss.

puedan generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad.”

En el Art. 3 de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, se definen los recursos turísticos como “Aquellos bienes, materiales o inmateriales, naturales o no, que por su esencia o circunstancias son capaces de generar, de forma directa o indirecta, una relevante actividad turística”.

Con relación a Navarra, el art. 12 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de ordenación del Turismo de Navarra define el recurso turístico como “aquel bien material o manifestación diversa de la realidad física, geográfica, social o cultural de Navarra susceptible de generar corrientes turísticas. A estos efectos se entiende por corriente turística, el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio”. RAZQUIN LIZARRAGA<sup>161</sup> destaca los recursos turísticos formados por bienes materiales o inmateriales, la existencia de una relación causa-efecto, y un resultado, ya que el valor se transforma en turístico en cuanto genera una corriente turística.

## **II.2. CLASIFICACIONES Y TIPOLOGÍA DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

Las diferentes clasificaciones de los recursos turísticos tienen consecuencias en su ordenación e intervención administrativa, así como en su promoción, destacando la diversidad de recursos turísticos existentes, y su variada naturaleza.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, pp. 39-72.

<sup>162</sup> Esta variedad es evidente en los instrumentos promocionales, gracias a las técnicas del marketing institucional se exponen en soporte video, en guías telemáticas, folletos, cartelería y anuncios, dónde se muestran los recursos turísticos existentes en el espacio turístico objeto de promoción: montaña, playa, entorno natural, recursos hídricos, patrimonio histórico artístico, paisaje, villas medievales, artesanía e industria tradicional, productos típicos de la gastronomía local o comarcal ,folclore, peregrinaciones y romerías.

Como señala TUDELA ARANDA<sup>163</sup> la legislación turística autonómica no regula con especial detalle las clases de recursos turísticos. Pese al carácter central de los recursos turísticos en la política turística, especialmente, en los instrumentos para su desarrollo y promoción, la concreción legal de los recursos turísticos ha sido reciente.<sup>164</sup> En el desarrollo legal de las Comunidades Autónomas entre 1994 y 2003 se localiza ya una conceputalización de los recursos turísticos. Para NOGUIERA LÓPEZ<sup>165</sup>, en esa época las Leyes de ordenación del Turismo promulgadas por las Comunidades Autónomas, en su labor de concreción de los elementos que intervienen en la actividad turística, delimitan ya los recursos turísticos, destacando sus dos componentes esenciales, por una parte, un elemento objetivo, de carácter material o inmaterial.

Si que se constatan algunas referencias a la distinción entre recursos materiales e inmateriales, especialmente en la legislación turística catalana, y la distinción entre recursos naturales y no naturales, así como la clasificación efectuada por la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco, entre recursos básicos y no básicos.

Para CORCHERO PÉREZ<sup>166</sup>, los recursos turísticos pueden diferenciarse en tres grandes bloques: por un lado, los Recursos Culturales o patrimonio cultural, incluyendo tanto Bienes inmuebles o patrimonio inmobiliario, como Bienes muebles o patrimonio mobiliario; por otro lado, los Recursos Naturales o patrimonio natural y finalmente, los Bienes intangibles o patrimonio etnológico, y los Recursos Artificiales.

En un análisis posterior de esta clasificación tripartita, CORCHERO PÉREZ<sup>167</sup> mantiene la misma diferenciación. En primer lugar, dentro de los Recursos culturales o patrimonio cultural,

---

<sup>163</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos”, J. TUDELA ARANDA, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Zaragoza, 1999, pp. 201 y ss.

<sup>164</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1999, pp. 201-226.

<sup>165</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Los conceptos objetivos del derecho del turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp. 207-226.

<sup>166</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Lección 3.<sup>a</sup> Los recursos turísticos” *Derecho del Turismo . Conceptos Fundamentales*, Iustel. 2008, pp.127-132.

<sup>167</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”. *Revista andaluza de derecho del turismo*, 2009, núm.2, pp. 49-85.

como Bienes inmuebles o patrimonio inmobiliario, destacan los Bienes de Interés Cultural<sup>168</sup>, con referencia a la legislación de Patrimonio Histórico. Por otro lado, se encuentra la tipología de los Bienes muebles.<sup>169</sup> Finalmente, distingue los denominados Bienes intangibles o patrimonio etnológico, entre los que, según este autor, se diferencian los usos, costumbres y tradiciones populares; las formas de vida; las formas de lenguaje, habla y peculiaridades lingüísticas, las Fiestas populares, ya sean religiosas o profanas, las Ferias y mercados, la Gastronomía, la Música y danza, el Cine y el teatro, la Artesanía<sup>170</sup>, y los Museos.

La sencilla diferenciación entre recursos naturales y recursos culturales realizada por LENO CERRO<sup>171</sup> se encuentra más extendida. En ella, los recursos naturales son productos de la naturaleza a los que se han de dar un uso sostenible, mientras que los recursos culturales, son manifestaciones del hombre, que también deben garantizarse mediante un aprovechamiento turístico sostenible.

Por otro lado, el modelo establecido para la Metodología de Inventarios Turísticos por el Centro Iberoamericano de Capacitación Turística y la Organización de Estados Americanos<sup>172</sup>, plantea una cuatripartita clasificación de los recursos turísticos, en la que puede deducirse que el criterio aplicado ha sido según su finalidad o utilidad. Así, se distinguen, en primer lugar, los Sitios Naturales, integrados por montañas, planicies, costas, lagos, lagunas y esteros, ríos, caídas de agua; grutas y cavernas y lugares de observación de la flora y la fauna. Por otro lado, los museos y manifestaciones culturales, testimonios de culturas del pasado, incluyendo museos, obras de arte y técnica, lugares históricos, ruinas y lugares arqueológicos. Por otro, el folclore, compuesto por manifestaciones religiosas y creencias populares; ferias y mercados;

---

<sup>168</sup> Con remisión a la normativa de Patrimonio Histórico extremeña, CORCHERO PÉREZ clasifica los bienes inmuebles de la siguiente manera: Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardín Histórico, Sitios Históricos, Zona Arqueológica, Zona Paleontológica, Lugares de Interés Etnológico, Parques Arqueológicos, Espacios de protección arqueológica, Obras de arte.

<sup>169</sup> Como Bienes muebles o patrimonio mobiliario, se distinguen los Bienes de Interés Histórico-Artístico, Bienes de Interés Arqueológico, Bienes de Interés Etnológico, Bienes de Interés Científico-Técnico, Bienes de Interés Documental, Bienes de Interés Bibliográfico.

<sup>170</sup> Alfarería, tejidos e indumentaria, metales, cueros y pieles, maderas, piedras, cestería, instrumentos musicales, máscaras, objetos rituales, pinturas, imaginería

<sup>171</sup> LENO CERRO, F.: "Los recursos turísticos en un proceso de planificación. Inventario y evaluación" *Papers de turisme*, núm.7, 1991, pp.7-23.

<sup>172</sup> ÁLVAREZ CUERVO, R.: "Jerarquización de los recursos turísticos" *Estudios turísticos* núm. 94, 1987, pp. 77-100.

música y danzas; artesanía y artes; comidas y bebidas típicas; grupo étnico; arquitectura popular espontánea. Y, finalmente, las realizaciones técnicas, científicas o artísticas, es decir, explotaciones mineras, agro-pecuarias, e industriales; obras de arte y técnica; centros científicos y técnicos; manifestaciones artísticas o deportivas.

Según LENO CERRO<sup>173</sup>, en esta exhaustiva clasificación del Centro Iberoamericano de Capacitación Turística y la Organización de Estados Americanos se detalla los recursos turísticos de todo tipo, sin que se impida su modificación o adaptación en lo que se estime oportuno, a la hora de afrontar procesos de planificación y desarrollo turístico, especialmente, en las fases iniciales de Inventario y valoración de los recursos existentes, como punto de partida del proceso para la aprobación de los instrumentos de planificación.

Otra clasificación de los recursos turísticos es la realizada en función de la titularidad de los mismos. De esta forma, en primer lugar se distinguen los recursos turísticos que sean de titularidad pública, pudiendo ser demaniales, es decir, de dominio público, y para uso general, de todas las persona, tales como playas o Espacios Naturales Protegidos, o destinados a un servicio público, como los museos. En segundo lugar, se distinguen los recursos turísticos patrimoniales, tanto de titularidad pública no destinados al uso o servicio público, como comunales o de uso exclusivo de los vecinos del municipio.<sup>174</sup>

Otra diferenciación, vendría condicionada por la perspectiva de su desarrollo turístico, distinguiéndose los recursos turísticos de gran demanda turística, que ya estén siendo aprovechados como recurso turístico, de los recursos turísticos con potencial de demanda turística. Esta diferenciación puede aplicarse a todo territorio sobre el que se proyecta un

---

<sup>173</sup> Véase LENO CERRO, F.: *Técnicas de evaluación del potencial turístico*, MICYT Centro de Publicaciones, Madrid, 1993.

<sup>174</sup> La mayor parte de los recursos tiene carácter de bienes públicos, y de responsabilidad local. También pueden ser los recursos turísticos bienes de titularidad privada, pertenecientes a personas físicas o jurídicas particulares, como ocurre en bienes de valor histórico artístico y monumental, incluso pertenecientes a la iglesia católica.

desarrollo turístico, siendo fundamental en los procesos de planificación turística ya sea local, comarcal, o autonómica.<sup>175</sup>

### **II.2.1. CLASIFICACIONES DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

Siguiendo la clasificación bipartita empleada por LENO CERRO, TUDELA ARANDA<sup>176</sup>, realiza su propia clasificación, reconduciendo la tipología de recursos turísticos en dos grandes bloques: los Recursos Naturales y los Recursos Artificiales. Para este autor, los Recursos Naturales son aquellos que cuyo disfrute consiste en el mero aprovechamiento del recurso, como los Espacios Naturales y el Patrimonio Cultural. Mientras que los Recursos Artificiales son los que implican la realización de una actividad, como el deporte y la gastronomía.

NOGUIERA LÓPEZ<sup>177</sup> aprecia que en la normativa autonómica prevalece un criterio clasificatorio en función de la relevancia de los recursos, es decir, de su potencialidad de generación de corrientes turísticas, actuando esta clasificación como factor desencadenante de acciones de promoción y protección de los recursos desde el ámbito público y, en algún caso, como criterio de atribución competencial.

CORCHERO<sup>178</sup> sigue una clasificación propia, introduciendo una variante en esa tipología de los recursos turísticos, y creando la clasificación tripartita ya analizada, al clasificarlos como Recursos Culturales, Recursos Naturales o patrimonio natural y Recursos Artificiales.

---

<sup>175</sup> En esta clasificación tipológica de recursos, los actores públicos plantean medidas como la restauración y rehabilitación de recursos turísticos existentes; la revalorización y promoción hasta la transformación de recursos naturales o culturales en verdaderos recursos turísticos, o la creación de nuevos recursos turísticos específicos, como los parques temáticos, centros recreativos y los campos de golf.

<sup>176</sup> Clasificación seguida al estructurar el índice del número monográfico por el director José TUDELA ARANDA en el Número Extraordinario 3, 1999, Ejemplar dedicado a: *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, 1999. *Revista Aragonesa de Administración Pública*.

<sup>177</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: "Los conceptos objetivos del derecho del turismo. Recurso turístico y actividad turística", *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp.213 y ss.

<sup>178</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: *Derecho del turismo: conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008. pp.130 y ss., establece una clasificación tripartita. Primero, los Recursos culturales, patrimonio cultural

A su vez, CALLIZO SONEIRO y ACOSTA ARAGÜES<sup>179</sup> tratan de las diversas fórmulas de turismo y de los recursos necesarios, realizando una clasificación, según el tipo de actividad turística, incluyendo desde los recursos naturales y culturales, hasta los eventos deportivos, gastronómicos, fiestas y musicales. Estos autores clasifican los recursos turísticos en cinco categorías. En una primera categoría se localizan los *Atractivos naturales*, tales como la fauna, flora, termas, de forma que cualquier tipo de recurso natural puede ser aprovechado turísticamente. Dentro de una segunda categoría se sitúa el Patrimonio histórico y museos, encontrándose en una tercera categoría el folclore y las manifestaciones de la cultura tradicional. En la cuarta categoría, sitúan a las realizaciones técnicas o artísticas contemporáneas y en una quinta categoría, los acontecimientos programados y manifestaciones culturales contemporáneas.

La diversidad y la potencialidad de los recursos turísticos obligan a su sistematización, valorando la importancia de cada uno de ellos, así como a la clasificación de dichos recursos. Posiblemente la clasificación más conocida y utilizada sea la elaborada por DEFERT en 1968, que contempla la distinción de cuatro grandes categorías o grupos de recursos turísticos: *hidrom*, *phitom*, *litom* y *antropom*. A su vez, cada tipo de recurso posibilita y constituye la base de diversas actividades turísticas. Los recursos *hidrom* y *phitom* constituyen factores ambientales naturales, mientras que los recursos *litom* y *antropom* conforman los factores ambientales de carácter cultural.

Sin embargo, para ALVAREZ CUERVO<sup>180</sup>, estas aportaciones metodológicas de Pierre DEFERT basadas en *La Cosmología* de Aristóteles, diferenciando los recursos *hidromo*, *phitomo*, *litomo* y *antropomo*, no constituyen una verdadera jerarquización.

---

A) Bienes inmuebles, patrimonio inmobiliario. B) Bienes muebles, patrimonio mobiliario. C) Bienes intangibles, patrimonio etnológico. Segundo, Recursos naturales, patrimonio natural. Tercero, Recursos artificiales.

<sup>179</sup> CALLIZO SONEIRO, L.; ACOSTA ARAGÜES, A.: "Un estudio tipológico de los recursos turísticos" *Revista Aragonesa de Administración Pública* Número Extraordinario 3, 1999, Ejemplar dedicado a: *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, 1999, pp. 7 y ss.

<sup>180</sup> ALVAREZ CUERVO, R.: "Jerarquización de los recursos turísticos", *Estudios turísticos*, vol. núm. 94, 1987, pp. 77-100. Este autor considera que el intento más serio de una metodología de inventario y jerarquización de recursos turísticos es el realizado por la Organización de Estados Americanos (O.E.A.)

Siguiendo la famosa clasificación de DEFERT, en primer lugar, se han de tener en cuenta los denominados “recursos ambientales naturales”, que aglutinan diversos elementos que actúan o pueden actuar como factores de localización turística.<sup>181</sup> Entre estos factores, destaca el *clima*, factor capaz de crear las condiciones ambientales que posibilitan, dificultan o impiden un asentamiento turístico.

Y es que, generalmente, el turismo busca aquéllos espacios de mayor confort, si bien determinadas prácticas turísticas como el turismo de aventura, el científico, el turismo activo, el turismo de naturaleza, buscan condiciones ambientales alternativas. Por tanto, en función de la modalidad turística de que se trate, el clima es un factor de desarrollo y atracción turística, pero puede ser también un factor limitador.

Dentro de los factores ambientales naturales se encuentra también el *factor hidrom*, comprendiendo las aguas terrestres, como los ríos, lagos, pantanos, saltos de aguas, así como las aguas marinas y las playas, las aguas termales, e incluso la nieve y sus estaciones de esquí. De esta forma, asociado con el clima, el agua o *factor hidrom* es el principal recurso turístico mundial desde el nacimiento del fenómeno turístico.

También el *paisaje*, o paisaje turístico, es un recurso turístico mundial. Este recurso puede surgir de la unión del factor clima y del factor hidrom, o simplemente, del factor natural. El paisaje ha sido definido por LOTAZO GUIOTART<sup>182</sup> como aquella porción de espacio visible a simple vista. El paisaje y el entorno natural son los principales recursos medioambientales turísticos con que cuentan las zonas rurales, imprescindible para el desarrollo del turismo rural.

---

jerarquizando los recursos, después de un registro por categorías, tipos y subtipos, en función de su entidad respecto a la previsible atracción de turistas internacionales o nacionales.

<sup>181</sup> LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. Y ANTÓN, S. *Análisis territorial del turismo* FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), Ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 64 y ss.

<sup>182</sup> LOTAZO-GUIOTART, J-P.: *Geografía del turismo. Del espacio contemplado al espacio consumido*, Masson Colección de Geografía, 1990, pp.38 y ss.



Sin duda, el paisaje, asociado con el clima, constituye el principal foco de atracción turística mundial como actividad económica, advirtiéndose una sensibilización ambiental respecto a cuestiones ambientales como el cambio climático, la contaminación atmosférica y los vertidos. El paisaje es esencial en la experiencia turística, no sólo en el turismo de naturaleza, sino incluso en los destinos turísticos urbanos y culturales. Hasta para las nuevas modalidades turísticas como el turismo activo, las prácticas de esquí y deportes náuticos, es un factor decisivo la consideración del paisaje.

LÓPEZ PALOMEQUE, MARCHENA, y ANTÓN<sup>183</sup> también destacan la interrelación entre el recurso clima y el recurso litoral, entendiendo por litoral el contacto tierra-mar y, por lo tanto, incorporando las playas y el agua marina. Estos autores se refieren así al *turismo de sol y playa*, modelo turístico de masas de las últimas décadas.

Por otro lado, los “recursos ambientales culturales” consisten en el patrimonio cultural de un lugar determinado y estarían divididos en recursos *litom*, que incluye restos arqueológicos, monumentos históricos, y museos; y por otro lado, los recursos *antropom*, constituídos por artesanía, folklore y fiestas. En la actualidad, estos recursos turísticos están adquiriendo una importancia similar a la de los recursos turísticos naturales tradicionales de sol, playa y la nieve.

184

Existen otras clasificaciones que toman como referencia no solo las características del recurso, sino también su concentración espacial, como ocurre en la legislación de Colombia sobre Recursos Turísticos Nacionales, prescindiendo de la naturaleza del propio recurso.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. Y ANTÓN, S.: *Análisis territorial del turismo* FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), Ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 66 y ss.

<sup>184</sup> Véase ALVAREZ CUERVO, R., LENO CERRO, F.: “Estudio para la valoración económica y situación estructural del mercado turístico riojano” Ed. Secretaría General de Turismo, Gobierno de La Rioja Logroño, 1986, vol 3, donde se reducen los tipos y subtipos para mejorar la operatividad del inventario.

<sup>185</sup> Y es que la ley de turismo colombiana Ley 300 de 26/07/1996, General de Turismo garantiza la primacía de la administración medioambiental, y establece una clasificación de recurso turísticos de utilidad pública, zonas de desarrollo turístico prioritario y círculos metropolitanos turísticos, así como un procedimiento de Declaratoria de recurso turístico. CEBALLOS MARTIN, M.M., PÉREZ GUERRA,

Por su parte, LÓPEZ OLIVARES<sup>186</sup> también efectúa una clasificación propia, distinguiendo entre recursos turísticos actuales y potenciales, así como entre básicos y complementarios.

En el ámbito internacional, existen en la actualidad diferentes clasificaciones o modelos empleados habitualmente. La entidad encargada de la clasificación suele adoptarlos de forma objetiva para realizar la clasificación, según el grado de funcionalidad que le ofrezca esa clasificación. En 1.966 se propuso un modelo de inventario para áreas recreativas al aire libre por parte de CLAWSON y Jack KNETSCH<sup>187</sup>, quienes establecían las siguientes categorías: Recursos orientados hacia el usuario, Recursos recreativos de tipo intermedio, Esparcimiento basado en el recurso.

Existen otras clasificaciones desarrolladas posteriormente, como la aceptada en Italia, de Giacomo CORNA PELLEGRINI<sup>188</sup> y que distingue entre los Recursos Originales, - que nacen con una función ajena al turismo- , y los Recursos Complementarios, construidos por el hombre con el objeto de provocar e incrementar la atracción.

En 1.988, GUNN<sup>189</sup> puso en práctica otra clasificación para inventariar los recursos Turísticos en los Estados Unidos, llegando a localizar un total de 58 recursos distintos en función de dos valores de relevancia. Por un lado, particularizó los que denominó “tourist attractions”, o fenómenos que provocaban el impulso o deseo de viajes del tipo itinerantes, y por otro lado las “destination attractions” que a diferencia del anterior provoca las largas estancias en los destinos turísticos, y todo ello agrupado en tres categorías: Recursos naturales, Recursos culturales y otros Recursos no incluidos anteriormente.

---

R.: “Comentarios a la Ley General de Turismo de Colombia tras la reforma del año 2012” *Revista internacional de doctrina y jurisprudencia*. Ed. UAL, vol. núm.3, julio 2013, pp.1-22.

<sup>186</sup> LÓPEZ OLIVARES, D.: La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos. *Universidad Jaime I, Castellón*, 1998, pp. 37 y ss.

<sup>187</sup> CLAWSON, M.; KNETSCH, J.L.: “Outdoor recreation research: some concepts and suggested areas of study”. *Natural Resources Journal.*, 1963, vol. 3, pp. 250 y ss.

<sup>188</sup> Véase CORNA PELLEGRINI, G.: *Studi e ricerche sulla regione turistica: i lidi ferraresi*. Vita e pensiero, 1968.

<sup>189</sup> Véase GUNN, C. A., et al.: *Tourism planning*. Taylor & Francis, 1988.

En España, respecto a la clasificación y tipología de los recursos turísticos, no se han llegado por parte de los científicos del Turismo a acuerdos de homogeneidad que faciliten los análisis y comparaciones. Se puede indicar, como ejemplo, que la empresa CONSULTUR ha desarrollado una metodología mediante un programa preestablecido basándose en diversos estudios, denominado programa PART (Planes de Aprovechamiento de los Recursos Turísticos).<sup>190</sup> Esta metodología se ha realizado basándose en las teorías de Pierre DEFERT<sup>191</sup>, creador de la “Tipología Integrada de Recursos y Actividades Turísticas” (TIRAT) a partir de la Cosmología de Aristóteles. Su diseño y aplicación genera un total de cuatro grupos en los que ubicar los Recursos Turísticos.

La legislación autonómica no suele recurrir a ese tipo de clasificaciones al definir los recursos turísticos, si bien esta clasificación es utilizada, generalmente, para ordenar las actividades y establecimientos turísticos. Como señala TUDELA<sup>192</sup> en el caso de la Ley aragonesa, esta no realizaba una enumeración de recursos turísticos, si bien resaltaba de forma especial lo que podría ser una clasificación bipartita entre “el patrimonio cultural y natural” en su art.2. De igual forma, en el actual Texto Refundido de la Ley de Turismo de

---

<sup>190</sup> Siguiendo este esquema, el desarrollo del inventario y clasificación que CONSULTUR siguió para elaborar el Inventario PART fue el siguiente: 1.- *Hidromo* 1.1.- Playas 1.2.- Elementos soporte de actividades náuticas 1.3.- recursos de pesca deportiva 1.4.- Elementos soporte de actividades de moto náutica 2.- *Litomo* 2.1.- Monumentos incluidos en el inventario del Patrimonio cultural europeo. Conjunto de gran entidad 2.2.- Monumentos incluidos en el inventario del Patrimonio cultural europeo. Conjunto de segundo orden 2.3.- Monumentos incluidos en el inventario del Patrimonio cultural europeo. Conjunto de tercer orden 2.4.- Conjunto Histórico – Artístico declarado. 2.5.- Monumento Histórico – Artístico declarado. 2.6.- Castillo 2.7.- Edificio de interés 2.8.- Museo 3.- *Phitomo* 3.1.- Visitas panorámicas 3.2.- Bosques y pinares 3.3.- Termalismo 3.4.- Cultivos 3.5.- Flora y fauna 3.6.- Caza 4.- *Antropomo* 4.1.- Compras 4.2.- Artesanía 4.3.- Folclore 4.4.- Ferias y fiestas 4.5.- Semana Santa 4.6.- Festivales.

<sup>191</sup> Véase DEFERT, P.: *Le taux de fonction touristique: mise au point et critique*. Université d'Aix-Marseille, Centre d'études du tourisme, Institut d'administration des entreprises, 1967. Son los siguientes: a) *hidromo*: Sería todo elemento de atracción en estrecha relación con el agua. b) *litomo*: Todo elemento construido por el hombre que tenga un interés por su naturaleza o uso para el que fue creado. c) *phitomo*: Todo elemento terrestre, natural o modificado por el hombre, a excepción de aquellos directamente relacionados con el agua. d) *antropomo*: Todo aquello referido a la estructura socio – económica o demográfica y las características esenciales y especiales del hombre, elemento principal de este recurso. Posteriormente, DEFERT incluyó un quinto grupo en su TIRAT, y que denominó el *mnémome*, y que trata de encuadrar a todos aquellos recursos que tienen que ver, en cierta medida con lo intangible, como las peregrinaciones a Santiago de Compostela.

<sup>192</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, op.cit. pp. 201-226.

Aragón, artículo 5, d) del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 abril, referido a los principios, se habla de “Proteger el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos de la Comunidad Autónoma”, y se hace una referencia especial al impulso de la gastronomía aragonesa como recurso turístico.

En parecidos términos se expresa el art.35 de la Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero de Navarra, al hablar de elementos del patrimonio natural, geográfico y cultural, a los que añade “sus usos, costumbres y tradiciones, así como la infraestructura de alojamiento y de restauración”.<sup>193</sup>

TÚDELA ARANDA<sup>194</sup> reflexiona sobre las consecuencias jurídicas de las diversas clasificaciones posibles que figuran en la normativa autonómica, y cómo algunas incluyen hasta bienes inmateriales, concluyendo que, en general, tales clasificaciones no presentan ningún tipo de consecuencia jurídica. No ocurre así en el caso de la legislación turística catalana, en donde se emplean unos criterios de clasificación por los que se agrupan los recursos turísticos en recursos turísticos básicos o esenciales, recursos turísticos de interés local y recursos turísticos potenciales. En el caso catalán, si que se extraen consecuencias jurídicas, puesto que en ocasiones son objeto de especial protección o requisito necesario para acceder a medidas de promoción pública o incluso para la declaración de municipio turístico.

En la legislación turística catalana aparecen clasificaciones que agrupan a los recursos turísticos por su importancia como fuente de desplazamientos, como es el caso del criterio seguido por el art. 4 y ss. de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Ordenación del Turismo de Cataluña, donde, denominándose recursos básicos y esenciales, se les atribuye un efecto en la intensidad de la actividad administrativa de promoción o en la distribución competencial. Con arreglo a la ley

---

<sup>193</sup> El Artículo 35 de la Ley Foral 7/2003 señala que son recursos turísticos los definidos con carácter general en el artículo 12.1 de esta Ley Foral. En particular, se consideran recursos turísticos los elementos del patrimonio natural, geográfico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra, sus usos, costumbres y tradiciones, así como la infraestructura de alojamiento y de restauración y cualquier otra aportación de las empresas turísticas. Para el artículo 12 .1 es Recurso Turístico, aquel bien material o manifestación diversa de la realidad física, geográfica, social o cultural de Navarra susceptible de generar corrientes turísticas.

<sup>194</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45-I, 1996, pp. 209 y ss.

catalana, son recursos turísticos esenciales<sup>195</sup> aquellos “con capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global”. TÚDELA ARANDA<sup>196</sup> observa que los recursos turísticos esenciales se convierten en el art. 23 Ley de Ordenación del Turismo de Cataluña en un requisito necesario para su declaración como municipio de interés turístico, lo que constituye un *plus* en la actividad autonómica de promoción turística.

Además, se aplica un criterio de ordenación, respecto a una capacidad atractiva con referencia a su ámbito geográfico, distinguiendo los recursos de interés local, de interés nacional, etc. Los recursos turísticos de interés local,<sup>197</sup> como recoge el art. 6 de la Ley catalana, se caracterizarían por atraer corrientes a municipios o comarcas concretas. Además, la norma catalana condiciona la posibilidad de realizar determinadas acciones preferentes de promoción pública a la existencia de un recurso turístico de los denominados esencial o básico.

Los recursos turísticos potenciales, regulados en el art.7 de la ley catalana, como su nombre indica, son aquellos susceptibles de convertirse en alguno de los otros dos tipos anteriores. Como analiza LÓPEZ PALOMEQUE<sup>198</sup>, se trata de recursos que encierran esa potencialidad de generar flujos turísticos, si bien no son aún realmente fuente de movimientos de turistas.

---

<sup>195</sup> Por su parte la Ley catalana también prevé la necesidad de declaración autonómica de los recursos considerados “esenciales”. Esta norma tiene el acierto de asimilar una serie de declaraciones realizadas en otros ámbitos a esa declaración autonómica de recurso esencial. Así, los bienes culturales protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional los espacios de interés natural, los museos nacionales y también realiza una declaración *ex lege* de los centros recreativos turísticos, el conjunto del dominio público marítimo-terrestre y el dominio público destinado al esquí de montaña como recursos esenciales (art.5 Ley de Ordenación del Turismo de Cataluña).

<sup>196</sup> TÚDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45-I, 1996, pp. 209 y ss.

<sup>197</sup> Como recoge el citado art.6 Ley de Ordenación del Turismo de Cataluña, los recursos turísticos de interés local son objeto de declaración y gestión por parte de los entes locales. Esta es una singularidad de la Ley catalana de Ordenación del Turismo, y esta clasificación en recursos esenciales y de interés local también funciona como un elemento de atribución competencial. Es decir, se concibe la actividad de promoción turística como un ámbito de cooperación interadministrativa y se confía a los entes locales la gestión de aquellos recursos considerados secundarios o de interés local.

<sup>198</sup> LÓPEZ PALOMEQUE, F.: “La ley del turismo de Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística”. *Cuadernos Geográficos*, 2004, vol. 34, núm. 1, pp. 33-53.

Por su parte, la Ley vasca establece técnicas de protección para lo que denomina *recursos turísticos básicos* que son objeto de dos medidas administrativas clásicas para la defensa de bienes: el Inventario de recursos turísticos y la Declaración de recurso turísticos, regulados en el art.47 Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco. En el art.49 de la Ley de Ordenación del Turismo Vasca también se exige la existencia de este tipo de *recursos básicos* para priorizar ciertas áreas territoriales.<sup>199</sup>

## **II.2.2. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: LA ELABORACIÓN DE INVENTARIOS DE RECURSOS TURÍSTICOS.**

Con el objetivo de de inventariar los recursos turísticos de una determinada área, refiriendo de forma ordenada en grupos temáticos todos sus recursos de valor turístico allí existentes, varios especialistas en la materia emplean clasificaciones o tipologías creadas por ellos mismos. Así, en surgen metodologías como la formulada por la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), surgida en la década de los setenta, empleada en en los países latinoamericanos, o como la elaborada por el francés Pierre DEFERT, aplicada en los estados mediterráneos occidentales, España entre ellos.

CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜES<sup>200</sup> afirman que para realizar diferentes clasificaciones se han de tener en cuenta las particularidades de cada territorio. Por ello, se remiten a la clasificación no por recursos turísticos, sino por productos turísticos. Estos autores consideran que la más completa de las clasificaciones es la efectuada por la Secretaría General

---

<sup>199</sup> En los derogados art.52 y ss. de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo de Extermadura, también se señalaba que las áreas o comarcas turísticas preferentes debían de disponer de recursos turísticos básicos suficientes lo que las hará acreedoras de las medidas de planificación previstas en la ley. En la actual Ley 2/2011 de 31 de enero de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura no se hace mención alguna a dicha circunstancia.

<sup>200</sup> CALLIZO SONEIRO, J.; LACOSTA ARAGÜÉS, A.J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, op.cit. pp.17-96.

del Turismo<sup>201</sup>, dónde se reconoce la existencia de catorce productos. De esos catorce productos turísticos recogidos por la Secretaría General de Turismo, CALLIZO y SONEIRO<sup>202</sup> destacan diez productos, a saber: Turismo de sol y playa, Turismo cultural, Turismo urbano, Turismo rural, Turismo verde o ecoturismo, Turismo deportivo, Turismo de nieve, Turismo náutico, Turismo de salud y Turismo de caza y pesca.

Antes de realizar cualquier planificación es necesario conocer la realidad del territorio. Por tanto, con relación a la oferta turística, es decir recursos, productos, infraestructuras, etc. se realizan diferentes estudios: en primer lugar un inventario lo más detallado posible de los recursos turísticos, elementos que conforman la oferta turística. Una vez realizado ese inventario, se debe evaluar el potencial turístico, así como la vulnerabilidad y capacidad de carga, la infraestructura existente y la legislación y prioridades políticas.

La importancia del desarrollo turístico ha generado que las Administraciones Públicas desarrollen un trabajo de inventario, con una permanente actualización de los archivos de recursos para valorar la potencialidad de los mismos. Las Administraciones Autonómicas han valorado su importancia a través de la inclusión de artículos acerca de la obligatoriedad y utilidad de mantener actualizado este inventario desde las Administraciones Locales.

Las técnicas de clasificación, evaluación e inventario pueden variar según quien las desarrolle. Para clasificar los recursos turísticos se ha de realizar la captación de todos y cada uno de los tipos y subtipos junto con su evaluación o simplemente contener afinidades.

Realmente no existe una metodología que se imponga sobre otras o que haya sido aceptada por la generalidad de las Administraciones y entes encargados de estas funciones. Sencillamente, durante los últimos años, algunos científicos del Turismo han aportado información acerca de

---

<sup>201</sup> Secretaría General de Turismo, *Libro blanco sobre el turismo español*, 1990, pp. 25 y ss. No obstante, en dicha clasificación se habla de productos turísticos, y no de recursos turísticos.

<sup>202</sup> CALLIZO SONEIRO, J.; LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *ibidem*. pp.17-96.

cómo llevar a cabo estas clasificaciones. Esta situación dificulta las posibilidades de comparación entre zonas o lugares inventariados mediante técnicas diferentes.

En la actual Ley de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, Ley 2/2011, de 31 enero, con relación a la Planificación de las denominadas Áreas Turísticas de Acción Integrada, se establece en el Artículo 19. 2. a) que dicha Planificación deberá ordenar y regular, al menos, el Inventario y valoración de los recursos turísticos, los modos óptimos de aprovechamiento de los mismos y las medidas a adoptar para su protección.

### **II.2.3. LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS, CONCEPTO SOBRE EL QUE PIVOTA LA ACTUAL LEGISLACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA.**

A pesar de que BLANCO HERRAIZ<sup>203</sup> considere que el viejo sistema preconstitucional de planificación turística en España no ha sido sustituido aún en la democracia, actualmente en la clasificación e inventariado de los recursos turísticos se suele tener en cuenta el planeamiento territorial turístico, intentando engarzar con los instrumentos de ordenación territorial.

Como afirma TUDELA ARANDA<sup>204</sup>, la presencia legislativa del concepto de recursos turísticos es reflejo de un cambio cualitativo en la política turística. Al serles atribuída una función de generadores de flujo turístico, los recursos turísticos se sitúan en el centro de la

---

<sup>203</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, N° Extra 3, 1999, pp.180 y ss. Y es que, atendiendo a sus peculiaridades territoriales y normativas, las legislaciones turísticas autonómicas también establecen su propio régimen de ordenación de los recursos turísticos mediante distintas terminologías, tales como Ordenación de los recursos turísticos en Andalucía y País Vasco, Ordenación de la oferta turística en Baleares y Canarias, Ordenación del suelo y del territorio en Canarias, Desarrollo y mantenimiento del recurso turístico en Cantabria, Planificación turística en Castilla y León, Ordenación turística territorial en Castilla y León, Planificación y ordenación turística en Galicia, Planificación del turismo en Madrid, Acción pública en materia de turismo en Murcia, y Ordenación de los espacios turísticos en la Comunidad Valenciana.

<sup>204</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria*, 45-I, 1996, pp.291 y ss.



política turística. No obstante, CORCHERO PÉREZ y SANDIN MORA<sup>205</sup> aprecian que en la regulación actual de los recursos turísticos predomina una visión fragmentaria de la ordenación de los recursos turísticos, tanto en las normas publicistas como en las normas privatistas. Así, con relación a Navarra, afirma Martín María RAZQUÍN LIZÁRRAGA<sup>206</sup> que hasta el año 2003, año en que se promulga la Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero, la ordenación jurídica del turismo en Navarra se había limitado a meros aspectos de desarrollo reglamentario, exceptuando a la Ley 14/1997, de 17 de noviembre, sobre disciplina turística, promulgada en virtud de la reserva de ley en materia de infracciones administrativas, exigida por el art. 25.1 de la Constitución.

GALLARDO CASTILLO<sup>207</sup> describe cómo en los primeros años de legislación autonómica se trataban cuestiones meramente técnicas sobre la ordenación del turismo, centrándose en el concepto de *actividad turística*. Este detalle se constata en la ley valenciana . Ley 3/1998, de 21 de mayo, de promoción y ordenación del turismo en la Comunidad Autónoma de Canarias, y así ocurría en las leyes de turismo de Murcia<sup>208</sup>, Castilla y León<sup>209</sup> y Andalucía.<sup>210</sup>

CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGÜÉS<sup>211</sup> explican que un recurso turístico, más que definirse por su propia existencia, vendría caracterizado por la voluntad de utilizarlo para actividades turísticas; por la presencia de un acto de explotación, enlazando con dos elementos objetivos del Derecho del Turismo: la actividad turística y el recurso turístico.

---

<sup>205</sup> CORCHERO PÉREZ, M.; SANDÍN MORA, L.: “La regulación de los recursos turísticos: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad administrativa*, 2002, núm.47, pp. 1289-1325.

<sup>206</sup> RAZQUÍN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA: “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, pp. 59-72.

<sup>207</sup> GALLARDO CASTILLO, M<sup>a</sup>. J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, *DA*, núm. 259-260, 2001, pp.71-94.

<sup>208</sup> Derogada la Ley 11 /1997, de 12 de diciembre, de Turismo de Murcia por la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia.

<sup>209</sup> Derogada la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Ordenación del Turismo de Castilla y León por la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León .

<sup>210</sup> Derogada la Ley 12/ 1999 de 15 de diciembre de turismo de Andalucía por la actual Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

<sup>211</sup> CALLIZO SONEIRO, L; LACOSTA ARAGÜÉS, A.: “Un estudio tipológico de los recursos turístico-,” *Revista Aragonesa de Administración Pública* Número Extraordinario núm.3, 1999, Ejemplar dedicado a: *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, pp. 22 y ss.

El recurso turístico, como elemento objetivo del derecho del turismo, existe cuando hay actividades turísticas, tales como el alojamiento, transporte, restauración, las agencias de viajes y guías turísticos, que puedan aprovechar sus potencialidades y generar movimientos turísticos. Este criterio se recoge en la normativa autonómica, como la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, que complementa la potencialidad de generación de flujos turísticos con que esas corrientes tengan “repercusiones en la situación económica de una colectividad”. Si existe una actividad de explotación o aprovechamiento del movimiento de turistas necesariamente, ésta tendrá incidencia en el tejido económico de esa colectividad.

El cambio en la evolución de la legislación sobre ordenación de los recursos turísticos radica precisamente en el tratamiento del concepto de los *recursos turísticos*. A partir de este concepto de recursos turísticos se comienza a regular otros aspectos, introduciendo nuevos principios que deben regir la ordenación de los recursos turísticos y un cambio de perspectiva en la posición de los agentes, tanto públicos como privados con participación en la ordenación de los recursos turísticos.

Como señala CASTEL GAYÁN<sup>212</sup>, el Derecho Administrativo, y no sólo en el ámbito del turismo, ha experimentado cambios importantes en los últimos años con relación a la colaboración público-privado, y las técnicas y actividades que plasman mejor esa colaboración. De esta forma, destacan los cambios respecto a las medidas de fomento, autorregulación, relajación de la actividad administrativa de limitación o utilización de formas de intervención en teoría menos constrictivas, como son las ahora denominadas declaraciones responsables.

Por ello, se ha logrado una nueva normativa autonómica, que recoge el Principio de sostenibilidad y la diversificación de los recursos turísticos mediante nuevas técnicas de promoción y protección. Esta evolución normativa demuestra una nueva sensibilidad en la ordenación de los recursos turísticos, dado que son estos los elementos de atracción turística, procurando que se generen a su vez nuevos recursos turísticos, y a la vez, garantizando la

---

<sup>212</sup>CASTEL GAYÁN, S.: “Las nuevas tecnologías en la actividad de la Administración turística.” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2008, núm. 32, pp. 465-520.

pervivencia de los ya existentes, mediante el respeto a los valores ambientales, culturales y sociales del entorno turístico.

Según NOGUEIRA LÓPEZ<sup>213</sup> en algunas leyes autonómicas los recursos turísticos se definen como el conjunto de bienes que atraen a los turistas siendo capaces de provocar su desplazamiento, generando una corriente turística igual de importante que el desplazamiento y permanencia de las personas fuera del domicilio. Serán de distinta índole: paisajístico, histórico, cultural, arqueológico, etc.

Para CORCHERO<sup>214</sup> estos cambios en el tratamiento de la ordenación de los recursos turísticos y la inclusión de los Principios se deben a la voluntad de hacer de los recursos turísticos una actividad sostenible que, a la vez que genere recursos económicos tenga continuidad en el tiempo, garantizando el respeto a los valores ambientales, culturales y sociales, siendo estos valores elementos de atracción de nuevos segmentos de formas de turismo alternativas o complementarias al tradicional *sol y playa*.

El concepto de recurso turístico se considera en casi todas las leyes autonómicas turísticas últimamente aprobadas como fórmula sobre la que pivota la regulación de la ordenación de los recursos turísticos.<sup>215</sup> De esta forma subraya TUDELA ARANDA<sup>216</sup> el caso de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo, pionera en esa metodología, quedando patente el concepto de recurso turístico, contrastado con las definiciones contenidas en el art. 2 o con la declaración contenida en el art. 20 sobre la obligación de que toda actividad turística “preserve el patrimonio natural y cultural, así como cualquier otro recurso turístico”.

---

<sup>213</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1999, pp. 183-199.

<sup>214</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos” *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 2, 2009, pp.49-85.

<sup>215</sup> Véase RIVAS GARCIA, J.: *Planificación turística autonómica. Dimensiones y perspectivas*. Septem ediciones 2008. Realiza un análisis de la legislación autonómica sobre planificación turística y ordenación de los recursos turísticos.

<sup>216</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *op.cit.* pp. 191 y ss.

Sin duda, como refiere CORCHERO PÉREZ<sup>217</sup>, el artículo 2.3 de la Ley vasca contempla la definición que ha marcado la evolución legislativa autonómica posterior. El concepto amplio de recursos turísticos se encuentra también recogido en el artículo 25 de la Ley cántabra 5/1999 de 24 de marzo, dónde se establece que “constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativo de servicios y cualquier otra participación de los de las empresas turísticas.”

LOPEZ OLIVARES<sup>218</sup>, con relación a la nueva demanda en espacio rural, habla de los recursos turísticos como “materia prima”. Es más, NOGUEIRA LÓPEZ<sup>219</sup>, señala que en la actualidad todas las normas autonómicas consideran que los recursos turísticos son el objetivo de la acción pública en materia del turismo, tanto para su creación, como para su conservación, mejora, aprovechamiento, protección y promoción de los recursos turísticos, así como para la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, paisaje y cultura.

Sin embargo, para BARRADO<sup>220</sup> se debe ser plenamente consciente de que tales regulaciones chocan con los actuales procesos de liberalización y de desregulación, que apuntan hacia una continua pérdida de protagonismo de la administración pública, como está ocurriendo tras las sucesivas trasposiciones de la Directiva Bolkestein en la normativa autonómica de ordenación de los recursos turísticos.

---

<sup>217</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 2, 2009, pp. 49-85.

<sup>218</sup> LÓPEZ OLIVARES, D.: “La evaluación de los recursos territoriales turísticos de las comarcas del interior castellonense (Comunidad Valenciana)” *Investigaciones geográficas*, núm. 25, 2001, pp.137-157.

<sup>219</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Los conceptos objetivos del derecho del turismo : Recurso turístico y actividad Turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp. 207-230.

<sup>220</sup> BARRADO TIMÓN, D.A.: “Ordenación territorial y desarrollo turístico: Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías”, *Estudios Turísticos*, núm.149, 2001, pp.3-22.

### **III. LA RELACIÓN ENTRE RECURSOS TURÍSTICOS Y LAS MODALIDADES DE TURISMO.**

#### **III.1. RECURSOS TURISTICOS TERRITORIALES TRADICIONALES: EL “TURISMO DE SOL Y PLAYA”.**

Como se ha analizado, habitualmente se emplean indistintamente los conceptos de recurso turístico y producto turístico, quedando el producto turístico identificado con los tipos o modalidades de turismo. Para CALLIZO SONEIRO y LACOSTA ARAGUÉS <sup>221</sup>, las modalidades turísticas más importantes en la actualidad son el Turismo de “sol y playa”, el Turismo cultural, el Turismo urbano, el Turismo verde o “ecoturismo”, el Turismo rural, el Turismo deportivo, el Turismo de nieve, el Turismo de salud, el Turismo náutico, el Turismo cinegético y de pesca deportiva y el Turismo congresual.

Según ROCA ROCA <sup>222</sup> el turismo no puede ser considerado actualmente como un concepto único, sino que ha evolucionado y se ha diversificado en diversas clases de turismo o segmentos turísticos, como el turismo estacional o permanente en segunda residencia, turismo deportivo, cultural, de naturaleza, activo, religioso, de riesgo, ecológico, científico e, incluso industrial o profesional...etc.

Para VILLANUEVA CUEVAS<sup>223</sup>, el modelo de desarrollo turístico futuro depende de las nuevas formas de turismo, en cuanto que estas modalidades nuevas son un instrumento para potenciar zonas del territorio español económicamente deprimidas y, a su vez, diversificar la oferta, liberando la presión que sufren las zonas turísticas saturadas. Estas nuevas tipologías turísticas están condicionando las actuaciones de las Administraciones Públicas, influyendo en

---

<sup>221</sup> CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGUÉS, A.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol extra III, 1999, pp. 32 y ss.

<sup>222</sup> ROCA ROCA, E.: “Administración Pública y turismo” *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 13 y ss.

<sup>223</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “Las nuevas formas de turismo como instrumento para lograr un desarrollo sostenible e integrador”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 2, 2012, pp. 1-14.

la definición de la planificación del territorio, siendo tenidas en cuenta con relación a los nuevos alojamientos y a las infraestructuras para el transporte de viajeros.

Según CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGUÉS, A.<sup>224</sup>, la modalidad turística más importante en la actualidad sigue siendo el Turismo de “sol y playa”, siendo el tipo de turismo más extendido y el que presenta unos perfiles más acabados, según los citados autores. En España, y en multitud de países, este tipo de turismo es el que más importancia socio-económica posee.

Surgido a partir de los años sesenta del siglo XX, el turismo de sol y playa ha llegado a todas las capas sociales, identificándose casi como una de las expresiones de la denominación de “turismo de masas”. La proximidad a los países emisores, el atractivo de los recursos turísticos asociados a esta modalidad turística y la facilidad para su explotación son considerados por la doctrina como los factores determinantes de su éxito.<sup>225</sup>

Con todo, el uso abusivo del litoral ha degradado el medio ambiente natural de las zonas costeras, por lo que se precisan políticas efectivas de sostenibilidad de la oferta turística. Como afirma CARBALLEIRA RIVERA<sup>226</sup>, se necesitan políticas que permitan asegurar el futuro de este valioso recurso turístico en países como España. En el caso de Francia, tradicionalmente ha existido una concienciación sobre los peligros de una concentración de la oferta turística en el territorio costero, evitando que se generase de forma paulatina la degradación del litoral.<sup>227</sup>

Sin embargo, por las características de clima y estacionalidad del modelo turístico español, se sigue dependiendo del turismo de “sol y playa”, siguiendo con un proceso productivo basado en

---

<sup>224</sup> CALLIZO SONEIRO, J. Y LACOSTA ARAGUÉS, A.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Ejemplar dedicado a: Regimén jurídico de los recursos turísticos vol III, 1999, pp. 32 y ss.

<sup>225</sup> AGUILÓ PÉREZ, A; ALEGRE, J.: “La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares”, *Papeles de economía española*, núm.102, 2004, pp. 250-270.

<sup>226</sup> CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: “El lado oscuro del Derecho: privatización de costas, ataque a los municipios”, *Le Monde diplomatique en español*, núm. 218, 2013, pp. 4 y ss.

<sup>227</sup> GHEZALI, M.: “El modelo de ordenación del litoral francés”, *Ordenación del litoral / coord. por María Teresa Carballeira Rivera*, 2001, pp. 19-57, con relación al modelo de desarrollo urbanístico-turístico en Francia.

un ciclo de transporte y otro de estancia.<sup>228</sup> Y es que también se ha de tener en cuenta que los desplazamientos de los ciudadanos a los destinos turísticos de carácter estacional originan efectos ambientales negativos. Este modelo turístico afecta también a la gestión de aeropuertos, a los servicios de abastecimiento eléctrico, de agua y de recogida de basuras y sanitario, puesto que se basa en la captación en épocas concretas del año de grandes volúmenes de turistas.<sup>229</sup>

Algunas localidades del litoral sufren tal presión por el elevado volumen de turistas, que requieren de una renovación constante de sus servicios e infraestructuras. Por otro lado, en la actualidad, a través de la mejora de la calidad ambiental se mantienen aún como destinos turísticos competitivos. No obstante, estas localidades turísticas costeras todavía sufren las consecuencias de décadas de escasa planificación del desarrollo urbanístico. Se precisa una contención del crecimiento urbanístico, a través de la rehabilitación integral del destino, mediante la técnica del esponjamiento, para la obtención de equipamientos públicos, con la consiguiente demolición de hoteles, renovación del parque hotelero y mejora de los servicios de agua, limpieza o aparcamientos.

Desde zonas dispares como las de Lanzarote, Calvià, Sitges o Doñana se ha solicitado una reformulación del modelo de desarrollo turístico. Como señalan RODRIGUEZ y SUCH,<sup>230</sup> a lo largo de los últimos veinte años, la necesidad de reformulación del modelo de desarrollo turístico asociado a la fórmula sol y playa en el litoral mediterráneo español ha estado presente en la política turística. Por ello, en la actualidad, por parte del sector público y privado se han

---

<sup>228</sup> YEPES PIQUERAS, V.: "Turismo sostenible en el interior de la Comunidad Valenciana: posibilidad de un desarrollo turístico complementario al del sol y playa" *Papers de turisme*, núm.17,1995, pp.75-88.

<sup>229</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A., FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J.: "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible." *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico / IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Coord. BIGNÉ ALCANIZ, J. E.; BLANQUER CRIADO, D. V Tirant lo Blanch, 2002, pp. 483-516. Estos impactos se mitigan con medidas de ordenación del territorio, aplicadas a la planificación de hoteles e instalaciones turísticas, teniendo en cuenta los impactos visuales y el respeto a la arquitectura local, y , especialmente, preservando el paisaje del litoral. Es necesaria la previsión de recursos, mejorando los destinos turísticos: abastecimiento de agua potable, mediante el mantenimiento de acuíferos y trasvases, y para el riego de los productos agrarios, así como la mejora de las vías de comunicación.

<sup>230</sup> RODRÍGUEZ,I., SUCH, M.P.: "La política turística española de apoyo a la renovación y reestructuración de destinos turísticos maduros: una valoración a partir de las experiencias piloto recientes" *ACE*, AÑO VIII, núm.25, junio 2014 ,437 y ss.

puesto en marcha diferentes estrategias y programas de actuación, dirigidos a la mejora y renovación de los destinos turísticos maduros del litoral.

### **III.2. EL RECURSO TURISTICO NATURAL Y LAS NUEVAS MODALIDADES DEL TURISMO EN LA NATURALEZA.**

En el caso de otros países de turismo emergente, estas nuevas modalidades de turismo también han provocado cambios en las políticas de turismo, especialmente con relación a la protección de los Espacios Naturales y a la contaminación atmosférica, adoptando medidas medioambientales. Así, con relación a México, señala RODRIGUEZ VILLALOBOS<sup>231</sup> cómo el sector turístico sigue en auge, si bien esta situación exige el diseño de una política turística integral. De esta forma en este país se han desarrollado nuevos productos y segmentos de mercado, con una oferta de actividades turísticas alternativas, huyendo de un desarrollo irracional del turismo de sol y playa, respetando la geodiversidad y biodiversidad del país.

TUDELA ARANDA<sup>232</sup> también destaca, como una de las características fundamentales de las nuevas tipologías del turismo, la existencia de funciones complementarias a las de la tradicional generación de recursos económicos, por lo que distingue otras funciones unidas a la protección del medio ambiente, a la preservación del patrimonio histórico y a la ordenación del territorio.

#### **III.2.1. EL TURISMO ACTIVO Y EL TURISMO DE ESQUÍ EN ZONAS DE MONTAÑA.**

---

<sup>231</sup> IBÁÑEZ, R.; RODRÍGUEZ VILLALOBOS, I.: “Tipologías y antecedentes de la actividad turística: turismo tradicional y turismo alternativo.” *Medio ambiente y política turística en México Tomo I: Ecología, biodiversidad y desarrollo turístico*, vol. 1, 2012, pp. 17 y ss.

<sup>232</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Núm. Extra 3, 1999, pp. 212-213.



Las zonas de montaña constituyen uno de los destinos preferidos del turismo europeo, en especial, las actividades turísticas y recreativas en las zonas de los Alpes y en los Pirineos durante el periodo invernal, como constata PORRAS LIMA.<sup>233</sup>

El denominado Turismo de nieve, o turismo de invierno, es considerado por la doctrina<sup>234</sup> como una tipología convencional de turismo, por oposición a los nuevos turismos emergentes. Aunque por sus características se podría encuadrar dentro del turismo deportivo activo<sup>235</sup>, no obstante, por su antigüedad y arraigo y sobre todo por las infraestructuras necesarias para su práctica, se considera una tipología tradicional.

TUDELA ARANDA<sup>236</sup> destaca que en España durante los primeros años no se dictó una legislación específica sobre las estaciones de esquí. Sólo la normativa del transporte por cable hacía alguna referencia concreta a las mismas. La norma que fomentó la creación de las estaciones de esquí en España fue la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, dictada en una época en que las estaciones de esquí comenzaban a ser de interés para el poder público.

Se construyeron como Centros de Interés Turístico Nacional, siendo áreas delimitadas del territorio con condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, las cuales, previa su declaración, intentaron ser ordenadas con nacionalización en la urbanización, servicios e instalaciones. Según TUDELA<sup>237</sup> la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963 pretendía simplificar la burocracia franquista y paliar la falta de infraestructuras y las carencias

---

<sup>233</sup> PORRAS LIMA, F.: “Las estaciones de esquí como industrias turísticas: una aproximación al régimen jurídico de las estaciones de esquí y montaña en Italia”, *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 18, 2006, pp. 73-114.

<sup>234</sup> CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGÜÉS, A.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Extraordinario III:Regimén jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 53 y ss.

<sup>235</sup> ASPAS ASPAS, J. M.: “Régimen jurídico de los deportes de aventura: Consideraciones sobre el turismo activo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Extraordinario III:Regimén jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 517-582.

<sup>236</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Turismo de montaña y estaciones de esquí”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1 Número Extraordinario III:Regimén jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 483-515.

<sup>237</sup> TUDELA ARANDA, J. . “El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch, 2002. pp. 583-638.

urbanísticas de los municipios afectados. Con relación a los centros turísticos creados en el territorio de montaña, la repercusión del sector turístico de la oferta española de turismo de nieve y montaña se incrementa exponencialmente.

MARTOS FERNANDEZ<sup>238</sup> relaciona este auge con la información de las actividades turísticas en montaña principalmente a efectos de promoción de este recurso turístico. Las especiales características de las zonas de montaña y su evolución durante los últimos años han sido especialmente atendidas por el poder público, y de forma expresa se contempla su desarrollo en el artículo 130, 2 de la Constitución española, con la obligación de dispensar un tratamiento especial a las zonas de montaña. Para OLIVÁN DEL CACHO<sup>239</sup>, esta alusión explícita a la montaña en el texto constitucional se debe a una tendencia consolidada en el derecho europeo y en las recomendaciones de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

Toda esta afluencia masiva a las zonas de montaña causa un deterioro medioambiental, producto de la concentración del turismo en el tiempo y en el espacio, - tales como la deforestación- , por lo que, como afirma GARCIA ABAD<sup>240</sup>, la ordenación del territorio ha tratado de encontrar previamente soluciones mediante la técnica de zonificación.

La construcción de pistas de esquí e infraestructuras complementarias como vías de acceso y aparcamientos, han provocado una tala masiva de bosques en las montañas, sustituyendo las masas forestales por caminos de cemento, con vallas de plástico o madera, poco compatibles con el paisaje del entorno.<sup>241</sup> El funcionamiento de los remontes, la práctica del esquí fuera de las pistas acondicionadas al efecto, la utilización de vehículos todoterreno, y la compactación

---

<sup>238</sup> Véase *in totum* MARTOS FERNÁNDEZ, P.: *El sistema turístico-deportivo de las estaciones de esquí y montaña españolas*. Ed.Universidad de Granada, 2002.

<sup>239</sup> OLIVÁN DEL CACHO, J.: “La protección territorial y ambiental del Pirineo aragones”. *Paisaje y desarrollo integral en áreas de montaña: VII Jornadas sobre el Paisaje: Segovia, 17-21 de octubre de 1994*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 1997. pp. 99-106.

<sup>240</sup> GARCIA ABAD, A.: “Estaciones de esquí, turismo y entorno rural de montaña: claves para una regulación de las estaciones de esquí ante el cambio climático”. *Acciones e investigaciones sociales*, 2012, núm. 31, pp. 91-136.

<sup>241</sup> GARCÍA ABAD, A.: “Estaciones de esquí, turismo y entorno rural de montaña: claves para una regulación de las estaciones de esquí ante el cambio climático”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2012, núm. 31, pp. 91-136.

de la nieve en las pistas perturba a especies amenazadas y no amenazadas, fragmentando hábitats, perjudicando su reproducción, etc.<sup>242</sup>

En espacios de montaña como los Pirineos<sup>243</sup>, las aguas residuales generadas por los centros turísticos de verano se vierten directamente a los cursos de agua, provocando su contaminación. El resultado es una reducción grave de la absorción de agua y de la capacidad de contención de las laderas de las montañas, así como un aumento del riesgo de heladas y aludes.<sup>244</sup>

Además, el llamado turismo de verano<sup>245</sup>, que consiste en senderismo<sup>246</sup>, competiciones deportivas, etc., conlleva molestias a la fauna y a la flora, especialmente molestias acústicas por la motorización de los vehículos que llegan hasta allí y que agreden a la cubierta vegetal.

### **III.2.2. TURISMO RURAL Y ECOTURISMO: ESPACIOS NATURALES, NUEVOS RECURSOS TURÍSTICOS TERRITORIALES.**

Cabe plantearse una implicación más activa de la Administración turística en los procesos de ordenación del territorio rural.<sup>247</sup> Pero la gestión activa del turismo rural se debe

---

<sup>242</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Aproximación al Derecho del turismo de montaña y de las estaciones de esquí”. *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Tirant lo Blanch, 1999. pp. 227-250.

<sup>243</sup> ÁNTON CLAVÉ, S.; LÓPEZ MONNÉ, R.: “Turismo rural, desarrollo local y preservación del ambiente. Elementos para un desarrollo sostenible del turismo en la zona de montaña Prades-Montsant, Cataluña”. *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía.*, 2009, núm. 41, pp. 227-238. Por otro lado, los productos químicos que se utilizan para adaptar glaciares a la práctica del esquí han dado lugar a un aumento de los niveles de nitratos y fosfatos en agua potable. Además, el esquí en condiciones de escasez de nieve contribuye a la erosión y perjudica a la vegetación.

<sup>244</sup> VERA REBOLLO, J.F. et al.: “Riesgos naturales en la actividad turística”. *AREAS Revista de Ciencias Sociales*, núm. 23, 2003, pp.19 y ss. La utilización de nieve artificial es nefasta para la recuperación de los pastizales y matorrales alpinos porque se derrite lentamente. Además, los riesgos de origen natural en la actividad turística tienen una doble vertiente: el efecto de los riesgos naturales y los de carácter excepcional en el desarrollo de las prácticas turísticas.

<sup>245</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 583-638.

<sup>246</sup> OLLER RUBERT, M.: “Balance de la normativa turística sobre senderismo”, *Turismo en Espacios rurales: 8º Congreso de turismo universidad y empresa*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 149-180.

realizar como la de cualquier otra tipología.<sup>248</sup> Como analiza SANZ DOMINGUEZ,<sup>249</sup> la modalidad turística denominada “ecoturismo” puede llegar a incluir turismo rural, visitas a zonas protegidas, agroturismo, etc. favoreciendo la conservación de estas zonas, siempre y cuando la gestión del recurso sea sostenible.<sup>250</sup>

El auge del uso público en los espacios rurales es un componente más de las relaciones campo-ciudad, si bien surgen los conflictos de intereses entre el desarrollo turístico y la conservación.<sup>251</sup> Por ejemplo, con relación a los costes de la erosión en vías y caminos, provocada por los vehículos que se acercan a estas áreas coincidiendo con determinadas épocas.<sup>252</sup>

En el marco de la nueva multifuncionalidad de los espacios rurales, juegan un papel primordial la ordenación y la planificación. En la actualidad, el turismo rural vive un periodo de auge y expansión, como resultado de un esfuerzo de diversificación de la economía rural, como consecuencia del cambio en la demanda turística, que valora más los aspectos ambientales y socioculturales.<sup>253</sup>

---

<sup>247</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J.I., CÁRDENAS GARCÍA, P.J.: “El turismo rural en España: orientaciones estratégicas para una tipología aún en desarrollo”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, 2011, pp. 155-176.

<sup>248</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Turismo rural y turismo activo” *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental* (Tomo I), Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, 1999, pp.477-502.

<sup>249</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “Fundamentos de sostenibilidad y desarrollo en la implantación de actividades turísticas en el medio rural”. *Estudios turísticos*, 2008, núm. 177, pp. 91-98.

<sup>250</sup> GARCIA SAURA, P. J.: “Turismo activo y medio ambiente: una implicación necesaria. Aspectos jurídicos.” *Cuadernos de turismo*, núm.26, 2010, pp.153-176.

<sup>251</sup> BACHILLER MARTÍNEZ, J. M<sup>a</sup>.: “Conflictos de intereses en la ordenación de un territorio de montaña: el turismo rural en la Tierra Pinariega Soriana”. *Cuadernos de Turismo*, 2012, núm.29, pp. 35-60. Entre los impactos más habituales destacan los atascos, congestión en zonas de aparcamiento e, indirectamente, problemas de acumulación de basuras son consecuencias directas de las visitas masivas a estas zonas en periodos vacacionales.

<sup>252</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “La ordenación del turismo rural. aspectos administrativos, fiscales y laborales”, *Derecho y turismo : I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Málaga 1998-1999 , coord. por Adolfo AURIOLES MARTIN, 1999, Junta de Andalucía, pp.125-148.

<sup>253</sup> SORET LAFRAYA, P.: “Comunidad Foral de Navarra”. *La investigación de la geografía del turismo en las comunidades autónomas españolas: orígenes, desarrollo y perspectivas de una disciplina en el horizonte de la geografía*. Asociación de Geógrafos Españoles, 2010, pp. 259-264.

Muchas de las modalidades de turismo rural tienen un menor impacto ambiental que otros tipos de turismo si bien, por su creciente popularidad han proliferado construcciones incontroladas de segundas viviendas, incluso en áreas protegidas.<sup>254</sup>

Como afirma SANZ DOMÍNGUEZ<sup>255</sup> estas actividades turísticas en las zonas objeto de protección tiene el efecto de facilitar la inserción de la población rural en las nuevas actividades turísticas que se realicen, garantizando la pervivencia de los recursos y del mantenimiento de una actividad turística de calidad.

El turismo rural, en el caso español, dispone de una reglamentación rigurosa, puesto que algunas Comunidades Autónomas se han preocupado de esta cuestión. Para MELGOSA ARCOS<sup>256</sup> Castilla y León es la Comunidad Autónoma en dónde inicialmente se plantearon los nuevos modelos de gestión y ordenación del turismo rural, liderando en la actualidad la oferta de alojamientos rurales a nivel nacional.

Los Parques Nacionales y los Espacios Naturales Protegidos son especialmente vulnerables al deterioro medioambiental, necesitando una gestión cuidadosa de la oferta que acompaña al turismo rural: el llamado “turismo verde” o “turismo ecológico.”<sup>257</sup> El crecimiento del turismo en estas áreas puede contribuir a mejorar la gestión de Parques Nacionales y Espacios Naturales, así como favorecer a las poblaciones locales integradas en éstos, por el aumento de sus ingresos. De igual forma, el interés de los turistas por la flora y la fauna puede favorecer la

---

<sup>254</sup> TROITIÑO VINUESA, M. A.: “Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación territorial”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 1995, núm. 20, pp. 23-37. Es obvio que los impactos serán mínimos mientras los visitantes sean respetuosos en las áreas de estancia y éstas no se masifiquen.

<sup>255</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “Desarrollo rural y actividad turística: principios vertebradores para la armonización del binomio desarrollo-conservación”. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 2006, núm. 14, pp. 6 y ss.

<sup>256</sup> MELGOSA ARCOS, J.: “Evolución de la legislación turística de Castilla y León” *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos, 2004. pp. 349-382.

<sup>257</sup> PLAZA GUTIÉRREZ, J.I.: “Nuevos territorios y nuevos desarrollos en las áreas rurales. Conservación, patrimonio, biodiversidad, paisaje” *Observatorio Medioambiental*, 2010, núm. 12, pp. 9-14.

conservación de la biodiversidad, partiendo de estos diferentes grados de desarrollo turístico experimentado por los Espacios Naturales Protegidos.<sup>258</sup>

Con relación a la Comunidad Autónoma Valenciana, VERA REBOLLO<sup>259</sup> señala que algunas modalidades de turismo y ciertas actividades recreativas pueden dar lugar al deterioro del paisaje, a la destrucción de hábitats, y a una escasez en las prestaciones de servicios, como el agua potable, el suministro de energía, el tratamiento de aguas residuales, o la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Otro problema coexistente son los incendios forestales, incrementándose estos con la afluencia de los turistas, especialmente en estas áreas mediterráneas.

Y es que, como señala SERRANO MARTINEZ,<sup>260</sup> aún pervive el modelo turístico caracterizado por la ausencia de planificación, donde predomina el componente inmobiliario. Así ocurre en el caso de algunas segundas residencias de reciente construcción, que han generado un turismo de marcada estacionalidad, surgido de la ausencia de coordinación interadministrativa y de las políticas sectoriales, con un aprovechamiento irracional de recursos naturales, así como con problemas de accesos, prestación de servicios públicos para recogida de basuras y canalización de vertidos de aguas residuales.

### **III.2.3 TURISMO CULTURAL: ENCLAVES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO COMO RECURSOS TURÍSTICOS**

---

<sup>258</sup> FLORES RUIZ, D.; BARROSO GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> de la O.: “El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces”. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, 2012, núm. 1 [www.revistaselectronicas.ujaen.es](http://www.revistaselectronicas.ujaen.es)

<sup>259</sup> VERA REBOLLO, J.F. ; MONFORT, V. “Agotamiento de modelos turísticos clásicos. Una estrategia territorial para la cualificación: La experiencia de la Comunidad Valenciana.” *Estudios Turísticos*, 1994, núm. 123, pp. 17-45. Estos problemas derivados del uso público-recreativo de Espacios Naturales Protegidos, los espacios rurales y determinados monumentos, se deben a un desarrollo turístico no planificado y a la falta de una gestión sostenible. Por tanto, se precisa de medidas para la ordenación de los Espacios Naturales, desde la acción local y asociaciones y entidades que intervienen en el proceso turístico, gestionando los recursos, infraestructuras y equipamientos, para que sean turísticamente sostenibles.

<sup>260</sup> SERRANO MARTINEZ, J. M.: “Las viviendas de segunda residencia en la sociedad del bienestar. El caso de un país turístico: España” *Cuadernos de turismo*, núm.12, 2003, pp. 53-76.

El Turismo cultural puede definirse como aquella modalidad turística que tiene como principal motivación la visita del patrimonio histórico-etnológico-artístico de los destinos turísticos. Así como ocurre en la mayoría de los principales destinos turísticos europeos, que suelen presentar un interés histórico, cultural o religioso.<sup>261</sup>

Según CALLIZO SONEIRO y LACOSTA<sup>262</sup> son recursos turísticos culturales desde el patrimonio arqueológico, el patrimonio artístico y monumental, los centros urbanos y las ciudades históricas, hasta los lugares relacionados con el turismo religioso, los museos y los lugares históricos.

MARCHENA GÓMEZ<sup>263</sup> analiza en el caso de la ciudad turística de Sevilla, cómo la existencia de rutas turísticas requiere el uso del transporte con conexiones con los puntos de máxima concentración turística, como los Centros históricos de las ciudades, y en el caso de pernoctación, se precisará de alojamiento hotelero, e incluso este tipo de turismo permite a su vez la realización de actividades recreativo-deportivas. Y es que como señala MELGOSA<sup>264</sup> el turismo cultural es un incentivo para la renovación y el desarrollo urbano, puesto que generalmente se ubica en una gran población local con unas infraestructuras adecuadas en las ciudades, lo que permite absorber grandes volúmenes de turismo.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> MORÈRE MOLINERO, N.: “Sobre los itinerarios culturales del icomos y las rutas temáticas turistico-culturales. Una reflexión sobre su integración en el turismo”. *Revista de anàlisis turístico*, 2012, núm.13, pp. 57-68.

<sup>262</sup> CALLIZO SONEIRO, J. , LACOSTA ARAGÜÉS, A.: “Un estudio tipológico.”Op.cit, pág. 36 y ss. También consideran estos autores recursos turísticos culturales los alojamientos con encanto, los parques recreativos de temática cultural, el patrimonio vinculado al agua, los edificios y lugares relacionados con la minería industrial, e incluso las casas de “hombres ilustres”, el patrimonio antropológico, el patrimonio rural, y los espacios naturales protegidos.

<sup>263</sup> MARCHENA GÓMEZ, M.; REPISO RUBIO, F.: “Turismo cultural: el caso de Sevilla”. *Cuadernos de Turismo*, núm.4, 1999, pp. 33-50.

<sup>264</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Turismo Accesible, Turismo para Todos en una Ciudad Patrimonio de la Humanidad: el caso de Ávila” *Revista Turismo & Desenvolvemento*, Núm.. 11, 2009, págs. 73-79.

<sup>265</sup> Véase sobre esta tipología turística RICHARDS, G., “El desarrollo del turismo cultural en España”, *Estudios turísticos*, núm. 150, 2001, pp. 3 y ss; GRANDE IBARRA, J., “Análisis de la oferta de turismo cultural en España”, *Estudios turísticos*, núm. 150, 2001, pp. 15-40, RUIZ BAUDRIHAYE, J. A., “El turismo cultural: luces y sombras”, *Estudios turísticos*, núm. 134, 1997, pp. 43-54; ALBURQUERQUE GARCÍA, F. J. y GARCÍA SÁNCHEZ, A., “El turismo cultural y el turismo de sol y playa: ¿sustitutivos o complementarios?”, *Cuadernos de turismo*, núm. 11, 2003, pp. 95 y ss; ROLDÁN MARTÍN, A. M<sup>a</sup>, “El turismo cultural: naturaleza y líneas de actuación”, *Turismo cultural y urbano: VI Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2004,

Como señala MELGOSA<sup>266</sup> pertenecer a la Lista del Patrimonio Mundial es, sin ninguna duda, un reconocimiento internacional, pero también supone la responsabilidad de preservar ese bien para disfrute de las generaciones futuras. En España, la pertenencia a la Lista de Patrimonio Mundial ha servido para convertir a territorios desconocidos en destinos turísticos. Este fenómeno de ampliación del concepto legal de patrimonio histórico, artístico y cultural, PÉREZ MORENO<sup>267</sup> lo califica como “evolución expansiva del patrimonio cultural”. Como señala BARRERO RODRÍGUEZ<sup>268</sup>, tras realizar un minucioso excursus histórico, la tendencia actual es la inclusión de listas de Patrimonio cultural, lo que muestra la amplitud del Derecho del Patrimonio Cultural, en un proceso de expansión de la realidad protegida por el ordenamiento jurídico.

La relación entre la conservación patrimonial y el volumen de atracción turística siempre ha sido delicada.<sup>269</sup> En el caso de municipios más pequeños y en ciudades con patrimonio histórico, la concentración de turistas produce problemas debidos a la falta de infraestructuras,

---

pp. 21-40; HERNÁNDEZ ORAMAS, A., “El papel del patrimonio en el progreso económico, social y cultural: el caso particular del turismo”, *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, Vol. II, núm. 2, 2004, pp. 307 y ss; TOSELLI, C., “Algunas reflexiones sobre el turismo cultural”, *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, Vol. IV, núm. 2, 2006, pp. 175 y ss.

<sup>266</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Cuarenta años de la Convención del Patrimonio Mundial.” *Creación y desarrollo de productos turísticos: innovación y enfoque experiencial*, XVII Congreso Internacional de la AECIT, Ourense, 2012, pp. 748 -754. En la actualidad en el continente Europeo hay diez veces más enclaves de interés cultural que enclaves naturales. La lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad de la UNESCO, en la que figuran casi 400 enclaves, comprende emplazamientos de interés cultural, natural o mixto, en asociación de los entornos culturales y naturales, a fin de garantizarles una protección adecuada. Además, se ha de contar con la capacidad organizativa de un destino para coordinar de forma directa la gestión turística, teniendo en cuenta los elementos básicos para el desarrollo local y para el desarrollo turístico de las ciudades históricas.

<sup>267</sup> PÉREZ MORENO, A.: “El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico.” *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* / coord. por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Vol. 2, (De los derechos y deberes fundamentales), 1991, pp. 1621-1643.

<sup>268</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup>.C.: *La Ordenación Jurídica del Patrimonio Histórico*. Civitas. 1990. BARRERO RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup>.C.: Los Conjuntos históricos y el planeamiento de protección: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 1998, pp. 2 y ss.

<sup>269</sup> LÓPEZ LÓPEZ, A.: “Desarrollo sostenible, medio ambiente y turismo en las ciudades históricas: el caso de Toledo”. *Observatorio medioambiental*, 2005, núm. 8, pp. 331-344.



las aglomeraciones y las emisiones de tráfico, o el deterioro en los edificios y en el medio ambiente.<sup>270</sup>

Como afirma BOUCHER et alter<sup>271</sup>, si bien el turismo se considera una actividad preponderantemente económica y el patrimonio histórico se caracteriza como una riqueza no renovable y no puede ser considerado como un producto clásico de consumo. La solución al problema de esta relación se halla en el buen uso turístico, procurando que sea moderado, a través del mantenimiento y la conservación del Patrimonio, puesto que el turismo necesita hacer uso de la realidad histórica, cultural y gastronómica. En las ciudades históricas españolas el turismo es un elemento fundamental en su economía, convirtiendo el desarrollo sostenible en la estrategia necesaria para insertar la actividad turística en un marco de compatibilidad con el medio ambiente, con la sociedad y con la economía.<sup>272</sup>

En España el patrimonio arquitectónico monumental alcanza unos 600 conjuntos histórico-artísticos declarados Bienes de Interés Cultural, y nueve ciudades incluidas en la lista de la UNESCO. Como señala TROITIÑO VINUESA<sup>273</sup> estas ciudades incluidas en la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad de la UNESCO, se han consolidando como hitos de las rutas turísticas del planeta, dentro del turismo cultural y el turismo de masas.

La sostenibilidad en estas ciudades se logra mediante modelos turísticos integrados en la economía y en la sociedad local. Estas ciudades se han asociado para una actuación conjunta en la defensa del patrimonio histórico-cultural, para el intercambio de experiencias, para la

---

<sup>270</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., VALDÉS PELÁEZ, L.: “El turismo cultural en el Principado de Asturias, los usos turísticos del patrimonio cultural asturiano”, coord. David Vicente BLANQUER CRIADO, *Turismo cultural y urbano Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, 2004, pp. 233-254.

<sup>271</sup> BOUCHER, A.; LÓPEZ GUZMÁN, T.; SÁNCHEZ. CAÑIZARES, S.M.: “Las perspectivas del turismo cultural respecto a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (OMD)”. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 2, 2006, pp.

<sup>272</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: *Turismo y sostenibilidad en las ciudades patrimonio de la humanidad: principios, marco e instrumentos de actuación* 2001 [www.gredos.usal.es](http://www.gredos.usal.es)

<sup>273</sup> TROITIÑO VINUESA, M.A.: “Ciudades patrimonio de la humanidad: desafíos de interpretación, planificación y gestión turística”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. 2002, pp. 287-352. Indudablemente son el futuro para el turismo urbano, en un modelo de fragmentación de los periodos vacacionales, pero no se debe descuidar la conservación de dicho patrimonio cultural, motivo por el que la UNESCO aprobó la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural, en 1972.

planificación de una política turística y de difusión de imagen comunes. Como afirma MANERO,<sup>274</sup> se consigue así una mejora de su dotación funcional, en continua readaptación, ya que las ciudades son los espacios más consolidados y activos desde el punto de vista turístico.

### **III.3. LA NUEVA OFERTA TURÍSTICA COMPLEMENTARIA**

En la actualdada oferta turística se concentra, aumentando la dimensión de los productos turísticos. Frente al crecimiento del turismo alternativo, rural, agroturismo, aparece un nuevo tipo de turismo: de golf, de congresos, de salud, de ocio marítimo, y temático. Se comienza a crear un nuevo modelo turístico masivo, turismo *postfordista*, conviviendo con el anterior modelo.

En desarrollo de una nueva oferta turística complementaria, se construyen de nuevos puertos deportivos, nuevos campos de golf e instalaciones de talasoterapia. Aparecen ambién los equipamientos de grandes dimensiones, como parques temáticos, instalaciones deportivas, de salud, o las denominadas ciudades de vacaciones.

#### **III.3.1. TURISMO DE SEGUNDA RESIDENCIA Y CAMPOS DE GOLF.**

BLANQUER CRIADO<sup>275</sup> considera que las instalaciones de golf afectan negativamente al medio ambiente dado que requieren movimientos de tierra, ocupan terrenos agrícolas o forestales, destruyen el paisaje natural, alteran los sistemas hidrológicos, drenan zonas húmedas para plantar césped, abrir pistas, etc.

---

<sup>274</sup> MANERO MIGUEL, F.: “Patrimonio cultural y transformación urbana: ordenación espacial y proyección turística de los yacimientos arqueopaleontológicos de Atapuerca (Burgos)”. *Cuadernos de Turismo*, 2011, núm. 27, pp. 617-640.

<sup>275</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “La función social del golf”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, pp. 461-504.

Según ROCA ROCA<sup>276</sup> las consecuencias de estas acciones son, entre otras, erosión, inundaciones y pérdida de biodiversidad. Por lo tanto, al elegir el emplazamiento de un campo de golf se deben evitar las zonas de recarga de agua, las zonas arenosas y los terrenos con capa freática muy superficial, por facilitar la filtración en todos los casos.<sup>277</sup> Como solución preventiva y general se recomiendan los Planes Sectoriales de Ordenación de Campos de Golf, de manera que puedan ser gestionados a escala regional con una visión más integradora.

Los campos de golf están de moda en toda Europa. A principios de los años 70 y mediados de los 80, en la antigua región francesa de Aquitania<sup>278</sup> se instalaron cerca de las ciudades y de las playas, campos de golf municipales, en una gran campaña publicitaria para la democratización de este deporte.<sup>279</sup>

Como afirma MESTRE DELGADO<sup>280</sup> un campo de golf no suele situarse en un entorno urbano, puesto que requiere un contacto con la naturaleza y una considerable superficie de suelo para practicar este deporte. Por ello, como señala ROCA y ROCA<sup>281</sup>, los proyectos de construcción de campos de golf suelen ser en suelo no urbanizable o urbanizable no

---

<sup>276</sup> ROCA ROCA, E.: “Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año núm. 32, núm, 165, 1998, pp. 119-142.

<sup>277</sup> MELLADO RUIZ, L.: “Los campos de golf de interés turístico en Andalucía. Notas sobre su régimen jurídico-administrativo”. *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 2009, pp. 11 y ss. La demanda de agua para irrigación puede afectar al suministro de agua potable, siendo este el problema de los campos de golf del Mediterráneo. Por otro lado, la escorrentía puede contaminarse con los fertilizantes y plaguicidas. Para la construcción y gestión sostenible de los campos de golf se precisa una planificación previa cuidadosa con el recurso fundamental de un campo de golf, el agua, de forma que su construcción ha de ser en lugares donde este recurso no sea problemático. Existen varias opciones para resolver el problema, como la ubicación en praderas más o menos secas y no del césped habitual o *Lolium perenne*, así como el riego con agua reciclada no potabilizada.

<sup>278</sup> La distribución departamental francesa ha cambiado a raíz de arrêté de 2015, cambiando la denominación y la composición de la region francesa de Aquitania.

<sup>279</sup> FOURNEAU, F.: “El turismo en espacio rural en Francia”. *Cuadernos de Turismo*, núm. 1, 1998, pp. 41-53. De esta forma, a partir de 1985, cada municipio pretendía tener su campo de golf, con el aval del gobierno regional a esta iniciativa, coordinada a través de un “Plan de golf”. Por un lado, existían campos de golf de iniciativa privada, que se rentabilizan con la construcción de viviendas en sus alrededores. Y por otro lado, estaban los campos de golf bajo control municipal, con la participación de la población local en su gestión, dentro de las políticas de las “*stations vertes de vacances*” y para el desarrollo de la red de “*Bienvenue à la ferme*”.

<sup>280</sup> MESTRE DELGADO J. F.: “Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)” *Ordenación y gestión del territorio turístico*. coord. David Vicente BLANQUER CRIADO, Tirant lo Blanch Editores, 2002, pp. 523-548.

<sup>281</sup> ROCA ROCA, E.: “Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico” *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, vol. núm. 165, 1998, pp. 119-142.

programado, y se suelen someter a estudio de impacto ambiental, si bien hay legislaciones que lo sujetan a una mera declaración de interés social.

La construcción de campos de golf no se permite en cualquier suelo no urbanizable. En Baleares, por ejemplo, el artículo 13,1 de la vigente Ley 1/91, de 30 de enero, de Espacios Naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, prohíbe expresamente la construcción de campos de golf en las Áreas Naturales de Especial Protección.<sup>282</sup> Y en las áreas rurales de interés paisajístico, según el artículo 14 de la misma ley, o en espacios transformados mayoritariamente por actividades tradicionales y por sus especiales valores paisajísticos, no se puede autorizar la ubicación de la oferta complementaria de campos golf a la que alude la Ley balear 12/88 de 17 de noviembre, de campos de golf .<sup>283</sup>

### **III.3.2. TURISMO TERMAL Y DE SALUD.**

El turismo de salud es la tipología turística más antigua, puesto que se practicaba ya a finales del siglo XVIII y principios del XIX, popularizándose en Europa entre las clases altas de la sociedad hasta los años treinta. Tras un periodo de declive, en las últimas décadas han resurgido las estaciones termales y balnearios. Para MELGOSA ARCOS<sup>284</sup>, en la actualidad, tiende a ser un producto del turismo social destinado a la tercera edad, siendo una modalidad de turismo de descanso. El termalismo o turismo de salud<sup>285</sup> es para algunos incluso una forma de entender la vida, puesto que no solo se ofrecen cuidados a la salud, sino que se concibe la salud como lo opuesto a enfermedad.

---

<sup>282</sup> La Ley 1/91, de 30 de enero, de Espacios Naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares, establece dos limitaciones específicas en su artículo 13. “1. No se podrán construir en ellas campos de golf. 2. No se podrán autorizar puertos deportivos en su dominio público litoral colindante, de forma que no se podrán construir campos de golf en las áreas naturales de especial interés.”

<sup>283</sup> Artículo 15 de la vigente Ley 1/91, de 30 de enero, de Espacios Naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares.

<sup>284</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Turismo de salud: termalismo y balnearios” *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* / coord. III Congreso de Turismo Universidad y Empresa. 2000, pp. 359-386.

<sup>285</sup> HENN BONFADA, M. R., et al.: “Turismo termal: Cambios conceptuales y mercadológicos de los balnearios en España.” *Turismo-Visão e Ação*, 2008, vol. 10, núm. 3, pp. 415-434.

La riqueza de las aguas mineromedicinales y termales es un potencial turístico y social, como refiere MELGOSA ARCOS<sup>286</sup>. A pesar de ese empleo, en cada emplazamiento se producen específicos impactos ambientales, debido al consumo de energía y de recursos hídricos para su explotación.<sup>287</sup>

GARCIA FERRANDO<sup>288</sup> considera que los balnearios constituyen el mayor exponente del turismo de salud. Sin duda, el turismo de salud es una actividad en auge y los balnearios siguen siendo, en este país, los principales representantes de este segmento turístico. Este tipo de instalaciones turísticas, se encuentra en claves montañosos como lugares de reposo, así como en el litoral español. Ese es el caso en que se encuentra el turismo termal en Andalucía, ejemplo de renovación y enriquecimiento a raíz de la oferta complementaria que encuentra en los entornos naturales, como destacan LARRUBIA VARGAS y LUQUE GIL.<sup>289</sup>

Respecto al marco jurídico de las Estaciones Termales, MELGOSA ARCOS<sup>290</sup> recuerda cómo las estaciones termales no sólo se encuentran sometidas a las leyes habituales de cualquier empresa comercial, sino que también están afectados por la legislación turística, sanitaria y minera.

### **III.3.3. NUEVOS SEGMENTOS TURÍSTICOS: LA CREACION DE PARQUES TEMÁTICOS.**

---

<sup>286</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Régimen jurídico-administrativo de las aguas mineromedicinales, termales y de los balnearios en Galicia” 2001 - [www.gredos.usal.es](http://www.gredos.usal.es)

<sup>287</sup> HENN BONFADA, M.R., et al.: “El turismo de salud y el uso terapéutico del agua” *Estudios y Perspectivas en Turismo*, núm.20, vol.2, 2011, pp.3-17.

<sup>288</sup> GARCÍA FERRANDO, M.: “Turismo deportivo y turismo de salud: sinergias para su desarrollo mutuo”, *Salud, deporte y turismo: VII Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 11 -31.

<sup>289</sup> LARRUBIA VARGAS, R.: LUQUE GIL, A. M<sup>a</sup>.: “Las estaciones termales en andalucía: de la explotación tradicional a la configuración de un nuevo producto turístico integral”. *Cuadernos de Turismo*, 2002, núm. 10, pp.101-122.

<sup>290</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Marco jurídico de las estaciones termales” *Revista de la Sociedad Española de Hidrología Médica*, núm. 1 de 200, pp. 13- 27 [www.europa.sim.ucm.es](http://www.europa.sim.ucm.es)

Por otra parte, los parques temáticos y de ocio son nuevas actividades turísticas y recreativas de creciente popularidad en Europa. Estas actividades turísticas y recreativas disfrutan de creciente popularidad en Europa. Se trata de los llamados Parques de *segunda generación* están inspirados en los norteamericanos, que ofrecen alojamiento en un entorno agradable, como ocurre con Disney World París. Estos recintos están concebidos para extender la temporada turística a lo largo de todo el año y para fomentar el turismo nacional.<sup>291</sup>

Actualmente existen en Europa más de 60 grandes parques, cada uno de los cuales supera los 750.000 visitantes anuales. Los impactos ambientales que producen, como el mayor consumo de energía y de recursos hídricos, suelen ser específicos de cada emplazamiento. Unas 20 de las 45 atracciones turísticas más visitadas en Europa Occidental son parques temáticos. Actualmente existen más de 60 grandes parques, cada uno de los cuales supera los 750.000 visitantes anuales. No obstante, el consumo de recursos de estos parques es considerable.

---

<sup>291</sup> Estos centros recreativos o de ocio necesitan para su gestión grandes superficies, situándose principalmente en las afueras de las aglomeraciones urbanas, como ocurre con centros como Warner Bros de Madrid, o Terra Mítica en la Comunidad Valenciana, o los denominados Acuparks de diferentes dimensiones, donde se ofertan atracciones relacionadas con el agua. El consumo de recursos territoriales, hídricos, necesidad de infraestructuras para el transporte y las comunicaciones, al estar situados en entornos alejados a las ciudades, es una característica de estos centros recreativos o de ocio.

## **CAPITULO SEGUNDO. LA INTERVENCION DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

### **I. ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS**

#### **I.1. FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Como afirma GARCIA SAURA<sup>292</sup> la esencialidad jurídico-administrativa del derecho del turismo radica en que la legislación del turismo es una legislación administrativa que ordena toda intervención de la Administración Pública en el sector turístico.

Por tanto, los aspectos jurídico- administrativos son esenciales a los efectos del análisis y estudio de la ordenación de los recursos turísticos, de igual forma que se han de tener en cuenta los aspectos sociales y económicos, derivándose competencias y regímenes específicos de estas diferentes dimensiones de la ordenación de los recursos turísticos.

Como ya señalaba ARRILLAGA,<sup>293</sup> el turismo se manifiesta como un fenómeno social, de trascendencia económica y con suficiente virtualidad jurídica. No obstante, en el ordenamiento jurídico español no se contemplaba una definición jurídica de turismo, ni mucho menos de recursos turísticos, sino aproximaciones, como la contenida en la preconstitucional Ley 48/1963 de Competencias en la materia de turismo, que lo definía sencillamente como: “El movimiento

---

<sup>292</sup> GARCÍA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*. Ed. Aranzadi, Col. Cizur Menor, 2007, pp. 84 y ss.

<sup>293</sup> ARRILLAGA, J.I.: “ El turismo como ciencia” *Estudios Turísticos*, núm. 41, 1974, pp. 5-30.

y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia, por motivos diferentes de los profesionales habituales de quien los realiza.<sup>294</sup>

Tradicionalmente, como señala TUDELA ARANDA<sup>295</sup>, en la legislación turística española se partía siempre de un concepto sobreentendido de turismo, que no precisaba una delimitación conceptual previa en su regulación jurídica, por lo que se obviaba toda definición de recurso turístico.<sup>296</sup>

Diversos sectores del ordenamiento jurídico-administrativo afectan y se ven afectados por el fenómeno turístico: urbanismo, medio ambiente, costas, montes, sanidad, etc. Como constata FERNANDEZ ALVAREZ<sup>297</sup> pesar de esta fecunda normativa referida la ordenación del turismo, ni el legislador ni la Administración pública entraron a definir el concepto del turismo. Según la causa de la ausencia de definición legal del turismo en el derecho español, en principio, se debe a que tradicionalmente el legislador se ha ocupado sólo en determinar el marco de actuación de la Administración turística, delimitando la competencia del órgano actuante.

Además, como señalan CEBALLOS MARTÍN y PEREZ GUERRA<sup>298</sup>, los inicios de la regulación de la ordenación del turismo se encuentran en las normas de policía para el control de la actuación de los alojamientos, partiendo de la regulación de las *alberguerías*, posadas y

---

<sup>294</sup> Curiosamente, el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, no menciona esta ley en su artículo único, y si lo hace expresamente el Decreto 231/1965 de 14 de enero por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, y el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de medidas de ordenación de la oferta turística, así como el Real Decreto 2877/1982 de 15 de octubre de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales, el Real Decreto 1634/1983 de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros y el Real Decreto 271/1988 de 25 de marzo por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viaje.

<sup>295</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45, I, 1996, pp. 291-350.

<sup>296</sup> De forma generalizada se ha ido subsanando esto por los legisladores autonómicos. En la actualidad, en las leyes autonómicas de ordenación del turismo se recoge habitualmente en su articulado las definiciones de recurso turístico, actividad turística, producto turístico y destino turístico.

<sup>297</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: “El Turismo como objeto del derecho.” *Estudios Turísticos*. Madrid, Instituto de Estudios Turísticos, 1974, núm. 43 ; pp. 47-72

<sup>298</sup> CEBALLOS MARTÍN, M.M. ; PEREZ GUERRA, R.: “Hacia la conceptualización del derecho del turismo en el ordenamiento jurídico comparado”. *Papers de Turisme*, 2012, núm. 52 pp. 22-43.



mesones. Posteriormente, en el Decreto 231/ 1965, de 14 de enero, Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas a dichos establecimientos la Administración concedía la categoría de “turísticos”, si bien la regulación normativa no entraba a definir jurídicamente el concepto de turismo.

Los conceptos jurídicos de recursos turísticos y de actividad turística determinan la presencia de la Administración Pública a través de sus potestades públicas. Como señala Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>299</sup> la actuación de la Administración Pública se encuentra legitimada para ordenar, promover, fomentar, gestionar, inspeccionar y sancionar en cuanto una actividad o un recurso adquiere la calificación de actividad turística o un recurso turístico.

La legislación turística es puramente administrativa, puesto que ordena la intervención de la Administración Pública en el sector. Tradicionalmente la acción administrativa sobre el turismo viene justificada, con relación a la actividad de fomento, en la importancia económica del turismo y en la necesidad de direccionamiento político de un sector estratégico.

Las actividades de limitación, inspección y sanción se justifican en la necesidad de ofrecer al consumidor un servicio turístico de calidad. Como señala GARCIA MACHO<sup>300</sup>, la intervención administrativa en el sector turístico pretende la defensa y garantía de los intereses generales implicados, originando la creación de la Administración Turística. Su justificación se encuentra en la necesidad de regular el mercado turístico impidiendo situaciones de monopolio, regulando los requisitos de establecimiento de las empresas, de protección del medio ambiente, la ordenación del territorio, o la regulación de los derechos de los consumidores. El sector turístico es uno de los campos de negocio privado en el que el empresariado no sólo es partidario del intervencionismo gubernamental, sino que, en ciertas circunstancias, como la situación de destinos maduros o zonas saturadas, incluso lo exige.

---

<sup>299</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, Pág.22 y ss.

<sup>300</sup> GARCIA MACHO, R.: “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local”, GARCÍA MACHO, R y RECALDE CASTELLS, A (Dirs.); PETIT LAVALL, M<sup>a</sup> V. (Coord.), *Lecciones del Derecho del Turismo*, op.cit., pág. 21.

La intervención del Estado en la materia turística se remonta a los años sesenta y setenta del siglo pasado, si bien su desarrollo no fue nunca algo prioritario para las autoridades, hasta que el viajar se convirtió en un fenómeno de masas, como se constata en la actuación del Estado en materia turística durante la dictadura de Primo de Rivera<sup>301</sup>. Al igual que en la década de los sesenta del siglo pasado, los poderes públicos competentes intervienen en la esfera turística a través de aquellas formas incluidas en la clasificación tripartita creada en Italia por PRESUTTI<sup>302</sup>, e introducida en el ordenamiento jurídico-administrativo español por JORDANA de POZAS<sup>303</sup>.

Tradicionalmente, dada la importancia económica del sector turístico, la intervención administrativa y, - en consecuencia-, su estructura organizativa-, han estado siempre presentes en España. En la actualidad, las Administraciones Públicas competentes formulan políticas, planes, programas y proyectos de manera similar a los procesos de reconversión industrial, intentan la reestructuración, la redefinición y la “puesta en valor” del destino turístico. Este nivel de intervencionismo público es lo que BLANQUER<sup>304</sup> ha venido a denominar “intenso abanico de potestades de ordenación de bienes y actividades privadas”. Sin embargo, el cambio de un modelo turístico basado en criterios meramente economicistas al actual modelo basado en los principios de calidad, competitividad, diversificación y sostenibilidad, ha generado una mayor complejidad en la actuación pública y, por tanto, en la organización de la Administración Turística.

TUDELA ARANDA<sup>305</sup>, apunta que existen hoy en día otros motivos que justifican una intervención de la actuación pública, tales como la preservación del medio ambiente, la

---

<sup>301</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: “La actuación del Estado en materia turística durante la Dictadura de Primo de Rivera”, *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, núm. 20, 2002. pp.149-160.

<sup>302</sup> Véase PRESUTTI, F.: *Principi fondamentali di scienza della amminisrazione*, Milan 1910.

<sup>303</sup> JORDANA DE POZAS, J.L.: “El problema de los fines de la actividad administrativa” *RAP* núm.4 , enero/abril 1951, pág. 17. Esta clasificación fue asumida en el derecho positivo español a través del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, Decreto de 17 de junio de 1955, en el que se regulan las relaciones de policía, fomento y servicio público. Véase, CLAVERO ARÉVALO, M.F.: “El reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955”, *RAP* núm. 19, 1956, pág 287 y ss.

<sup>304</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1999, pp. 31 y ss.

<sup>305</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de derecho del turismo*, 2000, pp. 41-80.

recuperación del patrimonio histórico, la protección del turista o la utilización del turismo como instrumento de ordenación del territorio y desarrollo de las zonas rurales, así como la existencia de otros factores, tales como la creación de empleo mediante la diversificación económica y las nuevas tecnologías en la gestión turística.

Para Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ <sup>306</sup> la actividad que la administración publica despliega en el sector turístico, - tanto si se aprecia desde el punto de vista económico como desde el jurídico- , tiene aptitud para fomentar un determinado modelo turístico. En este sentido, considera esta autora que si bien toda intervención administrativa se acostumbra a clasificar doctrinalmente por su técnica específica como actividad de limitación, de arbitraje, de planificación o de sanción, desde cualquiera de estas actividades se puede promocionar o fomentar el turismo.

Por otro lado, TUDELA ARANDA <sup>307</sup> y Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ <sup>308</sup> analizan los fundamentos de la intervención administrativa turística, considerando que la razón de este tratamiento radica en su importancia económica, siendo perfectamente aplicable al turismo la trilogía de JORDANA DE POZAS <sup>309</sup>: policía, fomento y servicio público.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ <sup>310</sup> también considera la aplicación a este ámbito de las técnicas de intervención administrativa de JORDANA DE POZAS. <sup>311</sup> Más recientemente, RODRÍGUEZ-

---

<sup>306</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, págs. 64-80.

<sup>307</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La Administración Turística”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, págs. 93-137.

<sup>308</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN.: *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2003, pp. 11-31.

<sup>309</sup> JORDANA DE POZAS, J.L.: “Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo” *Revista de estudios políticos*, Núm. 48, 1949, págs. 41-54.

<sup>310</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Vol. I, Madrid, Editora Nacional 1974, pp. 7 y ss. afirmó que “de ordinario, las instituciones jurídicas no surgen hasta que la vida demanda su creación, como consecuencia de la especial y singular importancia que algún sector de actividad humana va cobrando...por lo general, la vida se adelanta a las realidades jurídicas, y el derecho se limita sólo a reconocer y regular unos sucesos, corrientes o actividades hasta entonces ignorados por el Ordenamiento jurídico y que de pronto, después de una evolución más o menos larga, cobra un singular relieve que llama la atención del legislador”.

<sup>311</sup> JORDANA DE POZAS, J.L.: “El problema de los fines de la actividad administrativa” *Revista de administración pública*, núm. 4, 1951, págs. 11-28.

ARANA MUÑOZ<sup>312</sup> ha apreciado que en ningún sector como en el turismo se produce “de una manera tan razonable y equilibrada el juego del conjunto de instituciones y potestades que caracterizan el Derecho Administrativo”.

Subrayando las dos funciones de fomento y control de la actividad turística por parte de la Administración española, PELLEJERO MARTÍNEZ<sup>313</sup> realiza un examen de la evolución intervencionista del Estado en el turismo. La importancia del sector turístico es reconocida no solo en el ámbito estatal y autonómico, sino en la mayoría de la normativa vigente internacional, como la base que legitima la intervención pública.<sup>314</sup> En este mismo sentido y con relación a Uruguay, FACAL y PEZZUTTI ECHEVERRÍA<sup>315</sup> afirman que “básicamente el Estado tiene asignados dos roles en materia turística: el fomento y el estímulo de la actividad particular, mediante su regulación, y el control del cumplimiento de las normas vigentes en la materia”. Lo mismo ocurre en el caso de Chile, en el artículo 2 de la Ley número. 20.423 del sistema institucional para el desarrollo del turismo de Chile, de 12 de febrero de 2010.<sup>316</sup>

### **I.1.1. EL CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.**

---

<sup>312</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 370-371.

<sup>313</sup> Véase PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: *La intervención del estado en el sector turístico: de la comisión nacional a la empresa nacional de turismo*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000.

<sup>314</sup> De esta forma, se contempla en el artículo 1 de la Ley General de Turismo de Colombia que “el Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional”. La Ley Nacional de Turismo de Argentina, tras declarar de interés nacional al turismo, afirma en su artículo 1 que “la actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas del Estado”.

<sup>315</sup> FACAL, J.; PEZZUTTI ECHEVERRÍA, M.: “Apuntes para una reforma de la Ley de Turismo de Uruguay”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008. págs. 521-538. Y es que, en el caso de Uruguay, la Ley Núm. 19.253 en agosto de 2014 establece nuevas normas relativas a la actividad turística. En el derogado Decreto Ley de Turismo se establecía en su artículo 1 que “el turismo como factor de desarrollo económico y social, es una *actividad de interés público*”.

<sup>316</sup> En el artículo 2 de la Ley número. 20.423 del sistema institucional para el desarrollo del turismo de Chile, de 12 de febrero de 2010, se reconoce el turismo como “actividad estratégica para el desarrollo del país, siendo prioritaria dentro de las políticas de Estado, por lo que éste deberá promoverla de modo armónico e integral, impulsando su crecimiento sustentable en conformidad con las características de las regiones, comunas y localidades del país”.

Para BAYÓN MARINÉ<sup>317</sup> la actividad turística se convierte a finales del siglo XX en un signo de identidad y en un cimiento consolidado de la vida y de la economía españolas, transformando la geografía y las costumbres, con cambios estructurales en el país, necesitando de la participación de diversos sectores y actividades.

TUDELA ARANDA<sup>318</sup> distingue tres grandes etapas en la política turística española del siglo pasado, en función del papel desempeñado por los poderes públicos en su desarrollo, de la posición de éstos respecto al sector privado, y de los objetivos perseguidos por la intervención pública.

De igual forma, LÓPEZ i PALOMEQUE<sup>319</sup> constata las estrategias en las distintas fases de evolución del turismo, hasta el actual marco de globalización y desregulación. Por ello, se puede distinguir una primera etapa que puede situarse en inicios del siglo XX hasta el denominado “boom turístico” de finales de los años cincuenta. En la evolución de las instituciones administrativas turísticas, se constata cómo las primeras organizaciones se crean en el seno de la Administración Pública en respuesta al fenómeno turístico ante la falta de iniciativa privada en la inversión turística. Como consecuencia de la percepción por parte de los poderes públicos de la importancia de la actividad turística para el desarrollo económico, social y cultural del país, nace una nueva política turística, creando instituciones públicas *ad hoc* que guiaran y orientaran dicha política turística.<sup>320</sup>

La actividad administrativa originaria en materia turística fue básicamente de naturaleza de fomento y promoción, y no de control o sanción. De esta forma, en 1905 fue creada la denominada *Comisión Nacional para el Fomento de Turismo*<sup>321</sup>, fomentando el turismo

---

<sup>317</sup> BAYÓN MARINÉ, F.: *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir.) BAYÓN MARINÉ, F., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1999, pp. 11 y ss.

<sup>318</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003, pp. 81-102.

<sup>319</sup> LÓPEZ i PALOMEQUE, F.: “Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico” *Boletín de la Asociación de Geógrafos*, 1999, núm.28, pp. 23-38.

<sup>320</sup> PÉREZ GUERRA, R.: “La intervención administrativa en el sector turístico español: La política turística.” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2014, núm 43, pp. 396-413.

<sup>321</sup> La creación de la “Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero” fue por Decreto de 6 de octubre de 1905.

mediante intervenciones que no fueron llevadas a la práctica. Con posterioridad, se crea la *Comisaría Regia*,<sup>322</sup> cuyas facultades de fomento del turismo tienen el objetivo de coordinar los diversos organismos competentes en la materia turística.

Posteriormente, por Real Decreto de 25 de abril de 1928 se suprime esta *Comisaría Regia*, integrándose en un nuevo organismo que denominado *Patronato Nacional de Turismo*. El *Patronato Nacional de Turismo* contribuyó a afirmar el prestigio de España entre los turistas, aprobándose así un Plan General de Paradores que se encargó a la denominada Junta de Paradores y Hosterías del Reino en 1928. Como refiere SALGADO CASTRO<sup>323</sup>, la creación en 1928 del *Patronato Nacional de Turismo* fue uno de los primeros intentos de territorialización de la gestión turística en el primer tercio de siglo, manteniendo entre sus funciones la del desarrollo e implantación de entidades turísticas territoriales con la división de España en cinco grupos regionales, a cuyo frente actuará un Subdelegado regional, a meros efectos turísticos.<sup>324</sup>

Hasta finales de los años 30 se mantuvo la actividad de fomento turístico, y esta fue disminuyendo a medida que aumentaba la intervención de limitación administrativa. De esta forma, las actividades de promoción turística de la Administración del Estado se integrarían en un ámbito competencial más complejo, a partir de las facultades atribuidas al este Ministerio: de propaganda y publicaciones; de deportes, alojamientos y Transporte y comunicaciones. Durante la Guerra Civil, por Ley de 30 de enero de 1938, se crea el Servicio Nacional de Turismo que se integra en el Ministerio del Interior y mediante Ley del 8 de agosto de 1939, los

---

<sup>322</sup> Mediante Real Decreto de 19 de junio de 1911 se sustituye la Comisión Nacional de Turismo por la Comisaría Regia para el Desarrollo del Turismo. En este Real Decreto de 19 de junio de 1911 se establece que su función es “proponer las medidas conducentes a la vulgarización de los conocimientos elementales del arte y el aumento de la cultura artística colectiva; vigilar la conservación eficaz y procurar la exhibición adecuada de la España artística, monumental y pintoresca; promover y sostener las relaciones internacionales que las necesidades de la época actual exijan en materias artísticas; facilitar el conocimiento y estudio de España, procurando la comodidad de los alojamientos, la seguridad y rapidez de las comunicaciones y el acceso a las bellezas naturales y artísticas de nuestra Patria, y desarrollar por los medios más eficaces, las relaciones espirituales, sociales y económicas que enlazan América con España”.

<sup>323</sup> SALGADO CASTRO, A.: "La distribución de competencias en materia de turismo". *Revista Aragonesa de Administración Pública*; Diciembre 1996, núm. 9, pp. 319-335.

<sup>324</sup> El Patronato Nacional de Turismo tenía encomendadas nuevas funciones de fomento y promoción, tales como competencia para organizar excursiones a lugares artísticos e históricos, para conservar y gestionar la información sobre vías de comunicación y para realizar labores de inspección en la hostelería.

Servicios se convierten en Direcciones Generales y la nueva Dirección General de Turismo pasa a depender del Ministerio de Gobernación.<sup>325</sup>

TUDELA ARANDA<sup>326</sup> considera que en este momento se inicia una segunda fase, tras la Guerra Civil y el decaimiento extendido durante los años de la posguerra, que supusieron un freno para el desarrollo de la política turística española. Según VELASCO GONZÁLEZ<sup>327</sup>, a pesar de un excesivo desarrollo de la estructura organizativa ministerial, surge en esta época una política turística moderna y eficaz, tal y como se considera en la actualidad, como un conjunto de actuaciones y medidas emprendidas y realizadas por todas las Administraciones Públicas con relación a la actividad turística.

Como destaca BAYON MARINÉ<sup>328</sup> principios de la década de los sesenta tiene sus primeras manifestaciones el boom turístico a través de la consideración de la actividad turística como fenómeno de masas, por lo que nace un modelo de *sol y playa*, barato y de baja calidad, con el objeto de maximizar el número de turistas y los ingresos.

La actividad turística es una actividad económica realizada por el sector privado con un gran impacto económico y social. Debido a ese impacto económico y social del turismo, la política turística forma parte de la política económica, siendo un elemento estratégico en la actuación de las Administraciones Públicas. No obstante, como señala PELLEJERO MARTÍNEZ<sup>329</sup> el desarrollo turístico no fue prioritario para las autoridades españolas hasta después de la primera

---

<sup>325</sup> VÉASE ARRILLAGA, J.I.: *El turismo en la economía nacional*, Editora Nacional, Madrid, 1969.

<sup>326</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La problemática jurídica de la calidad turística”, op.cit. pp. 81-102.

<sup>327</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “¿ Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004).” *Política y sociedad*, 2005, vol. 42, núm. 1, pp. 169-195. De esta forma, en el plano organizativo, durante los años cincuenta, comienza a reestructurarse la organización administrativa turística, si bien es cierto que la verdadera explosión del turismo se produce durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta.

<sup>328</sup> BAYÓN MARINÉ, F.: “La legislación turística”. *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*. Centro de Estudios Ramón Areces, 1999. pp. 303-329. Según BAYON MARINÉ este modelo no contiene ninguna consideración medioambiental o urbanística de la actividad turística, ni previsiones de conservación del patrimonio cultural ni de una ordenación territorial coherente de los recursos turísticos. Este desarrollo desmedido ha generado los problemas medioambientales y de estacionalización del sector turístico.

<sup>329</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: “La actuación del Estado en materia turística durante la Dictadura de Primo de Rivera”, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Second Series, 2002, vol. 20, núm. 1, pp. 149-158.

mitad del siglo XX, ya que los inicios de una verdadera política turística de la Administración Central en España se sitúan en la planificación indicativa de los años sesenta y principios de los setenta, al surgir el “boom turístico” como producto de la actividad administrativa de fomento de la década de 1960.

La expansión del fenómeno turístico generó una mejora económica reflejada en la balanza exterior de pagos, si bien se llega a su masificación. Durante esta época de bonanza, y debido al centralismo uniformador del periodo 60-73 del siglo pasado, se aprueba la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. De esta forma, se incentiva la construcción de nuevas urbanizaciones turísticas, a través de medidas económicas, fiscales y jurídicas, facilitando las inversiones y asegurando una rápida rentabilidad. La finalidad de la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, era el apoyo al desarrollo turístico mediante medidas que completaban la urbanización y dotaban a los establecimientos turísticos de los equipamientos necesarios. Estos beneficios económicos y fiscales tenían como objetivo reducir y compensar los costes derivados de la planificación y gestión urbanística.<sup>330</sup>

HERRÁIZ SERRANO<sup>331</sup>, analizando el Estatuto Ordenador de 1965, valora su carácter casuístico, ya que el texto normativo encomendaba al Ministerio de Información y Turismo un conjunto de competencias, destacando la regulación y ordenación de las empresas turísticas, la autorización de la apertura y cierre de establecimientos, la inspección, vigilancia y sanción por infracción del Estatuto; o el fomento, protección y recompensa de las empresas y actividades turísticas. El impulso político al Ministerio de Información y Turismo supuso un afianzamiento

---

<sup>330</sup>Entre otras, la Ley 197/1963 norma dispuso una reducción del 50% de los impuestos que gravaban la constitución y ampliación de sociedades dedicadas a actividades turísticas y la adquisición de terrenos incluidos en los planes de ordenación, la concesión de un régimen fiscal especial de amortización, la bonificación del 90% de los aranceles aduaneros para la importación de maquinarias y utensilios necesarios para las construcciones turísticas, no producidos por la industria nacional, la preferencia en la obtención de créditos oficiales e, incluso, la enajenación forzosa de los terrenos de los propietarios que no se incorporasen a la actividad programa (arts. 21 a 25 de la Ley 197/1963).

<sup>331</sup> HERRÁIZ SERRANO, O.: “Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística”, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, vol. col. Dir. José TUDELA ARANDA, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, pp. 58-60.



administrativo del sector turístico, y como señala DE LA CUETARA<sup>332</sup>, de esta forma, la actividad turística comenzó a ser considerada entre las políticas estatales.

Ya en los años ochenta, la Administración Central, en pleno proceso descentralizador creador del Estado de las Autonomías, pasó de la planificación indicativa de los años sesenta-setenta a una política de mínimos. Se inicia una nueva etapa a finales de esta década de los ochenta en España, ante la necesidad de reconfigurar la política turística, debido a la crisis del sector, por el agotamiento del modelo anterior y los cambios producidos en la demanda turística. Como subraya VILLANUEVA CUEVAS<sup>333</sup>, estos cambios provocaron la necesidad de un nuevo modelo turístico de diversidad y de calidad.

Paralelamente al proceso descentralizador, entre 1974 hasta 1982, con el inicio de las transferencias de competencias a las CCAA, en esta época se produce la integración de la Administración Turística Central en Departamentos Ministeriales de carácter económico.<sup>334</sup>

VELASCO GONZÁLEZ<sup>335</sup>, desde el punto de vista de la política turística, distingue dos etapas entre finales de los ochenta y principios de los noventa, periodo del gobierno socialista desde 1982 hasta 1996. Señala esta autora un periodo “neoliberal”, desde 1982 hasta finales de la década de los ochenta, dónde, según esta autora, el discurso imperante de la Administración Turística Central era “la mejor política turística es la que no existe”.

---

<sup>332</sup> CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. DE LA: “Los poderes públicos ante el sector turismo”, *IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios. El Turismo en Canarias*. Gobierno de Canarias. Tenerife, 1985, pp.45-57.

<sup>333</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28, 2011, pp.5 y ss.

<sup>334</sup> Es a partir de 1978 cuando la política turística se integra en el Ministerio de Comercio y Turismo. En 1981 la Administración Turística del Estado se ubica en el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

<sup>335</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “¿Existe la política turística? : la acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y sociedad* Vol. 42, N° 1, 2005, Ejemplar dedicado a: Sociología del Turismo, pp. 169-195. En esta etapa neoliberal se efectúa el repliegue institucional del Estado. La Secretaría General de Turismo se estructura en una Dirección General de Política Turística. Debido a este repliegue a nivel administrativo, la Administración Turística Central sufre una disminución en su participación en los Presupuestos Generales del Estado.

Fue a finales de los ochenta cuando se inicia la denominada “crisis turística”, caracterizada por la necesidad de redefinición de los objetivos estratégicos de la Administración Turística del Estado. Y ante esta situación, a principios de los noventa se intervino mediante Medidas Urgentes desde las instancias públicas centrales, a través de una política de fomento que lograría iniciar un nuevo proceso de recuperación.<sup>336</sup>

Posteriormente, a lo largo de los últimos años del siglo pasado, se adoptaron medidas de apoyo económico que han servido para introducir mejoras en los establecimientos, incrementando la categoría y los servicios, elevando la formación del personal, y para diversificar la oferta, como ha ocurrido con las subvenciones al turismo rural.<sup>337</sup>

### **I.1.2. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LA MATERIA TURISMO Y LAS LEYES GENERALES DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

En España, como afirman PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN<sup>338</sup>, la configuración actual de la distribución competencial determina el régimen jurídico del turismo, condicionando la organización administrativa del turismo, la ordenación y promoción del turismo, el Derecho de las empresas y actividades turísticas o la disciplina turística.

Como reconoce BLANCO HERRANZ<sup>339</sup>, con la distribución competencial diseñada por la Constitución española y la consiguiente asunción de competencias exclusivas en materia de turismo por parte de todas las Comunidades Autónomas, surge en la década de los ochenta un nuevo entramado competencial.

---

<sup>336</sup> AGUILÓ PÉREZ, E.: “Factores de cambio en el turismo: políticas a desarrollar”. *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Servicio de Publicaciones, 1996, pp. 21-40.

<sup>337</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “La política turística. Una arena de acción autónoma”. *Cuadernos de turismo*, 2011, núm. 27, pp. 953-969.

<sup>338</sup> CEBALLOS MARTÍN, M.; PÉREZ GUERRA, R.: “Hacia la conceptualización del derecho del turismo en el ordenamiento jurídico comparado”. *Papers de Turisme*, núm. 52, 2012, pp. 22-43.

<sup>339</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español”, *Estudios turísticos*, núm. 137, 1998, pp. 67-86.

El art. 148.1.18<sup>a</sup> de la Constitución posibilita la asunción de las competencias exclusivas en materia de promoción y de ordenación del turismo a las Comunidades Autónomas. Y es que el turismo ha sido calificado por DE LA CUÉTARA<sup>340</sup>, como “una actividad decididamente autonomizada en los artículos 148 y 149 de la Constitución”.

El origen de la competencia exclusiva de la materia turismo se encuentra en los trámites de elaboración de la Constitución, en una enmienda del Grupo Socialista en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, que fue aprobada por unanimidad. El Diputado BENEGAS HADDAD, presentó la enmienda el 14 de junio de 1978, en la que sugería añadir un apartado “o” bis al entonces artículo 139.bis).<sup>341</sup>

BLANQUER CRIADO<sup>342</sup> señala que cuando se celebró el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas el 14 de junio de 1978, todavía no se había aprobado ninguna disposición de transferencia de competencias a los entes preautonómicos. Estas se produjeron después, en Cataluña, el R.D. 2115/1978, de 26 de julio y en el País Vasco, el R.D. 2488/1978, de 25 de agosto. Si bien es cierto que cuando se celebró el debate se encontraría avanzada la elaboración de los Reales Decretos de Transferencia a Cataluña y al País Vasco.<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Véase CUETARA MARTÍNEZ, J.M. DE LA: *Ideas para la reforma del ordenamiento turístico de Canarias ( tres estudios normativos)*, Ed. Universidad La Laguna, 1990.

<sup>341</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 88, pág. 3292. En esta ocasión, se explicaron las tres razones de la propuesta: 1<sup>a</sup>) Son los territorios autónomos quienes mejor conocen sus territorios, sus parajes, los lugares que pueden ser atractivos para que pueda desarrollarse el turismo. *Debe ser, por lo tanto, cada pueblo de España, cada nacionalidad o región de España, la que se ocupe de promocionar y ordenar el turismo en su ámbito territorial.* 2<sup>a</sup>) La política centralizada de fomento del turismo ha sido desafortunada y poco rentable, y 3) Basada en una razón práctica, en el sentido de que las propias Comisiones de Transferencias que estaban funcionando, *tanto en la Generalidad de Cataluña, como en el Consejo General del País Vasco, éste es un tema que ya va a ser transferido a los propios órganos de autogobierno preautonómico.*

<sup>342</sup> BLANQUER CRIADO, D.: “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, especial Administración Pública y Turismo, 2001, pp. 291 y ss.

<sup>343</sup> En estos Reales Decretos de transferencias se hace una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del turismo. Es decir, no hay una atribución plena o exclusiva a las Comunidades Autónomas de la ordenación del turismo. Asimismo, en el debate constitucional en que se invocan los Reales Decretos de Transferencias, ni se mencionó que estos Decretos de Transferencia atribuyan al Estado la “coordinación de la ordenación general de la actividad turística”.

Y efectivamente, en España son las Comunidades Autónomas las que en sus propios estatutos han recogido la competencia exclusiva sobre la materia turismo, por lo que la totalidad de las Comunidades Autónomas han procedido a aprobar leyes sectoriales de ordenación y fomento de esta materia. Según recoge BLANCO<sup>344</sup>, son espacios propios, pero complementarios, en la necesaria búsqueda de sustancial coherencia y funcionalidad para el sistema turístico.

Como señala DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN<sup>345</sup> fue a mediados de la década de los años 90 del siglo pasado cuando las Comunidades Autónomas procedieron a legislar la materia de forma general, ordenando la materia turística mediante la promulgación de las Leyes Generales de Turismo Autonómicas.

No obstante, las Comunidades Autónomas comenzaron a ejercer sus competencias en los años ochenta del siglo pasado, mediante la aprobación de leyes relativas a inspección y disciplina de las actividades turísticas, que regulaban minuciosamente el sistema de infracciones y sanciones turísticas, heredero de la regulación preconstitucional. Según TUDELA ARANDA,<sup>346</sup> la dispersión normativa existente en el sector turístico, que se pretendió subsanar mediante el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas de 1965, fue efectivamente subsanada mediante la legislación autonómica.

Inicialmente, las CCAA legislaron en materia turística de forma parcial, sin llegar a una ordenación completa del sector turístico, debido a la necesidad de una cobertura legal a la potestad sancionadora en la materia turística, en cumplimiento del Principio de Legalidad ex

---

<sup>344</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del Derecho del turismo”, José TUDELA ARANDA (dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2006, pp. 126 y ss.

<sup>345</sup> DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M.A.: “Principio de Legalidad y Ordenamiento Jurídico del turismo (especial referencia al Ordenamiento Turístico de Castilla y León)”, *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, págs. 115-166.

<sup>346</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”, *Documentación administrativa*, núm. 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 95-142. En relación con la ausencia de un concepto jurídico previo del turismo en la Exposición de Motivos del Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas de 1965, se afirmaba que “nuestra legislación turística, por exigencias derivadas de la singular dinámica del propio fenómeno turístico, ha venido produciéndose, de ordinario, con un carácter marcadamente disperso y fragmentario, al compás de las necesidades de cada momento”.

art.25.1 de la CE , al afirmar que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”

Por otra parte, como señala SANCHEZ SAEZ<sup>347</sup> este Principio de Legalidad consagrado en el art. 25 CE con relación a la materia sancionadora, sólo permite a los posibles reglamentos de desarrollo el completar o especificar los tipos infractores, prohibiendo la nueva creación o modificación de infracciones o de sanciones. En la actualidad, la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de la inspección y disciplina turística de los años ochenta se encuentran ya derogadas,<sup>348</sup> y se ha incluido la regulación sancionadora en las propias leyes generales autonómicas de ordenación del turismo.

Como consecuencia del carácter transversal y multidisciplinar del turismo, SALGAGO CASTRO<sup>349</sup> señala que la Administración estatal sigue interviniendo de forma más o menos directa sobre el turismo, con alguna ingerencia en las competencias propias de las Comunidades Autónomas. El turismo es evidentemente una competencia exclusiva, normativa y de ejecución.

Para RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>350</sup> el nivel competencial asumido por las Comunidades Autónomas es similar en todos los casos. No obstante, pese a que dicho reparto competencial

---

<sup>347</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.: “Capítulo X. La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo” *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo* .Junta de Andalucía, 2008, pp. 548 y ss.

<sup>348</sup> Por orden cronológico, se aprobaron: la ley andaluza 3/1986, de 19 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo; ley balear 6/1989, de 3 de mayo, sobre la función inspectora y sancionadora en materia de turismo; ley riojana 5/1990, de 29 de junio, de inspección, infracciones y sanciones en materia turística; ley cántabra 1/1992, de 11 de febrero, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo; ley gallega 6/1992, de 15 de junio, sobre las competencias disciplinarias en materia de turismo de la Comunidad Autónoma de Galicia; ley castellano-manchega 2/1992, de 10 de diciembre, de ordenación y disciplina en materia turística; ley aragonesa 5/1993, de 29 de marzo, de régimen de inspección y procedimiento en materia disciplinaria y la Ley Foral 14/1997, de 17 de noviembre, de disciplina turística.

<sup>349</sup> SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp.319-336.

<sup>350</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo” *Documentación administrativa* núm. 259-260, 2001, pp.27 y ss. Señala que “en todos los Estatutos de Autonomía se recoge la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo y al respecto no son relevantes las distintas expresiones utilizadas en los respectivos Estatutos de Autonomía”.

constitucional y estatutario se encuentra de forma expresa, la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas ha requerido en ocasiones de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, planteándose sendos conflictos positivos de competencias.

Como se afirma en el FJ 2º de la STC 125/1984, de 20 diciembre<sup>351</sup> “el turismo es una actividad sobre la que las CCAA tienen un título competencial exclusivo”. Esta Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre considera además que “el artículo 149 no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre el turismo y dado que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas sobre el turismo no tiene por qué entrar en juego la cláusula residual del artículo 149.3, puesto que los Estatutos han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre el turismo.”<sup>352</sup>

### **I.1.3. EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS CLASICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. NACIMIENTO DE LA FIGURA DEL CONTRAFOMENTO Y MECANISMOS DE INTERVENCIÓN LIMITATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN EN APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.**

En virtud del interés general, y en base a la importancia del sector turístico para la economía española, la intervención administrativa ha estado siempre presente en la ordenación de los

---

<sup>351</sup> STC de 20 de diciembre de 1984, núm. 125/1984, (BOE de 11-01-1985), Ponente: D. Francisco Tomás y Valiente, resolviendo Conflictos de Competencia Positivos números 860, 862 y 865 de 1983, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno de Canarias y por el Gobierno Valenciano en relación con el RD 2288/1983, de 27 de julio de 1983, que establece para los hoteles, como elemento promocional, la distinción especial “Recomendado por su calidad”: el Tribunal declara que pertenece a la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de Canarias y a la Generalidad de la Comunidad Autónoma de Valencia, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el RD 2288/1983, de 27 de julio de 1983; que el RD 2288/1983, de 27 de julio de 1983, no es aplicable en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia; y que carecen igualmente de eficacia, en relación con las mismas Comunidades, las disposiciones de desarrollo o los actos de ejecución que hayan podido realizarse con base en el Real Decreto impugnado.

<sup>352</sup> Se añade en esta STC 125/1984, de 20 de diciembre, que “es frecuente la concurrencia con otros títulos competenciales, lo que obliga al intérprete del bloque de constitucionalidad a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza casuística, sin que ello lleve a una interpretación expansiva de los distintos títulos competenciales”.

recursos turísticos, hecho que se ha reflejado incluso en su estructura organizativa. Con todo, la actividad turística es una actividad principalmente privada, de forma que la prestación, explotación y desarrollo de actividades y servicios turísticos corresponden generalmente a la actividad privada.

Los distintos aspectos de la intervención de las Administraciones sobre el “fenómeno turístico” fueron analizados ya en 1970 por MARTÍN MATEO, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO<sup>353</sup> y José Luis VILLAR PALASÍ con relación a las normas españolas promulgadas por el Ministerio de Información y Turismo, y si bien mantienen la esencia, estos conceptos han quedado ya obsoletos hoy en día.

La intervención de las Administraciones Públicas en el nuevo marco constitucional ha seguido siendo necesaria, sin embargo han cambiado los motivos que justificaban la intervención gubernativa. Según PEREZ GUERRA<sup>354</sup>, corresponde a la Administración, desde el marco de la legalidad vigente, velar por un eficaz desarrollo de la actividad turística con el fin de “conseguir la *armonización general de todos los intereses implicados* en este sector, ya sean de los empresarios hoteleros o incluso operadores turísticos, ya sean de los particulares”.

Como subraya SANCHEZ BLANCO<sup>355</sup> el paso del modelo turístico desarrollista preconstitucional, basado únicamente en criterios economicistas, al actual modelo basado en los nuevos Principios de calidad, competitividad, diversificación y sostenibilidad genera un nuevo enfoque en la actuación pública, especialmente con relación a la política turística autonómica.

---

<sup>353</sup> MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN-RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J.L.: “Aspectos jurídico-administrativos del turismo”, *Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Edit.Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970. pp. 31-50.

<sup>354</sup> PÉREZ GUERRA, R.: “La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros”, *Documentación administrativa*, vol. núm. 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 315-354.

<sup>355</sup> SÁNCHEZ BLANCO, A.: “Política nacional y políticas autonómicas en el sector turístico: la solitaria y ejemplar defensa autonómica insular de un modelo turístico sostenible y la conmutaz vulneración por la Administración General del Estado de la doctrina constitucional sobre la figura de la subvención”, *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos*, 2004. pp. 29-46

Según TUDELA ARANDA<sup>356</sup>, la actuación pública hoy en día se centra en nuevos objetivos, tales como la preservación del medio ambiente, la recuperación del patrimonio histórico, la protección del turista o la utilización del turismo como instrumento de ordenación del territorio y desarrollo de las zonas rurales, a los que hay que añadir otros factores que determinan su presencia y la existencia del propio sector público turístico: la importancia del turismo en la creación de empleo, en la diversificación económica o en las nuevas tecnologías en la gestión turística.

Según BLANCO<sup>357</sup>, la importancia de los instrumentos políticos radica en cómo utilizar los medios para alcanzar los objetivos políticamente deseados. Los instrumentos que la política turística emplea son de diversa naturaleza: administrativos, de control, inspección, sanción, estudios estadísticos y prospecciones; legales, de ordenación; y comerciales, de fomento y promoción. Para LÓPEZ PALOMEQUE<sup>358</sup> todos estos instrumentos se siguen manifestando en la nueva gestión pública del turismo, aún en los tiempos de la globalización y de la desregularización.

Actualmente, una medida de fomento puede ser clasificada siguiendo la tradicional clasificación de honoríficas, jurídicas, o económicas; si bien, sea cual sea la actividad desplegada por la Administración, ya sea autorizatoria o sancionadora, los resultados deben ser reconducibles al resultado del fomento. No obstante, se debe tener en cuenta la nueva realidad del contrafomento turístico. El denominado “contrafomento” tiene su origen en instancias y competencias no turísticas, en medidas de fomento contradictorias, motivadas por razones de índole política y adoptadas entre las diversas modalidades posibles de agentes turísticos. De esta forma, se logra el equilibrio de intereses en la adopción de resoluciones.<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de derecho del turismo*, 2000, págs. 41-80.

<sup>357</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del Turismo”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp. 109-141.

<sup>358</sup> LÓPEZ i PALOMEQUE, F.: “Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 28, 1999, pp. 23–38.

<sup>359</sup> Así ocurre en obras de infraestructuras hidráulicas o energéticas perjudiciales a los intereses económicos de una Comunidad Autónoma, considerando los efectos económicos positivos de no invertir. Así ha ocurrido en Canarias, tras las obras de prospección para la extracción de hidrocarburos por parte de la compañía Repsol, que amenazaban a la industria turística.



Con relación a estas clásicas formas de intervención, Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>360</sup> señala que, también mediante el control turístico de las obras y sus licencias se fomenta un modelo turístico concreto, de forma que se garantiza un nivel de calidad en la prestación del servicio. Para esta autora, este tipo de fomento se emplea habitualmente en las técnicas subvencionales relativas a la protección medioambiental.

Así, la Administración limitando el número de autorizaciones de apertura de nuevos establecimientos hoteleros, de forma indirecta favorece una oferta turística de calidad u otras formas de de la oferta turística extrahotelera como camping, o turismo rural. Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>361</sup> habla entonces de medidas de contrafomento o medidas de fomento selectivo, porque se desincentivan ciertas actividades incentivan mientras que se incentivan otras de forma paralela.

Mediante la actividad de policía administrativa, se garantiza el cumplimiento por parte del sector privado de otros Principios de la política turística, tales como el Principio de la calidad turística y el Principio de la seguridad del usuario turístico. En las empresas y actividades turísticas es común que, de forma conjunta con los controles específicamente turísticos, se exijan otro tipo de controles o intervenciones administrativas no típicamente turísticas como de consumo o de higiene, sanidad, salubridad o seguridad. Por ello las leyes autonómicas suelen señalar que, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación general e incluso del sector, se han de cumplir unos determinados requisitos administrativos turísticos.

El mecanismo de intervención limitativa de la Administración sobre el sector servicios en general y el turístico en particular como analiza RIVERO<sup>362</sup>, ha sido modificado por vía

---

<sup>360</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ CARMEN: “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, págs. 64-80.

<sup>361</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”, *Derecho y Turismo*, Dir. MELGOSA, F. J (Ed.), Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2004, pp. 76 y ss.

<sup>362</sup> RIVERO ORTEGA, R.: “La Ley Ómnibus: ¿Reformas estructurales en el sector servicios?”, *Noticias de la Unión Europea*, vol. Ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español, núm. 317, 2011, pp. 131-142.

comunitaria, mediante la aprobación de la Directiva 2006/123, de 12 diciembre de regulación del sector servicios, ha sido aprobada la Ley 17/2009 estatal sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El principio del que parte la ley es la libertad de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas en esta ley, no se podrá imponer un régimen de autorización, salvo excepcionalmente cuando concurran una serie de condiciones previstas como la no discriminación, la necesidad por interés general y la proporcionalidad, en cuanto que el régimen autorizatorio se considere el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue.

No se puede sujetar a autorización una actividad cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad. Hay excepciones si existen “razones imperiosas de interés general” en virtud de las cuales puede continuar la limitación autorizatoria, que son las relativas a salud pública, seguridad y salud de los consumidores, protección del medio ambiente y del entorno urbano, de la política social y cultural.

Los nuevos mecanismos de control hacen recaer la responsabilidad del cumplimiento de las exigencias previstas en la ordenación autonómica sobre el prestador de la actividad turística.

Como analiza NUÑEZ LOZANO<sup>363</sup>, lo que antes era responsabilidad de la Administración tras el examen que precedía a la concesión de autorización, ahora se responsabiliza al prestador de la actividad turística, a través de la denominada “declaración responsable”, que no es más que un documento suscrito por la persona titular de la actividad en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que

---

<sup>363</sup> NUÑEZ LOZANO, M. C.: “Aproximación al régimen jurídico de las declaraciones responsables y comunicaciones”, *Noticias de la Unión Europea*, vol. Ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español, núm. 317, 2011.pp. 107-123.

dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.<sup>364</sup>

Como ha señalado Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>365</sup> la inspección administrativa constituye una actividad cuyo objetivo es la obtención de información para el adecuado ejercicio de otras actividades, como son las de limitación o de policía, y sanción, en su caso. Para esta autora, la potestad de inspección resulta un instrumento imprescindible para lograr el cumplimiento de la legalidad y es éste el objetivo que justifica su propia existencia.

El nuevo sistema limitador es sólo *a posteriori*, ya que tras la inspección la Administración puede intervenir de forma más coercitiva. De esta forma, la acción de la Administración es en inicio meramente receptora y depositaria de información, sin responsabilidad alguna derivada de la concesión de autorización. Como observa RIVERO<sup>366</sup>, la problemática con relación a los recursos turísticos radica en que la complejidad de la normativa turística que regula los requisitos a cumplir y que, pese a las reformas reglamentarias autonómicas, no se eliminan en absoluto, por lo que, respecto a la forma de ejercer esta intervención, la tramitación depende de los criterios de cada administración Autonómica.

Con relación a la actividad de fomento conlleva la realización de actuaciones de conservación, puesta en valor, restauración y uso turístico de recursos infrautilizados o infraexplotados desde la perspectiva turística. De igual forma, supone el establecimiento de limitaciones en el uso y aprovechamiento de los recursos turísticos, como el control de la capacidad de carga, declaración de zona turística saturada, imposición de restricciones en el uso de los recursos, etc. También significa la promoción de los recursos turísticos a través de instrumentos de marketing: ferias y workshops, presentaciones, folletos, cartelería, campañas promocionales,

---

<sup>364</sup> Por la Administración pública se comprueba la inexactitud o falsedad de los datos, determinando la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad, desde el mismo momento en que se tenga constancia de los hechos, sin perjuicio de responsabilidades penales, civiles o administrativas.

<sup>365</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN.: *Derecho administrativo del turismo*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 101-103.

<sup>366</sup> RIVERO YSERN, E.: “Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de la intervención en la Directiva 2006/123/CE”, *Noticias de la Unión Europea*, vol. Ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español, núm. 317, 2011. pp.143-148.

anuncios, etc. Incluso mediante la revalorización de los recursos turísticos, vinculado al servicio público de información turística la señalización de los recursos turísticos y de los itinerarios de acceso a estos, con la creación de pictogramas homogéneos de identificación, mejorando la imagen turística de los destinos.<sup>367</sup>

Mediante la actividad de fomento se orienta a la empresa privada hacia los objetivos de la Administración Turística estatal, autonómica o local.<sup>368</sup> No obstante, esta técnica subvencional habitualmente ha generado polémica, tal y como señala SANCHEZ BLANCO<sup>369</sup>, considerando que la Administración General del Estado vulnera la doctrina constitucional en aras del modelo turístico sostenible. De esta forma, en la STC 75/1989, de 24 de abril, el Tribunal Constitucional ya se pronunció sobre subvenciones estatales a actividades privadas de carácter turístico con relación a la Comunidad Autónoma de Aragón.<sup>370</sup>

Junto a estos tres tipos clásicos de intervención administrativa, hay una serie de mecanismos que responden a la especificidad del sector, como la planificación turística, ya que la importancia económica del sector y sus implicaciones transversales exigen que se desarrolle dentro de un marco ordenado garantizando la sostenibilidad de la actividad. Con relación a las actuaciones de las administraciones y la protección de los recursos turísticos, se ha de destacar la actividad administrativa de planificación.

---

<sup>367</sup> Así, el Decreto 138/2008, de 22 de mayo, por el que se regula la señalización turística de Galicia, que incluye un interesante anexo de pictogramas identificativos de recursos.

<sup>368</sup> Como se analiza en el punto II.2.3 “El Principio de participación de los agentes turísticos en la ordenación de los recursos turísticos.”

<sup>369</sup> SÁNCHEZ BLANCO, A.: “Política nacional y políticas autonómicas en el sector turístico: la solitaria y ejemplar defensa autonómica insular de un modelo turístico sostenible y la conmutaz vulneración por la Administración General del Estado de la doctrina constitucional sobre la figura de la subvención”, *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 29-46.

<sup>370</sup> Sentencia núm. 75/1989 de Tribunal Constitucional, Pleno, 21 de Abril de 1989, Ponente: Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer. En el FJ 1º se señala que “No cabe justificar una competencia estatal por la mera razonabilidad de la medida, ni por la conveniencia de adoptar estas medidas a nivel supraautonómico, ya que la persecución del interés general que representa el Estado se ha de materializar a través de, no a pesar de los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución (STC 146/1986), excluyéndose así que el ámbito de competencias autonómicas pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas. Tampoco es admisible, según reiteradísima jurisprudencia de este Tribunal, la existencia de una competencia subvencional, diferenciada, resultante de la autonomía financiera del Estado.”

Cualquier modelo de planificación del desarrollo turístico de un territorio (autonómico, comarcal, local, etc.) precisa de un estudio, inventario y valoración de los recursos existentes, indicando sus datos esenciales (uso turístico, titularidad, estado de conservación, etc.) y estableciendo mecanismos de puesta en valor y reutilización con fines turísticos. Con la aprobación de denominaciones geoturísticas, que, además de precisar una delimitación territorial conforme a sus recursos y aprovechamientos turísticos, podría incluir la adopción de “medidas especiales para la promoción y el aprovechamiento de sus recursos turísticos”, como se afirmaba en el Art. 19 de la derogada Ley de Turismo de Andalucía.

Como analiza FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>371</sup>, la actividad turística se desarrolla no solo mediante la técnica subvencional, sino también mediante instrumentos de planificación, de forma que hay Planes cuyo objetivo fundamental es 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 planes pretenden “la mejora de la calidad en la prestación del servicio turístico a través de la innovación o tecnificación” e incluso hay planes, como en su día fueron el Plan Marco de Competitividad el Turismo Español (FUTURES) y el Plan Integral de Calidad, que integran a su vez “muchos de estos objetivos de forma conjunta”.

Para entender la actual intervención de la Administración Turística hay que tener en cuenta que ésta se encuentra directamente afectada por la distribución competencial autonómica, lo que también afecta a la implementación de la política turística y a la intervención administrativa central en el sector turístico.<sup>372</sup> Las Administraciones Públicas Autonómicas en materia de

---

<sup>371</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M.Carmen: “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”, *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004. pags. 64-80.

<sup>372</sup> Con relación al fomento, se discute si es subsumible a la competencia estatal respecto del comercio exterior. En la STC 125/1984, de 20 diciembre se ha llegado a afirmar que, dada la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional, “la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 CE. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias”. No obstante, la STC 206/2001, de 22 octubre afirma que “sólo las actuaciones promocionales de interés general son reconducibles a la competencia estatal ex art. 149.1.10 CE; en la medida en que son las únicas que, en línea de principio, expresan la política comercial del Estado”.

turismo realizan una actuación administrativa de fomento, limitación, control, supervisión y garantía del cumplimiento de los objetivos y principios turísticos, sin perjuicio de la actividad de prestación.

No obstante, existen casos como la intervención directa de prestación pública, es decir, la intervención de servicio público a través de una actividad de prestación, como ocurre en el caso de la empresa pública Paradores de Turismo SA, y en el caso de las Centrales de Reservas municipales o comarcales. En estos casos, se ofrece alojamiento e información en concurrencia con los agentes privados, sin que haya una publicatio de estas actividades. Según CASTEL GAYTAN,<sup>373</sup> la participación del agente privado en la política turística es también coherente con el moderno concepto de gobernanza, y así ocurre en el supuesto de figuras consorciales.

### **I.1.3.1. UN NUEVO OBJETIVO EN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Conforme se ha visto, los objetivos de la Administraciones Públicas en relación con los recursos turísticos se pueden concretar en la protección jurídica de los recursos turísticos, procurando la efectiva aplicación de la legalidad vigente e iniciando actuaciones de inspección o el ejercicio de potestad sancionadora en casos de incumplimiento. El campo de acción de este nivel de protección alcanza a los recursos turísticos de todo tipo y con independencia de la titularidad de los mismos.<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.39-40, 2012, pp. 357-386. Considera este autor que la participación de los sectores economicos afectados en la elaboración de las políticas públicas es “fundamental en un Estado Democrático, sobre todo en el sector turístico, especialmente para la implementación de las políticas turísticas y para la información de las experiencias y necesidades de los diferentes grupos”.

<sup>374</sup> LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.; CALLIZO SONEIRO, J.: “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1999, núm. 3, pp. 19-76.

Otro objetivo primordial es el de impulsar un uso sostenible de los recursos turísticos. En ocasiones, como señala ECHAMENDI LORENTE<sup>375</sup> implicará la imposición de normas que limiten el uso de un recurso. En otros casos, el objetivo se pretende la búsqueda de instrumentos de colaboración con las entidades privadas titulares de los recursos que se encuentren en desuso o en avanzado estado de deterioro.<sup>376</sup>

Por otro lado, dentro del impulso del uso sostenible de los recursos turísticos, se encuentra la revalorización de los recursos que no se encuentren suficientemente explotados. Y es que en el proceso de planificación resulta imprescindible la identificación de los recursos y atractivos turísticos de la zona objeto de planificación, es decir, la realización del inventario, para iniciar posteriormente el conjunto de actuaciones de puesta en valor que permita transformar los recursos infraexplotados en recursos accesibles para la demanda turística. Y en la mayoría de los casos se trata de transformar un recurso en desuso en un recurso auténticamente turístico

La Información turística sobre los recursos turísticos, bajo pautas de calidad, es otro de los objetivos de la intervención administrativa, impartiendo tareas previas de organización y formación del personal encargado del servicio público de información turística. En este sentido, destaca el impulso de las Administraciones a las oficinas de turismo y la prestación de los servicios de información, mediante la creación de redes de oficinas de turismo; de planes de formación y la implantación de modelos y reconocimientos de calidad.<sup>377</sup> Para CORCHERO PÉREZ<sup>378</sup>, las oficinas de turismo son una variante de los servicios administrativos de información a los ciudadanos, que ostentan una cualificación especial, por razón de la materia sobre la que deben informar.

---

<sup>375</sup> ECHAMENDI LORENTE, P.: “La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 21, 2001, pp. 11-30.

<sup>376</sup> CASTEL GALÁN, S.: “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo.” *Papers de Turisme*, núm. 51, 2014, pp. 82-107.

<sup>377</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: “Organización administrativa e intervención del Estado en el sector turístico: 1951-1978”. *Estudios turísticos*, núm. 63, 2005, pp. 81-97.

<sup>378</sup> Sobre el servicio público de información turística CORCHERO PÉREZ, M.: “Las oficinas de turismo: concepto, organización y funciones”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007, pp. 378.

### **I.1.3.2. LA INCIDENCIA NORMATIVA SECTORIAL EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Como señala MARTIN BERNAL<sup>379</sup> la peculiar naturaleza del sector turístico provoca una incidencia normativa horizontal de todo el ordenamiento jurídico.

El sector turístico ha sido y es especialmente vicario de diferentes ramas del derecho.<sup>380</sup> Además, la diversidad de recursos turísticos existentes se manifiesta a través de su regulación jurídica, caracterizada por su heterogeneidad y dispersión. En un intento de aproximación a la realidad de la ordenación de los recursos turísticos, se pueden distinguir varios grupos normativos, por un lado, la legislación turística, y por otro, la legislación sectorial y la legislación transversal.

Dentro de la específica legislación turística, las leyes autonómicas generales de ordenación del turismo regulan la materia “turismo” de su respectiva Comunidad Autónoma. Para CEBALLOS MARTÍN Y PÉREZ GUERRA<sup>381</sup>, la competencia ejercida por las Comunidades Autónomas al promulgar las Leyes de Turismo es únicamente sobre la “ordenación y promoción del turismo” (Art. 148,1,18º CE), correspondiendo a la legislación sectorial la regulación jurídica de recursos naturales o culturales, debido a los diferentes títulos competenciales. Por tanto, el régimen jurídico de los recursos naturales o culturales se

---

<sup>379</sup> MARTÍN BERNAL, J. M.: “¿El sector del turismo como rama independiente del Ordenamiento jurídico?, *Actualidad Administrativa*, núm. 31, 2001, pp. 1.101-1.115.

<sup>380</sup> Así, antes de la legislación autonómica de la ordenación del turismo, eran de aplicación disposiciones estatales especiales con incidencia en las empresas y actividades turísticas, como la Orden Ministerial de 14 de junio de 1976, por la que se dictan normas sobre medidas higiénico-sanitarias en perros y gatos de convivencia humana, conteniendo en el artículo 11 una referencia a las empresas turísticas. La Orden Ministerial de 22 de junio de 1982, sobre prestación al público del servicio telefónico a través de teléfonos con recaudación directa por el titular. Y ya en la democracia, el Real Decreto 2.817/1983, de 13 de octubre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria de los comedores colectivos, y la Orden Ministerial de 14 de febrero de 1992, sobre Libros-Registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

<sup>381</sup> CEBALLOS MARTÍN, M.M.; PÉREZ GUERRA, R.: “Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística”, *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca / coord. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Iñigo del Guayo Castiella*, 2002, pp.271-294.



encuentra específicamente regulado en las disposiciones encargadas de regular el uso y conservación de estos recursos.

Así se establece en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, al fijar como objetivo “la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución”. Y es que la legislación sectorial tiene como objetivo la ordenación y protección de determinados recursos, naturales o culturales, en cuanto bienes jurídicos de especial protección, y con relación a ellos la actividad turística es un uso que debe someterse al cumplimiento y a las limitaciones que la normativa de protección establezca.<sup>382</sup>

Por otra parte, dentro de la denominada *legislación transversal*, se encuentran disposiciones que regulan ámbitos que afectan tangencialmente al conjunto de los recursos turísticos, tales como la legislación urbanística, de ordenación del territorio, de carreteras, etc., que no ordenan un determinado recurso natural o cultural, sino todos ellos, y pretenden hacerlo de forma conjunta y coordinada.

Este conjunto normativo afecta al desarrollo de la actividad turística, ya que tradicionalmente han incidido en el desarrollo turístico, permitiendo o limitando el uso turístico de los espacios, siendo imprescindibles para la ordenación de los recursos turísticos, tanto la infraestructura de comunicación, como el transporte público y los usos del suelo compatibles con los usos turísticos.

---

<sup>382</sup> Así, ocurre en el caso de la ordenación del litoral, de las playas o de la zona marítimo terrestre, materia regulada en la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso sostenible del litoral y por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, Reglamento General de costas. El TC ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, anulando varios artículos por la STC de 12 de noviembre de 2015. O en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, Ley de Parques Nacionales. Y en la Ley de Montes, de 43/2003, de 21 de noviembre. Como también ocurre en los Espacios Naturales Protegidos, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, legislación básica del Estado y en la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas que incorpora normas adicionales de protección. También así ocurre en el caso de la legislación del suelo, con la Ley estatal de Suelo, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana..

### I.13.3. SOBRE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO TURISTICO

En los inicios, la legislación administrativa turística era de mayor volumen, debido a la minuciosidad con que se reglamentaba la ordenación de las entonces denominadas actividades turísticas, quedando en la actualidad ya obsoleta por su carácter preconstitucional. Sin embargo, por su exhaustividad y su carácter pionero, puede constatarse la existencia de un corpus legislativo. De esta forma, los profesores MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y VILLAR PALASÍ, J.L.<sup>383</sup>, hacían una mención especial a esta legislación y su aplicación, considerando en su día la *sustantivización del turismo y primeras formas de organización de la actividad administrativa*, llevando su análisis hasta las peregrinaciones medievales y a las disposiciones decimonónicas en materia de hospedaje centradas en la actividad de policía gubernativa y sanitaria.

FERNANDEZ ALVAREZ<sup>384</sup> en su *Curso de Derecho Administrativo Turístico* hablaba ya en 1972 de la existencia de un Derecho Administrativo Turístico, con referencia a los antecedentes remotos y próximos de la legislación hotelera de los años setenta del pasado siglo, resaltando la complejidad del sector turístico. Complejidad que ya fue puesta de relieve por el legislador estatal en el Preámbulo de una de las primeras Leyes Turísticas que se dictaron en España, la Ley 197/ 1963 de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, donde se llegaba a calificar al turismo como “compleja industria”. Según el citado FERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>385</sup> todos estos factores *hacen del derecho turístico un derecho- encrucijada, un*

---

<sup>383</sup> MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. Y VILLAR PALASÍ, J.L.: “Aspectos jurídico-administrativos del turismo”, *Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 31-34.

<sup>384</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo II, Editorial Nacional, Madrid, 1974, pp. 757 y ss. Este autor inicia el estudio del régimen jurídico de las empresas turísticas diferenciando entre empresa y establecimiento, afirmando de éste que “cae de lleno dentro del ámbito de aplicación del Derecho administrativo turístico, ya que mientras la regulación de la empresa, en cuanto tal, está contenida en el Derecho Mercantil, la regulación de las actividades desenvueltas por las empresas turísticas a través de sus establecimientos supone ya necesariamente la adecuación de éstos a las reglas y principios contenidos en las ordenaciones turísticas que resulten de aplicación en cada supuesto”.

<sup>385</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pág. IV.

*conjunto de regulaciones que tan pronto pertenecen al Derecho Administrativo como entran de lleno en el Derecho Privado.*

ROBLES ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR<sup>386</sup> también defendía la existencia de un derecho del turismo. Y en base a una Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª), de 30 noviembre de 1973, este autor llega a elaborar una definición, de forma que se trata de “un sector del derecho objetivo cuyas normas regulan las relaciones jurídicas nacidas de la actividad turística, entendiéndose por tal la que realizan las personas con motivo de sus desplazamientos o estancias temporales en lugares extraños a su entorno habitual. Siempre que la finalidad principal de dichos desplazamientos o estancias no sea la de obtener una remuneración en el mismo lugar visitado.”

La existencia de un cuerpo normativo propio aplicable a la actividad turística invita a reflexionar sobre el posible reconocimiento de autonomía conceptual al Derecho turístico, es decir, sobre su consideración como sección autónoma o cuando menos, emergente dentro del ordenamiento jurídico. Para CALONGE VELÁZQUEZ<sup>387</sup> es una parte del derecho administrativo especial. Más recientemente, GARCIA MACHO<sup>388</sup>, a pesar de analizar la legislación turística, especialmente estudiando su naturaleza jurídica, y las relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local, no se atreve a conceptualizar la existencia de un Derecho del Turismo.

Y es que, como se ha indicado, en España desde 1978 gran parte de la legislación turística estatal ha quedado derogada, procediendo las Comunidades Autónomas a legislar sobre la materia transferida, de competencia exclusiva. Y todo ello ha generado una nueva vorágine normativa que ha ido consolidando un nuevo régimen jurídico-público del turismo. Incluso autores civilistas como AURIOLES MARTÍN<sup>389</sup>, reconocen la esencia administrativa del

---

<sup>386</sup> ROBLES ALVAREZ DE SOTOMAYOR, A.: “El derecho turístico”, *Estudios de derecho mercantil en homenaje al profesor Antonio Polo*, Editoriales de Derecho Reunidas. EDERSA, 1981, pp. 921-931.

<sup>387</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Universidad de Valladolid, 2000, pp. 156-158.

<sup>388</sup> GARCIA MACHO, R.J.: “La legislación turística: naturaleza jurídica, relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local” *Lecciones de derecho del turismo*. Tirant lo Blanch, 2000, pp.19-40.

<sup>389</sup> AURIOLES MARTÍN, A.J.: *Introducción al derecho turístico. Derecho Privado*, 2002, pp.33 y ss.

*Derecho del Turismo*, dado que la legislación del turismo es en gran medida una legislación administrativa, ordenando la intervención de la Administración Pública en el sector turístico.<sup>390</sup>

Aceptando entonces que el Derecho administrativo incide principalmente en el turismo, regulando la organización, fomento y disciplina de esta actividad, se ha de tener en cuenta que también el Derecho mercantil regula lo que constituye el estatuto jurídico de las empresas turísticas, y estas se rigen también por otros derechos como el civil<sup>391</sup> y el laboral<sup>392</sup>. Por ello, BLANQUER<sup>393</sup> la denomina disciplina vicaria de otras ramas. Pese a este matiz, BARBA DE VEGA<sup>394</sup> confirma la autonomía del Derecho turístico desde el derecho civil y lo define como “el conjunto de principios presentes y reglas a que están sometidas las instituciones y relaciones nacidas del turismo así como el derecho que disciplina a las personas, a los bienes materiales e inmateriales, las actividades, los lugares y los contratos siempre que se refieran o se dediquen al turismo”.

Para un sector mayoritario la materia de turismo es una parte creciente en importancia dentro del Derecho público, concretamente del Derecho administrativo. Así lo señala Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>395</sup>, constatando un ordenamiento jurídico turístico con una elevada producción legislativa, dotado de órganos y autoridades encargados de su aplicación.

---

<sup>390</sup> DOMINGUEZ MOLINER, F.: *Derecho administrativo general y turístico*, Síntesis, Madrid, España, 1991, pp. 385 y ss.

<sup>391</sup> CEBALLOS MARTÍN MA; PÉREZ GUERRA, R.: “Reflexiones sobre el contrato turístico de alojamiento”, *Papers de Turisme*, núm. 30, 2001, pp. 38-93.

<sup>392</sup> CARDONA ALVAREZ, A. M.; CEBALLOS MARTÍN, MA; PÉREZ GUERRA, R.: “Reflexiones sobre el turismo y el empleo en España: el paro, las políticas de empleo y el papel del turismo en los procesos de creación de empleo”, *Papers de Turisme*, núm.28, 2000, pp. 6-41.

<sup>393</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación administrativa*, vol. Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo), 259-260, 2001, pp. 287-314.

<sup>394</sup> BARBA DE VEGA, J.D.; CALZADA CONDE, M<sup>a</sup>Á.: *Introducción al derecho privado del turismo*. Editorial Aranzadi, 2003, pp. 332 y ss.

<sup>395</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen: *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 195y ss, en la que afirma que “La delimitación de la oferta turística *stricto sensu* respecto a la denominada oferta turística complementaria o de entretenimiento no es siempre diáfana, y aún resulta más difusa en las últimas leyes de ordenación turística que califican como actividades turísticas a todas aquellas que directa o indirectamente contribuyen al desarrollo del turismo”.

Entre la doctrina administrativista se ha planteado desde los años sesenta la posibilidad de la existencia de un Derecho Turístico autónomo. En esta línea ha sido pionero FERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>396</sup> quien ya definía el Derecho administrativo turístico como “aquella parte del Derecho Administrativo Especial que estudia la acción administrativa de policía, el fomento del turismo, etcétera, con la finalidad de favorecer y tutelar a estos por contribuir al mayor conocimiento de nuestra patria, en sus diversos aspectos, tanto para los españoles como para los que nos visitan, además de aprovechar al máximo el impacto sociocultural del turismo en cuanto al fenómeno masivo, e inmejorable vehículo de comprensión y estima entre la gente, así como su repercusión en la promoción de las regiones subdesarrolladas, sin olvidar sus consecuencias económicas de todo orden, y, singularmente, respecto del reforzamiento de nuestra balanza de pagos.”

ESTEVE PARDO<sup>397</sup> afirma que desde finales de los sesenta ha decaído significativamente la atención doctrinal sobre el turismo en su vertiente jurídico pública y “...en lo relativo a la intervención de las Administraciones, el turismo como materia puede decirse que ha decaído y cedido terreno, puesto que lo que realmente se ha endurecido es la legislación sectorial circundante”.

Con relación a la existencia de un *Derecho Turístico* BLANQUER CRIADO<sup>398</sup> señala que el contenido de este derecho son “las normas y problemas jurídicos que subsistan en esta realidad socioeconómica como es el turismo y que para entenderlo se ha de acudir a principios y técnicas tanto del derecho privado como al público administrativo y financiero tributario.”

BONET CORREA<sup>399</sup> fue verdaderamente el primer autor en considerar la existencia del *Derecho Turístico*, si bien admite que se encuentra integrado por normas del Derecho Público y normas del Derecho Privado; y de ahí su naturaleza compleja y ambivalente, que participa de la

---

<sup>396</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de derecho administrativo turístico*. 4. Parte especial, Empresas de alojamiento. Editora Nacional, 1974, pág. I.

<sup>397</sup> ESTEVE PARDO, J.: “Turismo y Administración Local”. *VV. AA: XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*. Ed. Cedecs, Barcelona. 1998, pp. 386-387.

<sup>398</sup> BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del turismo*. Tirant lo blanch, Valencia, 1999, pp. 161-163.

<sup>399</sup> BONET CORREA, J.: *La legislación turística comparada y su evolución actual*. Cuadernos monográficos, núm. 2, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1965, pp. 206 y ss.

esfera pública y de la privada. Según este autor, “se trata de un sistema normativo complejo, con una parte sustantiva y otra adjetiva, exigibles tanto en la esfera pública como privada - vía administrativa y vía civil- y penalmente sancionado, en la vía disciplinaria penal.” De hecho, autores civilistas como LLODRÀ GRIMALT<sup>400</sup> lo han estudiado la materia en profundidad.

BLANQUER CRIADO<sup>401</sup> señala también que en la actualidad puede hablarse de la existencia en España de un verdadero *Derecho del Turismo*. Este autor hace referencia al *Derecho del Turismo* y no a *Derecho Turístico* al indicar que “excluir la existencia de un derecho turístico, en el sentido de un cuerpo normativo dotado de autonomía dogmática, no implica ignorar determinadas singularidades que confieren al conjunto de la normativa turística una personalidad propia.

De igual forma, en el ámbito del Derecho Público, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>402</sup> diserta sobre la autonomía del *Derecho Turístico* y sobre si debería ser considerado Parte Especial del Derecho Administrativo.

Para TUDELA ARANDA<sup>403</sup> el *Derecho del Turismo* es un instrumento útil para constar los cambios en el Derecho público y, en especial, en el derecho administrativo. Y debido a su novedad, una de las características del Derecho del Turismo es su capacidad para dinamizar instituciones y formas clásicas de la actividad de la Administración Pública.

No obstante, sin aceptar de forma explícita la existencia o no de un Derecho Turístico autónomo, TUDELA ARANDA<sup>404</sup> analiza a las Administraciones Públicas competentes en la

---

<sup>400</sup> Véase LLODRÀ GRIMALT, F., et al.: *Dret privat de les activitats turístiques*. Editorial UOC, 2007.

<sup>401</sup> BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del turismo*, Colec. Manuales, Editorial Tirant lo Blanch, 1999, pp. 21 y ss.

<sup>402</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”. *Documentación administrativa*, 2001, núm. 259-260, pp. 27-38.

<sup>403</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”. *Documentación administrativa*, 2001, núm. 259, pp. 95-142.

<sup>404</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley del turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística.” *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Cortes de Aragón. 2006. pág. 21. De esta forma, son tres los sujetos habitualmente examinados: el turista, el empresario y la Administración

materia, a los operadores turísticos o empresarios que ejercen la iniciativa privada en ese sector de la economía de mercado, y finalmente al cliente, usuario de los servicios: el turista, todos ellos desde el punto de vista de los sujetos o actores turísticos. En España, otro autor como BLANQUER CRIADO<sup>405</sup> asume en su obra la estructura del estudio jurídico del turismo en torno a una doble dimensión subjetiva y objetiva, y de esta forma se infiere que en el *Derecho del Turismo* se refiere a determinados sujetos, actividades y bienes.

Según PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN<sup>406</sup>, el estudio del turismo desde un punto de vista exclusivamente jurídico es necesario en el momento en que el sector turístico constituye la primera industria nacional. Estos autores emplean la denominación *Derecho del Turismo*, considerando de especial relevancia, en este ámbito, el análisis de las competencias turísticas.<sup>407</sup> Justifican su análisis en la configuración actual de la distribución competencial, que determina el régimen jurídico del turismo en España, a la vez que complementa el estudio de otros capítulos como la organización administrativa del turismo, la ordenación y promoción del turismo, el Derecho de las empresas y actividades turísticas o la disciplina turísticas.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>408</sup> también hacía referencia a los antecedentes remotos y próximos de la legislación hotelera de los años setenta del pasado siglo, al igual que CEBALLOS

---

Pública. En el caso de las empresas privadas, su actividad es la prestación de servicios de transporte, alojamiento, restauración, y ocio. Los destinos turísticos donde se desarrollan esas actividades pueden ser de titularidad pública, como las playas, los parques naturales y los museos, o de titularidad privada como los hoteles, restaurantes, parques temáticos, campos de golf. TUDELA ARANDA estudia los bienes turísticos, desde el punto de vista del objeto, es decir, los recursos turísticos naturales y culturales, analizando la protección de las costas o el patrimonio histórico, y los servicios turísticos de transportes, alojamiento, restauración, organización de actividades deportivas y recreativas.

<sup>405</sup> BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del turismo*, Colec. Manuales, Editorial Tirant lo Blanch, 1999, pp. 520 y ss.

<sup>406</sup> PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup> M.: “Las competencias de la comunidad autónoma de Andalucía en materia de turismo”. *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2008, pp. 23-64.

<sup>407</sup> Otros autores que también se han dedicado profusamente al estudio competencial del turismo, SALGADO CASTRO, A. “La distribución de competencias en materia de turismo”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1996, núm. 9, pp. 319-336. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”. *Documentación administrativa*, 2001, núm. 259-260, pp. 27-38.

<sup>408</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, volumen IV, Editora Nacional, 1974, pp. 1638-1640.

MARTÍN<sup>409</sup> con relación a los establecimientos hoteleros, examinando sus antecedentes históricos y normativos.

Sin duda, en España la existencia de un *Derecho del Turismo* no ha sido ni es una cuestión pacífica, presentando en la actualidad argumentaciones en contra. Autores como CALONGE VELAZQUEZ<sup>410</sup> y GARCIA MACHO<sup>411</sup> se posicionan negando la existencia de un *Derecho Turístico* sustentado en sus propios principios, ya que las normas que regulan el turismo se integran en las distintas ramas del Derecho utilizando sus técnicas e instrumentos (Derecho Administrativo, Civil, Mercantil, etc.).

La escasez de estudios jurídicos sobre el turismo, particularmente desde la óptica del Derecho público, es un aspecto que suele ser destacado por los primeros autores que se iniciaron en este campo de investigación. Así lo manifestaba CALONGE VELÁZQUEZ<sup>412</sup> afirmando que “el turismo es un sector al que el jurista y, más en concreto, el estudioso del Derecho público apenas ha prestado atención. La ordenación jurídica del turismo ha venido siendo una de las materias más olvidadas por parte de nuestra doctrina jurídico-administrativa”. Afirmaciones similares a las de este autor pueden leerse en las obras de GALLARDO CASTILLO .<sup>413</sup>

Muchos han sido los intentos de instituciones públicas y privadas para configurar al sector turístico actual con los rasgos característicos del ordenamiento jurídico. Por ello, como señala MARTIN BERNAL<sup>414</sup> habría que apelar a una serie de conceptos y criterios jurídicos, destacando las zonas de fricción entre el carácter del Derecho Administrativo y el carácter

---

<sup>409</sup> CEBALLOS MARTÍN, M.M.: *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, Marcial Pons, Barcelona, 2002, pp. 29-57.

<sup>410</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Valladolid, 2000, pág. 33 yss.

<sup>411</sup> GARCIA MACHO, R.: “Prólogo”, *Lecciones de derecho del turismo* R. GARCÍA MACHO, A. RECALDE CASTELLS y M. V. PETIT LAVALL Ed. Tirant lo Blanch, 2000, pág. 18.

<sup>412</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A.: “Aproximación al estudio del sector público turístico”, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coord. por Francisco SOSA WAGNER*, 2000, págs. 3071-3092.

<sup>413</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J.: “La ordenación jurídico-administrativa del turismo” *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 25, 1996, pág. 37 y ss.

<sup>414</sup> MARTIN BERNAL, J.M.: “¿El sector del turismo como rama independiente del ordenamiento jurídico?”, *Actualidad administrativa*, núm. 31, 2001, pp. 1101–1115.



instrumental del derecho privado, logrando armonizar tales conceptos jurídicos, de forma que alcancen el carácter suficiente para que el Derecho del Turismo sea efectivamente una rama del ordenamiento jurídico.

Es innegable que la dispersión, en esencia normativa, del sector turístico, provoca que no se reúnan los caracteres homogéneos para integrarse en una concreta rama del ordenamiento jurídico. Pese a ello, como advierte BLANCO,<sup>415</sup> dentro de aquéllos se contienen unos Principios Generales, Principios de los que sí se podría inferir la existencia de un Derecho del turismo.

Algunos sectores doctrinales se plantean incluso si tiene sentido hablar en propiedad de *Derecho del turismo*. Como afirma ROCA y ROCA et al.<sup>416</sup>, el *Derecho turístico* se comienza a configurar como una rama del Derecho administrativo que se encuentra en fase de sustantivización, a la vez que contacta y se relaciona con otras ramas del Derecho. Para ROCA y ROCA el turismo plantea tales problemas para la Administración Pública, que han dado lugar a la necesidad de configurar una Administración Pública especializada bajo la denominación de Administración Turística, y que se produzca una regulación jurídica que se integra como sector particular dentro del Derecho administrativo español, como *Derecho administrativo turístico* y, en algunas ocasiones sólo como *Derecho turístico*, ya que la regulación del fenómeno alcanza a sectores que se sitúan fuera del tradicional ámbito del Derecho administrativo, como son las facetas objeto de regulación por el Derecho mercantil, el Derecho civil o el Derecho laboral, entre otros.

Según TUDELA ARANDA,<sup>417</sup> los Principios y los Objetivos forman un núcleo político dentro de las normas que desarrollan el Derecho Administrativo Especial. Precisamente, éste es el motivo, por el cual el turismo recibe un tratamiento especial, y según Carmen FERNANDEZ

---

<sup>415</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Principios Generales del Derecho del Turismo” *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Cortes de Aragón, 2006, pp. 109-141.

<sup>416</sup> ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M.M.; PÉREZ GUERRA, R.: *La regulación jurídica del turismo en España*, Ed. Universidad de Almería, 1998, pp.7-26.

<sup>417</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica” *R.VAP*, núm. 45, I, 1996, pp. 135-140.

RODRIGUEZ<sup>418</sup> este tratamiento, en virtud a una perspectiva económica proteccionista tradicional, en España se ubica dentro del Derecho administrativo, por lo que corresponde a la legislación administrativa turística el encontrar soluciones para incrementar y mejorar el servicio que se presta por los operadores turísticos, entrando a regular y ordenar los recursos turísticos.

TUDELA ARANDA<sup>419</sup> manifestaba en a principios de este siglo su malestar por el escaso interés de la doctrina española por la relación entre Derecho y turismo. Bien es cierto que autores como COSCULLUELA MONTANER<sup>420</sup> no se refieren al turismo de forma expresa, tratando otros sectores como la ordenación bancaria y crediticia dentro de la ordenación del mercado y los mercados agrícolas. Además, otros renombrados autores de la doctrina española, como Sebastián MARTIN-RETORTILLO<sup>421</sup>, MARTIN MATEO<sup>422</sup> o RIVERO ORTEGA<sup>423</sup> tampoco incluyen referencia alguna al sector turístico.

Posteriormente, la doctrina administrativa ha prestado mayor interés a la materia turística, aunque sin considerar el Derecho del Turismo como rama independiente del ordenamiento jurídico. En esta línea, BERMEJO VERA<sup>424</sup>, al analizar las técnicas de intervención administrativa en diversos sectores económicos - la agricultura, telecomunicaciones, transportes y el turismo- , niega la autonomía al *Derecho turístico*, considera que carece de Principios inspiradores o de criterios de ordenación propios que justifiquen una rama independiente del ordenamiento jurídico, por lo cual, son incluidos en el Derecho Administrativo Económico o

---

<sup>418</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: *Derecho administrativo del turismo*, 4ª, Marcial Pons, 2007, pp. 87 y ss.

<sup>419</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La Ley y el Reglamento en el Derecho del turismo”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pág. 108, nota 22.

<sup>420</sup> Véase COSCULLUELA MONTANER, L.: *Derecho público económico / Luis COSCULLUELA MONTANER, Mariano LÓPEZ BENÍTEZ*. Madrid : Iustel, 2008.

<sup>421</sup> Véase MARTIN RETORTILLO, S. et al.: *Derecho Administrativo Económico* (2 volúmenes), Editorial La Ley, Madrid, 1988-1991.

<sup>422</sup> Véase MARTIN MATEO, R.: *El Marco Público de la Economía de Mercado*, Editorial Thompson-Aranzadi, Navarra, 2003.

<sup>423</sup> Véase RIVERO ORTEGA, R.: *Derecho Administrativo Económico*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

<sup>424</sup> BERMEJO VERA, J.: “Los modos tradicionales de actuación de las Administraciones Públicas: introducción” *Derecho Administrativo (Parte Especial)*, 7ª ed., Civitas, Madrid, 2009, pp. 47-73.

Derecho Administrativo Especial. En el mismo sentido, CORCHERO<sup>425</sup>, con relación a la Comunidad Autónoma de Extremadura, afirma que la intervención administrativa sobre el sector turístico se justifica en su trascendencia económica y social, reconociendo que hoy en día, al ser el turismo una competencia autonómica, las leyes de ordenación turística añaden una dificultad al estudio del turismo, al ser múltiple y cambiante el tratamiento legislativo de los recursos turísticos en cada Comunidad Autónoma, debido al factor diversificador de legislar y desarrollar la ordenación de cada uno de los agentes turísticos.

Más recientemente, TUDELA ARANDA<sup>426</sup> ha señalado que esta cuestión ha cambiado radicalmente en los últimos años, al multiplicarse los trabajos doctrinales, debido a la nueva normativa autonómica aprobada. Este autor cita una serie de autores y obras, destacando los volúmenes colectivos: *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*<sup>427</sup>, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*,<sup>428</sup> *Régimen jurídico de los recursos turísticos*,<sup>429</sup> *Lecciones del Derecho del turismo*<sup>430</sup>, y *Derecho del Turismo*<sup>431</sup>, así como a los autores administrativistas como el propio TUDELA ARANDA<sup>432</sup>

---

<sup>425</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Ordenación de materias en la Comunidad Autónoma de Extremadura (II): Derecho Turístico de Extremadura: La ordenación de las Actividades Turísticas y La ordenación de los Recursos Turísticos. El Estatuto de los Consumidores de Extremadura”. *Revista de derecho de Extremadura*, 2009, núm. 4, pp. 443-512.

<sup>426</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Un nuevo Derecho para un nuevo turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 24, 2004, pp. 275-288.

<sup>427</sup> Véase AAVV.: *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, coordinado por J. TUDELA ARANDA, Diputación Provincial de Huesca, 1997.

<sup>428</sup> Véase AAVV.: *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, coordinado por D. BLANQUER CRIADO, Tirant lo Blanch-Diputación Provincial de Castellón, Valencia, 1999.

<sup>429</sup> Véase AAVV. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, RArAP, Monográfico III, 1999, coordinado por J. TUDELA ARANDA.

<sup>430</sup> Véase AAVV.: *Lecciones del Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, 2000, dirigido por R. GARCÍA-MACHO y A RECALDE CASTELLS y coordinado por M.V. PETIT LAVALL.

<sup>431</sup> Véase AAVV.: *Derecho del Turismo*, D. BLANQUER CRIADO, Tirant lo Blanch, Valencia 1999.

<sup>432</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45-1, pp. 291 y ss.; TUDELA ARANDA, J.: “La Administración Turística”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1999, núm. 15, p. 93-137.

que se han dedicado a su estudio en revistas especializadas: SOCÍAS CAMACHO<sup>433</sup>, NOGUEIRA Y FERREIRA<sup>434</sup>, SALGADO<sup>435</sup> y BLANCO HERRANZ<sup>436</sup>.

Y es que, como señala PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN<sup>437</sup>, entre las nuevas tendencias dentro del Derecho del turismo, se trata de configurar el Derecho autonómico del Turismo dentro de un ordenamiento jurídico homogéneo. Sin embargo, MARTÍN BERNAL<sup>438</sup> reconoce que a pesar de los intentos de configurar al turismo como una rama del ordenamiento jurídico, y aunque existan antecedentes remotos de intervención administrativa sobre determinados sectores o actividades “turísticos” hablando en puridad de un *Derecho turístico*, en la actualidad, en el mundo doctrinal español no se ha conseguido convertir la materia de turismo en rama independiente del ordenamiento jurídico, por lo que no se puede hablar aún de un *Derecho turístico*.

MUÑOZ ESCALONA<sup>439</sup> aprecia el intento de los investigadores de delimitar las motivaciones para definir al turista y, por tanto, al turismo. Acudiendo a diferentes fuentes doctrinales, este autor descubre cómo tratan su delimitación conceptual desde diferentes puntos de vista y su delimitación doctrinal por diversos medios, si bien, como destaca GARCÍA BRERA<sup>440</sup> es preocupante la inexistencia de una configuración precisa sobre la denominación del Derecho

---

<sup>433</sup> SOCÍAS CAMACHO, J.M.: “Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares”, *RArAP* núm. 13,1998, pp. 197-236.

<sup>434</sup> FERREIRA J. Y NOGUEIRA, A.: “Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, *RArAP* núm. 13, 1998 pp. 341-378.

<sup>435</sup> SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *RArAP* núm. 9, 1996. pp 319-335.

<sup>436</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español. Proceso, instrumentos y propuestas de futuro”, *Estudios Turísticos* núm. 137,1998, pp. 67-86.

<sup>437</sup> PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup> M.: “La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2009, no 35, p. 455-518.

<sup>438</sup> MARTÍN BERNAL, J. M.: “¿El sector del turismo como rama independiente del ordenamiento jurídico?”, *Actualidad administrativa*, núm. 31, 2001.pp.1101-1115. Este autor concluye que para afirmar la existencia de un conjunto normativo configurado como rama del ordenamiento independiente y con sustantividad propia, se necesita de unos principios generales dimanantes de sus normas.

<sup>439</sup> MUÑOZ ESCALONA, F.: “Turismo y desarrollo”, *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 115, 1992, pp. 27-28.

<sup>440</sup> GARCÍA BRERA, M. A.: “Reflexiones sobre la sustantividad del derecho del turismo”, *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, Dir. F. J. MELGOSA ARCOS, Ed., Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, p. III.

Turístico, constatando que la normativa turística se encuentra en compendios de Derecho Internacional, Administrativo, Civil, Mercantil o incluso Penal.

En general, se emplea la expresión *Derecho del turismo* y con esa expresión se suele hacer referencia al Derecho Público del Turismo. No obstante, AURIOLES MARTIN<sup>441</sup>, autor iusprivatista, rechaza la idea de que se constituya en un sistema alternativo del derecho, y sin descartar que en un futuro pueda constituirse una disciplina autónoma, confirmando simplemente la existencia de un Derecho Privado del Turismo.

No hay que olvidar el esfuerzo doctrinal de PEREZ FERNANDEZ<sup>442</sup>, quien subraya que la escasa delimitación conceptual de esta materia se debe a que el legislador no se ha preocupado apenas por definir legalmente términos tan importantes como pueden ser el “turismo”, “turista”, “recurso turístico”, “producto turístico”...etc. términos que se consideran suficientemente conocidos por todos. Por otro lado, este autor también constata la brevedad de la vigencia de las normas reguladoras del turismo, frecuentemente de rango reglamentario, siendo diversas y diferenciándose de una Comunidad Autónoma a otra. Y es que para el analista de Derecho administrativo se plantea el reto de ordenar y aclarar la legislación administrativa turística, tanto a nivel estatal como autonómico, desde la necesaria interrelación entre una y otra. No ocurre así en otros países, como Francia, desde dónde la unicidad legislativa ha llevado a legislar un Código de turismo<sup>443</sup> de aplicación uniforme, puesto que la diferente aplicación e

---

<sup>441</sup> Vid. AURIOLES MARTIN, A.: *Introducción al derecho turístico*, Ed. Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>442</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.; MARTINEZ JIMÉNEZ, E.; PEDREIRA MENÉNDEZ, J.: *Derecho público del turismo*. Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur, 2004, pp. 25 y ss.

<sup>443</sup> El código de Turismo francés es un compendio de leyes y reglamentos aplicables a la ley de turismo de 14 de abril de 2006. La legislación de turismo se había convertido en un entramado de difícil aplicación para los interesados. El nuevo Código de Turismo se articula en dos partes, una primera parte legislativa y una segunda parte reglamentaria. Ambas partes se dividen en cuatro libros, Libro I<sup>er</sup>: organización general del turismo, Libro II: actividades y profesiones turísticas, Libro III: equipos e instalaciones, Libro IV: Financiación de acceso a las vacaciones y la fiscalidad del turismo. La labor de codificación de los textos relacionados con el turismo se inició en el año 2000. En 2003 La Comisión de Codificación superior y el Consejo Nacional de Turismo, validan la parte legislativa en mayo de 2003, después de varias consultas interdepartamentales. La Ley de 2 de julio 2003 autoriza al Gobierno para dictar una orden de adopción de la parte legislativa del turismo. Por Orden de 20 de diciembre de 2004 se aprueba la parte legislativa. La orden de 20 de diciembre de 2004 se ratificó mediante la Ley de 14 de abril de 2006, relativa diversas disposiciones relacionadas con el turismo. La parte reglamentaria se aprobó por un decreto del Consejo de Estado y el Consejo de Ministros el Decreto de 6 de septiembre de 2006.

interpretación de los distintos operadores jurídicos y la heterogeneidad de la legislación turística dio lugar a la creación de este Código de Turismo.

Para BARREY<sup>444</sup> este nuevo tratamiento jurídico del turismo plantea también una cuestión de orden sistemático: la autonomía del Derecho Turístico. Este autor considera que los cambios introducidos en la década de los 80 y 90 en Francia reflejan una nueva sensibilidad turística, que ha generado la creación de nuevos recursos turísticos y garantiza la pervivencia de los ya existentes mediante el respeto a los valores ambientales, culturales y sociales del entorno turístico.

En Francia la discusión doctrinal sobre esta rama del saber comenzó hacia 1955 cuando el economista André SIEGFRIED<sup>445</sup> subrayó la importancia de las relaciones entre derecho turismo, y donde se superó el dilema de la simple limitación de la legislación turística, superándose por la discusión que se daría entre el *Derecho turístico* y el *Derecho del turismo*.

La discusión radicó en definirlo por su objeto o por un régimen jurídico específico, es decir un derecho aplicado a la actividad turística o a las normas que ella trata, siendo una de las primeras definiciones del derecho del turismo la realizada por el jurista francés Pierre PY<sup>446</sup>. Este autor conceptualiza el *Derecho del turismo* como el derecho de la actividad turística, y como el conjunto de instituciones y reglas de derecho donde el fenómeno turístico ha provocado su nacimiento o inspirado su contenido. Por consiguiente, el *Derecho del turismo* es aquel que trata de desarrollar las normas que tiene por objeto proteger al consumidor o la profesión turística, conciliando turismo y orden público, reglamentando la oferta de alojamiento en su conjunto, los prestadores directos e indirectos.

---

<sup>444</sup> BARREY, G.: “L'émergence d'un véritable droit du tourisme à travers la codification” *Actualité juridique. Edition Droit administratif*, 2007, núm. 7. “Codification et réforme du droit du tourisme”, pp. 339-344.

<sup>445</sup> SIEGFRIED, A.: “L'Âge du tourisme”, *Aspect du XXeme Siecle*, Ed. Hachette, 1954, París. Op. Citada por BENÍTEZ, D.A.: “El Derecho del Turismo en Argentina”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2004, núm. 25, pp. 437-448.

<sup>446</sup> Véase PY, P.: *Droit du Tourisme*, ed. Dalloz, 1999.

El profesor PY<sup>447</sup> estudia el *Derecho del turismo* desde su consideración como una rama del Derecho administrativo económico y con un enfoque básicamente economicista, si bien considerando necesaria una mirada integral de esta nueva rama, divide al Derecho del Turismo en su parte pública y privada.

Por otro lado, para SERVOIN<sup>448</sup> la definición de turismo surge en Francia en 1943 durante el régimen de Vichy, cuando se aprobaron los primeros textos legislativos y reglamentarios sobre turismo. En 1945, ya en un entorno de paz, se produjo la eclosión de las actividades turísticas, favorecidas por los cambios sociales y políticos (apertura de fronteras, desarrollo de la industria, aumento del poder adquisitivo de la población mundial, y la liberalización de los cambios y de los medios de pago).

En otros países de tradición turística como Portugal también se encuentran en una fase de sustantivización del Derecho del turismo. En Portugal señala RIBEIRO DA SILVA PATRÍCIO<sup>449</sup> que la denominación generalizada es la de *Direito do setor turístico* o *Direito do Turismo*, intentado explicar el papel y la importancia jurídica del turismo, incidiendo en la regulación jurídica de los sujetos que actúan en el sector económico. En Alemania, el *Derecho Administrativo Turístico* se encuentra en el programa de Derecho Administrativo en la parte especial, que es la parte dedicada a los diferentes sectores del Derecho Administrativo Económico con relación a la economía. Precisamente, los estudios sobre el fenómeno del turismo se iniciaron en 1929, en la Alta Escuela de Economía de Berlín, al crearse el Instituto de Investigación Turística, dando un tratamiento económico a la ordenación de los recursos turísticos.

---

<sup>447</sup> PY, P.: *Le tourisme: un phénomène économique*. Vol. 5261. La Documentation française, 2007. “Le tourisme fait l’objet d’un encadrement juridique dense, complexe et très évolutif. Il relève à la fois du droit public et du droit privé.”

<sup>448</sup> SERVOIN, F.: *Institutions touristiques et droit du tourisme*, Ed Masson, 1981, Paris- New York, pp.103 y ss.

<sup>449</sup> Vid.RIBEIRO DA SILVA PATRÍCIO, M. M<sup>a</sup>.: *Regulação jurídica do setor turístico em Portugal*. Instituto Politécnico do Porto. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2012.

En la década de los años cincuenta KLATT<sup>450</sup> propuso la construcción de un *Derecho turístico* autónomo. Posteriormente, en Suiza, en 1941, KRAPF<sup>451</sup> dirige el recién fundado “Instituto de Investigaciones Turísticas” en la Universidad de Berna. Con relación a la actividad de estos autores, SERVOIN<sup>452</sup> narra como en 1942 comenzó en las universidades suizas la epistemología turística, por iniciativa especialmente de los profesores Walter HUNZIKER y Kurt KRAPF, y habla de la existencia de una verdadera autonomía de esta rama del derecho, fundamentando esta autonomía en las peculiaridades de la contratación de los servicios turísticos.

Con relación a otro país y continente, BENÍTEZ<sup>453</sup> realiza una descripción de la legislación turística argentina, partiendo del turismo y su raigambre constitucional, analizando los desafíos legislativos del derecho del turismo. Como apunta este autor, en Argentina, de forma similar a la discusión doctrinal entre los especialistas del derecho de las aeronaves y el *Derecho aeronáutico* o *Derecho aeroportuario*, la doctrina se decanta, a finales de los años 60, por la denominación *Derecho Turístico* respecto a esta nueva área del derecho.<sup>454</sup> En la actualidad en ese país se denomina *Derecho del Turismo*, consolidado ya como la rama en la carrera de derecho de la Universidad Nacional de La Plata, afianzada por la formación de la Asociación Argentina del Derecho del Turismo (AADETUR), la celebración de Jornadas y Seminarios especializados, las jornadas del Mercosur, y la creación en 2008 de la Sociedad Iberoamericana de Derecho del Turismo (SIDETUR).

---

<sup>450</sup> KLATT, H. : “Wesen und Problematik des Fremdenverkehrsrechtes”, *Revue de Tourisme*, 1, 1954, p. 4 ss, y KLATT, H. : “Aufgaben und Methoden des Fremdenverkehrrecht”, *Revue de Tourisme*, 3, 1955, pp. 156 y ss.

<sup>451</sup> Destaca la obra de este autor KRAPF, K.: *La consumición turística. Una contribución a la teoría de la consumición*. Ed.eumed.net.2004. Traducción del francés realizada por D. Francisco MUÑOZ DE ESCALONA.

<sup>452</sup> SERVOIN, F.: *Institutions touristiques et droit du tourisme* , Ed Masson, 1981, Paris- New York, pp.103 y ss.. Para SERVOIN, sin embargo, la definición de turismo surge en Francia en 1943 durante el régimen de Vichy, cuando se aprobaron los primeros textos legislativos y reglamentarios sobre turismo. En 1945, ya en un entorno de paz, se produjo la eclosión de las actividades turísticas, favorecidas por los cambios sociales y políticos mediante la apertura de fronteras, el desarrollo de la industria, el aumento del poder adquisitivo de la población mundial, y la liberalización de los cambios y de los medios de pago.

<sup>453</sup> BENÍTEZ, D. A.: “El Derecho del Turismo en Argentina”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2004, núm. 25, p. 437-448.

<sup>454</sup> BENÍTEZ, D.A.: “Introducción al derecho del turismo”, *Derecho del turismo iberoamericano*. Diego Augusto BENÍTEZ (coord.) Amertown International S.A. 2010, pp.11-12. [www.librosenred.com](http://www.librosenred.com).



En México, VILLASEÑOR DÁVALOS<sup>455</sup> constata la existencia de un *Derecho Turístico*, al que define sucintamente como “un conjunto o cuerpo de normas jurídicas que con motivo del turismo, regula los actos y relaciones que se dan entre el turista, los prestadores de servicios turísticos y el Estado.” Por su parte, el también mejicano MOTA FLORES<sup>456</sup> considera necesario atender desde la ciencia jurídica el fenómeno turístico.

En Italia, BENVENUTI<sup>457</sup> no comparte la consideración del *Derecho Turístico* como un derecho autónomo e independiente, al considerarlo como una materia “más política que jurídica”, atribuyendo la imposibilidad de lograr una configuración específica a la ausencia de un legislador turístico homogéneo. Para este autor la disciplina de la actividad turística presenta unas características especiales, - difícilmente halladas en otros sectores del ordenamiento jurídico público-, prevaleciendo la iniciativa privada sobre el interés público.

Como refiere FERNÁNDEZ FUSTER<sup>458</sup>, Italia ha sido innovadora respecto al tratamiento de la materia turística. Ya en 1925 se fundó en la Universidad de Roma la primera Cátedra de Turismo, de la que fue titular el economista Angelo MARIOTTI, quien fue uno de los principales expertos en turismo, cómo también destaca MUÑOZ ESCALONA<sup>459</sup>

---

<sup>455</sup> VILLASEÑOR DÁVALOS, J. L.: *Derecho Turístico Mexicano*. Harla, México, 1992. pp.31 y ss.

<sup>456</sup> Véase MOTA FLORES, E. V.: *Derecho mexicano del turismo*. Universidad del Caribe Cancún, Quintana Roo., 2007.

<sup>457</sup> BENVENUTI, L.: “Legislazione comparata a favore del turismo”, *Economía Trentina*, núm. 3-4, 1957, pp. 125 y ss. Para BENVENUTI “la legislación toma el turismo como su objeto, lo disciplina en su fuerza material de expansión, lo estimula, incluso artificialmente, persiguiendo así funciones de conservación y funciones de impulso, por lo demás, peculiares, a toda actividad normativa o de administración”. Señala este autor con relación a la actividad pública del ámbito turístico, y a la actividad privada, que de ella conserva “la elasticidad de su postura, la espontaneidad de iniciativas, la variedad y la mutabilidad de las realizaciones, donde se concretan no sólo los fines que deben ser perseguidos, sino también los medios jurídicos por los que su actividad debe discurrir, tales como autorizaciones, concesiones, permisos o prohibiciones, actos negociales y contractuales, etc”.

<sup>458</sup> FERNÁNDEZ FUSTER, L.: *Teoría y Técnica del Turismo*, Vol. II, 1ª. Edición, Madrid, 1967, cap. XXVIII págs. 402-411.

<sup>459</sup> MUÑOZ ESCALONA, F.: *El turismo explicado con claridad*, 2003, pp. 53. La pionera obra de este economista, MARIOTTI, A.: *L'Industria del forestiero in Italia, economia e politica del turismo*. N. Zanichelli, 1923. Fue sucedida de varios analisis: MARIOTTI, A.: *Corso di economia turistica*. 1933, MARIOTTI, A.: “Investimenti e finanziamenti alberghieri in Italia.” *Tourism Review*, 1957, vol. 12, núm. 3, p. 94-96. MARIOTTI, A.: “La posizione dei poteri pubblici e delle organizzazioni professionali nella politica del turismo: Tendenze ed evoluzione attuale.” *Tourism Review*, 1958, vol. 13, núm. 3, p. 9. MARIOTTI, A.: “L'aiuto finanziario nel quadro regionale: Incentivi di sviluppo turistico nelle aeree

Además, en Italia, en el ámbito jurídico, destaca otro autor, pionero indiscutible desde un enfoque generalista, FRAGOLA<sup>460</sup>. En Italia, han sido numerosos los autores que han estudiado el turismo desde la perspectiva del Derecho público, entre otros, se debe nombrar a STEFANELLI<sup>461</sup>, TEDESCHINI<sup>462</sup>, CONCARO<sup>463</sup> MARINI<sup>464</sup>, GOLA y GROPPI<sup>465</sup> y ORSINI<sup>466</sup>. También, - y desde el derecho privado-, puede destacarse a ALVISI<sup>467</sup>.

Y es la obra colectiva *Manuale di Diritto del Turismo*<sup>468</sup> dirigida por los profesores italianos Vincenzo FRANCESHELLI y Francesco MORANDI, dónde se ha llegado a examinar de forma global la materia objeto del *Derecho del Turismo*, abordando la problemática particular del Derecho del turismo en Italia.

---

depreste del Mezzogiorno”. *Tourism Review*, 1961, vol. 16, núm. 3, p. 112-115. MARIOTTI, A.: *Raccolta di studi sul turismo*. Ed. Franco Demarinis. Scalia, 1974.

<sup>460</sup> FRAGOLA, U.: “Appunti sul turismo come attività giuridica”, *Actas del primer congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo* (Sevilla, 1966); Ed. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 63 y ss.

<sup>461</sup> Véase STEFANELLI, M<sup>a</sup> A.: *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova, 1992.

<sup>462</sup> Véase TEDESCHINI, F.: *Diritto pubblico per il turismo*, Milano, Franco Angeli, cop. 1988.

<sup>463</sup> Véase CONCARO, A.; GIOVANNI, G.: *Testi e documenti di diritto del turismo*, Giappichelli, 2006.

<sup>464</sup> Véase MARINI, F.S.; MORANA, D.: *Appunti di diritto pubblico del turismo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2007.

<sup>465</sup> Véase GOLA, M.; GROPPI, T.: *Diritto pubblico del turismo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, Rimini, 2005.

<sup>466</sup> Véase ORSINI, R.: *Elementi di diritto del turismo*, Edizioni Giuridiche Simone, 2008.

<sup>467</sup> Véase ALVISI, CH.: *Il diritto privato del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, G. Giappichelli editore, 2007.

<sup>468</sup> FRANCESHELLI, V., SILINGARDI, G.: *Manuale di diritto del turismo*, coordinato da FRANCESCO MORANDI, GIORGIA TASSONI; Collaboratori Silvio Busti et al., G. Giappichelli, Torino, 1999, pp.4 y ss. Recuerdan FRANCESHELLI y MORANDI como nace en Turín el “Club Alpino Italiano” en 1863 y en Milán el “Touring Club Ciclistico Italiano” en 1894, y de ellos surge el “Automóvil Club Italiano” y la “Liga Naval”. Los citados profesores italianos mencionan que la primera ley sobre el turismo se dicta en 1910 para financiar obras para el desarrollo de las estaciones climático-balnearias y el mejoramiento y ampliación de las localidades turísticas, ya que es a comienzos del siglo pasado cuando surge en su país una unión funcional entre turismo y administración. La constitución italiana de 1948, en su artículo 117 contempla la posibilidad de transferencia de la materia turística a las regiones, siendo efectivamente transferida por Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 de Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

## **I.2. LA PROTECCIÓN DEL USUARIO TURÍSTICO COMO PRINCIPIO DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

El término de turista no comenzó a generalizarse hasta principios del siglo XIX, con relación a la afición a viajar, siendo entonces el turista un sinónimo de viajero.<sup>469</sup> El desplazamiento de personas dentro de un mismo país, o entre países distintos, es un hecho que se detecta desde la más remota antigüedad. Su origen ha sido reconocido por la historia y la literatura.<sup>470</sup> De esta forma Stendhal, en 1838, popularizó el uso de la palabra turista, en su obra *Mémoires d'un touriste*. En esa época, el turismo era un fenómeno minoritario, salvo ocasiones, como las Exposiciones Universales en Europa.<sup>471</sup>

Con relación a la nueva cultura de protección de los derechos de los consumidores, la moderna doctrina se posiciona unánimemente a su favor. Las necesidades del turista ya fueron objeto de estudio por autores como JORDANA DE POZAS<sup>472</sup>, tratándolas dentro de la esfera municipal o provincial. Como señala AUGUSTO BENITEZ<sup>473</sup>, el turista siempre ha sido el elemento subjetivo de la actividad turística, si bien la protección del turista ha ido evolucionando, de forma que, en la actualidad, la atención al turista ha llegado a ser prioritaria.

No obstante, BLANCO HERRANZ<sup>474</sup> considera que el Principio de protección del usuario turístico es un principio de nuevo cuño. Y es que recientemente, el protagonismo estelar del

---

<sup>469</sup> PÉREZ GUERRA, R.: “La intervención administrativa en el sector turístico español: la política turística”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, Zaragoza, 2014, pp. 396-413.

<sup>470</sup> Los viajes que se encuentran justificados por razones religiosas, políticas o bélicas; o por la simple descripción de aquéllos, como sucedía con los viajeros románticos del siglo XIX.

<sup>471</sup> Con la aparición del Estado moderno, la prestación de los servicios alojativos quedaba a la libre iniciativa de los particulares, con un control mínimo municipal. En la segunda mitad del siglo XIX se regula la licencia del ramo de vigilancia para la apertura de casas de huéspedes. Posteriormente, ya el siglo XX, se requiere una autorización para la apertura de estos establecimientos, y otras autorizaciones relativas al ejercicio de policía sanitaria.

<sup>472</sup> JORDANA DE POZAS, L.: “Actividades y servicios de la Administración local relacionadas con el turismo” *Problemas de la Vida Local*, Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, Madrid, 1965, pp. 310 y ss.

<sup>473</sup> BENITEZ, D.A.: “La Tutela del turista: un abordaje empírico al Derecho del Turismo”, 2013, [http://eprints.uniss.it/8260/2/Benitez\\_D\\_Tutela\\_del\\_Turista.pdf](http://eprints.uniss.it/8260/2/Benitez_D_Tutela_del_Turista.pdf).

<sup>474</sup> BLANCO HERRANZ, F.: “Los principios generales del derecho del Turismo” *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 2006. pág.117 y ss.

turista, como bien afirma AURIOLES MARTÍN<sup>475</sup>, ha llevado a que su protección se realice mediante el estatuto jurídico del turista. Para este autor, el turista es también el pilar central de la construcción del hipotético Derecho del Turismo, sin perjuicio de la importancia de los otros sujetos activos en la relación turística, como las Administraciones Públicas y los empresarios privados.

La primera definición técnico-jurídica relevante que se produce en el ámbito internacional y que se refiere al término “turista” se encuentra en el apartado b) del artículo 1º de la Convención sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo celebrada el 4 de junio de 1954 en Nueva York.<sup>476</sup> Según PEREZ DE LA CRUZ BLANCO<sup>477</sup> esta primera definición, - por su naturaleza de Convenio Internacional Aduanero-, tiene un alcance limitado solamente a los visitantes que proceden del exterior.

Dentro de la evolución del concepto de turista, con un matiz más amplio, JAIMEZ GAGO<sup>478</sup> considera el concepto de visitante<sup>479</sup>, señalando que ya en 1963 la Organización Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), - antecesora de la actual Organización Mundial

---

<sup>475</sup> Véase AURIOLES MARTÍN, A. J.: *Introducción al derecho turístico : derecho privado del turismo*. Madrid, Tecnos 2002.

<sup>476</sup> Este Convenio está vigente en España desde el 16 de noviembre de 1958 (Boletín Oficial del Estado de 25 de noviembre), según Instrumento de ratificación depositado en la Secretaría de las Naciones Unidas de 18 de agosto de 1958. En este convenio se afirma que “Para los efectos del presente Convenio: b) El término “turista” designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entre en territorio de un Estado contratante distinto de aquel en que dicha persona tiene su residencia habitual, y permanece en él veinticuatro horas cuando menos, y no más de seis meses en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración.”

<sup>477</sup> PÉREZ DE LA CRUZ BLANCO, A.: “Bases para la construcción de un nuevo Derecho Turístico”, *Derecho y Turismo, I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 198-199.

<sup>478</sup> JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.: *Políticas públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2004, pp. 24 y ss.

<sup>479</sup> En la definición de visitante se contemplan las categorías de turista y excursionista, de forma que visitante es “una persona que visita por no más de un año un país diferente de aquél en el cual tiene de ordinario su residencia y cuyo motivo principal para la visita es distinto del de ejercer una ocupación remunerada en el mismo país que visita”. El turista es un visitante que permanece al menos 24 horas, pero no más de un año en el país que visita, y cuyos motivos de viaje pueden ser placer, distracción, vacaciones, deporte, negocios, visita a amigos o parientes, misiones, reuniones, conferencias, salud, estudios, religión. El excursionista es un visitante que permanece menos de 24 horas en el país que visita, lo que plantea la cuestión de los pasajeros de cruceros.

de Turismo (OMT)<sup>480</sup> - , en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales celebrada en Roma estableció que “Un visitante es toda persona que se desplaza a un país distinto de aquel en el que tiene su lugar de residencia habitual y cuyo motivo principal del viaje es distinto del ejercicio de una actividad remunerada en el país visitado”<sup>481</sup>.

Paralelamente a la evolución de la concepción clásica de turista, evoluciona también el uso de una nueva terminología. Como señala CORCHERO PÉREZ,<sup>482</sup> se parte de la denominación de *turista* hasta llegar a la de *usuario turístico*, esta última denominación se encuentra recogida de forma generalizada en la totalidad de la normativa autonómica. Con todo, pese a que existe un criterio coincidente, cada normativa autonómica contiene una definición distinta de usuario turístico, según se ponga el énfasis en el *estatus* jurídico especial, o en la protección de un conjunto de derechos y deberes para el usuario turístico, derechos y deberes similares pero específicos de los que se refieren tradicionalmente al turista como consumidor.<sup>483</sup>

Según BLANCO HERRANZ<sup>484</sup>, la defensa de los “usuarios turísticos” ha sido uno de los principales objetivos de los legisladores autonómicos, ayudando a clarificar los fines y

---

<sup>480</sup> El origen de la actual Organización Mundial de Turismo se remonta a 1925, año en el que se celebró en La Haya el Congreso Internacional de Asociaciones Oficiales de Propaganda Turística, organismo que en 1927 se denominó Congreso Internacional de Organismos Oficiales de Propaganda. Al reestructurarse en 1930, se llamó Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), fijando su sede en Ginebra. La Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo (AIEST), con sede en Berna, propuso que la UIOOT entrara en la Organización de las Naciones Unidas, lo que se consiguió en 1963, después del congreso celebrado en Roma y convocado por la ONU a solicitud de la UIOOT. En 1975, la UIOOT se transformó en la OMT en el seno de la ONU y fijó su sede en Madrid. MUÑOZ DE ESCALONA, Francisco: "El turismo como objeto de conocimiento" *Contribuciones a la Economía*, noviembre 2004. <http://www.eumed.net/ce/>

<sup>481</sup> En cada nuevo intento de definir el turismo, las definiciones de los organismos internacionales se plantean cuestiones referentes a la motivación de su práctica, a la limitación temporal de su estancia, a fin de delimitar la consideración jurídica de determinadas actividades como turísticas o de otro tipo. Sin embargo, se refieren únicamente turismo exterior, es decir, al turismo extranjero o internacional, olvidando el turismo interno.

<sup>482</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “La protección del turista como consumidor: derechos y obligaciones del usuario turístico”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 28, 2006, págs. 511-546.

<sup>483</sup> LASARTE ALVAREZ, C.: “Contratos turísticos, protección del turista y la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación”. *Derecho y turismo :I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Málaga 1998-1999, Consejería de Turismo y Deportes, 1999. pp. 17-36.

<sup>484</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del Turismo”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp.136 y ss.

objetivos de la legislación autonómica. Las Leyes de ordenación del turismo de las CCAA recogen unos estándares de protección, garantizando la información, la protección ante situaciones abusivas o fraudes y la inseguridad, y estableciendo medios de defensa, rápidos y económicos. De esta forma, en el Artículo 3 j), de la Ley de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, Ley 2/2011, de 31 enero, dentro de los fines básicos de la política turística de la la ley, se menciona la protección de los derechos y legítimos intereses tanto de las personas usuarias como de las empresas turísticas.<sup>485</sup>

CORCHERO PÉREZ y SANDÍN MORA<sup>486</sup> afirman que es difícil encontrar en el ámbito autonómico una definición de “turista” en las Leyes autonómicas aprobadas, ya que la mayoría se emplean términos como “usuarios turísticos”, “clientes”, o “personas naturales, que como destinatarios finales reciben algún servicio”.<sup>487</sup>

Al realizar una atribución de derechos al turista, este se encuentra protegido en sus relaciones con otros sujetos turísticos prestadores de servicios, en su condición de consumidor de servicios. También son turistas los usuarios de apartamentos turísticos o camping, pese a que el conjunto de las actividades que se realizan, en ocasiones, presentan un componente de demanda de vivienda, y según REQUEJO LIBERAL<sup>488</sup> no deben ser valoradas como iniciativas turísticas. Así, en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, en el Capítulo I, habla de las personas usuarias de servicios turísticos, y en el Artículo 21. 1) establece los

---

<sup>485</sup> Asimismo, los ordenamientos turísticos autonómicos han aprobado normas reglamentarias específicas relativas a los turistas o usuarios turísticos. En la Ley 2/2011, de 31 enero, de Desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, se habla en el art.2. h) de Personas usuarias: personas físicas o jurídicas que, como destinatarios finales, soliciten, contraten o disfruten servicios turísticos. En la derogada la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, se planteaba como Principio la “mejora del bienestar del turista”. En la Ley de Castilla-La Mancha, Ley 8/1999, de 26 de mayo, en el Título V dedicado al usuario turístico, a pesar de que se considera en la Exposición de Motivos que su protección y defensa no es objeto de esta Ley, al existir legislación específica al respecto, si se considera necesario definir usuario turístico o turista y los derechos y deberes esenciales como tal turista, por constituirse en sujeto de la actividad turística.

<sup>486</sup> CORCHERO PÉREZ.M.; SANDÍN MORA, L.: “El derecho a la información de consumidores y usuarios: Especial referencia a las Oficinas de Información al Consumidor”, *Actualidad administrativa*, núm. 5, 2001, pp. 103-143.

<sup>487</sup> Prácticamente todas las leyes generales de turismo contienen partes de las mismas dedicadas a regular el régimen de derechos y deberes de los turistas o “usuarios turísticos”, protegiendo sus intereses.

<sup>488</sup> REQUEJO LIBERAL, J.: “Turistas: del concepto legal a la compleja realidad del actual panorama español”, *Estudios turísticos*, 172, 2007, pp. 147-156.

derechos de estas a recibir de la Administración competente información sobre los distintos aspectos de los recursos y de la oferta turística de Andalucía. En el art. 21.m) reconoce el derecho a recibir información sobre las condiciones de accesibilidad de recursos, servicios e infraestructuras turísticas. En el Artículo 22. f) señala que el turista tiene como obligación, respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía.

Con relación a Europa, FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>489</sup> considera que precisamente la creación del Mercado Único europeo, - basado en la libre circulación de productos y servicios entre los distintos Estados miembros- , ha exigido reforzar los medios de protección del consumidor y armonizar las disposiciones nacionales, garantizando al conjunto de los consumidores europeos un nivel de protección elevado. Y es que también se han adoptado políticas en la Comunidad europea para la protección de los consumidores<sup>490</sup>, considerando al turista, en su condición de usuario y consumidor de servicios, como se originalmente se conceptualizaba en Francia.<sup>491</sup>

Para GUILLÉN CARAMÉS<sup>492</sup> el turista goza de un doble círculo de protección. En primer lugar, en su núcleo esencial, la protección que se encuentra regulada por los estatutos de consumo y las normas sectoriales de protección del consumidor; en el segundo lugar, rodeando al anterior, la protección garantizada en el *Estatuto del turista* que, en ocasiones, reproduce las

---

<sup>489</sup> FERNANDEZ RODRIGUEZ, CARMEN: “La protección del turista en la unión europea”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, vol. 11, 2006, pp. 79-94.

<sup>490</sup> De esta forma se recoge en la Comunicación de la Comisión relativa a un Marco de Cooperación para el Futuro del turismo europeo, CQM (2001) 665 final. El turismo es ahora para las instituciones comunitarias un instrumento primordial en la construcción de la Europa de los ciudadanos, puesto que éste implica ventajas en el ámbito del empleo y del desarrollo económico y de la protección y mejora del patrimonio natural y cultural. En la Resolución del Parlamento Europeo sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo sostenible, de 8 de septiembre de 2005, 2004/2229(INI), el apartado “Competitividad y calidad de los servicios”, se afirma que se sigue avanzando en la vía de reforzar los derechos de los consumidores, solicitando a la Comisión que considere la posibilidad de la revisión de las directivas existentes relativas al derecho de los consumidores en materia de turismo.

<sup>491</sup> KELLER, P.; COUNCIL OF EUROPE: *Tourisme et environnement: vers une nouvelle culture touristique: actes Séminaire, Strasbourg, France, 21-23 novembre 1996*, Conseil de l’Europe, Strasbourg, 1997, pp. 15 y ss.

<sup>492</sup> GUILLÉN CARAMÉS, J. “Algunos aspectos de la protección jurídica del turista”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, núm. 115, julio-septiembre 2002, p. 371 y ss.

técnicas de protección de las normas de consumo. No obstante, BLANCO HERRANZ<sup>493</sup> llega más lejos con relación a la protección del turista, potenciando los derechos de los turistas respecto a la seguridad ciudadana, que adquieren pleno sentido cuando se orientan hacia los entornos de desarrollo de la ciudadanía democrática y de los derechos humanos. Asimismo, como señala CASTEL GAYÁN<sup>494</sup>, mediante la introducción de las Nuevas Tecnologías en el ámbito privado, la Administración Turística cuenta ahora con un nuevo instrumento que le garantiza adecuar su actuación a las exigencias y demandas del nuevo turista.

### **I.3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN RELACION CON LA MATERIA ORDENACION Y FOMENTO DEL TURISMO.**

Al analizar el Principio de Legalidad en la actuación de la Administración con relación a la ordenación de los recursos turísticos, se ha de recordar, como señala BARCELONA LLOP<sup>495</sup>, el sometimiento de la actividad administrativa a la ley constituye una de las manifestaciones de la cláusula de Estado de Derecho del art.1 de la Constitución.

El principio de legalidad constituye la manifestación esencial del Estado de derecho, asegurando el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Esta sujeción a la ley ha sugerido diversas interpretaciones, destacando el Principio de vinculación positiva, donde la norma constituye el fundamento previo y necesario para realizar una acción, de tal manera que, en ausencia de tal norma, esa acción debería ser considerada como prohibida.<sup>496</sup>

---

<sup>493</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Reflexiones sobre seguridad, poderes públicos y actividad turística”, *Estudios turísticos*, 160, 2004, pp. 5-30.

<sup>494</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Las nuevas tecnologías en la actividad de la administración turística” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 465-520.

<sup>495</sup> BARCELONA LLOP, J.: “Principio de legalidad y organización administrativa (gobierno, administración, ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución”, *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Coord. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER et al, Vol. III, Civitas, 1991, págs. 2357 y ss.

<sup>496</sup> La determinación de la naturaleza positiva o negativa de la vinculación, es decir, la cuestión sobre si la Administración Pública puede realizar toda clase de actos no prohibidos, o sólo aquellos para los que se encuentra habilitada, es una cuestión histórica, siendo de aplicación la teoría de la vinculación negativa, puesto que ya en el art. 53.2 de la antigua Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con relación a los actos administrativos, se



Como se afirma en el FJ 3º STC 83/1984, “el principio general de libertad que la Constitución (Art. 1.1) consagra, autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (Arts. 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal”.

DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN y MELGOSA ARCOS<sup>497</sup>, analizan el art. 103 de la Constitución española de 1978, al establecer que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los Principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley al Derecho.

CORCHERO PÉREZ<sup>498</sup> considera que la totalidad de los órganos de la Administración del Estado son creados, rigidos y coordinados de acuerdo con la ley. Asimismo, con relación al Principio de Legalidad, el art. 9.1 Const. dispone que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. A su vez, en el párrafo tercero del art. 9 se establece que la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

---

afirmaba que estos se ajustarán a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico. En el mismo sentido, en el art. 34.2 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas. Y en el art. 63 se afirma que serán actos anulables los que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Finalmente, el art. 70 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la sentencia estimará el recurso si el acto o disposición impugnado incurre en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

<sup>497</sup> DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M.A., MELGOSA ARCOS, F. J.: “Principio de Legalidad y Ordenamiento Jurídico del turismo (especial referencia al Ordenamiento Turístico de Castilla y León)”, *Derecho y turismo*, 2004, pp. 115-166.

<sup>498</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 287 y ss.

Como recoge SALGADO<sup>499</sup> la competencia exclusiva en materia de turismo supone también la atribución a las Comunidades Autónomas de un conjunto de potestades administrativas, en especial, la competencia sancionadora, por lo que afirma en el FJ 8º la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985 de 16 de julio<sup>500</sup> : “Las CCAA pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador, y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”.

En España, las diecisiete autonomías han ido aprobando Leyes de ordenación del Turismo desde 1994 hasta 2003, regulando el sector turístico autonómico, con relación a la ordenación de empresas y establecimientos turísticos, así como la intervención de la Administración autonómica en el sector turístico mediante las actividades de control, fomento y servicio público.

La aprobación en 1994 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco insta un hito en la aprobación legislativa respecto a la ordenación de los recursos turísticos, ya que, como señala TUDELA<sup>501</sup> hasta ese momento solamente se habían aprobado simples leyes organizativas o competenciales, además de las sancionadoras indicadas.

GARCÍA MACHO<sup>502</sup> afirma que precisamente a partir de la Ley vasca 6/1994 se comienza a completar el panorama normativo turístico, más allá de los aspectos disciplinarios, “extendiendo el objeto de las leyes autonómicas a una regulación completa de la actividad turística desarrollada en cada Comunidad Autónoma.”

---

<sup>499</sup> SALGADO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *RArAp* núm. 9, 1996, pp. 326-329.

<sup>500</sup> El recurso de inconstitucionalidad núm. 707/1983, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario. Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente.

<sup>501</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45, I, pp. 291-350.

<sup>502</sup> GARCÍA MACHO, R.: “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local” *Lecciones de Derecho del turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 20-25.

Este esfuerzo de delimitación del propio ordenamiento turístico autonómico también es apreciado por BLANCO HERRANZ<sup>503</sup>, quien constata cómo las Comunidades Autónomas comenzaron a situar su propio eje legislativo en sus respectivas Leyes Generales, reflejando sus políticas turísticas y cumpliendo las previsiones constitucionales de reserva de ley, sobre todo con relación a la potestad sancionadora.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han promulgado sus propias Leyes Generales de turismo autonómicas. Es en estas leyes autonómicas de ordenación del turismo dónde se habilita a sus propias Administraciones públicas para ordenar de manera concreta los recursos turísticos a través de los distintos mecanismos previstos en las mismas. Por tanto, como una manifestación del Estado de Derecho, se aplica el Principio de Legalidad.

Principio de legalidad que, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, T.R.<sup>504</sup>, con relación a la Administración, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración. El principio de legalidad otorga facultades de actuación, definiendo sus límites, apoderando y habilitando a la Administración para su acción administrativa, en ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado.

Para BERMEJO LATRE<sup>505</sup> el resultado de este proceso ha sido “un elenco de normas bastante parecidas entre sí, continuistas con la filosofía de la perviviente normativa estatal en la materia”. Sin embargo, cada ley ha ido aportando novedades con sus modificaciones sucesivas.<sup>506</sup>

---

<sup>503</sup> BLANCO HERRANZ, F.J: “Nueva legislación turística española, Balance y perspectivas” . IV, V y VI *Jornadas de derecho de turismo en Andalucía, Municipio Turístico*, Málaga, 2003, pp.355-407.

<sup>504</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial 4ª Edición. pp. 451 y ss.

<sup>505</sup> BERMEJO LATRE, J.L, ESCARTIN ESCUDÉ, V. :“El impacto de la reforma de servicios en el sector del turismo. *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. XII especial Directiva Bolkestein, 2010, pp. 495 y ss.

<sup>506</sup> Y en la actualidad, a raíz de la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva Bolkestein, las Comunidades han realizado sucesivas reformas y derogaciones, e incluso modificaciones en textos refundidos, como el elaborado por la Comunidad Autónoma de Aragón, Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

En orden cronológico, las Comunidades Autónomas han ido promulgando sus Leyes Generales de ordenación del turismo.<sup>507</sup> De esta forma, inicialmente se aprueba la vigente y pionera Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco<sup>508</sup> y la hoy también vigente Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, sufriendo sucesivas modificaciones<sup>509</sup>, siendo la última la efectuada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

En el año 1997 se promulgaron sendas leyes de turismo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>510</sup>, en la Región de Murcia<sup>511</sup>, en la Comunidad de Extremadura<sup>512</sup> y en la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>513</sup>, hoy todas derogadas. En el año 1998 se promulgaron las aún vigentes leyes de ordenación del turismo, la Ley 3/1998, de 21 de mayo de la Comunidad Autónoma de Valencia<sup>514</sup>, y posteriormente la Ley 8/1999, de 26 de mayo de la Comunidad Autónoma de

---

<sup>507</sup> A raíz de la trasposición de la citada Directiva Bolkestein, Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, han sido sucesivamente reformadas.

<sup>508</sup> Modificada por la Ley 7/2012, de 23 abril, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Dir. 2006/123/CE de 12 Dic., del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y por la Ley 16/2008 de 23 Dic. Comunidad Autónoma del País Vasco, modificación de la Ley de Ordenación del Turismo.

<sup>509</sup> La primera por Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, afectada por Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo (B.O.C. 89, de 12.5.2009), entre otras.

<sup>510</sup> La derogada Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo de Castilla y León, vigente Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

<sup>511</sup> La derogada Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, vigente la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.

<sup>512</sup> La derogada Ley 2/1997 de 20 de marzo, de turismo de Extremadura, derogada por la vigente ley Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

<sup>513</sup> La derogada ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo de Galicia, fue modificada por la Ley 10/2004, de 2 de noviembre, de modificación de la Ley 9/1997 de ordenación y promoción del turismo en Galicia. Posteriormente fue derogada y sustituida por la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia, que a su vez fue derogada por la vigente Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Galicia.

<sup>514</sup> La vigente Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana ha sufrido sucesivas modificaciones, como la Ley 12/2009 de 23 diciembre de la Comunidad Autónoma Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, siendo anteriores las reformas efectuadas por la Ley 16/2003 de 17 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat y la Ley 9/2001 de 27 de diciembre de la Comunidad Autónoma Valenciana, medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

Castilla-La Mancha.<sup>515</sup> En 1999 se promulgaron sucesivamente la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid<sup>516</sup>, la Ley 2/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de las Islas Baleares<sup>517</sup>, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo de Andalucía<sup>518</sup>, y la aún vigente Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria<sup>519</sup>. En el año 2001 legislaron las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y La Rioja, quedando aún vigentes, pero modificadas en el caso de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo del Principado de Asturias<sup>520</sup> y la vigente Ley 2/2001, de 31 de mayo, de turismo de La Rioja.

Las últimas comunidades en legislar fueron Cataluña, - mediante la vigente Ley 13/2002 de 21 de junio, de turismo de Cataluña-, Navarra – aprobando la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra - , y Aragón, - mediante la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.<sup>521</sup> Además se ha de tener en cuenta la legislación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Según HORNO<sup>522</sup>, la intervención administrativa sobre el sector del turismo en España siempre se ha articulado normativamente sobre el Principio de Legalidad y de coordinación de las

---

<sup>515</sup> La vigente Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

<sup>516</sup> Derogada sucesivamente por Ley 1/1999 de 12 de marzo, Ley 1/2003 de 11 de febrero de ordenación del turismo de la Comunidad Autónoma de Madrid.

<sup>517</sup> Derogada por la vigente Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears.

<sup>518</sup> Derogada por la Ley 13/2011, de 23 diciembre, de ordenación del turismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>519</sup> Modificada por la Ley 10/2013, de 27 de diciembre de Comunidad Autónoma de Cantabria de Medidas Fiscales y Administrativas, por la L 5/2011 de 29 de diciembre de Comunidad Autónoma de Cantabria, de Medidas Fiscales y Administrativas, por la Ley 11/2010, de 23 de diciembre de Cantabria, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

<sup>520</sup> Modificada por la Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo, así como las sucesivas modificaciones efectuadas por la L 6/2004 de 28 de diciembre de Comunidad Autónoma Asturias, de acompañamiento a los presupuestos generales para 2005.

<sup>521</sup> Modificada en virtud de la Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón. Y finalmente derogada por el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

<sup>522</sup> HORNO OCTAVIO, C.: “La visión institucional de la política turística”, TUDELA ARANDA, Dir. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Zaragoza, 1999, págs. 84 y ss.

competencias administrativas. TUDELA ARANDA<sup>523</sup> matiza tal afirmación, al señalar el carácter fragmentario de la ordenación turística, y remontarse al Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, aprobado por Decreto de 14 de enero de 1965.

### **I.3.1. LA ORDENACION DEL TURISMO Y LA REGLAMENTACIÓN DE LA CLASIFICACION HOTELERA Y EXTRAHOTELERA.**

Respecto a la ordenación del turismo BAYÓN MARINÉ<sup>524</sup> señala la multitud de acepciones existentes para el término ordenación, subrayando que la ordenación turística lo que pretende es la buena disposición de la infraestructura turística, “combinando el suelo, la naturaleza, la edificación, el objeto y la finalidad, con un objeto único para cada realización turística”. Señala este autor que la ordenación turística debería haber servido también para evitar los desordenes ocasionados en España durante el caótico desarrollo del turismo en los ámbitos paisajísticos, urbanísticos, ambientales y sociales.

Frecuentemente se utiliza el término de ordenación turística para referirse a los criterios urbanísticos de la política turística, a los sistemas de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como al concepto de normas legales que regulan el sector. Y ello se debe a que, según el Diccionario de la Real Academia Española, la Ordenación es “disposición y prevención, pero también es colocación de las cosas en el lugar que les corresponde y es también la regla, orden, mandato o precepto y también parte de la composición de un todo”.

Algunos autores se cuestionan la existencia de la ordenación o la desordenación del turismo, en virtud de la posterior normación efectuada por las CCAA. Así, BLANQUER CRIADO<sup>525</sup>

---

<sup>523</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, 1996, pp. 296 y ss. TUDELA afirma por otro lado que, más relevante para el Derecho del turismo es el estudio del reglamento independiente, es decir, aquel reglamento que se dicta sin que lo autorice una ley previa.

<sup>524</sup> BAYÓN MARINÉ, F.: *Competencias en materia de turismo*, Ed.Síntesis, 1992, pp. 16-19.

<sup>525</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Administración Pública y Turismo*”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 288- 297.

considera peculiar la interpretación que las Comunidades Autónomas han efectuado del término ordenación, afirmando este autor que, *so pretexto del título competencial en materia de ordenación del turismo, las Comunidades Autónomas han invadido otros títulos competenciales que la Constitución atribuye al Estado, invasión frente a la que no ha reaccionado el Estado, que ha consentido y tolerado graves injerencias autonómicas que han producido efectos perturbadores en el mercado turístico, al crear dificultades para identificar las ofertas turísticas con la claridad y seguridad que impone la tutela jurídica de los consumidores y usuarios.*

No obstante, con relación a esas injerencias se refiere RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>526</sup>, quien afirma la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la materia, ya que la intervención del Estado “ trata exclusivamente de facultades de coordinación, pero no puede derivar en normas que el Estado elabore sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas”. En cierta forma, es autor omite la obligación del Estado de emplear los instrumentos de colaboración.<sup>527</sup> Al final, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ concluye que “las Comunidades Autónomas tienen competencia para ordenar el turismo en su ámbito territorial, pero no por ello pueden desordenar el estatuto empresarial y las bases de las relaciones contractuales”.<sup>528</sup>

---

<sup>526</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. : “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, págs. 31 y ss.

<sup>527</sup> La Administración General del Estado está obligada a emplear los instrumentos de colaboración previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En la actualidad, se regulan las Conferencias Sectoriales en el art. 147 y ss de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público y los Convenios en el Capítulo VI, art. 47 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>528</sup> El Estado, amparado en distintos títulos del artículo 149 de la Constitución, ejerce una serie de funciones que afectan a la materia turismo, tales como las relaciones internacionales, pero con el deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de Convenios Internacionales que afecten al turismo. También, la promoción y comercialización del turismo español en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando lleven a cabo actividades de promoción turística en el exterior. Asimismo, las necesidades de investigación del mercado exterior, y el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad explotadora, obligan a que las actividades de promoción y comercialización deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía. En desarrollo de estos criterios se elaboró el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo. Además, son de competencia estatal, las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, contemplados en el artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la Constitución, sobre títulos académicos y profesionales. También es de competencia estatal la legislación en materia de agencias de viajes que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la materia de prestación de servicios

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han aprobado su reglamento sobre la ordenación de los establecimientos hoteleros, de forma que la reglamentación hotelera, queda integrada por los diecisiete reglamentos autonómicos, frente a la normativa estatal que clasificaba estos establecimientos en dos tipologías de establecimientos alojativos hoteleros y extrahoteleros.<sup>529</sup>

La concreta actividad de alojamiento turístico es una actividad económica fuertemente reglamentada, siendo una regulación minuciosa, descendiendo al detalle al regular desde las características del material de construcción, hasta toda su ordenación y funcionamiento, y requisitos mínimos. Estas reglas técnicas son materias típicas del reglamento, como se afirma en el FJ 4º de la STC 71/1982 de 30 de noviembre.<sup>530</sup> En cierta forma, esto repercute en la libertad de empresa, restringiendo la libertad personal, siendo tanto la libertad de empresa como el régimen sancionador, materias que deben respetar el principio de reserva de ley.

La dispersión normativa ha sido consustancial a la regulación del turismo, como ya lo resaltaba FERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>531</sup>, cuando afirmaba que “por naturaleza ha de ser enormemente dinámica, como dinámico es el fenómeno que regula”. Precisamente, esa producción normativa continua era la que acentuaba su dispersión, por la superposición de las nuevas disposiciones sobre las antiguas, que no siempre derogaban a éstas enteramente, o se refundían en otras, debido a la extensión de la materia que regulaban.

---

turísticos por las mismas, en la misma circunstancia. También el seguro turístico, en virtud del artículo 149.1.11ª de la Constitución, que dispone la competencia exclusiva del Estado “en la ordenación del crédito, banca y seguros”. En cuanto a los Registros turísticos, el artículo 149.1.8ª establece que es competencia estatal “la ordenación de los registros y los instrumentos públicos”. Finalmente, se considera la legislación turística, dentro de los títulos competenciales del artículo 149 de la Constitución, con incidencia en los preceptos contractuales del Código Civil y del Código de Comercio, como la Ley 21/1995, de 6 de julio, de viajes combinados. Y, en los términos del Tribunal Constitucional en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero, la legislación general para la defensa de consumidores y usuarios, cuando afecte al ejercicio de actividades turísticas, así como la coordinación de la ordenación general de la actividad turística.

<sup>529</sup> Véase CEBALLOS MARTÍN, M. M.: *Derecho de las actividades turísticas*. Editorial UOC, 2006.

<sup>530</sup> De igual forma en el FJ 24º de la STC 76/1983 de 5 de agosto y en el FJ 24º de la STC 77/1985 de 27 de junio.

<sup>531</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, t. I, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 9 y ss.



Ya entrado el periodo democrático, el problema de la legislación turística, además de la dispersión normativa era, según RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA,<sup>532</sup> la “confusión en cuanto a la supletoriedad de la normativa estatal”, motivada por carecer inicialmente las Comunidades Autónomas de una Ley propia que regulara el sector de manera global y “al más alto nivel normativo”.<sup>533</sup>

---

<sup>532</sup> RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, R.: “Estructura y contenido”, *Derecho y Turismo, I y II Jornadas de Derecho Turístico* celebradas en Málaga 1998-1999, Coord. AURIOLES MARTÍN, A., Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1999, pp. 323 y ss.

<sup>533</sup> Las normas estatales plenamente aplicables en Comunidades Autónomas hasta la aprobación de su propia legislación autonómica fueron las siguientes: en primer lugar, la Orden Ministerial de 31 de enero de 1964, por la que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de actividades turístico-informativas privadas, vigente hasta la Orden Ministerial de 1 de diciembre de 1995, dictada como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de marzo de 1994.

La Orden Ministerial de 17 de marzo de 1965, por la que se prueba la ordenación turística de restaurantes, modificada por las de 29 de junio de 1978 y 10 de julio de 1981, afectada por el Decreto 15/1990, de 30 de enero, por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas, y por la Orden de 6 de abril de 1987, sobre restaurantes, cafeterías, bares y similares. La Orden Ministerial de 18 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de cafeterías, modificada por la de 29 de junio de 1978, e igualmente afectada por el citado Decreto 15/1990, de 30 de enero, y la Orden de 6 de abril de 1987. La Orden Ministerial de 28 de julio de 1966, de ordenación de los campamentos de turismo.

La Orden Ministerial de 28 de octubre de 1968, por la que se aprueba la ordenación turística de las ciudades de vacaciones. La Orden Ministerial de 31 de octubre de 1970, estableciendo la obligatoriedad del Libro de Inspección para las Industrias y Empresas sujetas a la competencia de la Administración Turística, que dejó de ser aplicada con la entrada en vigor del Decreto 15/1990, de 30 de enero, por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas y se simplifica la tramitación de los expedientes administrativos. Y el Decreto 3.787/1970, de 19 de diciembre, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos, así como el Real Decreto 1.077/1977, de 28 de marzo, por el que se otorga la calificación de “Territorios de Preferente Uso Turístico” a determinados municipios. La Orden de 17 de enero de 1967, por la que se aprueba la ordenación de apartamentos, “bungalows” y otros alojamientos de carácter turístico, modificada por Orden de 14 de marzo de 1975, por la que se dictan las normas complementarias sobre clasificación de los apartamentos y otros alojamientos de carácter turístico. La Orden Ministerial de 11 de agosto de 1972, por la que se aprueba el Estatuto de los Directores de Establecimientos de Empresas Turísticas y se dictan normas sobre inscripción en el Registro correspondiente. El Real Decreto 2.877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales, si bien permaneció pendiente de aplicación, por falta de desarrollo reglamentario, como establecía su Disposición Transitoria, siendo de aplicación la Orden Ministerial de 17 de enero de 1967, y el Decreto 393/1974, de 7 de febrero, y la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1974, sobre control gubernativo de usuarios y ocupantes de determinados establecimientos turísticos. El Real Decreto 1.634/1983, de 15 de junio, el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes, así como la Orden de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes.

Para CEBALLOS MARTÍN, PÉREZ GUERRA y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS<sup>534</sup>, con la llegada de la democracia, esta supletoriedad de la legislación estatal resultaba “confusa y preconstitucional” al amparo del artículo 149.3 de la Constitución, a lo que se unía una incipiente reglamentación autonómica que surgía de forma fragmentaria.<sup>535</sup>

Según TUDELA ARANDA<sup>536</sup>, durante esos años, el reglamento fue la única norma utilizada en la ordenación del turismo, siéndolo también en la actualidad, porque su importancia no ha decaído con la reciente aprobación de las Leyes Generales del turismo por las Comunidades Autónomas. De esta forma, se emplea para la ordenación de las condiciones específicas de los recursos turísticos.

### **I.3.1.1. LA CLASIFICACIÓN HOTELERA**

Como afirma FERNANDEZ ALVAREZ<sup>537</sup>, los orígenes de la clasificación hotelera española se remontan a la Orden de de 8 de abril de 1939, que clasificaba por primera vez los establecimientos hoteleros. Posteriormente, para su ordenación, se aprobaron otras normas como la Orden de 5 de noviembre de 1940, que estableció el uso de la palabra turismo para albergues, paradores y similares, y la Orden de 14 de junio de 1957, parcialmente derogada por el Decreto 231/1965 de 14 de enero, que regulaba el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas.

---

<sup>534</sup> CEBALLOS MARTÍN, M. M., PÉREZ GUERRA, R. Y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L.: “Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo”, *Derecho y Turismo, III Jornadas de Derecho Turístico celebradas en Málaga 2000*, Coord. AURIOLES MARTÍN, A. , Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000, pp. 196 y ss.

<sup>535</sup> Se debe incluir la normativa estatal en materia de seguridad y prevención de incendios, representada por la Orden Ministerial de 25 de septiembre de 1979, sobre prevención de incendios en establecimientos turísticos, modificada por la de 31 de marzo de 1980, y la Circular de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, aclaratoria sobre prevención de incendios en establecimientos turísticos. Una normativa, por cierto, plenamente vigente, conforme a la disposición final segunda del Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros y que, asimismo, declaró vigente la Orden de 15 de septiembre de 1978, sobre régimen de precios y reservas en alojamientos.

<sup>536</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”, *Documentación administrativa*, vol. núm. 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 95 y ss.

<sup>537</sup> Véase FERNANDEZ ALVAREZ, J.: *Curso de derecho administrativo turístico*. En su Vol 4. Parte especial, Empresas de alojamiento Editora Nacional, 1974.

Precisamente esta última norma, el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas de 1964, establecía en sus artículos 1,2 y 3, la clasificación de los alojamientos turísticos. A raíz de esta clasificación, tradicionalmente se han distinguido dos grandes categorías o apartados: Alojamientos Hoteleros y Alojamientos Extrahoteleros. En la enumeración de las empresas turísticas efectuada por el artículo 1.2. del Estatuto Ordenador, se definía las empresas de Hostelería como aquellas dedicadas de modo profesional o habitual, mediante precio, a proporcionar habitación a las personas, con o sin otros servicios de carácter complementario.<sup>538</sup>

Siguiendo esta dicotomía, en la Orden de 19 de julio de 1968 sobre criterios de clasificación de los establecimientos hoteleros, se establecen los criterios que han seguido tácitamente vigentes, hasta que fue parcialmente derogada por las Órdenes de 16 de febrero de 1970, de 14 de febrero de 1971 y de 19 de junio de 1974.

El nuevo Real Decreto 3039/1982 de 15 de octubre, regulador de los establecimientos hoteleros fue a su vez derogado por el Real Decreto 1634/1983 de 15 de junio, sobre Ordenación de los establecimientos Hoteleros que ha seguido en vigor hasta la regulación de la materia por parte de las Comunidades Autónomas.<sup>539</sup> Siendo expresamente derogado por el Real Decreto 39/2010 de 15 de enero.

La legislación estatal tradicionalmente ha regulado los establecimientos hoteleros, y esta regulación se aplicaba a las empresas y establecimientos dedicados de modo profesional y habitual al alojamiento de personas mediante precio, excluyendo la simple tenencia de huéspedes con carácter estable, que se sujeta a la Ley de Arrendamientos Urbanos, y los apartamentos turísticos.<sup>540</sup>

---

<sup>538</sup> En relación con la Orden Ministerial de 19 de julio de clasificación de establecimientos hoteleros y el Real Decreto 1634/83 de 15 de junio, norma clasificación de establecimientos hoteleros. Se excluye la simple tenencia de huéspedes del modo autorizado por el artículo 18 LAU, siempre que sean estables.

<sup>539</sup> Para un estudio exhaustivo sobre la intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros PEREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M. : *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, Ed. Comares, 2000.

<sup>540</sup> En este concepto en el que se incluye alojamiento tales como apartamentos, villas, chalets, que se ofrecían habitualmente en régimen de alquiler por motivos vacacionales y turísticos.

Esta regulación estatal solamente resultaba aplicable a aquellas Comunidades Autónomas que no dispusieran de normativa propia, de forma que en España la legislación hotelera varía en función de las diversas regulaciones de las distintas Comunidades Autónomas.<sup>541</sup>

Pese a ello, se aprecia cierta uniformidad en los legisladores autonómicos, ya que la normativa sobre la regulación administrativa de los establecimientos hoteleros se ha inspirando tradicionalmente en la Orden de 19 de julio de 1968, el Real Decreto 1634/1983 de 15 de junio y otras normas estatales relativas a la seguridad y sanidad.<sup>542</sup>

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha dado el curioso caso de que ha sido de aplicación la normativa estatal hasta la tardía aprobación del Decreto 102/2001, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros, posteriormente modificado por el Decreto 201/2013, de 16 de abril, de modificación del Decreto por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros y por el Decreto 6/2015, de 27 de enero.

En todas las Comunidades Autónomas se ha legislado minuciosamente al respecto, generalmente a partir de los años ochenta-noventa del siglo pasado. Así, se puede apreciar cómo en Andalucía se promulga el ya derogado Decreto 110/86 de 18 de junio, sobre ordenación y calificación de establecimientos hoteleros<sup>543</sup>. En el caso de la Comunidad

---

<sup>541</sup> Véase CORCHERO, M., TUDELA ARANDA, J.: *Derecho del turismo: conceptos fundamentales* 2008, Ed. Iustel .

<sup>542</sup> Para un análisis de los contenidos de las disposiciones vigentes que regulan este tipo de empresas CEBALLOS MARTÍN, M.M.: *Derecho de las actividades turísticas*, PEREZ GUERRA, R. ( coord.) Editorial UOC, 2006.

<sup>543</sup> En la actualidad, en vigor el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, que deroga el Decreto 110/86, de 18 de junio, sobre ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros. El Decreto 492/2008, de 11 de noviembre de 2008, modifica del Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros. La Orden de 16 de diciembre de 2013, por la que se modifican varios anexos del decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros y del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos. Además, son de aplicación el Decreto 14/90, de 30 de enero sobre requisitos mínimos de infraestructura, la Orden de 25 de abril de 2005, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de inscripción de establecimientos hoteleros en el Registro de turismo de Andalucía. Y la Orden de 25 de abril de 2005, por la que se aprueban las características y dimensiones de los distintivos de los establecimientos hoteleros.

Autónoma de Aragón, el Decreto 153/1990 de 11 de diciembre, Reglamento que establece las normas de construcción e instalación de establecimientos turísticos para su clasificación.

En el Principado de Asturias, Decreto 78/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Establecimientos Hotelero, que se regulaba anteriormente mediante el Decreto 11/87 de 6 de febrero<sup>544</sup>

Para la ordenación y clasificación de hoteles radicados en la Comunidad Autónoma de Baleares se aprobó la Ley 30/99 de 30 de mayo, por la que se regula el Plan de Modernización de alojamientos turísticos.<sup>545</sup> En la actualidad, se encuentra en vigor el Decreto 20/2011, de 18 de marzo, por el cual se establecen las disposiciones generales de clasificación de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico en hotel, hotel apartamento y apartamento turístico de las Illes Balears.<sup>546</sup>

En la Comunidad Autónoma de Canarias, inicialmente se aprobó el Decreto 149/86, de 9 de octubre, de ordenación de establecimientos hoteleros<sup>547</sup>, vigente en la actualidad. En la

---

<sup>544</sup> Decreto 6 febrero 1987 (LPAS 1987\684), de ordenación y clasificación de los radicados en la Comunidad Autónoma, fue parcialmente modificad por el Decreto 27/1990, de 8 marzo (BO. del Principado de Asturias y de la Provincia 22 marzo 1990, núm. 68, pág. 1246).

<sup>545</sup> Previamente se había regulado mediante el Decreto 13/85, de 21 de febrero, por el que se fijan nuevas medidas de seguridad de protección contra incendios en establecimientos turísticos la Ley 7/88, de 1 de junio, sobre medidas transitorias de Ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, el Decreto 40/89, de 31 de marzo, sobre autorizaciones de apertura provisional de alojamiento y el Decreto 60/89 de 22 de mayo por el que se regula el procedimiento de autorizaciones y la Ley 3/90, de 30 de mayo, por la que se regula el Plan de Modernización de Alojamiento Turístico también afectaba a la materia. Posteriormente fueron aprobados el Decreto 8 /1998, de 23 de Enero, por el que se regulan las viviendas turísticas vacacionales en el ámbito de la comunidad autónoma de las Islas Baleares y la Orden del conseller de turismo del día 11 de junio de 1999.

<sup>546</sup> Resolución de la consejera de Turismo y Trabajo de 20 de abril de 2011 por la que se aprueba el modelo de cuestionario de autoevaluación y la información que el establecimiento tiene que proporcionar en relación a la categoría alcanzada respecto de la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo con el Decreto 20/2011, de 18 de marzo.

<sup>547</sup> Tras el Decreto 149/86, de 9 de octubre, de Ordenación de establecimientos hoteleros se aprobaron las siguientes Ordenes: Orden de 10 de diciembre de 1.986, sobre distintivos.Orden de 23 de septiembre de 1988, por el que se regula el procedimiento para los cambios de titularidad en la explotación de los establecimientos turísticos.Orden de 19 de octubre de 1988,de los nombres y de la publicidad de los establecimientos turísticos. Orden de 23 de septiembre de 1988, sobre el cambio de titularidad en la explotación de los establecimientos turísticos. Posteriormente fue aprobado el Decreto 165/1989, 17 julio, sobre requisitos mínimos de infraestructura en alojamientos, el Decreto 305/1996, de 23 de diciembre, sobre medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos

Comunidad Autónoma de Cantabria, el Decreto 50/89, de 5 de julio, de ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros, derogado por el Decreto 81/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos hoteleros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.<sup>548</sup> En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Decreto 4/89, de 12 de junio, por el que se dictan normas de clasificación de establecimientos hoteleros<sup>549</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña se reguló mediante el Decreto 176/87 de 9 de abril, sobre clasificación de establecimientos y alojamientos turísticos, derogado por el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico<sup>550</sup>.

---

alojativos. La Orden interdepartamental de 21 de septiembre de 1999, por la que se establecen los criterios interpretativos de los anexos del Decreto 305/1996, de 23 de diciembre, sobre medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos alojativos. Decreto 20/2003, de 10 de febrero, por el que se modifica el Decreto 305/1996, de 23 de diciembre, sobre medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos.

Más recientemente, se aprobó el Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, por el que se desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos, contenida en la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. El Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos. Decreto 50/2011, de 8 de abril, del Presidente, por el que se establecen los formatos y las características de las placas-distintivo de los establecimientos turísticos de alojamiento, de restauración y de intermediación turística. El Decreto 91/2011, de 15 de abril, por el que se modifican los límites para el otorgamiento de autorizaciones previas previstas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, para los establecimientos alojativos turísticos, en el ejercicio de la habilitación legal establecida en el artículo 16.3 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

<sup>548</sup> El Decreto 64/2013, de 7 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 81/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos hoteleros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

<sup>549</sup> Fue modificado por el Decreto 4/92, y por Decreto 17/2007, de 20 de marzo, por el que se modifican determinadas disposiciones en materia de turismo de Castilla-La Mancha. El artículo 1 modifica el apartado primero del artículo 11 del Decreto 4/1989, de 16 de enero, sobre Ordenación y Clasificación de Establecimientos Hoteleros.

<sup>550</sup> Este Decreto 176/87 se ha visto afectado por la Orden de 6 de octubre de 1987, por la que se establecen los requisitos técnicos y servicios mínimos exigibles a establecimientos hoteleros. Decreto 53/1994, de 8 de febrero, de Régimen de Precios, Reservas y Servicios complementarios en establecimientos de alojamientos turísticos. Decreto 211/95, de 27 de junio, por la que se crea la modalidad de hospedaje como establecimiento hotelero, Decreto 93/1986, de 20 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos. Más recientemente, la Orden de 8 de julio del 2003, por el cual se modifica la Orden de 6 de octubre de 1987. Finalmente, el Decreto 183/2010, de 23 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y la Ley 5/2012, de

En la Comunidad Autónoma de Extremadura, se comenzó a regular la materia mediante el Decreto 78/86 de 16 de diciembre, por el que se establece la ordenación turística de establecimientos hoteleros, Establecimientos hoteleros, fue modificado por Decreto 16/90 de 20 de febrero. Fue derogado por Decreto 86/2007, de 8 de mayo, por el que se establece la ordenación y clasificación de los alojamientos turísticos hoteleros de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Finalmente, estando la materia en vigor por el Decreto 235/2012, de 4 de diciembre, por el que se establece la ordenación y clasificación de los Alojamientos Turísticos Hoteleros de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En la Comunidad Autónoma de Madrid, inicialmente fue regulado por Decreto 120/85, de 5 de diciembre, por el que se establece la clasificación de establecimientos hoteleros y su norma de desarrollo: la Orden de 4 de diciembre de 1987. En la actualidad, tras el Decreto 159/2003, de 10 de julio, de ordenación de establecimientos hoteleros de la comunidad de Madrid, y la modificación sufrida por el Decreto 77/2006, de 28 de septiembre de 2006 por el que se modifica la ordenación de establecimientos hoteleros de la comunidad de Madrid, se aprobó el Decreto 65/2013, de 1 de agosto, por el que se regulan las hosterías (hostels) de la Comunidad de Madrid.

En la Comunidad Autónoma de Murcia se aprobó el Decreto 29/85, de 5 de diciembre, por el que se establecía la calificación de establecimientos hoteleros y su norma de desarrollo, la Orden de 4 de diciembre de 1987. También se aprobó la Orden de 30 de marzo de 1.995, de medidas de protección contra incendios. En la actualidad, está en vigor el Decreto 91/2005, de 22 de julio, por el que se regulan los establecimientos hoteleros en la Región de Murcia y la Orden de 20 de julio de 2006 por la que se determinan los distintivos de los apartamentos turísticos y alojamientos vacacionales, alojamientos rurales, establecimientos hoteleros y establecimientos de restauración de la Región de Murcia.<sup>551</sup>

---

20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos.

<sup>551</sup> En la Comunidad Autónoma de Murcia, se aprobó el Decreto 29/87, de 14 de mayo, de ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros en materia de Hoteles Especializados de Playa y su norma de

En la Comunidad Foral de Navarra, se aprobó el Decreto Foral 48/94 de 21 de febrero de ordenación de los establecimientos hoteleros en Navarra, estando hoy vigente el Decreto Foral 146/2005, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Establecimientos Hoteleros en la Comunidad Foral de Navarra. En la Comunidad Autónoma de La Rioja, se reguló mediante el Decreto 28/89, de 12 de mayo, sobre clasificación de los establecimientos hoteleros, estando en la actualidad en vigor, mediante el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de la Rioja. (Título I, Capítulo I, artículos 22 a 70 y Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª).

En la Comunidad Autónoma de Valencia, se aprobó el Decreto 153/1993, de 17 de agosto sobre establecimientos hoteleros, siendo modificado por el Decreto 22/2006, de 10 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica el Decreto 153/1993, de 17 de agosto, del Consell de la Generalitat, Regulador de los Establecimientos Hoteleros de la Comunidad Valenciana. También se aprobó Decreto 188/2005, de 2 de diciembre, Regulador del Alojamiento Turístico Rural en el Interior de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5150 de 7 de diciembre de 2005). Para la aplicación de la Directiva Bolkestein, se aprobó el Decreto 206/2010, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se modifican los decretos reguladores del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana.

Partiendo del derogado artículo 2 del RD 1634/83, y dentro del concepto de establecimientos hoteleros, se realiza la distinción clásica entre hoteles (establecimientos que facilitan alojamiento con o sin servicios complementarios, distintos de los correspondientes a cualquiera de las otras modalidades), hoteles-apartamentos (establecimientos que por su estructura y servicios disponen de las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de la unidad de alojamientos) y moteles (establecimientos situados en las proximidades de carreteras que facilitan alojamientos en departamentos con garaje y entrada independiente para estancias de corta duración).

---

desarrollo, la Orden de 18 de junio de 1992, Decreto 79/92, de 10 de septiembre de alojamientos turísticos especializados en zonas de interior.

---



Esta clasificación estatal ha sido ya superada por las Comunidades Autónomas, algunas de ellas la han asumido, y otras han regulado estas instalaciones al margen de la clasificación tradicional del establecimiento como alojamiento hotelero.<sup>552</sup> En la legislación autonómica han ido surgiendo una gran variedad de tipos de alojamientos hoteleros, al tratar de adaptarse la normativa a la realidad social de un sector que presenta una dispar oferta turística. La figura de *hostal*, que ya existía en la Orden de 19 de julio de 1968, sobre criterios de clasificación de los establecimientos hoteleros, fue eliminada por el RD 1634/83.

Siguiendo este criterio establecido por el RD de 1983 en algunas comunidades, esta figura de *hostal* fue excluida de la clasificación hotelera. No obstante, la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comunidad Autónoma de Valencia y la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, reintrodujeron esta figura, debido a la existencia de una oferta empresarial y de una realidad social. De esta forma, en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha se reconoce el fundamento social de esta figura, en el Decreto 4/92 de 28 de enero, por el que se modifica el Decreto 4/89 sobre clasificación de establecimientos hoteleros, así como en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Decreto 16/90 de 20 de febrero.

Otra figura, la de *motel*, preexistente en la normativa estatal, persiste aún en las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla La Mancha, Castilla-León, y la Rioja, no así en el resto de las

---

<sup>552</sup> De esta forma, se puede observar cómo en la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 153/1990, de Aragón, establecía que el hotel debe ocupar la totalidad del edificio o parte del mismo conjunto arquitectónico, con entrada y accesos exclusivo e independientes formando un todo homogéneo (artículo 5), mientras que el Decreto 11/1987 de Asturias consideraba que sus dependencias deben constituir un todo homogéneo, con entradas, ascensores, y escaleras de uso exclusivo (artículo 5). La derogada ley 3/98 de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana, por su parte, definía el hotel como “aquel establecimiento que, ofreciendo alojamientos con o sin servicios complementarios, ocupe la totalidad de un edificio o parte independizada del mismos, constituyendo sus dependencias un todo homogéneo con entrada, ascensores y escaleras de uso exclusiva”. Otra Comunidades Autónomas, sin embargo, no han incluido en sus preceptos el requisito de la homogeneidad de la construcción. De esta forma, la derogada Ley 2/99 de 24 de marzo, General Turística, de las islas Baleares, definía como hotel “el establecimiento que presta servicios turísticos de alojamientos y de comedor con o sin servicios complementarios, que por su estructura no disponen de las instalaciones adecuadas para la elaboración de alimentos dentro de la unidad de alojamiento”.

Comunidades Autónomas. En el caso de las pensiones, estas persisten como categoría en todas las Comunidad Autónomas.

La legislación estatal y autonómica sobre alojamiento hotelero se caracteriza por su diversidad con relación a su denominación, si bien existe una cierta uniformidad respecto de las categorías de hoteles y hoteles-apartamentos, puesto que en todos los casos se categorizan desde de una a cinco estrellas.<sup>553</sup> Las pensiones pueden ser de categoría única, como es el caso de la Comunidad Valenciana, o de la de tres estrellas, en el caso de la Comunidad de Madrid.<sup>554</sup>

Con relación a los requisitos objetivos para la calificación, se oferta una gran variedad de especialidades en la categoría de hoteles. En la legislación estatal de los hoteles pueden especializarse en hoteles de playa, de montaña, balnearios, para convenciones, tratamientos médicos de grupos, familiares, deportivos, así como cualquier otra especialización que los empresarios hoteleros consideren de interés.

Entre las distintas Comunidades Autónomas existen diversas denominaciones, especialidades que van desde la denominación de “hoteles de montaña”<sup>555</sup>, las “Casas de labranza” de Cantabria, el “balneario”<sup>556</sup>, “moteles”<sup>557</sup>. Existen otras denominaciones más específicas, que reflejan la finalidad a la que se destinan, como los “hoteles de Congreso”<sup>558</sup>, hoteles de

---

<sup>553</sup> Curiosamente, en la Comunidad Autónoma de Valencia la ausencia de comedor hace que el establecimiento se califique como residencia,- tal y como clasifica el Decreto 153/1993 de la Comunidad Valenciana en su artículo 2- , se crean, por tanto, las categorías de “Hoteles-Residencia” , “Hoteles-Apartamento-residencia” y “Hostales-Residencia” , “Hoteles Apartamentos-Residencia” , y “Hostales-Residencia” que se definen como aquellos establecimientos en que concurren las exigencias y servicios comunes a los Hoteles, Hoteles-Apartamentos y Hostales, con excepción del comedor.

<sup>554</sup> En el caso madrileño, además la Ley 5/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid introdujo la figura de la Casa de Huéspedes, para aquellos alojamientos que ofrecen elementales servicios sin alcanzar los niveles necesarios para ser clasificados con estrellas, pero que cumplen con las exigencias mínimas contenidas en la propia ley.

<sup>555</sup> Así ocurre en la legislación de Andalucía, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana.

<sup>556</sup> La denominación de balneario se encuentra recogida en la legislación de la Comunidad autónoma de Andalucía, Cantabria, y Cataluña.

<sup>557</sup> En las las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia, La Rioja, Comunidad Valencia.

<sup>558</sup> En la comunidad de Canarias y en la comunidad autónoma de Murcia.

playas<sup>559</sup>, “hotel monumento”<sup>560</sup>, “Hotel de esquí”<sup>561</sup>, “hotel típico”<sup>562</sup>, hasta las peculiaridades catalanas<sup>563</sup> de “Hotel casino”, “hotel deportivo”, “hotel comercio” y “hotel de aeropuerto”.

La normativa aplicable a la clasificación de las distintas categorías de los establecimientos hoteleros se caracteriza por su tecnicismo y su excesivo intervencionismo. Dada las clases de reglamentación y la enorme diversidad que existe entre las distintas Comunidades Autónomas, destaca el procedimiento de calificación.

Las técnicas de clasificación son diferentes entre las distintas normas autonómicas. Algunas regulan cada categoría por separado (Decreto 78/1986 extremeño establece los requisitos de los hoteles de cinco estrellas en el artículo 15 o de 4 en el artículo 16), mientras que otras utilizan anexos con tablas que detallan los requisitos para cada grupo (Decreto 4/89 de Castilla- La Mancha). Varias Comunidades Autónomas dividen los hoteles en grupos (Decreto 50/89 de Cantabria divide los establecimientos hoteleros en tres grupos: Grupo I corresponde a Hoteles y Hoteles-Apartamento de 5-1 estrella, el Grupo II (pensiones de 1ª a 2ª y el grupo III a Casas de Labranza). En algunos casos se establecen requisitos mínimos de construcción y de edificación, sanidad, seguridad, materia contra incendios e insonorizaciones (artículo 7-12 Decreto 110/1986), aplicables a todos los hoteles, mientras otros detallan estos requisitos por categorías.<sup>564</sup>

---

<sup>559</sup> Cantabria, Cataluña, Murcia, Comunidad Valencia.

<sup>560</sup> Cataluña, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana.

<sup>561</sup> Hotel de esquí en Cataluña.

<sup>562</sup> Cataluña, Extremadura, Murcia, Comunidad valenciana.

<sup>563</sup> Hotel casino en Cataluña, hotel deportivo en Cataluña hotel comercio en Cataluña hotel de aeropuerto

<sup>564</sup> Como ejemplo de los criterios que se utilizan para establecer la categoría de un hotel y de lo que se considera de un excepcional intervencionismo, el Decreto 149/1986 de Canarias, que incluye disposiciones sobre los siguientes requisitos: climatización, agua caliente, la existencia de teléfonos en las habitaciones, en los baños o los salones, las escaleras del interior, de servicio y de incendios, los ascensores, los montacargas, las dimensiones y alfombrado de las escaleras, el tamaño de las pasillos de acceso a las habitaciones, el tamaño de la habitaciones, "suites", terrazas, baños, aseos y ducha-lavabos, tamaño y elementos de la bañera, las medidas de los armarios y la existencia de espejos en los mismos, música ambiental y la localización de sus controles, televisión a color, la superficie de las zonas comunes en función del número de plazas de hoteles y las instalaciones contiguas (bares, zonas ajardinadas, piscinas, canchas de tenis, garajes, etc).

### **I.3.1.2. EL ALOJAMIENTO EXTRAHOTELERO**

Los alojamientos turísticos de carácter no hotelero son enumerados por artículo 3 del Estatuto Ordenador: albergues, campamentos, “bungalows”, apartamentos, ciudades de vacaciones o establecimientos similares destinados a proporcionar, mediante precio, habitación o residencia a las personas en épocas, zonas o situaciones turísticas. En expresiones como *Alojamientos Extrahoteleros* o *Alojamientos Turísticos de carácter no Hotelero* se han incluido, en un único epígrafe normativo los albergues, campamentos, los bungalows, apartamentos, ciudades de vacaciones o establecimientos similares destinados a proporcionar mediante precio, habitación o residencia a personas en épocas, zonas o situaciones turísticas (artículo 1 del Decreto 231/1965 de 14 de enero).<sup>565</sup>

La Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo se centra en pormenorizar y sistematizar las empresas de alojamiento turístico siguiendo la clasificación convencional de alojamiento hotelero y extrahotelero e incluye las agencias de viajes y empresas de restauración.

Al acotar la regulación jurídica del alquiler de apartamentos aparece un doble régimen jurídico. El primero es aplicable en virtud de que su arrendamiento ha de ser de carácter ocasional e individual sin inclusión de servicios complementarios quedando sujeto a la Ley de Arrendamientos Urbanos y al Código Civil, ya que se trata de una transferencia del uso temporal y oneroso de una vivienda sin que el arrendador esté obligado a prestar ningún servicio<sup>566</sup>.

El otro régimen jurídico es el que corresponde a aquellos apartamentos que tienen un uso turístico, cuyo arrendamiento es ofrecido empresarialmente de forma habitual. En este régimen

---

<sup>565</sup> No obstante, de este epígrafe común se han ido desmarcando muchas categorías de Alojamientos Turísticos Hoteleros en el ámbito rural.

<sup>566</sup>El régimen jurídico que resulta aplicable a los distintos tipos de apartamento ha sido plasmado en la STS de 16 de junio de 1982.

lo característico es el conjunto de asistencia que el cliente recibe de la empresa desde el momento de la ocupación del alojamiento.<sup>567</sup>

La regulación jurídica de los apartamentos turísticos se caracterizaba por la antigüedad y la normativa estatal y la escasa regulación autonómica. El régimen jurídico establecido por el derogado Real Decreto 2877/82 de 15 de octubre, sobre ordenación del apartamento y viviendas vacacionales, que carece de desarrollo reglamentario, a pesar de lo prescrito en la Disposición Transitoria, siendo de aplicación a falta de dicha reglamentación.<sup>568</sup>

En el ámbito autonómico, destaca la normativa dictada en Asturias, el Decreto 60/1986 de 30 de abril sobre Ordenación de apartamentos turísticos, así como el Decreto 8/98 de 23 de enero, por el que se regulan las viviendas turísticas vacacionales en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En Canarias, el Decreto 23/1989 de 15 de febrero, de ordenación de los apartamentos turísticos.<sup>569</sup> En Cataluña, el Decreto 193/1989 de 17 de julio de Ordenación clasificación de apartamentos turísticos, el Decreto 194/89 de 17 de julio regulador de la empresa de alquiler de los apartamentos turísticos, el Decreto 100/1990 de 20 de marzo sobre requisitos técnicos mínimos de los apartamentos turísticos y la Orden de 20 de octubre de 1992; en la Comunidad Valenciana, el Decreto 30/93 de 8 de marzo sobre alojamientos de turismo.

---

<sup>567</sup> La normativa aplicable era la estatal en las escasas Comunidades Autónomas en las que no se contaba con normativa propia, siendo de aplicación el Real Decreto 2877/1982 de 15 de octubre sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales y la Orden de 17 de enero de 1967 sobre ordenación de apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico.

<sup>568</sup> Previamente, se había promulgado la orden de 17 de enero de 1967 sobre ordenación de apartamentos, bungalows, y otros alojamientos similares de carácter turísticos. Dicho Real Decreto 2877/82 de 15 de diciembre fue expresamente derogado por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero.

<sup>569</sup> La Ley de ordenación del turismo de la Comunidad Autónoma de Canarias (art 2) clasifica las empresas de alojamiento en hoteles, apartamentos turísticos, campamentos de turismo, ciudades de vacaciones, paradores de turismo, establecimientos de turismo rural, empresas que presten servicios de balneario, medicina preventiva, regenerativa y de rehabilitación. Como actividades turísticas complementarias: salas de fiesta discotecas, salas de espectáculo y de baile; actividades recreativas, de animación y demás de esparcimiento y ocio; deporte, acción y aventura; caterings, organización y asistencia a congresos y traducción simultánea.

En lo concerniente al alojamiento extrahotelero, la ley vasca 6/1994 de ordenación de recursos establece las pautas generales de las distintas modalidades existentes.<sup>570</sup> Se incluye en el capítulo II la regulación de las viviendas turísticas vacacionales y los alojamientos en casas particulares. Su ubicación sistemática ha sido discutida, puesto que no se trata propiamente de empresas turísticas. Su innegable naturaleza de alojamiento turístico hace conveniente incluirlas junto a las otras modalidades y con remisión a una normativa reglamentaria específica. La Ley vasca de ordenación del turismo se centra en pormenorizar y sistematizar las empresas de alojamiento turístico siguiendo la clasificación convencional de alojamiento hotelero y extrahotelero e incluye las agencias de viajes y empresas de restauración.<sup>571</sup>

En la normativa estatal se regulaban dos clases de viviendas vacacionales extrahoteleras, de una parte, los apartamentos turísticos, y de otra, las viviendas turísticas vacacionales. Por razones políticas se promulgó el Real Decreto 3093/1982 de 15 de octubre, cuya disposición derogatoria no incluyó la normativa de 1957. Los alojamientos hoteleros han sufrido con cada proceso legislativo un cambio de clasificación. El paso de la normativa de 1957 a 1962 fue el paso a una estructura más moderna e internacional. Los apartamentos turísticos, de acuerdo con lo establecido en el RD 2877/82 para que se clasifiquen como tales deben de reunir los siguientes requisitos: en primer lugar, debe de tratarse de bloques (se entiende por bloque el edificio o edificios integrados por apartamentos que se ofrezcan en su totalidad bajo una sola unidad empresarial de explotación) o conjuntos (el agregado de apartamentos turísticos situados en uno o varios edificios y/o de bungalows, villas, chalets o similares, que se ofrezcan como alojamientos turísticos como una sola unidad empresarial de explotación), ya sea de apartamento, villas, bungalows o similares (conceptos que no se definen en la legislación estatal aunque sí en algunas normas autonómicas).

En segundo lugar, que sean ofrecidos empresarialmente, de forma habitual, en tercer lugar, que estén debidamente dotado de mobiliario, instalaciones, servicios, y listo para su inmediata ocupación y en cuarto lugar, que dicho ofrecimiento empresarial sea por motivos vacacionales

---

<sup>570</sup> Discutiblemente el preámbulo señala el escaso relieve de la modalidad de apartamentos turísticos en la Comunidad Autónoma.

<sup>571</sup> El inicial Decreto vasco 191/1997 de 29 julio por el que se regulan los apartamentos turísticos, las viviendas turísticas vacacionales, los alojamientos en habitaciones de casas particulares y las casas rurales.

o turísticos. Las viviendas turísticas vacacionales son aquellas que vienen constituidas por unidades aisladas de apartamentos, bungalows, villas, chalés y similares y cualquier vivienda con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones, y servicios que ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos.

Las viviendas turísticas vacacionales se regulan generalmente dentro de la misma norma autonómica que los apartamentos turísticos. A pesar de ello, en la Comunidad Autónoma de Baleares se regulaban por un lado los alojamientos extrahoteleros, en la derogada Ley 2/1984 de 8 de enero, sobre alojamientos extrahoteleros y por otro, las viviendas turísticas vacacionales turísticas. Esta ley fue modificada por la Ley 12/2010 de 12 de noviembre, de modificación de diversas leyes para la trasposición en las Islas Baleares, de la Directiva Bolkestein 2006/123/CE de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa los servicios en el mercado interior.

El derogado Real Decreto 1634/1983 de 5 de junio incorporó también otros criterios de clasificación, que permitían conocer la especialización en determinados servicios como playa, montaña, balnearios, convenciones, médicos de grupo, familiares, deportivos. Además la derogada normativa nacional, fortalecida por empresarios de viviendas turísticas vacacionales, disponía sobre la obligación de servicios de limpieza y mantenimiento de piscina, de jardín y de otras instalaciones.<sup>572</sup>

Transferidas las competencias turísticas a las Comunidades Autónomas, comenzaron todas ellas poco a poco a establecer sus propios criterios. El derogado Real Decreto 1634/1983 de 5 de junio era sólo de aplicación en aquellas Comunidades que no hubieran regulado de nuevo estos conceptos. De esta forma se crearon denominaciones tan variopintas como las Casas de Huéspedes en la Comunidad Autónoma de Madrid, o las Fondas.

---

<sup>572</sup> Tras el breve Real Decreto 15 de octubre de 1982, la siguiente clasificación viene dada por el Real Decreto 1634/1983 de 5 de junio que clasifica: 1º grupo: Hoteles, subclasificados en tres categorías : hoteles, Hoteles-Apartamentos y Moteles, susceptibles de una segunda subclasificación en cinco categorías , distinguiéndose por asignarse a cada establecimiento de una a cinco estrellas, a excepción de los moteles, de tan solo una categoría. 2º grupo: Pensiones, aquellos establecimientos que no reúnen las condiciones del grupo hoteles; divididos también en dos categorías identificadas por estrellas.

Lo que si fue admitido por todas las Comunidades Autónomas fue la clasificación por estrellas y su simbología. En la normativa estatal los apartamentos turísticos estaban sujetos a autorización administrativa y a un régimen de control de servicios y garantías, mientras que las viviendas turísticas vacacionales sólo estaban obligadas a notificar al organismo competente su dedicación al tráfico turístico. Esta notificación, al contrario de lo que ocurre con los apartamentos turísticos, no garantiza el tipo ni la calidad de los servicios que se pueden ofrecer al usuario.

Según ARANDA PALMERO, E.; RODRÍGUEZ-SALMONES CABEZA, N.; GARRIDO GONZÁLEZ, B.<sup>573</sup> se suele dar un tratamiento similar a los alojamientos turísticos, distribuidos en unidades amuebladas como apartamentos, chalets, villas, bungalows. Se considera una unidad de apartamento turístico al inmueble cuyo uso se cede en alquiler, y un conjunto de unidades, a su vez, forma un establecimiento de apartamentos turísticos. En la normativa autonómica tradicionalmente se considerado la habitualidad como el criterio a utilizar para delimitar cuando una empresa explotadora de apartamentos turísticos queda sujeta al control administrativo previo.<sup>574</sup>

En el derogado Decreto 30/93 de la Comunidad Valenciana, reglamento de apartamentos Turísticos, villas y chalets, consideraba la habitualidad como un factor determinante para que una empresa explotadora de apartamentos turísticos quedase sujeta a dicho control administrativo previo. Dicha habitualidad en la cesión del uso o disfrute de los apartamentos turísticos se entendía, para el caso de los bloques y los conjuntos de alojamientos turísticos, cuando el total de unidades de alojamiento fueran superiores a cinco. En el actual Decreto 91/2009 de 3 de julio, Reglamento de alojamiento turístico de Valencia, no se hace ya mención alguna a este requisito de la habitualidad.

---

<sup>573</sup> ARANDA PALMERO, E.; RODRÍGUEZ-SALMONES CABEZA, N.; GARRIDO GONZÁLEZ, B.: “El alojamiento turístico privado en el contexto del sistema de estadísticas de turismo”. *Estudios turísticos*, 2003, núm. 155, pp. 7-32.

<sup>574</sup> CORTINA GARCÍA, F.; VARELA MERINO, B.; MARTÍNEZ SERRANO, A.: “Aproximación a la investigación del alojamiento privado de uso turístico”. *Estudios turísticos*, 2002, núm. 151, pp. 87-98.



En Cataluña, el artículo 1.1 del derogado Decreto 193/89 también establecía la habitualidad, entendiéndola su existencia cuando se hace publicidad por cualquier medio o cuando se facilite alojamientos en dos o más ocasiones en el mismo año. En la actualidad, el Decreto 159/2012 de 20 de noviembre, de alojamiento turístico y viviendas de uso turístico de Cataluña, tampoco hace mención alguna a dicho requisito.

En el País Vasco, el artículo 4 del derogado Decreto 191/97 entendía la habitualidad en los mismos términos, añadiendo que el tiempo de alojamiento total dentro de un año debe ser superior a un mes o que se destinen al tráfico turístico los bloques o conjuntos, sin especificar plazo alguno en este último supuesto. En el actual Decreto 198/2013 de 16 de abril no se hace mención a este requisito.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, el artículo 2 del aún vigente Decreto 23/89 entendía por habitualidad, siendo la práctica común, frecuente y generalizada de facilitar alojamientos con o sin publicidad.

El procedimiento de autorización administrativa de apertura y calificación de los apartamentos turísticos es diferente en cada caso, al tratarse de una autorización reglada que unifica el procedimiento de autorización propiamente dicho y la calificación de apartamentos en la categoría correspondiente.

Los requisitos que se exigen para tramitar estas solicitudes aparecen enunciados en las distintas normas autonómicas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el artículo 13 y 17 del aún vigente Decreto 23/89 de Canarias establece la obligación de que la solicitud de apertura y calificación se presente a la Administración Turística competente, acompañada de los documentos acreditativos de la personalidad física y jurídica del titular y de la existencia del contrato entre el propietario de inmueble y la empresa explotadora; proyectos a escala, señalando la distribución interior de los apartamentos y de las instalaciones de uso general del establecimiento, una relación enumerada de las unidades de alojamiento, documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura, justificación del cumplimiento de la normativa de prevención de incendios, identificación del Director o del

representante del establecimiento, y cualquier otro documento que apoye la propuesta de clasificación en la modalidad y categoría pretendidas.<sup>575</sup>

En la legislación nacional los apartamentos turísticos se clasificaban en las categorías de lujo, primera, segunda, y tercera, en función de los metros cuadrados disponibles, la calidad de las instalaciones y de los servicios prestados. Lo distintivos que corresponden a los diferentes categorías serán de cuatro, tres, dos y una llaves, como se recogía en el artículo 7 del derogado RD 2877/82. La categoría de los bloques o conjuntos de apartamentos turísticos vendrá determinada por la que corresponde como mínimo a los dos tercios de los alojamientos que los integran. En la clasificación se tendrá en cuenta características de calidad del edificio del entorno y de las instalaciones complementarias.

En las distintas Comunidades Autónomas no se sigue un criterio unitario en relación a las clasificaciones de los apartamentos, ni en cuanto a las exigencias de mobiliario, enseres y servicios. En Asturias, el Decreto 601/1986 de 30 de abril, la actual legislación sigue la categorización de la normativa estatal, al establecer las categorías de lujo, de primera, segunda y tercera. En Canarias, otorga una calificación distinta a los apartamentos, bungalows y villas. Los apartamentos pueden tener la clasificación de 1 a 5 llaves, bungalows de 3 a 5 llaves y las villas de 4 a 5 llaves. Cataluña, por su parte establece la categoría de lujo, y de 4 a 1 llaves, para apartamentos, bungalows y villas. Finalmente, la Comunidad valenciana sólo establece tres categorías para los apartamentos turísticos, de lujo, primera y segunda.<sup>576</sup>

---

<sup>575</sup> Transcurridos dos meses, el silencio administrativo se considera positivo. La clasificación propuesta se considerará provisional hasta tanto no se haya girado la vista de inspección y comprobación correspondiente. El control administrativo que se establece para los apartamentos turísticos comprende su clasificación, la prestación de una garantía, la formalización por escrito de la relación entre la empresa explotadora y el propietario del inmueble explotado, el nombramiento de un Director de Establecimientos de Empresa Turística y un régimen de servicios mínimos dentro de un marco de libertad de precios.

<sup>576</sup> En la legislación nacional se exige a la empresa explotadora una fianza cuya finalidad es responder de la correcta prestación de los servicios concertados, cuyo montante se determina con poca corrección jurídica en proporción con el volumen de negocio previsto y las mismas técnicas de que se dispongan para desarrollar su actividad, según el artículo 3 del RD 2877/82, lo que no garantiza un cumplimiento adecuado. Esta fianza solo será necesaria cuando el titular de la empresa explotadora sea distinto del propietario de los apartamentos y no sea Administrador de fincas o Agente la Propiedad Inmobiliaria colegiado.

Las legislaciones autonómicas mantienen una disparidad de criterios a la hora de exigir el depósito de cuando termina fianza. En el derogado Decreto catalán 194/89<sup>577</sup> se especifica que la fianza debe ser de un millón de pesetas hasta 10 apartamentos, de 2,5 millones de pesetas entre 10 y 30 apartamentos, de 5 millones de pesetas entre 30 y 60 y de 8 millones de pesetas para más de 60 apartamentos, según su artículo 3.

Por su parte, en el País Vasco se exigía en el artículo 38 del derogado Decreto 191/97, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil a fin de cubrir los posibles riesgos de su actividad con la cobertura mínima de 15 millones de pesetas en los apartamentos turísticos y de 10 millones de pesetas en las viviendas turístico-vacacionales. En el actual Decreto 198/2013 de 16 de abril

Esta cantidad era mayor en Baleares, en el artículo 6 del Decreto 8/98, de 23 de enero, regulador de las viviendas turísticas vacacionales<sup>578</sup> se establecía que los empresarios de viviendas turísticas vacacionales debían suscribir una fianza entre los 5 y los 50 millones de pesetas dependiendo del número de viviendas turísticas explotadas.

En aras a una mayor seguridad jurídica, el artículo 4 del derogado Real Decreto 2877/82 establecía la necesidad de formalizar relaciones entre los propietarios y la empresa explotadora en un contrato que, aunque sus condiciones serán determinadas libremente por las partes, debe de ser comunicado a la Administración mediante un escrito conjunto, a efectos de constancia oficial en cualquier momento de la titularidad y responsabilidad de la explotación.

---

<sup>577</sup> El derogado Decreto catalán 194/89 por el Decreto 163/98 de 8 de julio, sobre ordenación y clasificación de apartamentos turísticos, derogado a su vez por el Decreto 183/2010 de 23 de noviembre, y el Decreto 106/2008 de 6 de mayo. Desarrollado por el Decreto 159/2012 de 20 de noviembre, vigente en la actualidad.

<sup>578</sup> Decreto 8/98, de 23 de enero, regulador de las viviendas turísticas vacacionales, derogado por el Decreto 55/2005, de 20 de mayo, regulador de las viviendas turísticas vacacionales, a su vez, derogado por el Decreto 60/2009 de 25 de septiembre y por el Decreto 13/2011, de 25 de febrero, regulador de las disposiciones generales de libertad de establecimiento.

### **I.3.2. EL FOMENTO DEL TURISMO.**

Como señala BLANQUER CRIADO<sup>579</sup>, con la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en el sector turístico, la aproximación territorial cobra protagonismo y las leyes generales de ordenación turística de las Comunidades Autónomas contemplan un principio básico en sus políticas turísticas: la consideración de su territorio autonómico como destino integral, siendo la Comunidad Autónoma la unidad territorial básica.

Para GALLARDO CASTILLO,<sup>580</sup> el proceso de descentralización política promovido por la Constitución Española supone una reestructuración del sistema competencial en la materia, al reconocer, en virtud del artículo 148.1.18 de la Constitución, que las Comunidades Autónomas “podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”.

Para MUÑOZ RODRIGUEZ-ARANA<sup>581</sup>, el artículo 149 del texto constitucional no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo, si bien existen títulos competenciales estatales que inciden indirectamente sobre el turismo, como medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio<sup>582</sup>, patrimonio histórico artístico, inmigración y extranjería o transportes y comunicaciones.

No obstante, como apunta FERNANDEZ-OBANZA CARRO,<sup>583</sup> pese a la distribución competencial diseñada por la Constitución Española, el Estado va a intervenir de forma más o

---

<sup>579</sup> BLANQUER CRIADO, D. (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, Pág.27.

<sup>580</sup> GALLARDO CASTILLO, M. J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en la Leyes Autonómicas”, *Documentación administrativa*, vol. núm. 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 71-94.

<sup>581</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación Administrativa*, n.º. 259-260, enero-agosto, 2001, pp.30 y ss.

<sup>582</sup> PÉREZ ANDRÉS; A.A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, *Revista de administración pública*, núm. 147, 1998, pp 97-138.

<sup>583</sup> FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J.: “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, *Actualidad administrativa*, vol. núm. 21, 1999, pp. 631-642.

menos intensa sobre el turismo.<sup>584</sup> Por ello, PEREZ GUERRA<sup>585</sup> considera que durante la década de los ochenta, en relación con la materia turística, fue frecuente la conflictividad. Así, se pronuncia la STC 75/1989, de 24 de abril, afirmando que el hecho de que la materia de turismo haya sido asumida como competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía, “no constituye una barrera infranqueable a toda intervención estatal; no sólo porque ciertas materias o actividades ligadas al turismo pudieran caer bajo otros enunciados competenciales, sino, sobre todo, porque tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado, *ex art. 149.1.13 CE*”.

Dichas facultades de dirección general de la economía o de planificación se convertirían, en opinión del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>586</sup>, “en una posibilidad de engarzar en una estrategia de conjunto coherente la totalidad de acciones, planes y programas que las Comunidades Autónomas y el Estado diseñen en ejercicio de las competencias que respectivamente tienen atribuidas”. Sin embargo, la STC 125/1984 ya había matizado que el artículo 149.1.13 CE “no debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotado de una cierta dimensión económica, pues ello equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las CCAA.”

Según BLANQUER CRIADO<sup>587</sup>, para conocer la distribución de competencias en materia de ordenación del turismo no basta con acudir aisladamente a la literalidad del artículo 148.1.18 de la Constitución.

---

<sup>584</sup> En el mismo sentido, SALGADO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *RArAp* núm. 9, 1996, pp. 326- 329.

<sup>585</sup> PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M. M.: “La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *op.cit.* pp.455-518.

<sup>586</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de derecho administrativo*, 8º Ed. 1997 p.326.

<sup>587</sup> BLANQUER CRIADO, D. V.: “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación administrativa*, núm. 259, 2001, pp. 287-314.

MELGOSA ARCOS<sup>588</sup> afirma que, curiosamente, el turismo sólo aparece referido de manera expresa en la Constitución, en una única ocasión, precisamente en uno de los artículos de distribución competencial, el Artículo 148.1. 18 de la Constitución. Como se dispone en este artículo, los estatutos de autonomía han incluido en su listado de competencias exclusivas de las respectivas Comunidades Autónomas a la promoción y ordenación del turismo.<sup>589</sup> Con la promulgación de la Constitución española de 1978 y el nacimiento de las Comunidades Autónomas, el nuevo sistema de distribución de competencias modificó el diseñado por el estado centralizado, especialmente respecto a la materia turística. El cambio fue paulatino, pero inequívoco, y tras la aprobación de la Constitución Española y su declaración del artículo 148 todas las Comunidades Autónomas intentaron asumir a la mayor brevedad la gestión del turismo.<sup>590</sup>

En el momento de la aprobación de la Constitución de 1978 desaparece el modelo territorial centralista, y es, en ese breve proceso que concluye en 1985, cuando se produce la asunción por las Comunidades Autónomas de la mayoría de las competencias en el sector turístico. PELLEJERO MARTÍNEZ<sup>591</sup> sostiene que las Comunidades Autónomas mantuvieron, en líneas generales, una orientación continuista con relación a la de la Administración Central, procediendo a atenuar el carácter intervencionista de la Administración turística, estableciendo la libertad de precios, acorde con una economía social de mercado, y un menor detalle en la exigencia de requisitos técnicos de cumplimiento obligatorio por parte de los establecimientos turísticos.

---

<sup>588</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “La Constitución española y el turismo”, *La Constitución española en su XXV aniversario*, BALADO y GARCÍA REGUEIRO Dir., Ed. Bosch, 2003. págs. 1161-1172.

<sup>589</sup> Sobre distribución competencial, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, 2007, op.cit, pp. 52-59; CORCHERO, M.: *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales* Iustel, Madrid, 2008, pp. 232 y ss.

<sup>590</sup> En el Art. 148.1 se señala que “las Comunidades Autónomas. podrán asumir competencias en siguientes materias: 18.- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. No obstante este precepto Constitucional, dada la complejidad del sector turístico y su internacionalización, esta exclusividad sufre ciertas matizaciones en relación con la competencia exclusiva del Estado en materia de Comercio Exterior (art. 149.1.10 CE) y las habilitaciones generales del art. 149 en el uso de sus competencias de ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13), o de ordenación de relaciones internacionales (art. 149.1.3), legislación general para la defensa de los consumidores y usuarios (STC 15/1989), regulación de las profesiones turísticas (art. 149.1.30 CE).

<sup>591</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: “La política turística en España. Una perspectiva histórica”, *Las nuevas formas del turismo* vol. col. Dir. Joaquín AURIOLES MARTÍN, Colección Mediterráneo Económico, Cajamar, Alicante, número 5, 2004, pp.15 y ss.

Según TUDELA<sup>592</sup>, paralelamente al proceso de descentralización, se transforma la orientación de las políticas públicas autonómicas hacia la calidad del turismo, unida a una intervención administrativa siempre respetuosa con la libre iniciativa de los empresarios privados. Las Comunidades Autónomas utilizaron el ejercicio de las potestades de ordenación de bienes y actividades privadas para el logro del objetivo de la excelencia turística.

Para RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>593</sup> en todos los Estatutos de Autonomía se recoge la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo, no considerando relevantes las distintas expresiones utilizadas en los respectivos Estatutos de Autonomía, ya que el nivel competencial asumido por las Comunidades Autónomas es similar en todos los casos. Por ello, se remite a los Reales Decretos de transferencias. Toda esta distribución competencial se ha llevado a cabo mediante Reales Decretos de Traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios<sup>594</sup> que correspondían al Estado.<sup>595</sup> Estas normas son de gran utilidad a los efectos de afrontar la delimitación de funciones entre el Estado y Comunidades Autónomas.<sup>596</sup> Como señala CORCHERO PEREZ<sup>597</sup>, la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ha sido objeto de algunos pronunciamientos del Tribunal

---

<sup>592</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”. *Derecho y turismo*, 2004, vol. 79, pp. 15 y ss.

<sup>593</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 27-38.

<sup>594</sup> La relación de los Reales Decretos de Traspaso es la siguiente: Andalucía: RD 698/1979, de 13 de febrero, Aragón: RD 298/1979, de 26 de enero, Principado de Asturias: RD 2874/1979, de 17 de diciembre, Islas Baleares: RD 2245/1979, de 7 de septiembre, Islas Canarias: RD 2843/1979, de 7 de diciembre, Cantabria: RD 2339/1982, de 24 de julio, Castilla-La Mancha: RD 3072/1979, de 29 de diciembre, Castilla y León: RD 2367/1984, de 11 de abril, Cataluña: RD 2115/1978, de 26 de julio, Extremadura: RD 2912/1979, de 21 de diciembre, Galicia: RD 212/1979, de 26 de enero, La Rioja: RD 2772/1983, de 1 de septiembre, Madrid: RD 697/1984, de 25 de enero, Murcia: RD 466/1980, de 29 de febrero, Navarra: RD 1121/1985, de 9 de julio, País Vasco: RD 2488/1978, de 25 de agosto, C. Valenciana: RD 299/1979, de 26 de enero, Ceuta: RD 2499/1996, de 5 de diciembre, Melilla: RD 337/1996, de 23 de febrero.

<sup>595</sup> Véase BENZO SAINZ, I.: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Turismo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992.

<sup>596</sup> GONZÁLEZ ALONSO, A.: “Competencias comunitarias, estatales y autonómicas en materia de turismo”, *Estudios Turísticos*, núm. 180, 2009, pp. 65-114.

<sup>597</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre: (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas en materia de turismo)”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 4, 2010, pp. 83-104.

Constitucional<sup>598</sup>.

En la STC 125/1984, de 20 de diciembre se afirma que es frecuente la concurrencia con otros títulos competenciales, lo que obliga al intérprete del bloque de constitucionalidad a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza casuística, sin que ello lleve a una interpretación expansiva de los distintos títulos competenciales.<sup>599</sup>

En la STC 75/1989, de 25 de abril; STC 88/1987, de 2 de junio se contemplan las facultades estatales de dirección general de la economía, afirmando que no es posible interpretar estas facultades de tal forma que vacíen toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, pues ello equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Según SALGADO<sup>600</sup>, todas estas disposiciones tienen una estructura general común con tres grandes grupos de contenidos. En el primero, se hace referencia a los servicios que se asumen de forma exclusiva por las Administraciones Autonómicas. En el segundo grupo, se encuentran las funciones reservadas al Estado, y el tercero grupo, se trata de la cooperación o intervención dual de ambos poderes públicos.

Las funciones y servicios que pasan a desarrollar las Comunidades Autónomas son, sobre todo, la planificación y ordenación de la actividad e industria turística, la ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes, cuando su ámbito de actuación no exceda del

---

<sup>598</sup> GUILLÉN GALINDO, M. A.: “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana.”, *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universita. Valencia: Nacional.*, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 37-60.

<sup>599</sup> En la STC 125/1984, de 20 de diciembre se recoge que entre los títulos competenciales que justifican la intervención estatal se encuentra el comercio exterior. En esta STC 125/1984 se establece que los Estatutos han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre el turismo, y se afirma que el artículo 149 no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre el turismo, dado que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas sobre el turismo, por lo que no tiene por qué entrar en juego la cláusula residual del artículo 149.3 Const.

<sup>600</sup> SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 319-335.



territorio de la Comunidad Autónoma y la regulación y fomento de las profesiones turísticas.

En un segundo grupo se encuentran las funciones reservadas al Estado, se trata de las relaciones internacionales, aunque se establece un deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de convenios internacionales concernientes al turismo. Con relación a la coordinación de la ordenación general de la actividad turística, esta trata de facultades de coordinación, sin poder devenir en normas elaboradas por Estado sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas.<sup>601</sup>

La legislación en materia de agencias de viaje que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la materia de prestación de servicios turísticos por las mismas. La promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando llevan a cabo actividades de promoción turística en el exterior. Las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades de promoción turística en el extranjero, pero que serán los órganos centrales de la Administración del Estado los que fijen los criterios.

Dada la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo, las necesidades de investigación del mercado exterior, así como el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economías. En desarrollo de estos criterios se elaboró el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo.

Con relación a las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo. Se trata de una manifestación de la competencia estatal atribuida en

---

<sup>601</sup> La Administración estatal estaba obligada a emplear instrumentos de colaboración previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En la actualidad, tales instrumentos de colaboración, Convenios y Conferencias Sectoriales, se regulan en los art. 47 y 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

el artículo 149.1.30 de la Constitución, relativo a los títulos académicos y profesionales.

El tercer grupo de materias contempladas en los Reales Decretos de traspasos es el relativo a las zonas comunes en que es necesaria, ya no una simple colaboración, sino la intervención estatal y la autonómica, como: subvenciones y crédito turístico, información turística, recopilación de datos estadísticos y, por último, paradores y albergues colaboradores de la red de establecimientos turísticos del Estado.

Sin duda, tiene razón TUDELA ARANDA<sup>602</sup> cuando afirma que no es el fin de estas páginas realizar un análisis exhaustivo del reparto competencial en materia turística, ya la materia competencial ha sido suficientemente tratada por la doctrina.<sup>603</sup> Pese a que la delimitación competencial en materia de turismo queda exactamente definida por el bloque de constitucionalidad, hay interpretaciones poco justificadas sobre tal reparto. Así, BLANCO HERRANZ<sup>604</sup> recuerda cómo desde posiciones relevantes del sector turístico español se solicitó al Estado que iniciase actuaciones legislativas turísticas de carácter armonizador, careciendo de habilitación competencial para ello.

No obstante, se ha de señalar, como lo hace VELASCO GONZALEZ<sup>605</sup>, que ciertamente las Comunidades Autónomas recibieron toda la estructura burocrática anterior, y en algún caso crearon de nueva planta para atender la competencia recién asumida, lo que provocó cierto retraso en las gestiones y desconcierto en las actuaciones entre los operadores turísticos.

---

<sup>602</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004. págs. 15-28.

<sup>603</sup> Existen ya varios análisis de la distribución de competencias en materia de turismo, destacando: SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *RArA* núm. 9, 1996, pp. 319-335. ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M.M., y PÉREZ GUERRA, R.: “La regulación jurídica del turismo en España”, Universidad de Almería-Diputación de Almería, Almería, 1998, pp.57 y ss.; BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp.30 y ss. y 107 y ss. GARCÍA MACHO, R., y RECALDE CASTELLS, A. (dirs.) : *Lecciones de Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 25 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. : *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 49 y ss.; AURIOLES MARTÍN, A.: *Introducción al Derecho turístico. Derecho privado del turismo*, Tecnos, Madrid, 2005, pp.45 y ss.

<sup>604</sup> BLANCO HERRANZ, J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español” *Estudios Turísticos*, núm. 137, 1998, pág 76 y ss.

<sup>605</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “¿Existe la política turística?: la acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, op.cit., pp.159-165.

A partir de 1983 todo funcionaba ya sin graves problemas, si bien, según CASTEL GAYAN<sup>606</sup>, las Comunidades Autónomas dieron un tratamiento organizativo desigual con relación a la ordenación del turismo. Es cierto que la relevancia de la Administración ordinaria autonómica es variable, en función de la vocación turística de cada Comunidad. En general, en las Comunidades la ordenación y promoción de la materia turística queda básicamente sobre su administración general, como ocurre en las Comunidades de Navarra y País Vasco. De esta forma, en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se crea una Consejería exclusiva, mientras que en otras Comunidades como Castilla-La Mancha sólo se crearía una Dirección General emplazada dentro de otra Consejería. Como recoge FERNANDEZ-OBANZA<sup>607</sup> la organización autonómica se caracteriza por su notable variedad y por el distinto rango (Consejería, Viceconsejería, Dirección General) del órgano administrativo que ejerce las competencias sobre la materia.

Muchas Comunidades Autónomas han regulado el ejercicio de sus competencias mediante normas legales de diverso contenido y alcance, y en algunas de ellas, incluso se han creado Órganos de Administración Consultiva de participación de los sectores implicados en la actividad turística.

Con relación al fomento del turismo, las mismas Comunidades de Baleares y Cataluña decidieron ejercer esta competencia mediante Entidades Públicas sometidas al derecho privado. Y también, de forma excepcional, la Comunidad Valenciana articula a través de este tipo de personificación pública, la denominada Agència del Turisme, no solo el fomento y la promoción, sino la ordenación y la inspección. En otras CCAA, como las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja también crearon Sociedades Públicas de naturaleza privada para el fomento, promoción y comercialización de sus recursos turísticos.

---

<sup>606</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”. *Revista catalana de dret públic*, 2011, núm. 43, pp. 279-316.

<sup>607</sup> FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J.: “Competencias y organización de las Administraciones turísticas”. *Actualidad administrativa*, 1999, núm. 21, pp. 631-642.

Los denominados Estatutos de Autonomía de segunda generación reafirman el carácter exclusivo de la competencia en materia de turismo, delimitando su contenido y alcance.<sup>608</sup>

### **I.3.2.1. LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA LEGISLACION AUTONOMICA DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

MELGOSA ARCOS<sup>609</sup> considera que se ha de delimitar y diferenciar la función de fomento de la función de promoción. Para este autor, no obstante, el fomento es un concepto más amplio que el de promoción, de forma que el fomento incluye a la promoción, siendo un conjunto de técnicas, sobre todo de carácter económico, encaminadas a la protección y estimulación de determinadas actividades turísticas. En esta línea se pronuncia FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ,<sup>610</sup> afirmando que, en sentido propio, cuando se habla de fomento turístico se concreta en puridad a todo el conjunto de medidas administrativas que tienen por objeto específico direccionar el fenómeno turístico hacia donde cada territorio en particular las Administraciones públicas consideran más adecuado su modelo de turismo, en un marco de fines de interés general, mediante el otorgamiento de incentivos diversos.

En España, la legislación autonómica actual atribuye a su propia Administración Turística autonómica la promoción y el fomento del turismo, conceptos relacionados que persiguen el mismo fin, la revalorización de los recursos turísticos de una zona, con el fin de lograr mayor rentabilidad aumentando la demanda turística. En otros países, como Colombia, se predica

---

<sup>608</sup> Así lo recoge el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el artículo 30.11 de la Ley Orgánica 2/1983, de 5 de febrero, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, artículo 71.51 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y artículo 171 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

<sup>609</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “La promoción y el fomento del turismo en Aragón”, *El derecho del turismo en el Estado Autonomico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dir. José TUDELA ARANDA, Zaragoza, 2006, pág. 402.

<sup>610</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”, *Derecho y Turismo*. Dir. MELGOSA, F. J., Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2004, pp. 76 y ss.

también el fomento como actividad en virtud de la cual el Estado protege y otorga prioridad al desarrollo de la actividad turística.<sup>611</sup>

En cambio, según CASTEL GAYÁN<sup>612</sup>, la promoción se refiere a la acción de la Administración Turística, sobre todo de carácter material, encaminada a dar publicidad al sector turístico a fin de estimular, impulsar o potenciar esta actividad turística. En ley turística catalana, Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, se establece un *númerus apertus* de medios de promoción, afirmando en el Artículo 27.1 que “las Administraciones Turísticas pueden utilizar los medios de promoción establecidos en la presente Ley “y todos los demás que consideren necesarios para el fomento del turismo y la promoción y la protección de los recursos turísticos.”

En esta línea, Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>613</sup> considera que los planes constituyen un mecanismo de intervención administrativa, y también especialmente con relación al fomento de los recursos turísticos en el territorio. Así ocurre en la utilización de la “marca turística de Cataluña”, siendo un medio novedosos de promoción del turismo catalán, entendido como una previsión especial con relación al Plan de Turismo de Cataluña y con las demás determinaciones de los Planes y Programas de carácter general establecidos por la Generalidad.

De igual forma, en Extremadura, se regula el fomento del turismo en la Sección 2ª de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, mediante el *desideratum* recogido en el Artículo 21, dónde se afirma que “las Administraciones Turísticas

---

<sup>611</sup> Así se reconoce en el artículo 2 de la Ley 300 General de Turismo de Colombia, de 26 de julio de 1996, reformada por la ley 558 de 2012, puesto que, entre los principios rectores de la industria turística, entiende el fomento como aquella actividad “en virtud de la cual el Estado protegerá y otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades turísticas, recreacionales y en general, todo lo relacionado con esta actividad en todo el territorio nacional”.

<sup>612</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “El Estatuto del Turista en el Derecho del Turismo Iberoamericano”, *Estudios turísticos*, núm. 196, 2013, págs. 85-111. También destaca este autor, que en esta línea, el artículo 19 de la derogada Ley Federal de Turismo de México entendía por promoción turística “la planeación y programación de la publicidad y promoción, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo”. Sin embargo, no se contempla una definición expresa de promoción en la nueva ley general publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009.

<sup>613</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, págs. 64-80.

impulsarán la creación, conservación, sostenibilidad y mejora de los recursos turísticos, brindando apoyo a las iniciativas públicas y privadas que persigan esta misma finalidad”.<sup>614</sup> En la Sección 3 se dedica íntegramente a la regulación de la “Promoción turística”, detallando el Artículo 27 lo que se denomina *Actuaciones promocionales actuaciones promocionales al uso publicidad y marketing*, destacando el Artículo 28 que regula “Extremadura como marca turística”, así como el Artículo 29 destinado a la Señalización turística.

En la legislación de la Comunidad Autónoma de Galicia se contempla la actividad de fomento administrativo en su sentido estricto, en concreto, regulando las Ayudas y subvenciones en el Artículo 95 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia.<sup>615</sup> Asimismo, en esta ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, en el Capítulo II “Medidas de promoción y fomento”, se regulan las “Medidas de promoción turística”, en el Artículo 92, así como las “Fiestas de interés turístico de Galicia”, en el Artículo 93. Especialmente, se debe destacar con relación al Fomento del turismo, el Artículo 94, donde se establece que “la Administración de la Xunta de Galicia elaborará programas para potenciar la oferta turística gallega, a través de medidas de fomento que permitan conseguir diversificar la oferta turística”.<sup>616</sup>

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, que deroga la anterior Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, recoge en el Título I dedicado al “Fomento de la actividad turística, en el Artículo 7, afirmando que “la acción administrativa de fomento de la actividad turística se desarrollará de acuerdo con los principios rectores establecidos en esta

---

<sup>614</sup> Además, se establecen medidas como la diversificación de la oferta turística en concretas áreas y actividades que se enumeran detenidamente: Turismo rural y agroturismo, Turismo de naturaleza, Turismo cultural e histórico-artístico, Turismo de negocios, congresual y de incentivos, Turismo gastronómico, Turismo social, Turismo termal, Turismo educativo, Turismo idiomático, Turismo deportivo o cualquier otro segmento emergente que adquiera autonomía y sustantividad propia en el sector turístico de Extremadura. (Artículo 23), así como la modernización y profesionalización del sector turístico (Artículo 24).

<sup>615</sup> Esta ley deroga a la anterior Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia, que a su vez derogó a la anterior Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.

<sup>616</sup> De esta forma, se pretende el impulso de su segmentación, mediante el apoyo al desarrollo del turismo rural y de interior, del turismo de costa, del turismo cultural, de los caminos de Santiago, del turismo gastronómico y enológico, del turismo de reuniones, del turismo náutico y marinerío, del turismo termal y la talasoterapia, del turismo deportivo vinculado con actividades de contacto con la naturaleza, como el senderismo, golf, escalada, rafting, cicloturismo, esquí, o hípica; del turismo ecológico y de cualquier otro segmento emergente en el mercado turístico.

ley, y de conformidad con lo previsto en la legislación vigente en materia de proyectos estratégicos regionales”. En el Artículo 8 se define la Promoción de los recursos turísticos como “el conjunto de actuaciones que realiza el órgano competente en materia de turismo, a través de los cuales favorece el conocimiento del destino Región de Murcia, la fidelización de los turistas y facilita la normalización de su producto turístico en el mercado nacional e internacional, sin perjuicio de las competencias del Estado”.<sup>617</sup>

Con relación a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la vigente Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, que deroga la anterior Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, el Título V se dedica a la “Ordenación, fomento y promoción del turismo”.<sup>618</sup> En el Capítulo III se contempla la promoción e información turística, en concreto, en el Artículo 63 se regula “Castilla y León” como marca turística, y en el Artículo 64 una serie de Medidas de promoción turística, destinadas a ser adoptadas por la Consejería competente en materia de turismo, directamente o a través de la empresa o empresas del sector público autonómico cuyo objeto social incluya la promoción del turismo.<sup>619</sup>

---

<sup>617</sup> En el Artículo 9 se contemplan las Actuaciones tendentes a potenciar el destino turístico Región de Murcia en el mercado nacional e internacional, diversificando una oferta turística auténtica y de calidad, con campañas de promoción de la Región de Murcia como destino turístico. La promoción engloba actividades tales como la Promoción y comercialización de la gastronomía regional, en el artículo 10, del Patrimonio cultural, histórico y religioso, en el Artículo 11, del Patrimonio natural, ecoturismo y turismo rural, en el Artículo 12, y de las Fiestas de interés turístico en el Artículo 13.

<sup>618</sup> En el Capítulo II, Fomento del turismo, se recogen las medidas de fomento en el Artículo 59, así como el Fomento del asociacionismo en el Artículo 60 y el fomento en la formación en turismo en el Artículo 61.

<sup>619</sup> Entre esas medidas, se ha de señalarse a la elaboración y desarrollo de planes y programas específicos de promoción orientados a sectores y destinos determinados, las campañas de promoción de los recursos y productos turísticos de la Comunidad Autónoma, coordinación y gestión de la información turística institucional, participación en ferias y certámenes, tanto en el ámbito nacional como internacional, edición de publicaciones, patrocinio a las iniciativas de promoción y comercialización de interés para el sector turístico, impulso a la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, participación en acciones conjuntas de promoción turística con la administración del Estado, con otras Comunidades Autónomas, con regiones transfronterizas de Portugal y con otros países que compartan estrategias comunes, especialmente de la Unión Europea y Latinoamérica. Así como la participación en acciones coordinadas con organismos internacionales, especialmente con la UNESCO, que incidan de forma positiva en la imagen de los recursos y productos turísticos de la Comunidad Autónoma y en actividades promocionales con las redes de carácter nacional e internacional.

El caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es paradigmático, puesto que se ordenan medidas de promoción y fomento con acciones específicas en el título III de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, en la nueva redacción dada por la Ley 2/2013, 29 mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (B.O.I.C. de 31 mayo). Estas acciones van desde Acciones de fomento para la mejora de la oferta con Programas de fomento y apoyo técnico (Artículo 52) o acciones sobre la imagen ( art. 52), hasta Acciones de fomento sobre sectores y actividades concretas como los sectores Turismo rural, senderismo y atractivos medioambientales; Turismo de incentivos, convenciones y congresos; Turismo interior, fomentando los desplazamientos interinsulares. Y Turismo deportivo, así como Programas y acciones de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza. Destaca el Artículo 55 dedicado a Acciones sobre actividades, que contempla el fomento de acciones tan dispares como las actuaciones de los municipios en cuyo territorio existan núcleos turísticos con carencias en infraestructuras, equipamiento o servicios, la consecución del principio de unidad de explotación en los establecimientos alojativos extrahoteleros y la transformación de los apartamentos en establecimientos hoteleros

#### **I.3.2.1.1. LA PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR.**

Con relación a la Promoción de España en el exterior, esta competencia se considera de facto una competencia estatal, puesto que el ámbito competencial de las autonomías al que han de ceñirse es su propio ámbito territorial. En este sentido, se promulga el RD 672/1985 por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo, y el RD 1693/94 de organización Turística del Estado, configurando la colaboración y la coordinación activa de la Administración Central del Estado con las CCAA, así como el RD 6/1994 de creación de la comisión Interministerial de Turismo para institucionalizar la Conferencia Sectorial del Turismo.

En cuanto a la Promoción de cada Comunidad Autónoma en el extranjero, se ha de observar que aunque lo determine el respectivo Estatuto de Autonomía y los decretos de transferencias, las CCAA no tienen plena competencia respecto a promoción, puesto que la Constitución española establece la competencia exclusiva del Estado en Comercio Exterior, de forma que



estas medidas de promoción deben estar amparadas en la política y directrices establecidas por la Administración Central del Estado.<sup>620</sup>

Según doctrina emanada por el Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 125/1984, de 20 diciembre, resolviendo los conflictos positivos de competencia núms. 860/1983, 862/1983 y 865/1983,<sup>621</sup> se considera que la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del 149.1.19 de la Constitución. Según el FJ 1º “ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias.”

Estos mismos criterios son aplicables a la Promoción de cada Comunidad Autónoma en el resto del Estado, que se deberá realizar a través de la planificación y coordinación Estatal. Por ello, mediante el RD 328/1995 se crea del Consejo Promotor del Turismo, considerándose esencial el diálogo sectorial entre los profesionales turísticos, la Administración central del Estado, las CCAA y los entes locales. El Consejo Promotor del Turismo nació en virtud del RD 328/1995 con la función esencial de coordinar las actividades de las diversas administraciones con

---

<sup>620</sup> Esto no afecta a la competencia del Estado en otras materias que inciden, directamente o indirectamente, sobre el Turismo. El Estado ostenta las competencias para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y, además, tiene la competencia exclusiva en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se convierte en un elemento clave, cuya delimitación no siempre será fácil. De hecho, el Tribunal Constitucional se pronunciado en sendas ocasiones esclareciendo hasta qué punto la legislación estatal puede incidir sobre el Turismo, así, entre todas destacan las STC 147/2012, de 5 julio; STC 28/2012, de 1 marzo; STC 206/2001, de 22 octubre; STC 68/1996 de 18 abril; STC 242/1999, de 21 diciembre; STC 175/1995, de 5 diciembre; STC 75/1989, de 24 abril; STC 125/1984, de 20 diciembre; y Auto 66/1984, de 2 febrero.

<sup>621</sup> Ponente: D. Francisco Tomás y Valiente, Conflictos de competencia: Positivos: promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno de Canarias y por el Gobierno Valenciano en relación con el RD 2288/1983, de 27 de julio de 1983, que establece para los hoteles, como elemento promocional, la distinción especial *Recomendado por su calidad*. El TC declara que pertenece a la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de Canarias y a la Generalidad de la Comunidad Autónoma de Valencia, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el RD 2288/1983, de 27 de julio de 1983; que el RD 2288/1983, de 27 de julio de 1983, no es aplicable en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia; y que carecen igualmente de eficacia, en relación con las mismas Comunidades, las disposiciones de desarrollo o los actos de ejecución que hayan podido realizarse con base en el Real Decreto impugnado.

competencias en materia turística a través de la difusión de información, asesoramiento, coordinación, propuesta de iniciativas y medidas de promoción exterior.

### **I.3.2.1.2. LOS LÍMITES A LA PROMOCIÓN AUTONÓMICA DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN EL CONTEXTO GLOBALIZADO.**

Como analiza MELGOSA<sup>622</sup>, el Artículo 148.1. 18 de la Constitución española dispone que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de “promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial”. El ejercicio de esta competencia exclusiva se modula por diversos títulos competenciales de carácter transversal que habilitan al Estado a dictar normas y a realizar actuaciones con incidencia turística en todo el territorio nacional.

Como señala GALLARDO CASTILLO<sup>623</sup>, con relación a la materia “turismo”, el Tribunal Constitucional ha tenido también en cuenta que los títulos competenciales derivados de los Estatutos de Autonomía son susceptibles de ser surcados por otros títulos competenciales estatales, que los pueden limitar. No obstante, en la STC 125/1984 de 20 de diciembre de 1984<sup>624</sup>, el TC declara que pertenece a la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de Canarias y a la Generalidad de la Comunidad Autónoma Valenciana, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el RD 2288/1983, de 27 de julio, por lo que finalmente resuelve considerando que dicho Real Decreto no es aplicable en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia.

---

<sup>622</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “La promoción y el fomento del turismo en Aragón”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006. pp.401-441.

<sup>623</sup> Con relación a la competencia en materia de turismo, véase GALLARDO CASTILLO, M<sup>a</sup>. J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, *DA*, núm. 259-260 , 2001, pp. 70-93.

<sup>624</sup> De la opinión de la mayoría, disiente el magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, formulando su voto particular, al mantener que las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de promoción del turismo, pero esta competencia no se extiende a la promoción que se refiere al conjunto de la oferta turística española, y que como tal promoción tiene una dimensión que no es localizable en una sola Comunidad. Las competencias a las que se contrae el Real Decreto en conflicto en cuanto promoción del turismo contemplándole en su dimensión referida a toda España, no pueden ser vindicadas por las Comunidades Autónomas.

En otra ocasión, la STC 88/1987, de 2 de junio,<sup>625</sup> el Tribunal Constitucional desestima el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra la Orden del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, que regula el procedimiento para el otorgamiento de subvenciones y ayudas estatales en materia de turismo. Según el TC, la Orden impugnada se basa en el Real Decreto 3168/1982, de transferencia de servicios, aceptado por la Generalidad de Cataluña.

SANZ DOMÍNGUEZ<sup>626</sup> considera, con relación a la promoción autonómica del turismo, que se trata de “una concurrencia imperfecta de títulos competenciales, en la que la competencia autonómica sobre el turismo asume la posición nuclear, debiendo el Estado ejercer sus competencias tangenciales extremando el respeto al reparto constitucional y estatutario de competencias...”

Destaca también la STC 75/1989, de 21 de abril,<sup>627</sup> dónde el Tribunal Constitucional estudia cuatro conflictos positivos de competencia promovidos por la Junta de Galicia en relación con cuatro Ordenes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de fecha de 19 de julio de 1984, y otros dos en relación con otras tantas Ordenes del mismo Ministerio de fecha 31 de mayo de 1985. El TC considera que las citadas Órdenes establecen subvenciones para las actividades privadas de carácter turístico invadiendo la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia.<sup>628</sup> De igual forma falla el Tribunal Constitucional respecto a Cantabria en la STC 122/1989, de 6 de julio.<sup>629</sup>

---

<sup>625</sup> STC 88/1987, de 2 de junio, (BOE 25 de junio 1987), Ponente: D. Francisco Rubio LLorente.

<sup>626</sup> Véase SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “Competencias sobre turismo: (Comentario al art. 71)”, Santiago MUÑOZ MACHADO, Manuel REBOLLO PUIG (ed.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cizur Menor, Aranzadi Editorial, Pamplona, 2008.

<sup>627</sup> STC 75/1989, de 21 de abril, (BOE 22 de mayo 89), Ponente: D. Migule Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

<sup>628</sup> El voto particular del Magistrado Francisco Rubio Llorente considera que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español, por lo cual las citadas Ordenes no invaden competencias de la Comunidad Autónoma.

<sup>629</sup> STC 122/1989, de 6 de julio (BOE 24 de julio de 89), Ponente: D. Jesús Leguina Villa. Esta vez el Tribunal Constitucional analiza el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con la Orden de 24 de junio de 1984, de la Conserjería de Industria, Transporte y Comunicación y Turismo, de convocatoria de exámenes para guías y guías intérpretes. El TC considera que la competencia debatida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En el caso de la STC 193/1990, de 29 de noviembre,<sup>630</sup> el Tribunal Constitucional estudia el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia contra la omisión, por el Gobierno de la Nación, del Real Decreto de traspasos o transferencias de las funciones, servicios y medios materiales y personales en materia de Red de Paradores Nacionales de Turismo sitios en Galicia y el Hostal de los Reyes Católicos en Santiago de Compostela. Sin embargo, el TC desestima el recurso, debido al mal planteamiento del conflicto, referido a un acto de omisión no susceptible de sustraerse a este procedimiento.

Y respecto a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la STC 175/1995, de 5 de diciembre,<sup>631</sup> resuelve la impugnación de una resolución dictada por la Secretaría General de Turismo por la que se anunciaba la convocatoria de 75 becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88, y se dictaban normas por las que había de regularse ese concurso. Se estima el conflicto de competencia y declara que la Resolución impugnada no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias.<sup>632</sup>

En otra ocasión, la STC 242/1999, de 21 de diciembre,<sup>633</sup> el TC resuelve conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra ocho normas estatales que regulan el otorgamiento de subvenciones incardinadas en el plan marco de competitividad del turismo español -Plan FUTURES-. La Sala estima parcialmente los distintos conflictos y declara que varios artículos de las normas impugnadas vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

---

<sup>630</sup> STC 193/1990, de 29 de noviembre (BOE 10 de enero de 91), Ponente D. Francisco Tomás y Valiente.

<sup>631</sup> STC 175/1995, de 5 de diciembre (BOE 12 de enero de 96), Ponente, D. Tomás S. Vives Antón.

<sup>632</sup> El Pleno del TC declara que “estamos en presencia de una actividad subvencional del Estado sobre la que concurren dos títulos competenciales distintos: la competencia sobre turismo de la CA País Vasco y la que corresponde al Estado en el ámbito de las relaciones internacionales, y a su juicio, la resolución impugnada, al no prever ningún tipo de participación del País Vasco en la convocatoria y gestión de las referidas ayudas, ha desconocido el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma”.

<sup>633</sup> STC 242/1999, de 21 de diciembre, BOE 20 de enero de 1999, Ponente: D. Fernando Garrido Falla.

### **I.3.2.1.3. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DEL ESTADO PARA EL FOMENTO DEL TURISMO**

Respecto al Principio de subsidiariedad que debe presidir la acción del Estado para el fomento del turismo, ya el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se crea la Comisión Nacional para Fomentar en España las Excursiones Artísticas y de Recreo del Público Extranjero, señalando en su Exposición de motivos que “ante la falta de acción social, el Estado se cree en el deber de dar ejemplo y estimular a todos”. Como afirma BAYÓN MARINÉ<sup>634</sup> la intención de este Organismo era la de proponer los medios prácticos para favorecer las excursiones, y procurar a los extranjeros el mayor número de facilidades y atractivos.

Según FERNANDEZ ALVAREZ<sup>635</sup>, cuando se aprueba este Real Decreto de 6 de octubre de 1905, ya entonces el Principio de subsidiariedad permitía la creación de empresas por las Administraciones Públicas, que como regla, estaba supeditada a la ausencia de iniciativa privada. Como se afirmaba en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 1905, “estas excursiones de extranjeros no han logrado la debida importancia a causa sin duda de las incurias y apatías lamentables, hijas de nuestro carácter nacional; y ante la falta de iniciativa privada, el Estado se cree en el deber de fomentar tales excursiones”.<sup>636</sup>

La Constitución española de 1978 en cierta forma vino a romper con este Principio de subsidiariedad, al reconocer expresamente la iniciativa pública en la economía, de forma que el artículo 128 establece: 1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas, y, se cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. 2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios

---

<sup>634</sup> BAYÓN MARINÉ, F., FERNÁNDEZ FUSTER, L.: *50 años del turismo español*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1999, pp. 27 y ss.

<sup>635</sup> FERNÁNDEZ ALVAREZ, J. *Derecho Administrativo turístico*. Tomo I. Madrid, Editorial Nacional, 1974, pp. 25-26.

<sup>636</sup> Tras una reflexión sobre los ingresos que pueden proporcionar las corrientes de excursionistas extranjeros y su influencia “en el mantenimiento de una balanza económica favorable”, reconoce a la iniciativa privada, cuya función “debe ser aquí, como lo ha sido en otras naciones, impulsar y desarrollar el turismo”.

esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Para VILLANUEVA CUEVAS<sup>637</sup> en el contexto de globalización de la economía, en vista de la actual crisis económica mundial, los problemas del turismo trascienden de la perspectiva local, regional, e incluso, estatal, adquiriendo una dimensión supranacional, en el respeto del Principio de subsidiariedad y de las competencias estatales en esta materia.

BLANCO HERRANZ<sup>638</sup> considera que ante el proceso de descentralización política que acontece en Europa y especialmente en España, el papel de las regiones adquiere mayor importancia en el concierto turístico, con propuestas de futuro sobre las relaciones de cooperación interadministrativa en el turismo español.

### **I.3.3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL AMBITO SANCIONADOR TURÍSTICO. LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD.**

Cuando en el art 148.1.18 CE se estableció como competencia de las CCAA la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, se atribuyó la competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas, tanto sobre la promoción, como en la ordenación, comprendiendo dentro del ámbito de la ordenación del turismo la función de inspección y la potestad sanción turística, que se regulan en las leyes autonómicas de disciplina turística.<sup>639</sup>

---

<sup>637</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, Ed. Reus, Madrid, 2012, págs. 187-188.

<sup>638</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español: proceso, instrumentos y propuestas de futuro”. *Estudios turísticos*, 1998, Núm. 137, pp. 67-86.

<sup>639</sup> En materia turística, la potestad sancionadora comenzó a regularse con la Real Orden Circular de 11 de diciembre de 1928, y la Orden de 29 de enero de 1929. Posteriormente, el Decreto de 4 de agosto de 1952, que autoriza a refundir los preceptos sancionadores de diversas materias, incluyendo el Turismo. La Orden de 22 de octubre de 1952, que establece normas para la imposición de multas y sanciones. La Orden de 30 de abril de 1959, sobre inspección industrial y hospedaje. La Orden de 5 de abril de 1965, sobre imposición de multas por infracción de normas reguladoras de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas. La Orden de 31 de octubre de 1970, que establece la obligatoriedad del libro de Inspección para las industrias y empresas. Orden de 21 de mayo de 1975, sobre atribución de

Las legislaciones autonómicas son conscientes del Principio de Legalidad y la reserva de ley a medida que se les transfieren las competencias. Al abordar la regulación del régimen sancionador en materia de turismo, las CCAA en un principio aprobaron leyes específicas de disciplina turística. No obstante, aspectos como la regulación de los alojamientos turísticos son más proclives a la intervención del reglamento independiente, puesto que se trata de cuestiones técnicas, orgánicas o meramente procedimentales. Como señala SANZ DOMINGUEZ<sup>640</sup> en esos casos se consideró innecesario justificar la importancia de los aspectos relativos a la solicitud, tramitación, concesión, modificación de las autorizaciones, así como la dirección y control de su práctica.

Sin embargo, al ser la potestad sancionadora un típico instrumento administrativo de limitación, recibe una especial consideración en relación con la aplicación de los Principios de Legalidad y Tipicidad. Como señala SÁNCHEZ GEA<sup>641</sup>, el Principio de Legalidad, consagrado en el art. 25 CE, sólo permite un margen mínimo de normatividad en esta materia sancionadora a los posibles reglamentos de desarrollo, limitándose a complementar o especificar los tipos infractores, e impidiendo su innovación, tanto a efectos de infracciones como de sanciones.

Durante años, y mediante la labor jurisprudencial y doctrinal se ha logrado la adaptación al Derecho administrativo sancionador de los Principios y garantías propios del Derecho penal.<sup>642</sup> Esta labor se recogía en el Título IX “*De la potestad sancionadora*” contenido en los arts. 127

---

facultades sancionadoras. La Orden de 31 de octubre de 1979, que establece la obligatoriedad del libro de Inspección para las industrias y empresas. La Orden de 31 de enero de 1980, por la que se prohíbe la entrada de menores de 16 años en salas de fiesta, baile, discotecas y otros establecimientos.

<sup>640</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “La autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros en el ordenamiento español”, *RAAP*, núm. 62, 2006, pp. 162 y ss.

<sup>641</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.: “La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo” *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, 2008, pp. 548 y ss.

<sup>642</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. señalan que “El Tribunal Constitucional, desde sus primeras Sentencias de amparo en la materia, de 30 de enero y 8 de junio de 1981, hizo suya esa postura que acababa de iniciar el Tribunal Supremo: “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del Ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, hasta el punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas y penales”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Ed. Civitas, tomo II, 7ª edición, Madrid, 2001, pp. 166 y ss.

a 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que incorporó expresamente, los principios de la potestad sancionadora de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción de infracciones y sanciones y *non bis in ídem* y del procedimiento sancionador.

En la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se regula en el Título IV, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, constando de siete capítulos, aunando los procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, como especialidades del procedimiento administrativo común.

También con relación al procedimiento sancionador, GARBERÍ LLOBREGAT<sup>643</sup> predica la necesidad de cobertura legal. En estos sentido, la mayoría de las Comunidades Autónomas iniciaron su andadura legislativa con la aprobación de Leyes de Disciplina Turística.<sup>644</sup> En estas leyes de disciplina turística, de acuerdo con la reserva de Ley establecida en la Constitución y reafirmada por el Tribunal Constitucional, se aborda la regulación de la inspección turística, así como la tipificación de infracciones y sanciones en la materia y la determinación del procedimiento administrativo sancionador.

---

<sup>643</sup> Véase GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *El procedimiento administrativo sancionador (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios y Legislación)*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 85 y ss. Como afirma GARBERÍ LLOBREGAT, la doctrina penal española entiende el denominado Principio de legalidad penal, en su vertiente material, referido a la configuración legal de los presupuestos, requisitos y condiciones que posibilitan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, se encuentra expresado en el art. 25 CE.

<sup>644</sup> Por orden cronológico: la Ley andaluza 3/1986, de 19 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo; Ley balear 6/1989, de 3 de mayo, sobre la función inspectora y sancionadora en materia de turismo; Ley riojana 5/1990, de 29 de junio, de inspección, infracciones y sanciones en materia turística; Ley cántabra 1/1992, de 11 de febrero, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo; Ley gallega 6/1992, de 15 de junio, sobre las competencias disciplinarias en materia de turismo de la Comunidad Autónoma de Galicia; Ley castellano-manchega 2/1992, de 10 de diciembre, de ordenación y disciplina en materia turística; Ley aragonesa 5/1993, de 29 de marzo, de régimen de inspección y procedimiento en materia disciplinaria y la Ley Foral 14/1997, de 17 de noviembre, de disciplina turística.



Los principios que regulan la potestad sancionadora ha de aplicarse en el ámbito del turismo, por la Administración goce de la potestad de sancionar. Para autores como SANZ DOMINGUEZ,<sup>645</sup> el estudio del estatuto jurídico de la empresa turística debe contemplar también el del régimen sancionador. En un primer momento, la incorporación de estos principios a la normativa turística se efectuaba via Leyes autonómicas de Disciplina Turística, si bien posteriormente, se encuentra en el cuerpo de las Leyes autonómicas de Ordenación del Turismo, conteniendo algunas de ellas, incluso declaraciones expresas de aplicación de tales Principios.

El Principio de Proporcionalidad supone la necesidad de adecuar la sanción a la gravedad de los hechos, así como la conveniencia de utilizar una serie de criterios para graduarla<sup>646</sup>: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados, y la reincidencia. De esta forma, en el artículo 72 de la Ley vasca de ordenación del turismo 6/1994 establece *Artículo 72 Criterios para la graduación de las sanciones* : Las sanciones se impondrán teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes cuando se produjo la infracción administrativa, y especialmente las siguientes: a) Los perjuicios ocasionados a los particulares.b) El beneficio ilícito obtenido.c) El volumen económico de la empresa o establecimiento.d) La categoría del establecimiento o características de la actividad.e) La reincidencia.f) La subsanación durante la tramitación del expediente de las anomalías que dieron origen a la iniciación del procedimiento.g) La existencia de intencionalidad o reiteración.

De este artículo y del siguiente se desprende que la multa es graduable. La ley autonómica de disciplina turística directa o indirectamente, a través de los criterios de graduación de sanciones, da cumplimiento a la aplicación del Principio de Proporcionalidad, contemplado junto a los criterios generales para la graduación de las sanciones administrativas previstas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

---

<sup>645</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “Protección de la legalidad turística”, *Manual de derecho administrativo del sector turístico* / coord. por Raúl Pérez Guerra; Dir. Severiano Fernández Ramos, 2013, pp. 97-115.

<sup>646</sup> Según el art. 131.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En la actualidad, no se recogen de forma expresa, y únicamente se regulan las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial en el at. 91 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Públicas. La sanción se gradúa en tres niveles: grado mínimo, grado medio y grado máximo y para aplicar uno u otro grado se utilizan los criterios mencionados. En la ley autonómica vasca se establecen como criterios de graduación de las sanciones verdaderas circunstancias agravantes y atenuantes para la concreción de la sanción. De esta forma, se apuntan como atenuantes de la responsabilidad a los efectos de la graduación la falta de intencionalidad, la subsanación de las deficiencias causantes de la infracción, y como circunstancias agravantes de la responsabilidad, el beneficio ilícito obtenido y la reincidencia.

## **II. LOS TRADICIONALES PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

### **II.1. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES PRESENTES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Y junto con los Principios Generales del Derecho enumerados en el art. 1.4 CC, coexisten otros Principios de otros sectores del ordenamiento jurídico que, debido a su virtualidad informadora, sirven de referencia en la regulación de una determinada institución jurídica. GARCIA BRERA<sup>647</sup> considera que la existencia de unos Principios Generales del Derecho que expresen los valores materiales básicos de un ordenamiento es un requisito *sine quanon* para determinar la sustantividad propia del Derecho del Turismo como rama independiente del ordenamiento. También para BLANCO HERRANZ<sup>648</sup>, la existencia de los Principios Generales del derecho demuestra la existencia de un Derecho del Turismo, puesto que se trata de los fundamentos esenciales del ordenamiento turístico español.

---

<sup>647</sup> GARCÍA BRERA, M.A.: “Reflexiones sobre la sustantividad del derecho del turismo”, *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, Dir. F. J. MELGOSA ARCOS, Ed., Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp. 9-14.

<sup>648</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del Turismo” *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón* Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp.109 y ss.

Dentro de los distintos instrumentos de la política turística emanados por Administraciones y organizaciones, tanto internacionales como nacionales, CASTEL GAYÁN<sup>649</sup> descubre una serie de Principios Generales que han constituido una referencia obligada en la elaboración de las leyes turísticas y en la interpretación del ordenamiento.

De igual forma, TUDELA ARANDA<sup>650</sup> confirma la existencia de Principios y conceptos propios del derecho del turismo, entendiendo que no se trata simplemente de formular construcciones dogmáticas asentadas, sino de Principios que comienzan a consolidarse, Principios que, generalmente nacen fuera de la norma, anteriores a la misma, integrados paulatinamente en el ordenamiento turístico nacional. TUDELA se refiere especialmente a los Principios recogidos en los documentos internacionales aprobados por la Organización Mundial del Turismo (OMT) como los Principios recogidos en el Código Ético Mundial para el Turismo y en la Carta del Turismo Sostenible, cuyo reflejo se recoge posteriormente por el legislador autonómico.

Existen otros Principios, como matiza CASTEL GAYÁN<sup>651</sup>, que surgen para solventar directamente las necesidades del sector turístico. De esta forma, la legislación turística ha generado unos Principios o valores inspiradores de su propio funcionamiento, criterios que son en verdad auténticos objetivos y finalidades para la actuación administrativa. Y es que la legislación turística también contempla una serie de Principios que han de entenderse como valores inspiradores de su funcionamiento. Sin embargo, debido a su heterogeneidad, delimitar los Principios informadores dentro del diverso compendio normativo turístico es una tarea difícil incluso para la propia Administración Pública a la que corresponde la gestión de los recursos turísticos.

---

<sup>649</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Las nuevas tecnologías en la actividad de la Administración turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 465-520.

<sup>650</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley del turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística”. *El derecho del turismo en el Estado autonómico*. op.cit.. pp. 24 y ss.

<sup>651</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “La administración turística: un análisis comparado” *Derecho del turismo iberoamericano*. BENÍTEZ, Diego Augusto Coord. LibrosEnRed Amertown International S.A, 2010, pp. 39 y ss. Este autor cita además de los principios de Principios de Sostenibilidad, Competitividad, Calidad, Protección del usuario, Diversificación y Desestacionalización, el Principio de Apoyo al asociacionismo empresarial y Profesionalización del sector, resaltando la importancia de los estudios, investigaciones y formación.

Esta complejidad normativa exige la extracción del ordenamiento de Principios en los que debe fundamentarse la política turística en su actuación de desarrollo turístico para la promoción y ordenación de los recursos turísticos. Como señala BLANCO<sup>652</sup> en un análisis del ámbito normativo autonómico, se aprecia, no obstante, cierta uniformidad en la legislación autonómica, con contenidos similares en sus objetivos generales, estructura sistemática y organización interna. Por ello, este autor deduce un conjunto de Principios sobre los que gravita el sistema normativo turístico español y, destacando los siguientes principios: Principio de Legalidad, Cooperación y Coordinación, Competitividad y Desarrollo Sostenible, Descentralización y Cooperación Interadministrativa, Protección del Usuario Turístico y Calidad.

Para CASTEL GAYÁN<sup>653</sup>, los criterios que informan el modelo actual de gestión de recursos turísticos y a los que se debe dirigir la Administración Turística en su gestión diaria, son comunes a la legislación turística y al derecho comparado. Por su importancia con relación a la gestión actual de los recursos turísticos, coincidiendo con BLANCO HERRANZ, entre estos principios CASTEL GAYAN cita los Principios de Sostenibilidad, Competitividad, Calidad, Protección del usuario, Diversificación y Desestacionalización, entre otros.

Algunos autores incluyen otros Principios como informadores del ordenamiento turístico actual; si bien se analizan los nombrados, por considerarlos de común aceptación y reconocimiento unánime. Considerando dentro de los Principios citados, los mas usuales en la normativa autonómica con relación a la ordenación de los recursos turísticos, se analizarán con detalle el Principio de Legalidad, el Principio de Coordinación de las competencias administrativas, el Principio de Descentralización, el Principio de Cooperación interadministrativa, el Principio de participación o colaboración y coordinación, el Principio de Desarrollo Sostenible, y especialmente el Principio de Calidad y Protección del Usuario y el Principio de Diversificación.

---

<sup>652</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del Turismo” *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón* Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp.109 y ss.

<sup>653</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “El Estatuto del Turista en el Derecho del Turismo Iberoamericano”, *Estudios turísticos*, núm. 196, 2013, pp. 85–111.

Los principios de cooperación y de protección del usuario turístico sí pueden ser considerados innovadores, debido al nivel de descentralización alcanzado en la administración turística española, y con relación a la nueva cultura de protección de los derechos de los consumidores. Los principios de calidad y competitividad y desarrollo sostenible se encontraban ya incluso en la época predemocrática.<sup>654</sup>

## **II.2. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

La ordenación de los recursos turísticos incide en las competencias de las diversas Administraciones actuantes, debiendo entonces ser de aplicación el Principio de Coordinación. CASTEL GAYÁN<sup>655</sup>, destaca que, mediante la aplicación del Principio de Coordinación de las competencias administrativas, se logra el objetivo de la eficacia de la intervención en la ordenación de los recursos turísticos.

Como incide MARTÍNEZ PALLARÉS<sup>656</sup>, dada la diversidad de intereses territoriales implicados y la transversalidad del turismo, este objetivo de eficacia es fundamental. El Principio de coordinación es la solución ante la concurrencia de la transversalidad del sector turístico con la actuación administrativa en esta materia se deben establecer mecanismos organizativos de coordinación interadministrativa, garantizando la coordinación interministerial con los diferentes niveles territoriales, consiguiendo una acción estatal global en todas las áreas de la Administración con incidencia en la ordenación de los recursos turísticos.

---

<sup>654</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Ordenación de materias en la Comunidad Autónoma de Extremadura (II): Derecho Turístico de Extremadura: La ordenación de las Actividades Turísticas y La ordenación de los Recursos Turísticos. El Estatuto de los Consumidores de Extremadura”. *Revista de derecho de Extremadura*, 2009, núm. 4, pp. 443-512.

<sup>655</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “La administración turística: un análisis comparado” *Derecho del turismo iberoamericano*. Benítez, Diego Augusto Coord. Libros En Red Amertown International S.A, 2010, pp. 41 y ss.

<sup>656</sup> MARTÍNEZ PALLARÉS, P.L.: “La organización administrativa del turismo : La administración turística de la Comunidad Autónoma”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp.145-186.

En la mayoría de las leyes turísticas, entre los Principios normativos de la organización administrativa se menciona expresamente el Principio de coordinación de las competencias, como ocurre en Castilla-La Mancha<sup>657</sup> y en la Comunidad de Madrid<sup>658</sup>.

La coordinación puede ser tanto interorgánica, dentro de la propia organización administrativa de las CC.AA., como interadministrativa, entre distintas administraciones con interés en la gestión turística.

Como instrumento de coordinación interorgánica, destaca la previsión realizada por el art. 10 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero de ordenación del turismo de Navarra, de creación de una Comisión Interdepartamental de Turismo, como órgano de coordinación en el seno de las Administraciones autonómicas. También en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, Decreto Legislativo 1/2013, de 2 abril, establece la posibilidad de que exista una Comisión Interdepartamental sin que determine adscripción departamental. Y en la legislación catalana, en el art. 74 de la Ley 13/2004, de 21 de junio, se hace una escueta referencia a la necesaria coordinación interdepartamental.

En el caso de las relaciones interadministrativas, estas se regulan en la legislación autonómica generalmente fundamentadas en los Principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización. La coordinación interadministrativa, se recoge de forma expresa en el art. 7 de la Ley 7/2001 de la Ley de ordenación del turismo de Asturias, en el art. 9 de la Ley 7/1995 Canarias<sup>659</sup>, y en el art. 76 de la ley catalana de ordenación del turismo, en donde se afirma que se articulará, en su caso, a través de Conferencias sectoriales o turísticas, como instrumento de

---

<sup>657</sup> En Castilla-La Mancha, el art. 3.1.c) de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha se refiere expresamente a las competencias de la Comunidad Autónoma para adoptar las medidas adecuadas para la planificación, la ordenación, el fomento y la promoción de la oferta turística, bajo los Principios de Coordinación y colaboración con las desarrolladas por otras Administraciones y organismos en el ejercicio de sus competencias.

<sup>658</sup> En la Comunidad de Madrid, en el art. 37 de la Ley 1/1999, de 12 marzo habla de la coordinación con otros órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid, incluida la Institucional, así como con las Corporaciones Locales y sus empresas y entidades públicas en cuantas actuaciones con incidencia en el sector turístico realicen en el ejercicio de sus respectivas competencias.

<sup>659</sup> En la legislación canaria, se establece que la convocatoria de las mismas le corresponderá al consejero responsable en la materia y estará integrada por Cabildos Insulares y municipios más representativos.

coordinación y participación de las distintas administraciones territoriales con competencia en turismo.

Este Principio es fundamental, puesto que permite compartir estrategias turísticas y, en algunos casos, realizar una acción común. Precisamente, la eficacia del Principio de Coordinación radica en ser la solución ante la concurrencia de títulos competenciales, como afirma el Tribunal Constitucional en su STC 38/2002, de 14 de febrero, “al optimizar el ejercicio de ambas competencias”.

El Fundamento Jurídico 2 de la STC 32/1983, de 28 de abril, aclara que “la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones”. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del mismo Tribunal 80/1995, de 4 de julio, al afirmar que “no significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos.”<sup>660</sup>

Igualmente, se recoge, dentro de las competencias de la Administración turística autonómica, la coordinación y cooperación con otras administraciones. Así, en el art. 9 de la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Islas Baleares se habla de relaciones interadministrativas, señalando que las distintas administraciones de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de turismo, dentro del ámbito de su autonomía, se ajustarán en sus relaciones recíprocas a los Principios de información mutua, coordinación, colaboración, cooperación, con respecto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, primando la eficacia y la eficiencia administrativas.<sup>661</sup>

---

<sup>660</sup> CEBALLOS MARTÍN, M. M., PÉREZ GUERRA, R. : “A vueltas con el Régimen Jurídico-Administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo”, *Revista andaluza de administración pública*, núm. 27, 1996, pp. 95-170.

<sup>661</sup> En aplicación de tales Principios se podrán utilizar las técnicas previstas legalmente, especialmente la suscripción de convenios y la celebración de conferencias sectoriales, la creación de comisiones

La concurrencia de competencias se produce en espacios turísticos<sup>662</sup>, como las playas, los ríos, los espacios naturales protegidos, vías pecuarias, etc. En el caso de la ordenación del litoral, pueden concurrir competencias del Estado en cuanto a los Puertos de interés general, con la competencia autonómica de ordenación del territorio, puertos deportivos y urbanismo, así como la competencia municipal en el campo del urbanismo. Por ello, el Tribunal Constitucional sienta doctrina en la Sentencia 45/1991, de 28 de febrero, con relación coordinación de la planificación general de la actividad económica. En dicha sentencia se sitúan las actuaciones turísticas en el marco de la competencia estatal de coordinación *ex art.* 149.1.13ª Constitución española de 1978, y dentro de la planificación sectorial, presuponiendo la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido.

Para CASTEL GAYÁN<sup>663</sup> el funcionamiento del turismo debe basarse en el concepto de gobernanza multinivel, estableciendo relaciones con una red de múltiples actores públicos y privados. La teoría de la gobernanza multinivel representa, por un lado, la articulación y colaboración entre distintos niveles territoriales competentes en torno a objetivos de interés común; y por otro, la incorporación y participación de actores económicos y sociales en la toma de decisiones, consolidando una gestión en red.

En el derecho turístico comparado, especialmente en el iberoamericano, también se contempla este Principio de Coordinación, siendo un principio inspirador de la actuación de la Administración Turística. De esta forma se encuentra en el artículo 2 de la Ley 25.997 Nacional de Turismo de Argentina, de 5 de enero de 2005<sup>664</sup> el principio rector del régimen jurídico del turismo de la “facilitación”, es decir, “posibilitar la coordinación e integración normativa a

---

interadministrativas o interinsulares, la creación de consorcios y la elaboración de instrumentos de planificación, especialmente en la redacción de los planes de intervención en ámbitos turísticos.

<sup>662</sup> YEPES PIQUERAS, V.: “Estrategias y política turística de la Comunidad Valenciana: su incidencia en el litoral”, *Cuadernos de Turismo*, 2002. pp. Define los “espacios turísticos” como aquellas áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gocen de tal homogeneidad que permita la ejecución de una política turística común y a los aspectos complementarios entre los municipios que integren el “espacio turístico”

<sup>663</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.39-40, 2012, pp. 357-386.

<sup>664</sup> BENÍTEZ, D. A.: “El Derecho del Turismo en Argentina”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 25, 2004, pp. 437-448.



través de la cooperación de los distintos organismos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, persiguiendo el desarrollo armónico de las políticas turísticas de la Nación”.

En el artículo 2.2 de la Ley 300 General de Turismo de Colombia, de 26 de julio de 1996<sup>665</sup> se recoge, entre principios generales que han de informar la industria turística, el Principio de coordinación, “en virtud del cual las entidades públicas que integran el sector turismo actuarán en forma coordinada en el ejercicio de sus funciones”.<sup>666</sup>

El principio de Coordinación también se encuentra en otros sectores con relación al sector turístico, tales como medio ambiente, cultura, infraestructuras. Algunas leyes turísticas contemplan mandatos concretos de coordinación, mecanismos entre departamentos con interés en materia turística. De esta forma, el artículo 30 de la Ley 300 de 1996 de turismo de Colombia se refiere a la “Coordinación institucional” estableciendo que el Plan Sectorial de Turismo que prepare el Ministerio de Desarrollo Económico deberá coordinarse con el Ministerio de Medio Ambiente.

## **II.2.2. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LOS PAISES IBEROAMERICANOS**

En la esfera normativa de los países iberoamericanos, se encuentran referencias expresas al Principio de Coordinación en sus leyes generales de ordenación del turismo. A diferencia de lo que ocurre en España, siguiendo el modelo francés, en los países iberoamericanos se legisla de forma general sobre el turismo. Así, como señala LAZZETTA DI STASIO<sup>667</sup>, la primera regulación jurídica de la actividad turística en Venezuela fue el Decreto Ejecutivo sobre

---

<sup>665</sup> Ley 300 de 26/07/1996, General de Turismo de Colombia. Publicada en el Diario Oficial. CXXXII. N. 42845. 30 julio 1996.

<sup>666</sup> Véase GARCÍA ESCOBAR, E.: *Aspectos jurídicos del turismo en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana . facultad de ciencias jurídicas y socioeconómicas, Bogotá, 1984.

<sup>667</sup> LAZZETTA DI STASIO, E.: “Turismo municipal competitivo. Propuesta para la planificación turística municipal sostenible y desarrollo endógeno. Municipio Almirante Padilla. Estado Zulia. Venezuela”, *Estudios turísticos*, núm. 181, 2009, pp. 119-133.

Turismo, dictado el 16 de noviembre de 1937. Este Decreto fue derogado por la Ley de Turismo, sancionada el 20 de agosto de 1938, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Núm. 19.660 del 31 de agosto de 1938.<sup>668</sup> En 1973, el 22 de junio se publica una nueva Ley de Turismo, que deroga la de 1938, ley que fue reglamentada el 9 de marzo de 1974. En 1992, después de largas discusiones y consultas, se aprueba y promulga la nueva Ley de Turismo, derogándose la de 1973.<sup>669</sup>

En el caso de Uruguay, recientemente se ha promulgado la Ley N° 19.253 de agosto de 2014, que establece nuevas normas relativas a la actividad turística. Como analizan, FACAL y PEZZUTTI ECHEVERRIA<sup>670</sup>, el Principio de coordinación encontraba su principal manifestación en el derogado art. 4 del Decreto-Ley 14335, de 1974 de Turismo de Uruguay se contemplaba que “los entes públicos, nacionales y departamentales, coadyuvarán al desenvolvimiento del turismo, coordinando su acción con los organismos competentes”. En el nuevo texto legislativo, también se contempla el principio coordinador,

De forma similar, como recoge CASTEL GAYÁN<sup>671</sup>, el artículo 4 d) de la Ley de Turismo de Ecuador, Ley Núm. 97. RO/ Sup 733 de 27 de Diciembre del 2002<sup>672</sup> señala como objetivo de la política turística estatal, “*propiciar la coordinación* de los diferentes estamentos del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales para la consecución de los objetivos turísticos”.

---

<sup>668</sup> El Reglamento de esta Ley de Turismo fue publicado el 10 de marzo de 1939. En 1953 se crea la Dirección de Turismo del Ministerio de Fomento, que sustituye a la Oficina Nacional de Turismo. En 1958, por Resolución del Ministerio de Fomento, se nombra la Comisión para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Turismo. En 1961 la nueva Constitución Nacional, en su artículo 30, establece que el turismo es de competencia municipal, pero atribuye en el Ordinal 24 del artículo 136 la competencia para legislar en materia de turismo al Poder Nacional. En 1962, mediante el Decreto Núm. 689, se declara al turismo como una actividad de interés público.

<sup>669</sup> En 1998, es nuevamente modificada la Ley de Turismo, Gaceta oficial N° 36.546, de 24 de septiembre. Como producto del proceso constituyente en Venezuela, que llevó a la creación de una nueva Constitución y a la reforma del Estado, en el año 2001 se vuelve a legislar en materia turística, mediante el Decreto 1534 de 8 de septiembre de 2001, con fuerza de Ley Orgánica de Turismo, Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario, de fecha 13 de noviembre.

<sup>670</sup> FACAL, J.; PEZZUTTI ECHEVERRIA, M.: “Apuntes para una reforma de la Ley de Turismo de Uruguay”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.32, 2008, pp. 521-538.

<sup>671</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “La administración turística: un análisis comparado” *Derecho del turismo iberoamericano*. Benítez, Diego Augusto Coord. Libros En Red Amertown International S.A, 2010, pp. 41 y ss.

<sup>672</sup> Deroga a la Ley Especial de Desarrollo Turístico, promulgada en el Registro Oficial 118 del 28 de enero de 1997.

En el artículo 5º, de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística n° 2074 de Bolivia señala que “Los objetivos de la política estatal referidos a la actividad turística son los siguientes d) Establecer, en materia de turismo, las *directrices de coordinación entre El Gobierno Central, las Administraciones Departamentales y los Gobiernos Municipales*”.

En el art.7 e) de la Ley N° 2.828/05 del Turismo de Paraguay se afirma que “Esta Ley tiene por objeto regular la orientación, facilitación, el fomento, la coordinación y control de las actividades turísticas, a través del establecimiento de *un mecanismo de coordinación y descentralización de la gestión turística integral, con otros organismos y entidades del sector público y privado*. Según CASTEL GAYÁN,<sup>673</sup> en este artículo se refleja un Principio de coordinación dirigido a todos los poderes públicos relacionados directa o indirectamente con el sector turístico.

Asimismo, el art. 2 de la Ley Federal de Turismo de México de 2009<sup>674</sup> señala que dicha ley tiene por objeto establecer las bases de “la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta ley”. Para MOTA FLORES<sup>675</sup> este principio de coordinación conduce a instrumentos como Convenios o Acuerdos de coordinación, como recoge el artículo 17 de la Ley Federal del Turismo de México, tras establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, a este fin “se prevé la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios asuman funciones operativas”.

De forma similar, el artículo 3 de la Ley 20.423, de 15 de marzo de 2011 del sistema institucional para el desarrollo del turismo de Chile proclama que “los órganos del Estado que diseñen, ejecuten, coordinen o participen en el desarrollo de actividades o programas asociados

---

<sup>673</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “El Estatuto del Turista en el Derecho del Turismo Iberoamericano”, *Estudios turísticos*, núm. 196, 2013, pp. 85–111.

<sup>674</sup> Ley Federal de Turismo de México de 2009, Diario Oficial de 17 de junio de 2009.

<sup>675</sup> MOTA FLORES, V.E.: “Apuntes sobre la evolución de la Ley Federal de Turismo de México”, pp.

al turismo, deberán considerar en sus planes y programas el sistema institucional establecido en la presente ley”.<sup>676</sup>

Como cita SARIEGO PÉREZ<sup>677</sup>, en la Ley Núm. 26961 para el desarrollo de la actividad turística de Perú (Publicada el 3 de junio de 98) se establece en el artículo 5.1. que el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, es el ente rector a nivel nacional competente en materia turística. En el artículo 5.2 se establece que tiene como “atribuciones básicas la formulación, establecimiento y ejecución de la política y estrategia nacional de turismo, así como la elaboración normativa, fiscalización, gestión y administración de toda la actividad turística, realizando las coordinaciones que para su aplicación resulten necesarias con otras entidades públicas y privadas”. De esta forma, los ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales y las entidades públicas vinculadas a las necesidades de infraestructura y servicios para el desarrollo sostenible de la actividad turística deben considerar en sus planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones, los requerimientos del sector turismo formulados por el ente rector.<sup>678</sup>

### **II.2.1. LA COOPERACION INTERADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Dada la distribución competencial creada por la Constitución española, tras la asunción de competencias exclusivas en materia de turismo por parte de todas las Comunidades Autónomas, surge un nuevo entramado de relaciones interadministrativas, y por tanto, nuevos instrumentos de cooperación en las actuaciones públicas. La nueva cooperación interadministrativa condiciona el desarrollo de la política turística en España, en un principio, para la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios.

---

<sup>676</sup> Véase GETINO, O.: *Turismo y desarrollo en América Latina*, Ed. Limusa, Mexico, 1997.

<sup>677</sup> SARIEGO LÓPEZ, I.: “El turismo rural comunitario en Perú”, *Estudios turísticos*, núm. 192, 2012, pp. 113–143.

<sup>678</sup> Véase CHÁVEZ SALAS, J.; UNITED NATIONS.: *Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú*, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, 2005.

Esta competencia exclusiva no puede sobrepasar sus propios límites territoriales. Sin embargo, el Estado ostenta también títulos competenciales con incidencia sobre el turismo. Entre esas competencias del Estado, CEBALLOS MARTÍN<sup>679</sup> señala las competencias estatales de naturaleza promocional, limitadas, fundamentalmente, a la venta del producto turístico a terceros países, a la planificación general de este sector, y a la cooperación, colaboración y fomento del turismo con el resto de las administraciones territoriales.

Además, al ser el turismo una materia horizontal, existen otros títulos competenciales estatales con incidencia indirecta en el sector turístico. Se trata de materias conexas, entre las que se incluyen al medio ambiente, urbanismo, costas, marina mercante y abanderamiento de buques, nacionalidad, inmigración y extranjería, transportes y comunicaciones, e incluso divisas y cambio de moneda.

Con relación a la cooperación interadministrativa, BLANQUER CRIADO<sup>680</sup> señala que con el fin de lograr una mayor flexibilidad y agilidad en la intervención de los poderes públicos, fundamentalmente en el ámbito del fomento, la promoción y la prestación se sufre también el fenómeno de la huida del derecho administrativo, provocando a su vez, una publicación del Derecho Privado.<sup>681</sup> Como señala DEL SAZ CORDERO<sup>682</sup> la cuestión de la privatización de la actividad de la Administración, es decir, la huida del Derecho administrativo, ocupa un lugar estelar en las preocupaciones de los estudiosos de esta rama del Derecho, como demuestran los numerosos trabajos que últimamente han venido ocupándose de ello, bien para apoyar y justificar la aplicación del Derecho privado a la Administración Pública, bien para denunciar la falta de garantías que ello conlleva.

---

<sup>679</sup> CEBALLOS MARTÍN M., PÉREZ GUERRA, R.: “Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo” *Papers de turisme*, núm. 19, 1995, pp. 55-90.

<sup>680</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *Derecho del Turismo*, 1999, op. cit. pp. 93-137.

<sup>681</sup> Y esta huida se produce bajo la justificación de la realidad cambiante del sector turístico, y la denominada huida del derecho público se ha manifestado dentro de la Administración Turística con la creación de personificaciones instrumentales sometidas al Derecho Privado, resultando entes de muy diversa naturaleza y forma, destacando las Entidades Públicas Empresariales y las Empresas Públicas.

<sup>682</sup> DEL SAZ CORDERO, S.: “La huida del derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas” *Revista de Administración Pública* Núm. 133. Enero-abril 1994, pp. 57 yss.

Sin embargo, según CASTEL<sup>683</sup>, el Principio de cooperación es esencial, puesto que el “hecho turístico” incide en competencias de las Administraciones Públicas, existiendo por tanto un reconocimiento de un espacio común que permite implementar estrategias turísticas.

MARTÍNEZ PALLARÉS<sup>684</sup> afirma que a través de ellos, las Administraciones se comprometen conjuntamente, en pie de igualdad y de forma voluntaria, al cumplimiento de una serie de obligaciones determinadas, sin que ello suponga alteración alguna en la titularidad de las competencias que ostenten.

Las relaciones interadministrativas en materia de turismo se rigen por el principio de coordinación, así como por los principios de cooperación, colaboración e información mutua, como refiere el artículo 7 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra, respetando el ámbito de autonomía de cada nivel territorial.<sup>685</sup>

Y es que el proceso de cooperación interadministrativa se realiza desde el reconocimiento de un espacio común, en el que se converge para definir las estrategias turísticas, mediante el reconocimiento de otros espacios propios para la acción autónoma.

La cooperación interadministrativa se puede articular a través de diferentes instrumentos, como los proyectos y planes conjuntos, los procedimientos participados o los órganos de trabajo conjunto. Generalmente se realiza desde Convenios, siendo el Convenio el instrumento habitual para formalizar las relaciones entre Administraciones públicas con competencias concurrentes en materia de turismo. Las actuaciones concertadas se producen tanto en el ámbito de la

---

<sup>683</sup> CASTEL GAYAN, S.: “Las nuevas tecnologías en la actividad de la administración turística”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.15, 2008, pp. 516-518.

<sup>684</sup> MARTÍNEZ PALLARÉS, P.L.: “La organización administrativa del turismo. La Administración turística de la Comunidad Autónoma”, José TUDELA ARANDA (dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2006, pp. 185 y ss.

<sup>685</sup> Artículo 7. *Relaciones interadministrativas* “Las relaciones entre las diversas Administraciones Públicas y los organismos que de las mismas dependan estarán sometidas a los principios de eficacia, coordinación, colaboración, cooperación e información mutua.”

cooperación vertical, como en las relaciones de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas, así como en la cooperación transfronteriza.<sup>686</sup>

### **II.2.3. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES TURÍSTICOS EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS**

En la normativa española, la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas ha llevado a una diversificación de la ordenación turística, incluso en aspectos ya dotados de una mínima uniformidad, no sólo en el ámbito nacional, sino internacional.

Con relación a la importancia de la participación en la ordenación de los recursos turísticos, BLANCO HERRANZ<sup>687</sup>, afirma que hoy en día la cooperación entre los sectores público y privado es imprescindible, aplicándose el denominado método abierto de cooperación, que implica la cooperación entre los distintos operadores socioeconómicos y la creación de redes.

Hoy en día, como subraya CASTEL GAYAN<sup>688</sup>, la actividad en red representa un aspecto fundamental del proceso de implementación de políticas públicas. Cada vez más, el rendimiento de una política pública o de un sector determinado depende de interacción entre personas y organizaciones, es decir, del modelo organizativo interno y del tipo de red de relaciones con los actores externo. Por tanto, la participación resulta clave en el desarrollo de la organización y en la gestión de estos procesos, logrando una gestión pública eficiente.

---

<sup>686</sup> Dentro del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza de las Comunidades o autoridades territoriales, Madrid, 21 de mayo de 1980 es tradicional la cooperación transfronteriza entre Navarra, y Pirineos-Atlánticos. Por otro lado, para la materia turística se ha recurrido a la figura consorcial para la creación del Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi, Consorcio que, a su vez, ha establecido un Convenio de colaboración con el Señorío de Bertiz en Navarra.

<sup>687</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del turismo”, *El derecho del turismo en el Estado Autonomico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Dir. José TUDELA ARANDA, Zaragoza, 2006, págs. 109-141.

<sup>688</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de Turisme*, núm. 51, 2012, pp. 83–107.

Como afirma TUDELA ARANDA<sup>689</sup>, el turismo es un sector propicio a la participación, a la colaboración entre el sector público y el sector privado. La razón fundamental para la búsqueda de fórmulas de colaboración y participación es la naturaleza interdisciplinar de la actividad turística y la multiplicidad de intereses en juego, algunos de ellos contrapuestos, lo que exige un esfuerzo por el diálogo.

Se constata que en la mayoría de las leyes turísticas autonómicas contienen alguna referencia, como objetivo o principio, o algún tipo de declaración general, en virtud de la cual la Administración Turística colaborará con el sector privado en la consecución de los fines turísticos.

De esta forma, la multiplicidad de objetivos y la realidad cambiante en la ordenación de los recursos turísticos, ha influido en el diseño de estructuras más plurales y flexibles. Y esta acelerada complejización ha provocado el desplazamiento de la gestión turística, desde mecanismos insertos en la gestión ordinaria de la Administración hacia fórmulas, en teoría más flexibles, propias de un régimen jurídico de Derecho privado.

En el derecho comparado, se contempla cómo las leyes turísticas contienen como objetivos o principios, alguna declaración general en la que la Administración Turística se compromete a colaborar con el sector privado en la consecución de los fines turísticos. De esta forma, en el artículo 2 de la Ley 300 General de Turismo de Colombia, de 26 de julio de 1996, se reconoce que la *concertación* debe ser el Principio general que ha de regir la industria turística, “en virtud del cual las decisiones y actividades del sector se fundamentarán en acuerdos para asumir responsabilidades, esfuerzos y recursos entre los diferentes agentes comprometidos, tanto del sector estatal como del sector privado nacional e internacional, para el logro de los objetivos comunes que beneficien el turismo”.

En otros países como México y Argentina, se recogen declaraciones similares, asumiendo como objeto de la propia regulación “propiciar los mecanismos para la *participación* del sector

---

<sup>689</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, 2000, págs. 75-76.



privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta ley” (artículo 2 de la Ley Federal de Turismo de México), o el establecimiento de “mecanismos de *participación y concertación* de los sectores público y privado en la actividad” (artículo 1 de la Ley Nacional de Turismo de Argentina).<sup>690</sup>

Con relación al Principio de Participación, existe otro principio no recogido expresamente en ninguna legislación autonómica, pero que se encuentra en la actualidad presente en la actuación de las Administraciones Turísticas, se trata de la preferencia por la utilización de fórmulas de gestión privadas, mediante la técnica de “huida del derecho administrativo”.

BLANQUER<sup>691</sup> califica de imparable la huida de las Administraciones Públicas hacia el Derecho Privado mediante la creación de personificaciones instrumentales de diversa naturaleza. Este desplazamiento se ha generalizado desde la gestión turística pública, hacia fórmulas “más flexibles” bajo un régimen jurídico de Derecho privado. Y en especial con relación a la política de fomento y promoción, de forma que, mientras se mantiene la Administración como garante de la ordenación del sector, se generan fórmulas instrumentales sometidas a Derecho privado. En algunos casos, según CASTEL GAYÁN<sup>692</sup>, con referencia expresa a la participación de ciertos sectores que por sus características o significado así lo exija.

Sin embargo, como señala CORCHERO<sup>693</sup>, la Administración turística ordinaria mantiene aún el protagonismo en la ordenación de los recursos turísticos, si bien es cierto que la participación se produce con mayor intensidad en las políticas turísticas de fomento y promoción, donde se manifiestan las fórmulas instrumentales sometidas a Derecho privado.

---

<sup>690</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “La administración turística: un análisis comparado” *Derecho del turismo iberoamericano*. BENÍTEZ, Diego Augusto Coord. LibrosEnRed Amertown International S.A, 2010, pp. 39 y ss.

<sup>691</sup> BLANQUER CRIADO, D. V.: *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, 1999, pp.

<sup>692</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 357–386.

<sup>693</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Madrid, 2008, págs. 223-224.

### **II.2.3.1. LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS**

El turismo es un sector propicio a la participación, a la colaboración entre el sector público y el sector privado. Para TUDELA ARANDA<sup>694</sup>, dada la naturaleza interdisciplinar de la actividad turística y la multiplicidad de intereses en juego, algunos de ellos incluso contrapuestos, se exige un esfuerzo por el diálogo en las fórmulas de colaboración y participación. Para una gestión pública eficiente se necesita el desarrollo de las capacidades organizativas y de gestión de estos procesos, puesto que depende de la interacción de personas y organizaciones, logrado que una política pública o un sector determinado alcancen mayor rendimiento.

Según BLANCO HERRANZ<sup>695</sup> la cooperación entre el sector público y privado o “método abierto de cooperación”, es hoy especialmente importante, gracias a la cooperación entre los distintos operadores socioeconómicos y la creación de redes.

CASTEL<sup>696</sup> afirma que ante la pluralidad de intereses existentes y de actores que conforman el sector turístico, las relaciones entre sector público y sector privado se han de fundar en la colaboración y coordinación de esfuerzos para lograr una actuación eficaz en la prestación de servicios turísticos.

Fruto del funcionamiento de una Administración Turística descentralizada, surge el principio de la participación de los sectores y agentes turísticos en la formulación de la política turística. En el ámbito turístico es usual la creación de órganos consultivos, sobre todo en el nivel estatal y autonómico, además del establecimiento de Entes instrumentales.

---

<sup>694</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, 2000, págs. 75-76.

<sup>695</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del turismo”, *El derecho del turismo en el Estado Autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dir. TUDELA ARANDA, Zaragoza, 2006, págs. 109-141.

<sup>696</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “La administración turística: un análisis comparado” *Derecho del turismo iberoamericano*. Coord. Diego Augusto BENÍTEZ, LibrosEnRed Amertown International S.A, 2010, pp. 42 y ss.

Como afirma CORCHERO PÉREZ<sup>697</sup> “la multiplicidad de objetivos a tener en cuenta y la realidad cambiante en la que se mueve esta Administración Turística, obligan a diseñar estructuras más plurales y flexibles.” La finalidad de estos órganos consultivos turísticos es la de fomentar la participación y colaboración entre el sector público y el sector privado en materia turística. Tanto por la trascendencia económica del sector turístico, como por los diversos intereses públicos implicados, tales como el medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, ordenación del territorio, etc., esta relación entre los sectores público y privado tiene importantes consecuencias.

TORNOS MAS<sup>698</sup> afirma que el reconocimiento expreso del “principio de participación” potencia su práctica en todos los ámbitos, más intensamente con la llegada de la Constitución, aunque estos órganos eran habituales en la época de la dictadura franquista. Como matiza LAVILLA<sup>699</sup> habría que añadir que el proceso de descentralización política es lo que ha provocado la multiplicación de órganos consultivos y la necesidad de interrelación de todos estos.

También por la influencia de la Constitución, el principio democrático en su vertiente participativa tiene su reflejo en estas nuevas fórmulas de relación entre el sector público y privado, principio de participación que ha adquirido en el sector turístico una dimensión cualitativamente superior a la alcanzada en otros sectores administrativos, llegando a veces a estar más cerca de la colaboración que de la mera participación.

TUDELA ARANDA<sup>700</sup> lo convierte en principio doctrinal del Derecho del Turismo remarcando otra circunstancia que ha influido en el desarrollo de los órganos consultivos en el ámbito turístico: el carácter multidisciplinar de esta materia. El número de materias que

---

<sup>697</sup> CORCHERO PÉREZ, M. : *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Madrid, 2008, pp. 223-224.

<sup>698</sup> TORNOS MÁS, J.: “El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, pp. 105- 136.

<sup>699</sup> LAVILLA ALSINA, F.: “La Administración consultiva del Estado”, *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, ÁLVAREZ DE CONDE, E. (Coord.) et al, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1998, pp. 469 -476.

<sup>700</sup> TUDELA ARANDA, J.: *Lecciones de derecho del turismo*. GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dir.) y PETIT LAVALL, M<sup>a</sup> V. (Coord.) Ed. Tirant Lo Blanch 2000, pp. 75-76.

confluyen en el sector turístico configuran otra de las ideas clave de esta actividad, la transversalidad. En mayor o menor medida, existen diversos sectores administrativos ligados al turismo, lo que resulta determinante para la composición de tales órganos, en los que estarán presentes representantes de todos estos sectores.

La participación es un Principio rector de la nueva Administración Turística autonómica, de modo que prácticamente todas las legislaciones prevén numerosos órganos de carácter consultivo, dentro de cuyas finalidades se contempla el hacer efectivo el Principio de participación. Por ello se potencian, dentro de la organización de la Administración Turística, los órganos tendentes a facilitar la participación de todos los sectores implicados en la actividad turística, ya sean públicos o privados.<sup>701</sup> La composición de estos órganos de carácter público-privado, suele variar, generalmente con presencia tanto de las Administraciones Públicas implicadas como de representantes del sector privado, si bien habitualmente se suele componer de una mayoría de representantes de la Administración.

Con relación a sus competencias, estas tampoco son uniformes, y generalmente, estos órganos son de carácter consultivo, asesorando al Ministerio en materia de turismo, es decir, con relación a cuestiones sobre la promoción, coordinación, creación e implementación de los planes y programas de desarrollo turístico. Sus decisiones tienen un valor indicativo, y no suelen tener carácter vinculante.

En el derecho comparado, también inspirados en el Principio de participación, existen variadas tipologías de órganos de carácter consultivo.

#### **II.2.3.1.1. ORGANOS CONSULTIVOS ESTATALES.**

Un organismo especialmente interesante es el Consejo Español de Turismo (CONESTUR), regulado por el Decreto 719/2005, de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de

---

<sup>701</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de turisme*, núm.51, 2012, pp. 83-107.

Turismo.<sup>702</sup> Es un ejemplo de la participación conjunta de las Administraciones Públicas implicadas y de los agentes sociales, de colaboración entre responsables públicos y representantes del sector privado.<sup>703</sup> Se trata de un órgano colegiado, asesor y consultivo, adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la Secretaría General de Turismo, con el objeto de favorecer la participación de las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia y de los empresarios, trabajadores y profesionales que inciden en la actividad turística, en el seguimiento de las políticas turísticas en España, así como en las actividades propias de la Administración Turística del Estado.

En concreto, según el artículo 2 del Real Decreto 719/2005 de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de Turismo, el Consejo Español de Turismo se configura como un foro de diálogo, participación y colaboración, con el fin de impulsar iniciativas del sector turístico español en relación con los temas que les afecten, potenciando la cooperación entre la iniciativa pública y privada en materia de turismo.<sup>704</sup>

El Consejo Español de Turismo (CONESTUR) refunde en un solo órgano colegiado las funciones que anteriormente se desdoblaban entre el Consejo Promotor y el Observatorio de

---

<sup>702</sup> Decreto 719/2005, de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de Turismo (Boletín Oficial del Estado nº 175, de 23 de Julio de 2005, págs. 26357 y ss.).

<sup>703</sup> Como recoge el art. 3 del Decreto 719/2005 en concreto, corresponderán al Consejo Español del Turismo las siguientes funciones: “a) Emitir informe sobre los criterios básicos y líneas generales de los planes y programas dirigidos a la mejora de los sectores, productos y destinos turísticos españoles. b) Emitir informe preceptivo sobre los criterios básicos y líneas generales de los proyectos de planes y programas de promoción y apoyo a la comercialización exterior del turismo español y, en concreto, informar previamente los planes de objetivos de la promoción exterior del turismo español. c) Proponer iniciativas y acciones para la mejor promoción exterior del turismo español y para la mayor eficiencia y optimización de la cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado, con el objetivo de contribuir a la mejor comercialización de los productos y destinos turísticos españoles. d) Proponer prioridades de actuación a las Administraciones públicas con competencias en materia turística y definir las líneas de investigación de interés para el sector turístico. e) Elaborar informes sobre la situación general del sector y sobre la evolución de necesidades y demandas. f) Ser informado sobre todas aquellas actuaciones y programas que incidan en el sector turístico. g) Difundir los análisis y estudios que apruebe. h) Informar sobre cualquier otro asunto a propuesta de sus miembros.”

<sup>704</sup> Presidido por el Ministro del ramo, y bajo la vicepresidencia del Secretario de Estado de Turismo, tienen la condición de miembros natos el Director de TURESPAÑA y los diecinueve representantes de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla; y de miembros electivos, cuatro en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias, ocho en representación del sector empresarial, seis en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, cuatro representantes de las dos organizaciones sindicales más representativas, y nueve representantes nombrados por el Ministro entre personas con especial preparación técnica y reconocido prestigio.

Turismo. El Consejo Español de Turismo, creado mediante Real Decreto 719/2005, de 20 de junio, ha supuesto la supresión del Consejo Promotor del Turismo<sup>705</sup> y del Observatorio del Turismo<sup>706</sup>. BLANCO HERRANZ<sup>707</sup> consideraba que entre los órganos consultivos estatales más importantes en materia turística al Consejo Promotor del Turismo y al Observatorio del Turismo.

Siguiendo con el Principio de Colaboración, se crea la Conferencia Sectorial de Turismo, institucionalizada mediante el Acuerdo de 29 de noviembre de 1994, adoptado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Es un órgano de cooperación, de composición multilateral y de ámbito sectorial, que reúne a miembros del gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos, en representación de las administraciones de las Comunidades Autónomas.

La Comisión Interministerial del Turismo fue creada por el Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, y modificada por el Real Decreto 248/1997, de 21 de febrero y por el Real Decreto 2391/2004, de 30 de diciembre para promover y coordinar la acción de los servicios de la administración del Estado y entidades públicas de ellas dependientes o vinculadas, que desarrollen planes y proyectos con repercusión directa en el turismo, cuando su complejidad exija la concurrencia de acciones para definir medidas de ordenación básica del sector y fomentar el turismo en España.

En opinión de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>708</sup>, la cooperación con las Comunidades Autónomas, entendida en el más amplio sentido institucional, ha de ser uno de los objetivos

---

<sup>705</sup> El Consejo Promotor del Turismo se definía como instrumento para que todos los intereses, públicos y privados, participasen en la configuración de los productos turísticos españoles y en las políticas de promoción y comercialización en el exterior. Creado por Real Decreto 328/1995, de 3 de marzo, por el que se crea el Consejo Promotor del Turismo.

<sup>706</sup> Creado por Real Decreto 1116/1998, de 8 de junio, por el que se crea el Observatorio del Turismo. El Observatorio de Turismo pretendía reforzar la colaboración entre el sector público y el privado a través de un foro de debate sobre las tendencias de futuro del turismo.

<sup>707</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español”, *Estudios turísticos*, núm. 137, 1998, pp. 67-86.

<sup>708</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”. *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 33.

fundamentales en materia turística. Se establece como una filosofía de colaboración mutua a través de políticas activas de ejecución coordinada a todos los niveles e instrumentada principalmente alrededor de la Conferencia Sectorial de Turismo, cuyo fin es asegurar la coherencia necesaria entre las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, así como la colaboración entre las mismas en el ámbito de sus respectivas competencias.

De esta Conferencia Sectorial han surgido distintas iniciativas como ayudas para las pequeñas y medianas empresas turísticas o incluso el propio Plan Futures. Otra técnica de articulación entre las distintas Administraciones es la celebración de convenios de colaboración en los términos previstos en la Ley 30/1992. Estos convenios se han celebrado tanto con Administraciones autonómicas como locales y se refieren a diversas materias entre las que destacan los programas de excelencia turística.

Dentro de la organización de la Administración General del Estado, corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado en materia de turismo, y el Organismo Autónomo Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), dedicado a actividades de promoción turística en los mercados internacionales y a la gestión y explotación de determinados establecimientos turísticos. Asume funciones de estudio y asesoramiento, así como de coordinación entre los distintos Departamentos Ministeriales, la Comisión Interministerial de Turismo, en la que se integran representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, Interior, Fomento, Medio Ambiente, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales, y finalmente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La participación de los distintos sectores administrativos, económicos y sociales afectados se canaliza a través del Observatorio del Turismo, del que forman parte representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores y usuarios, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, medios de comunicación social, Universidades y Escuelas públicas y privadas de Turismo.

### II.2.3.1.2. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONOMICOS.

BLANCO HERRANZ<sup>709</sup> constata que, como fórmula de participación y colaboración entre la Administración autonómica y el sector turístico, en diez de las diecisiete Comunidades Autónomas existe un órgano de carácter consultivo y asesor en materia turística. Según TUDELA ARANDA<sup>710</sup> las funciones de los órganos autonómicos son equivalentes a las de su homólogo estatal, aunque respecto a su composición y funcionamiento considera que “no se adecua totalmente a la complejidad de las relaciones público-privadas existentes en el ámbito turístico, percibiéndose un desarrollo –cuantitativo y cualitativamente– superior en el ámbito estatal.”

Las propias Leyes autonómicas de Ordenación del turismo los crean y los regulan. Estos órganos adscritos a las Consejerías o Departamentos con competencia en la materia turística, se suelen denominar Consejo de turismo o Consejo Asesor o Consejo Consultivo de Turismo. De esta forma, se encuentra el Consejo Andaluz del Turismo, el Consejo de Turismo de Aragón, el Consejo Asesor de Turismo de las Islas Baleares<sup>711</sup>, el Consejo de Turismo de Cantabria<sup>712</sup>, el

---

<sup>709</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Los principios generales del derecho del Turismo”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp. 127 y ss.

<sup>710</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de derecho del turismo* / coord. por María Victoria Petit Lavall, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 41-80.

<sup>711</sup> Ley 8/2012, de 19 julio, de turismo de las Islas Baleares, Artículo 11. Consejo Asesor de Turismo de las Illes Balears. El Consejo Asesor de Turismo de las Illes Balears es un órgano colegiado consultivo de la administración turística del Gobierno de las Illes Balears, con las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento que se determinen reglamentariamente. Entre sus miembros figurarán necesariamente representantes de los agentes sociales y del sector económico-empresarial, así como de los consejos insulares, de los ayuntamientos y de otros grupos o entidades de interés no productivos directa o indirectamente ligados con el turismo.

<sup>712</sup> Ley 5/1999, de 24 marzo, de ordenación del turismo de Cantabria Capítulo IV. Consejo de Turismo de Cantabria Artículo 9. Naturaleza y competencias 1. El Consejo de Turismo de Cantabria es un órgano colegiado de carácter consultivo en materia de ordenación y fomento del turismo, adscrito a la Consejería competente en materia de turismo. 2. Corresponde al Consejo de Turismo de Cantabria: a) Elevar propuestas a la Consejería competente en materia de turismo y, a través de ésta, a otros órganos competentes en materia de turismo, sobre cuestiones de esta naturaleza. b) Asesorar, a petición de la Consejería, sobre las actividades de ordenación, promoción y fomento de la oferta turística. c) Dictaminar sobre las cuestiones de índole turística que le sean sometidas por la citada Consejería. d) Cuantas otras funciones de carácter consultivo considere convenientes someter a este órgano la Consejería competente en materia de turismo. Artículo 10. Composición 1. La composición, organización y bases de funcionamiento del Consejo de Turismo de Cantabria se determinará reglamentariamente. En todo caso estarán representados en él, la Administración autonómica, la



Consejo Gallego de Turismo, el Consejo Asesor Regional de Murcia<sup>713</sup>, el Consejo Regional de Turismo de Canarias<sup>714</sup> y el Consejo de Turismo de Extremadura<sup>715</sup>.

En el caso del Consejo Andaluz del Turismo, PRADOS<sup>716</sup> lo considera como un órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración turística autonómica, integrado, además de

---

empresa «Sociedad de Turismo de Cantabria, SA», los agentes económicos y sociales del sector turístico, las asociaciones de consumidores y usuarios del sector turístico, las Cámaras de Comercio, así como las entidades locales. 2. El régimen de funcionamiento del Consejo de Turismo de Cantabria se ajustará a las normas contenidas en el artículo 44 de la Ley de Cantabria 2/1997, de 28 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración.

<sup>713</sup> Derogado por la Ley de Turismo de la Región de Murcia, Ley 12/2013, de 20 diciembre, Disposición Derogatoria Segunda. 1. Quedan derogados el Decreto 11/1999, de 12 de marzo, regulador del Consejo Asesor Regional de Turismo, y el Decreto 133/2004, de 23 de diciembre, que lo modifica.

<sup>714</sup> Ley de Turismo de Canarias, Ley 7/1995, de 6 abril, contempla en su Capítulo IV. Consejo Regional de Turismo Artículo 11. Naturaleza, composición y funciones del Consejo Regional de Turismo. 1. El Consejo Regional de Turismo es el órgano de asesoramiento y consulta del Gobierno de Canarias en materia turística. 2. Son funciones propias del Consejo Regional de Turismo: a) Evacuar los informes y consultas que, en materia turística, le sean solicitados por cualesquiera de las Administraciones públicas de Canarias. b) Ser oído en el trámite de audiencia en los Planes sectoriales de interés general. c) Hacer sugerencias a las Administraciones públicas de Canarias en cuanto a la adecuación del sector turístico. d) Elaborar un informe anual sobre la situación turística de Canarias. e) Cualquier otra que reglamentariamente se le atribuya. 3. El Gobierno de Canarias regulará, la composición, organización y funcionamiento del Consejo Regional de Turismo, que estará adscrito a la Consejería competente en materia turística. En su composición estarán debidamente representados los agentes económicos y sociales de la Región, junto a las Administraciones públicas competentes.

<sup>715</sup> Ley de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, Ley 2/2011, de 31 enero, Artículo 8. Consejo de Turismo de Extremadura 1. El Consejo de Turismo de Extremadura, adscrito a la Consejería competente en materia de turismo, es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia turística. 2. En particular, le corresponde: a) Emitir los informes y evacuar las consultas que en materia turística le sean solicitados por cualquiera de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. b) Conocer la Planificación Turística y proponer cualquier acción que pueda contribuir al fomento, la promoción, la competitividad y el desarrollo del sector turístico en la Comunidad Autónoma de Extremadura. c) Proponer las modificaciones que considere convenientes en materia de ordenación de establecimientos turísticos, al efecto de adecuar las características técnicas de estos a la realidad económica y social, manteniendo los máximos niveles de calidad. d) Proponer cuantas iniciativas considere oportunas en el ámbito de sus competencias. 3. El Consejo será presidido por la persona titular de la Consejería con competencia en materia de turismo y estará compuesto, en todo caso, por representantes de los siguientes ámbitos: a) Las Consejerías de la Junta de Extremadura competentes en materias afectadas por el turismo. b) Asociaciones empresariales más representativas de cada sector de actividad turística. c) Asociaciones de Consumidores y Usuarios más representativas. d) Sindicatos con mayor representatividad del sector. e) Otras Administraciones Públicas con competencia en materia de turismo, en particular Ayuntamientos, Mancomunidades Integrales y Diputaciones Provinciales. f) Cámaras de Comercio de Extremadura. g) Grupos de Acción Local y/o Asociaciones de Desarrollo Local. h) Universidad de Extremadura. 4. Tanto la Administración como el sector podrán designar personas conocedoras y expertas de la materia turística como miembros del Consejo en la proporción que se determine reglamentariamente. 5. La organización y funcionamiento del Consejo se determinará reglamentariamente. Consejo Consultivo de Extremadura, se rige por la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura.

las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, por representantes de las entidades locales andaluzas.<sup>717</sup> En desarrollo del artículo 10.1 de la Ley del Turismo, se aprobó el Decreto 21/2002, de 29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Turismo.<sup>718</sup> Por Orden de 18 de octubre de 2002, se aprobó el Reglamento de Régimen Interior de este órgano consultivo, que fue adoptado por el Pleno del mismo, en sesión celebrada el 15 de octubre de 2002, por mayoría absoluta<sup>719</sup>.

De igual forma, en Aragón nace el Consejo Consultivo de Turismo<sup>720</sup>, integrado por expertos de reconocido prestigio en el mundo del turismo y con la finalidad de definir estrategias turísticas que faciliten la consolidación y expansión de la industria turística.<sup>721</sup>

---

<sup>716</sup> PRADOS PRADOS, S.: “Aspectos generales de la ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo.” *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, coord. por Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió, Santiago Prados Prados, 2008, pp.81-114.

<sup>717</sup> Artículo 7 de la Ley 13/2011, de 23 diciembre, de la Ley de turismo de Andalucía. El Consejo Andaluz del Turismo. 1. Sin perjuicio de la existencia de otros órganos consultivos de carácter general, el Consejo Andaluz del Turismo es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo. 2. En el Consejo Andaluz del Turismo estarán representadas las entidades locales andaluzas a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Asimismo, formarán parte del citado Consejo las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores y usuarios más representativas, así como aquellas otras que se establezcan reglamentariamente. 3. Su organización y régimen de funcionamiento se establecerán reglamentariamente, pudiendo crearse comisiones de acuerdo con lo que se disponga en sus normas de régimen interior.

<sup>718</sup> Este órgano fue regulado ya por el Decreto 25/1980, de 15 de septiembre, por el que se crea el Consejo de Turismo de Andalucía, modificado en su estructura orgánica y funciones por el Decreto 155/1982, de 13 de octubre; normas derogadas por el referido Decreto 21/2002.

<sup>719</sup> Por Resolución de la misma fecha de 18 de octubre de 2002, se dio publicidad al Acuerdo de 15 de octubre de 2002, del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo, por el que se delegan funciones en la Comisión Permanente, todas las funciones enumeradas en el artículo 2.º del Decreto 21/2002, así como la prevista en el artículo 3.3 del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

<sup>720</sup> Artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 abril texto refundido de la ley de ordenación del turismo de Aragón. Consejo del Turismo de Aragón. 1. El Consejo del Turismo de Aragón es el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en relación con el turismo, así como de participación del sector turístico en el desarrollo de la política turística aragonesa. 2. Son funciones del Consejo del Turismo de Aragón: a) Emitir cuantos informes y consultas le sean requeridos por el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo. b) Conocer el cumplimiento y ejecución de la planificación turística. c) Elaborar informes sobre la situación turística de Aragón. d) Facilitar la incorporación de la iniciativa privada y social al diseño y seguimiento de la política turística de la Comunidad Autónoma. e) Proponer sugerencias, iniciativas y actuaciones que puedan contribuir a la mejora de la planificación, fomento y desarrollo del sector turístico. f) Cualesquiera otras que le atribuya esta Ley o que reglamentariamente se determinen. 3. Reglamentariamente, se determinará la composición, organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón, en el que estarán representados, en todo caso, los

En Galicia, el Consejo Regulador del Turismo de Galicia se creó en la Ley 14/2008, si bien no llegó a entrar en funcionamiento. En la nueva regulación se crea el Consejo del Turismo de Galicia<sup>722</sup> como órgano de asesoramiento en materia de turismo, con unas funciones consideradas básicas para el desarrollo turístico de Galicia. La composición del nuevo órgano, con un máximo de veinticinco vocales, permite una mayor participación tanto de las administraciones públicas con competencias en materia turística o en otras estrechamente vinculadas a la misma como de las asociaciones más representativas del sector turístico, sindical y de protección al consumidor y usuario.

### **II.2.3.2. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN: LA EMPRESA PÚBLICA ESTATAL Y LAS EMPRESAS TURÍSTICAS AUTONOMICAS**

---

departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma cuyas competencias tengan relación con el turismo, las entidades locales, los centros de iniciativas turísticas, las organizaciones empresariales y sindicales representativas del sector turístico y las entidades no lucrativas entre cuyos fines figure la promoción turística, la defensa de los consumidores y usuarios o la conservación del patrimonio natural o cultural.

<sup>721</sup> SALGADO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la comunidad autónoma de Aragón: una propuesta” *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*. Dir.TUDELA ARANDA. 1997, pp.118 y ss.

<sup>722</sup> Ley 7/2011, de 27 octubre, de ordenación del turismo de Galicia, Artículo 7. Consejo del Turismo de Galicia 1. Se crea el Consejo del Turismo de Galicia, adscrito a la consejería competente en materia de turismo, como órgano colegiado y de asesoramiento, apoyo y propuesta para los asuntos referidos a la ordenación, promoción, fomento y desarrollo del turismo. 2. Son funciones del Consejo del Turismo de Galicia: a) Informar, con carácter previo a su aprobación, las disposiciones reglamentarias que se dicten en desarrollo de la presente ley. b) Evacuar los informes y consultas que, sobre planes y proyectos en materia turística, le sean solicitados por cualquiera de las administraciones públicas de Galicia. c) Informar con carácter preceptivo los planes sectoriales de interés general. d) Hacer sugerencias a las administraciones públicas de Galicia en cuanto a la adecuación del sector turístico a la demanda turística y la realidad social. e) Elaborar un informe anual sobre la situación turística de Galicia. f) Proponer líneas de investigación y estudio sobre cuestiones de interés para el turismo de Galicia. g) Cualesquiera otras que reglamentariamente se le atribuyan o deleguen. 3. El Consejo del Turismo de Galicia estará integrado por una presidenta o presidente, una vicepresidenta o vicepresidente y un número máximo de veinticinco vocales, que representarán a las administraciones públicas con competencias en materia turística, las organizaciones más representativas del sector turístico, sindical y de protección al consumidor y usuario y aquellas otras instituciones públicas o privadas que se determinen reglamentariamente. 4. El régimen de elección de los miembros del consejo, la organización y el funcionamiento interno serán objeto de desarrollo reglamentario. Se procurará en este órgano la composición de género equilibrada según lo previsto en la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, y en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El turismo es un sector propicio a la colaboración entre el sector público y el sector privado. Y como afirma TUDELA ARANDA<sup>723</sup>, la razón fundamental para la búsqueda de fórmulas de colaboración es la naturaleza interdisciplinar de la actividad turística y la multiplicidad de intereses en juego, algunos de ellos contrapuestos, lo que exige un esfuerzo por el diálogo.

Mientras el sector privado se encarga generalmente de ofertar los servicios turísticos, las Comunidades Autónomas asumen la ordenación de las actividades turísticas, planificando el sector con un carácter general y/o sectorial, mediante la promoción y fomento de los recursos turísticos. De esta forma, han surgido numerosas empresas públicas, con diversa participación del capital privado, y cuya gestión se pretende ágil, por lo que suele ser ambigua, en cuanto empresa que se rige por las normas del derecho privado, y en la mayoría de los casos emplea las prerrogativas del derecho administrativo. Así, surge la pionera empresa pública TURMADRID, S. A., siendo su órgano responsable la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura<sup>724</sup> y la Sociedad Regional de Turismo, ASTURDATA, en el Principado de Asturias<sup>725</sup>.

Dado el carácter eminentemente privado de la actividad turística, las Administraciones desarrollan una mínima actividad de prestación; sin embargo, existen excepciones. Junto a la publicación del Derecho Privado, TUDELA ARANDA<sup>726</sup> advierte otra tendencia de signo contrario: la huida de las Administraciones Públicas hacia el Derecho Privado, abandonando el Derecho Administrativo y las potestades exorbitantes que éste regula para lograr mayor agilización en la gestión.

---

<sup>723</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, 2000, pp. 75-76.

<sup>724</sup> Normativa aplicable Decreto 113/2012, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura (BOCM núm. 256, de 26 de octubre). Decreto 109/2012, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 238, de 5 de octubre).

<sup>725</sup> En el Principado de Asturias, la Sociedad Regional de Turismo (ASTURDATA) funciona como una central de reservas de casonas asturianas y de información turística del Principado.

<sup>726</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La ley de turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística” *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Cortes de Aragón, 2006, pp.26 y ss.

Según RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>727</sup>, el fenómeno de huida del Derecho administrativo hacia el Derecho privado se manifiesta en la creación de personalidades instrumentales que coadyuvan a que la Administración cumpla con eficacia sus fines. La empresa pública en el sector turístico refleja la relación entre las normas públicas y el ejercicio privado, y las normas privadas y el actuar público. De esta forma, las Comunidades Autónomas acuden a la empresa pública por la flexibilidad en la gestión de proyectos turísticos, pero siendo un momento de declive del intervencionismo público del sector público, también se propician las privatizaciones.

Es ya tradicional que en el sector turístico se multipliquen las empresas públicas, sobretodo, como subraya FERNÁNDEZ GONZÁLEZ<sup>728</sup> respecto a iniciativas relacionadas con el interés público, como el desarrollo de “zonas en declive” con la escusa de una mayor eficacia en la gestión administrativa. La tendencia generalizada ha sido la creación de personificaciones instrumentales, cuyo régimen jurídico no dispone de las prerrogativas unilaterales y exorbitantes que justifican la regulación de los controles, y tampoco del ejercido de su propio régimen jurisdiccional, el contencioso-administrativo.

Estas personificaciones instrumentales desarrollan su actividad con sometimiento a las normas de Derecho Privado, de ahí que la doctrina hablase de huida de las Administraciones Públicas al Derecho Privado, fenómeno de especial incidencia en el sector turístico. No existe diferencia entre el régimen jurídico de estas empresas mercantiles de titularidad pública con forma de sociedad anónima y el de las sociedades anónimas constituidas por operadores turísticos privados.

---

<sup>727</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación administrativa*, vol. N° 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 27 y ss.

<sup>728</sup> FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A.: “Actividad de fomento: las empresas públicas de turismo”, vol. MELGOSA ARCOS, ; *Jornadas sobre Derecho y Turismo, Derecho y turismo: actas de las III Jornadas, Ávila, noviembre de 1996*, Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.pp.

El caso más singular es el valenciano, con la 'Agència Valenciana del Turisme'<sup>729</sup>. Las funciones administrativas de la Generalidad de la Comunidad Valenciana con anterioridad a la Ley de turismo de 2007 se ejercían a través de una personificación instrumental que se regía por las reglas del Derecho Privado, y que recibía el nombre de Agencia Valenciana de Turismo.

En Andalucía se creó la empresa pública "Turismo Andaluz, Sociedad Anónima", con funciones de información y potenciación del sector turístico andaluz, funciones que hasta entonces desempeñaban las Oficinas de Información Turística de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, como regulaba el Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, (BOJA 20 Julio).<sup>730</sup>

De forma análoga se crea la Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, TURGALICIA, S.A., también conocida como Turismo de Galicia, que ha sido sustituida por la Agencia de Turismo de Galicia, por Decreto 196/2012, del 27 de septiembre, por el que se crea la Agencia de Turismo de Galicia.<sup>731</sup>

---

<sup>729</sup> El Decreto 209/2004, de 8 de octubre, del Consell de la Generalitat, aprueba el Reglamento de la 'Agència Valenciana del Turisme. (DOCV 13 Octubre).

<sup>730</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: "Las oficinas de turismo: concepto, organización y funciones". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 30, 2007, págs. 371-396.

<sup>731</sup> A la Agencia de Turismo de Galicia le corresponde las siguientes funciones: La planificación de la política de ordenación y inspección, fomento y competitividad del turismo dentro de la Comunidad Autónoma, determinando las líneas de actuación de política turística, equilibradas y sostenibles, que deben regir en el territorio gallego. La elaboración y propuesta de normativa en las materias de su competencia. La dirección y coordinación de las actuaciones que puedan tener incidencia en materia de turismo que se desarrollen en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma. La instauración de canales efectivos de comunicación con otros organismos locales, provinciales y de la Administración central y otras administraciones, así como con el sector privado. El desarrollo y gestión de planes integrales de turismo para aplicar en los geodestinos y/o establecimientos turísticos, apostando por la innovación, calidad y sostenibilidad de los productos turísticos que configuren el portafolio de productos turísticos de Galicia. El aprovechamiento y potenciación de los recursos turísticos de Galicia mediante la promoción, publicidad, relaciones públicas y otras acciones de notoriedad, tanto en el interior de Galicia como en el resto de España y en el exterior, sin perjuicio de las competencias de la Administración central del Estado. La coordinación, el impulso, la gestión y la ejecución de las actividades de promoción turística interior y exterior públicas y público-privadas. Las labores de información turística tanto a nivel nacional como internacional, directamente o a través de convenios y conciertos con instituciones públicas y privadas para la creación, coordinación y desarrollo de estas acciones de información y promoción turística interior y exterior. Directamente o a través de la S.A. de Gestión del Plan Xacobeo, la dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la puesta en valor cultural y turístico del Camino de Santiago, su promoción, la gestión de la imagen corporativa del Xacobeo y de la red de albergues, y el mantenimiento y conservación de los caminos y su señalización,

En la Región de Murcia el Instituto de Fomento de la Región de Murcia (INFO) creó la empresa pública “Región de Murcia Turística, S.A.”, para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A. (SEGITTUR).

En Cantabria se constituye la empresa pública CANTUR S.A. (Sociedad Regional Cántabra de Promoción Turística) ha venido contribuyendo con su labor dinamizadora, al despegue turístico de distintas zonas de Cantabria y al aprovechamiento de sus recursos turísticos. Inicialmente lo hizo con un concepto de deportes de montaña y, después, atendiendo a las nuevas tendencias del mercado, con el deporte del golf, el ecoturismo y la cultura.<sup>732</sup>

En Canarias se creó la S.A. Promoción del Turismo Naturaleza y Ocio (SATURNO)<sup>733</sup>, así como los organismos Congress Bureau Maspalomas y Congress Bureau Tenerife Sur.<sup>734</sup>

---

así como cualquier otra acción que redunde en beneficio del Camino de Santiago. La coordinación de la participación de la Comunidad Autónoma en las exposiciones universales. Dirigir y coordinar las actuaciones relativas al análisis, estudio, conocimiento y estadísticas en el campo turístico, así como el desarrollo de tareas de investigación, innovación y desarrollo tecnológico en el campo del turismo, sin perjuicio de otros organismos con competencias en estas materias. El impulso de la competitividad del sector turístico privado, fomentando la mejora de la gestión interna de las empresas turísticas, el I+D+i, la cooperación entre empresas y la formación. La aplicación de los mecanismos necesarios para mejorar las estructuras y los fundamentos de la formación profesional turística. La formación de formadoras o formadores vinculados a los estudios turísticos, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, así como la formación continua de los trabajadores del sector turístico, sin perjuicio de las competencias que les puedan corresponder a otros organismos. Cualquier otra actividad orientada a mejorar la posición del sector turístico de Galicia en el marco español y internacional. El ejercicio de la función estadística de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de turismo, en el marco previsto en el artículo 44 de la Ley 9/1988, del 19 de julio, de estadística de Galicia. Todas las operaciones que sean preparatorias, auxiliares o complementarias de las mencionadas.

<sup>732</sup> La sociedad CANTUR ha ido dando vida a sucesivos proyectos, contribuyendo a difundir la región y sus atractivos naturales, históricos y etnográficos. Hoy en día cuenta con dos campos de golf, uno de los teleféricos más altos de Europa y un hotel-refugio a más de 2.000 metros en los Picos de Europa. Cabárceno, un lugar único en Europa, a sólo 20 kilómetros de Santander, ofrece un sorprendente mundo de naturaleza. CANTUR reúne la más extraordinaria oferta de establecimientos orientados al turismo en la naturaleza de Cantabria.

<sup>733</sup> La Sociedad Anónima de Promoción Del Turismo Naturaleza y Ocio SATURNO es una empresa constituida el 01/01/1990 en Palmas de Gran Canaria. La empresa pública de promoción del turismo, naturaleza y ocio (SATURNO) sigue dando pérdidas a las arcas de Canarias. Aunque el gobierno regional reanunció la supresión hace un año, la entidad aún mantiene cierta actividad. Saturno debió cerrar el último ejercicio con unos números rojos de 160.000 euros, sin embargo, estos ascendieron a 760.000 euros más. La razón de este incremento está en la serie de cuestiones judiciales que la cía. ha de afrontar. Saturno apenas ingresó en sus cuentas poco menos de 42.000 euros durante el último ejercicio, mientras

Respecto a la SA de Promoción del Turismo, la Naturaleza y el Ocio (SATURNO), en la actualidad se promueve su definitiva disolución.<sup>735</sup> La actividad de SA de Promoción del Turismo, Naturaleza y Ocio SATURNO era la adquisición, tenencia y disposición, por cualquier título y modalidad, de acciones, participaciones o cuotas, según corresponda, de cualesquiera sociedades o entidades, civiles o mercantiles, nacionales o no.<sup>736</sup>

Debe reseñarse otra tendencia de clara proyección en el sector turístico como es la publicación del derecho privado. Como afirma RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ<sup>737</sup>, la difícil delimitación entre lo público y lo privado en el ámbito turístico se pone de manifiesto cuando en ocasiones las Administraciones Públicas ejercen la potestad reglamentaria para regular el sector, o ejercen la potestad sancionadora o desarrollan una actividad arbitral y también estas Administraciones son una parte más del vínculo o negocio jurídico que se celebra entre las partes.

Se ha de matizar que el Derecho turístico reconoce que el sector público, en supuestos especiales, puede asumir la gestión y explotación de las actividades y servicios turísticos. Como

---

que acarreo unos gastos que superaron los 800.000 euros. ABC (13/01/2014) <http://www.abc.es/local-canarias/20140127/abci-empresas-zombi-canarias-201401232003.html>

<sup>734</sup> El consejo de gobierno de canarias anunció el 10/01/13 que la comunidad autónoma culmina la disolución de cuatro empresas públicas: SATURNO, Tindaya, Congress Bureau Maspalomas y Tenerife Sur EL DIA (11/01/2013). Según El Economista (30/01/2012): el Gobierno de Canarias tiene previsto antes de abril del corriente cerrar hoteles escuela de Canarias (HECANSA) y las empresas que se dedican a la gestión del suelo GESTUR Tenerife y GESTUR Las Palmas. Esta es una de las conclusiones que aparecen en la propuesta de recorte de las sociedades mercantiles públicas dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias. Las medidas incluyen además la culminación de los procesos de disolución de la sociedad anónima de promoción del turismo, naturales y ocio, del Canarias Congress Bureau Maspalomas y del Canarias Congress Bureau Tenerife Sur.

<sup>735</sup> Según el periódico El día (25/03/2011): el Gobierno de canarias recortará en 96 millones el gasto de las 30 cías. públicas que posee, 6 de las cuales prevé suprimir, mediante un plan de ajuste, plan de medidas de disciplina presupuestaria, que aprobó el 24/03/11. Entre las sociedades y fundaciones afectadas por el proceso de disolución son las fundaciones canarias para la promoción educativa, para el conservatorio superior de música de canarias, para la prevención e investigación de las drogodependencias y de las Entidades Públicas Canarias Congress Bureau Maspalomas Gran canaria, SA y Canarias Congress Bureau Tenerife Sur, SA.

<sup>736</sup> Curiosamente, el pleno del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana aprobó el 01/10/10 por unanimidad la venta de las 3.235 acciones que este Ayuntamiento posee en la Sdad. Canarias Congress Bureau Maspalomas SA, propietaria de EXPOMELONERAS, a la empresa pública SATURNO SA, por un valor de 607.975 euros. Dicho capital se destinará a la adquisición de suelo. La provincia (02/10/2010)

<sup>737</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, op.cit., pp. 369–406.



cita ARCARONS SIMON<sup>738</sup>, es el caso de la entidad pública empresarial tradicional Paradores de Turismo de España, S.A., empresa pública que presta servicios de alojamiento hotelero. CASTEL GAYAN<sup>739</sup> afirma que esta asunción puede ser o por decisión discrecional, citando el caso del subsector de alojamientos a través de la sociedad estatal “Paradores de Turismo de España, S.A.”, cuya finalidad es la explotación y gestión de una red de establecimientos del Estado.

### **II.2.3.3. LA CREACIÓN DE PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES REGULADAS POR EL DERECHO PRIVADO.**

A principios del Siglo XX, la Administración del Estado en España constituye el primer órgano de turismo. Anteriormente, concretamente en 1902, se crea en San Sebastián el Centro de Iniciativas Turísticas bajo el patronazgo del Casino de esta ciudad. Pero es en 1905 cuando el Conde de Romanones, Álvaro de Figueroa, crea la Comisión Nacional de Turismo. La Comisión Nacional de Turismo fue creada por Decreto del Rey Alfonso XIII, de 6 de octubre de 1900, primera institución administrativa española que surge dando respuesta a la necesidad de promover el mercado turístico en nuestro país, a iniciativa del Ministerio de Fomento.

Según MARTÍNEZ ALCUBILLA<sup>740</sup> las Comisiones eran “entidades establecidas para ilustrar o auxiliar a la Administración Central- provincial o municipal en otros casos- sobre asuntos de interés o que requirieran un estudio detenido, preparación o especial competencia”. La creación de este órgano supuso un hito ya que fue uno de los primeros organismos oficiales de turismo que se instituyen en Europa

---

<sup>738</sup> ARCARONS SIMÓN, R.: *Manual de Derecho Administrativo Turístico*. Ed. Síntesis. Madrid 1994, pp. 63 y ss. Paradores de Turismo SA es el resultado de la transformación del antiguo organismo autónomo Administración Turística Española en una Sociedad Estatal de las previstas en el apartado 1a del artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, Ley 4/90 de Presupuestos Generales del Estado. Paradores de Turismo de España SA tiene como finalidad la gestión y explotación de la red de establecimientos e instalaciones turísticas del Estado, así como la realización de otras actividades relacionadas con los objetivos del Instituto de Turismo de España (Turespaña) que este Instituto pueda asignarle.

<sup>739</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de turisme*, núm.51, 2012, pp. 83-107.

<sup>740</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de Administración Española*, 6a edición, Tomo III, Madrid, 1915, pp. 846 y ss.

Como señala FERNÁNDEZ FUSTER<sup>741</sup>, en 1911 se sustituye la Comisión Nacional de Turismo por la Comisaría Regia de Turismo, por iniciativa de la Sociedad de Atracción de Forasteros de Barcelona. Su impulsor fue Canalejas. Este nuevo organismo pasa a depender del Departamento de Presidencia del Gobierno y fue considerado clave en la estructuración y planificación de la incipiente actividad turística y, de alguna manera, sirvió para normalizar y sentar los principios básicos del Sector. En general, puede afirmarse que a partir de aquí se inicia el impulso a la actividad turística.<sup>742</sup>

En 1910 se fundó en Francia la primera “Office National de Tourisme”, y en el mismo año en Austria instauró el “Freunderverkehrministerium”. En el resto de Europa se crearon en posteriores fechas organismos administrativos turísticos: en Suiza, en 1918 se abre la primera “Office National Suisse de Tourisme”<sup>743</sup>

#### **II.2.3.3.1. PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES, PATRONATOS Y CONSORCIOS.**

Las entidades locales utilizan las formas de gestión de los servicios públicos, tanto directa como indirecta para la efectiva realización de sus competencias, y especialmente, para la realización de actividades económicas que prevé la legislación de régimen local.

Las fórmulas gestoras de servicios públicos locales, en sentido estricto, solo pueden ser las consideradas en el artículo 85.2 LRBRL.<sup>744</sup> Pese a ello, existen otras fórmulas que conllevan la

---

<sup>741</sup> FERNÁNDEZ FUSTER, L.: *Historia General del Turismo de Masas*. Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp.99 y ss.

<sup>742</sup> SANZ DOMINGUEZ, C.: “La administración instrumental en el campo del turismo”, *La administración instrumental*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, pp. 53-78.

<sup>743</sup> BONET CORREA, J.: *La legislación turística comparada y su evolución actual*. Cuadernos Monográficos, Ed. Instituto de Estudios Turísticos, 1965, pp. 29 y ss

<sup>744</sup> La naturaleza jurídica de servicio público de la actividad turística queda confirmada por la STS de 23 de febrero de 1995.

creación de entes dependientes de las entidades locales, y que cuentan con personalidad jurídica propia y diferenciada de las entidades promotoras.

Es el caso de los Patronatos, como señal FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO<sup>745</sup>, Patronatos, entendidos éstos como entidades de Derecho Público creadas por Ley, con personalidad jurídica propia y patrimonios propios, independientes de los de la Administración, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.<sup>746</sup>

Para TUDELA ARANDA<sup>747</sup>, la creación los denominados Patronatos de Turismo es precisamente una práctica habitual consistente en el empleo de la gestión directa de los servicios turísticos. Los Patronatos de Turismo realizan labores de promoción y fomento de los recursos, así como las actividades turísticas de su correspondiente ámbito local.<sup>748</sup> Los Patronatos de Turismo se configuran como meros entes dependientes de las entidades locales que las han constituido, para la realización de actividades y servicios no sometidos a

---

<sup>745</sup> FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J.: “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, op.cit., pp. 631–642.

<sup>746</sup> Son pues entes instrumentales, distinguiendo la LGP dos tipos de patronatos: los de carácter administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero y análogos, entre los que hay que incluir los destinados a la promoción turística, radicando la diferencia esencial entre unos y otros en la mayor flexibilidad para los últimos de contabilidad, control y presupuestos, amén de poderse establecer en sus estatutos remisiones de su actividad al Derecho Privado.

<sup>747</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de derecho del turismo* / coord. por María Victoria PETIT LAVALL, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 41-80. Destaca la regulación de los Patronatos de Turismo realizada por la derogada Ley 10/1997, de Ordenación del Turismo de Castilla-León (arts. 11 a 13). Su configuración era híbrida, ya que más que de un organismo autónomo propiamente dicho dependiente de una entidad local, se trataba de una fórmula de gestión directa de servicio público, y su régimen jurídico y composición integrada por otras administraciones y agentes sociales, resultaba ser por tanto, similar a la consorcial. Sin embargo, no hay identidad con la regulación de éstos, dependiendo de una única administración local, incorporándose el resto de posibles partícipes, sean éstos públicos o privados.

<sup>748</sup> La denominación de Patronato de turismo, procede de la antigua caracterización de estos organismos públicos como fundaciones públicas del servicio. Tras la aprobación de la LRBRL, la naturaleza jurídica de los Patronatos es la propia de los organismos autónomos. Pese a ser una fórmula de gestión directa de servicios, son Entidades Públicas sometidas en su actuación al Derecho público, y particularmente, a sus Estatutos.

contraprestación económica, en ejercicio de su potestad autoorganizatoria, con las que mantienen una relación de dependencia e instrumentalidad.

En Aragón, la regulación de estas fórmulas de gestión o de actuación se encuentra en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y en el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las entidades locales de Aragón, Decreto 346/2002, de 19 de noviembre.<sup>749</sup>

Según MARTINEZ PALLARES<sup>750</sup> tras la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, se modifica el artículo 85 LRBRL y se introducen los nuevos artículos 85 bis y 85 ter, por lo que las entidades locales ya pueden constituir entidades públicas empresariales, en cuanto entidades públicas sometidas con carácter general al derecho privado, salvo en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades, régimen económico y contable, a las que se les encomienda actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación económica.

Esta opción organizativa es perfectamente utilizable en el ámbito de la actividad turística por las entidades locales, de igual forma que ocurre en el ámbito autonómico a través de las entidades públicas.

Para MARTINEZ PALLARÉS<sup>751</sup> es práctica habitual la constitución de sociedades, tanto como fórmulas de gestión de servicios públicos como de realización de actividades económicas propiamente dichas. En ambos supuestos la participación de la entidad local en la sociedad puede ser íntegra o parcial. En el primer supuesto se trata de una sociedad pública local, ya sea

---

<sup>749</sup> MARTINEZ PALLARES, L.: “Los servicios públicos locales en el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las entidades locales de Aragón”, *RarAP*, núm. 22, 2003, pp. 259-307.

<sup>750</sup> MARTÍNEZ PALLARÉS, L.: “Los servicios públicos locales en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Especial referencia a su incidencia en la legislación de Administración Local de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 24, 2004, pp. 289-320.

<sup>751</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de derecho del turismo*, Valencia, 2000, pp.182y ss.

como fórmula de gestión directa de servicio público o de realización de una iniciativa económica, y en el segundo son sociedades mixtas, ya como fórmula de gestión indirecta de servicios o de iniciativa económica local participada, con participación mayoritaria o minoritaria por parte de la entidad local.

La utilización de las distintas modalidades gestoras ha sido variada. Destaca CORCHERO<sup>752</sup> la existencia de Patronatos de Turismo, considerados como organismos autónomos, como el dependiente de la Diputación de Zaragoza, creado el año 1997, en cuyo Consejo participan, junto a representantes de la corporación provincial, representantes de las asociaciones de municipios y cinco personas con experiencia y responsabilidad en la materia designados por la corporación provincial, que confirma nuestra opinión de la existencia de un ámbito competencial de cobertura en materia de turismo a favor de las Diputaciones, respetuoso con las Directrices Sectoriales que al respecto pueda dictar la Comunidad Autónoma.

Al analizar la administración institucional de las entidades locales extremas describe con detalle el régimen jurídico del Patronato Provincial de Turismo de Badajoz y del Patronato de Promoción del Turismo y de la artesanía de Cáceres, caracterizados como organismos autónomos.<sup>753</sup>

La LPAC contempla los consorcios como una consecuencia organizativa posible para proceder a la gestión de las obligaciones y prestaciones dimanantes de la suscripción de un convenio interadministrativo, en razón de la sistemática de esta colaboración, que, frente a la clásica denominación de administración institucional, ha optado por la categoría de personificación

---

<sup>752</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: *La organización administrativa del turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Urbacorp, Gata, Cáceres, 2005, ob. cit., pp. 73 y ss.

<sup>753</sup> El Ayuntamiento de Sallent de Gállego, con una de las principales estaciones de esquí del Pirineo aragonés, constituyó la sociedad mercantil, ArticalenguaLas Bozosas, S.A., de capital mixto, encuadrada en la iniciativa económica local, mayoritariamente municipal, con la mercantil ARAMÓN, S.A., con una participación del 60% y 40% respectivamente, cuyo objeto social es favorecer el desarrollo urbanístico de los terrenos circundantes a la estación de Formigal y coadyuvar a la financiación de los trabajos de ampliación y modernización de aquélla.

instrumental, comprensiva de las personificaciones corporativas como los consorcios, se ha de invertir el orden de su exposición.<sup>754</sup>

Los consorcios, entidades públicas con personalidad jurídica propia previstas en el artículo 87 LRRL y en el artículo 6.5 de la LPAC, integrados por entidades locales y otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de aquéllas, son una fórmula idónea para incorporar en una acción turística conjunta tanto a las diversas administraciones territoriales implicadas como a los agentes sociales interesados.<sup>755</sup>

La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra (art. 1.1), que define los consorcios como “foro de encuentro, coordinación y trabajo en común de las entidades municipales y las empresas privadas del sector turístico en el medio rural. En el marco de lo dispuesto en la Ley Foral de Administración Local de Navarra, tendrán personalidad jurídica propia e independiente y ejecutarán las competencias de turismo de los entes locales consorciados que le sean atribuidas por éstas “. Especial atención ha dedicado a los consorcios navarros RAZQUIN LIZARRAGA.<sup>756</sup> Destaca la constitución de consorcios exclusivamente turísticos (Consortio de Bertiz, Plazaola, Pirineo Aragonés y Tierra de Estella) y los denominados consorcios de desarrollo que cuentan con una sección específica de turismo (Consortio de la Zona Media).<sup>757</sup>

---

<sup>754</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: “La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa”, *Jornadas de estudios sobre consorcios locales : temas de administración local* / coord. Pedro Escribano Collado, 1995, pp. 221-254.

<sup>755</sup> No se trata de una modalidad gestora de servicios públicos locales, sino de una entidad pública de composición múltiple, que tendrá carácter local o no, en función de la naturaleza de sus fines y del grado de participación local. Por ello, pueden utilizar las fórmulas gestoras de servicios públicos y realización de actividades económicas que considere oportunas y necesarias. Destaca el gran número de consorcios en materia turística en la CA de Murcia, creándose el Consortio Cartagena Puente de Culturas, La Manga Consortio, Consortio Vía Verde del Nordeste, Consortio de Mazarrón.

<sup>756</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.: “Organización local del turismo”, *Turismo 2000*, coord. DAVID BLANQUER, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, pp. 39 y ss.

<sup>757</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, pp. 59-72.

También en la legislación de régimen local aragonesa se realiza una detallada y clarificadora regulación de los consorcios, que son configurados como entidades públicas de carácter asociativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común, a las que en todo caso podrán “incorporarse” entidades privadas sin ánimo de lucro, previo convenio en el que se fijen las bases que hayan de regir la actuación (art. 218 Ley Administración Local de Aragón). Las entidades locales que los constituyan deberán tener distinto nivel territorial.

Su caracterización como entidades locales dependerá de si los fines perseguidos son locales y las administraciones públicas que lo integran son entidades locales o, en su caso, la participación autonómica es minoritaria (art. 32 1 .3 RBASO de las entidades locales de Aragón).<sup>758</sup>

#### **II.2.3.3.2. EL CASO ITALIANO: AGENZIA NAZIONALE DEL TURISMO -E.N.I.T**

En Italia es pionero el E.N.I.T “Ente Nazionale per le Industrie Tourische” creado en el año 1919 por Real Decreto Ley de 12 de octubre de 1919.<sup>759</sup> Para RIGHI<sup>760</sup>, la institución del Comité nacional del turismo y la transformación dell'ENIT en Agencia es precisamente una señal del renacimiento de la organización pública central del turismo.

La Agencia nace de la transformación acordada por Decreto Ley no. 35 de 14 de marzo de 2005, modificada por la Ley 14 de mayo de 2005 n. 80.<sup>761</sup> El ENIT - Patronato de Turismo del

---

<sup>758</sup> MARTINEZ PALLARÉS, P. L.: “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* / coord. por David Vicente Blanquer Criado, 2000, pp. 69-88.

<sup>759</sup> ALVISI, C.; ZUNARELLI, S.: *Lezioni di legislazione del turismo*, Verona, 2002. CANDELA G., *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*, Rimini, 2002. GUERINONI ,E.: *La nuova legge sul turismo. Profili civilistici e tutele*, [www.studiocelentano.it](http://www.studiocelentano.it). “Da Angelo MARIOTTI (Napoli 1883) ai contemporanei la ricerca sul turismo in Italia è entrata nella secolarità senza però avere ancora del tutto risolto tutti i suoi nodi. Essa vanta in Italia un ruolo importante nella sua fase definita *pionieristica*.”

<sup>760</sup> RIGHI, L.: “L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'ENIT in agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo” *Diritto del turismo*, 2006.

<sup>761</sup> Decreto-Legge 31 maggio 2014, n.83 (G.U. n. 125 del 31-5-2014) Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo. Decreto-Legge 14 marzo

Estado italiano, se hizo cargo de las misiones institucionales y de las actividades casi centenarias del Consejo Nacional Italiano de Turismo. La Agencia La Agencia Nacional de Turismo se encuentra bajo la dirección y supervisión del Ministro de Turismo, dotada de estatutos propios y reglamentos,- organizativos, activos, de cuentas y gestión-.<sup>762</sup> La Agencia tiene como objetivo el promover la imagen global del turismo y el apoyo nacional a la comercialización.<sup>763</sup>

En el caso de Italia, como observa GAMERO CASADO<sup>764</sup>, el reparto competencial sobre el turismo en el Derecho italiano es equivalente al que se produce en el Derecho español. Y es que, en la actualidad, el sistema de distribución territorial del poder político en Italia es parecido al español, contando con unas Regiones con competencias propias, tanto ejecutivas

---

2005, n.35 (G.U. n. 62 del 16-3-2005) convertito con Legge 14 maggio 2005, n. 80 Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.

<sup>762</sup> La Agencia se rige por el Decreto del Presidente de la República de 6 de abril 2006 n. 207 por el que se establecen las normas de organización y disciplina y sigue el Estatuto del Organismo aprobado por decreto interministerial de 10 de diciembre de 2007. El art. 12 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, modificando L. 14 maggio 2005, n. 80 è abrogato dall'art. 16, comma 10, del D.L. 31 maggio 2014, n. 83. Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2006, n.207. Regolamento recante organizzazione e disciplina dell'Agencia nazionale del turismo, a norma dell'articolo 12, comma 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80. Statuto dell'ENIT - Agenzia nazionale del turismo Statuto di ENIT approvato con DPCM 21 maggio 2015, registrato alla Corte dei Conti il 29 maggio 2015 Statuto adottato in terza lettura dal Commissario Straordinario ex art. 16, c. 5 del D.L. 83-2014, convertito con L. 106/2014 Statuto adottato in seconda lettura dal Commissario Straordinario ex art. 16, c. 5 del D.L. 83-2014, convertito con L. 106/2014 Il nuovo Statuto di ENIT - ente pubblico economico è adottato in sede di prima applicazione dal Commissario Straordinario ed è successivamente approvato con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del turismo, a norma dell'art. 16, comma 5 del D.L. n. 83-2014, convertito con L. 106/2014. Statuto di ENIT - ente pubblico non economico adottato con decreto interministeriale del 10 dicembre 2007, deliberazione del Commissario Straordinario n. 25-2015 del 28/09/2015 - Piano di riorganizzazione del personale. Definizione livelli organizzativi Scarica la Deliberazione del Commissario Straordinario n. 25-2015

<sup>763</sup> Para ello, se dedica a la promoción integrada de los recursos turísticos de las Regiones, así como a la promoción de los diversos tipos de turismo nacional. Se dedica, además, a la creación de estrategias de promoción en la información nacional e internacional, apoyando la comercialización en el extranjero de los productos turísticos italianos. También realiza servicios de consultoría y asesoramiento para el Estado, las Regiones y otros organismos públicos en la promoción de los productos turísticos. Efectúa trabajos como la identificación de estrategias de marketing adecuadas que permitan a Italia para presentar de manera efectiva en los mercados extranjeros; la organización de los servicios de asesoramiento, la asistencia y la cooperación en favor de las organizaciones públicas y privadas, incluidas las oficinas y organismos regionales. Para el desarrollo y la armonización de los servicios de recepción e información a los turistas, implementa formas de colaboración con las Oficinas de la red diplomática consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>764</sup> GAMERO CASADO, E.: "La ordenación legal del turismo en la región italiana de Lombardía" *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. núm. 1 , enero 2009, pp. 133-158.



como legislativas, similares a las Comunidades Autónomas. Y, como recoge MALO<sup>765</sup>, es precisamente con relación a la materia turística, a partir de la reforma constitucional de 2001, cuando el reparto competencial entre el Estado y las Regiones sen parece más al existente en España entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Antes de 2001, el turismo era una competencia regional de carácter legislativo establecida en el art. 117 de la Constitución bajo la denominación de “Turismo e industria hotelera”. Por otra parte, el Estado mantenía competencias para establecer los principios fundamentales en la materia, principios regulados en la Ley 217 de 1983, de 17 de mayo, Ley-marco para el turismo e intervenciones para la potenciación y cualificación de la oferta turística, sustituida por la Ley 135 de 2001, de 29 de marzo, Ley de reforma de la legislación nacional del turismo.<sup>766</sup>

Si bien en el texto constitucional de 2001 el turismo no aparece expresamente mencionado en ninguno de los títulos competenciales, ni estatales ni regionales, en virtud de una competencia residual contenida en el art. 117.4 de la Constitución, se establece que “Corresponde a las regiones la potestad legislativa en relación con toda materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”. Dentro de este nuevo orden del reparto competencial, autores como NOTARSTEFANO<sup>767</sup> han llegado a afirmar que en la actualidad ya no corresponde al Estado ni tan siquiera regular los “principios fundamentales” en esta materia. En este sentido se pronuncia la doctrina de la Corte costituzionale italiana, en su sentencia 197 de 2003, referente a la Ley 135 de 2001, dictada por el Estado precisamente para regular los principios fundamentales en materia turística.<sup>768</sup>

---

<sup>765</sup> MALO, M.: “Il sistema delle fonti”, *Manuale di Diritto del turismo* FRANCESCHELLI, V. y MORANDI, F. (Coords.), Giapichelli Editore, 2007, Turín, pp.7 y ss.

<sup>766</sup> MALO, M.: “La vacillante collocazione del turismo come materia regionale”. *Le Regioni*, 2007, vol. 35, núm. 1, pp. 101-108.

<sup>767</sup> Acerca del reparto competencial en materia turística en el Derecho italiano: NOTARSTEFANO, C.: *Lineamenti giuridici delle attività turistiche*, Caducci Editore, Bari, 2007, pp.15 ss.

<sup>768</sup> BONETTI, P.: “La giurisprudenza costituzionale sulla materia” sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale” *Le Regioni*, 2007, [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it) La citada sentencia declaró inconstitucionales varias disposiciones de la ley de la Provincia Autónoma de Trento 15 de marzo 2005, n. 4 sobre acciones e intervenciones de la solidaridad internacional de la Provincia Autónoma de Trento, por incumplimiento del artículo. 117.

Se trata, por tanto, de una competencia legislativa regional plena o exclusiva que, no obstante, encuentra sus límites por colisión con otros títulos competenciales del Estado, a saber: “el Derecho privado, el Derecho penal, las normas procesales recogidas en el artículo 117.2 de la Constitución italiana reserva a la legislación estatal, el ordenamiento civil y penal; la jurisdicción y las normas procesales.”<sup>769</sup>

Para MALO<sup>770</sup>, el campo del Derecho administrativo sustantivo se representa en la regulación de la intervención administrativa en la promoción turística del territorio, en los controles sobre la calidad de las empresas turísticas, así como sobre la capacidad profesional de los operadores; si bien este espacio competencial tiende a interpretarse a la luz de otras disposiciones constitucionales dirigidas a reducir la autonomía regional, debido a su colisión con otras materias de competencia estatal.

Ahora bien, la Ley italiana 135 de 2001 en su art. 2.4– preveía su aplicación mediante un Decreto del Presidente del Consejo de Ministros.<sup>771</sup> Sin embargo, antes de dictarse, sobrevino la reforma constitucional y el Estado perdió sus competencias en la materia.<sup>772</sup>

Con relación a la legislación turística, actualmente se encuentra en vigor la Ley estatal, la Ley 135 de 2001, si bien es de aplicación supletoria y susceptible de verse desplazada por las leyes regionales en la materia. A su vez, las disposiciones regionales deben respetar el acuerdo suscrito por todas las regiones con el Presidente del Consejo de Ministros.<sup>773</sup> Se parte de que son las Regiones quienes han de establecer los estándares de los servicios; si bien puede que

---

<sup>769</sup> RUGGERI, A.: “La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della *logica sistemica* (a prima lettura di Corte cost. n. 246 del 2006)” *Le Regioni*, 2007, [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it).

<sup>770</sup> MALO, M.: “La vacillante collocazione del turismo come materia regionale” *Le Regioni*, op. cit. pp.9.

<sup>771</sup> Legge 29 marzo 2001, n. 135 sul riforma della legislazione nazionale del turismo. pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 20 aprile 2001.

<sup>772</sup> No obstante, el Decreto en cuestión llegó a dictarse el 13 de septiembre de 2002, recibiendo como contenido lo que en realidad fue un Acuerdo previamente suscrito el 14 de febrero de ese mismo año entre el Estado y las Regiones, en el que se consensuó por todos los intervinientes un mínimo marco normativo común en materia de turismo .

<sup>773</sup> Su ejecución supone la determinación de criterios uniformes, adoptados de mutuo acuerdo por todas las regiones, en relación con aspectos relevantes de la actividad turística, como la terminología y estándares mínimos de los servicios turísticos, los requisitos para el ejercicio de profesiones turísticas, el régimen de las agencias de viajes, etc.

tales estándares no coincidan en las diferentes regiones italianas, por cuanto se rompe la coherencia de un mercado que precisamente requiere de uniformidad para favorecer la seguridad jurídica de los empresarios y de los usuarios turísticos. Por ello, como defiende STEFANELLI<sup>774</sup>, las Regiones voluntariamente establecen los estándares de común acuerdo, promoviendo un cauce cooperativo horizontal de todas las Regiones entre sí, para regular esta cuestión.<sup>775</sup>

### **II.2.3.3.3. L' AGÈNCIA VALENCIANA DEL TURISME Y LA AGENCIA GALEGA DE TURISMO.**

La agencia valenciana de turismo constituye otro ejemplo de las posibilidades de gestión dentro de la política turística autonómica. L'Agència Valenciana del Turisme, con sus diferentes servicios y delegaciones, conforma el ente público de la Generalitat a quien corresponde el fomento y ordenación de la actividad turística, y en general la ejecución de la política turística de la Generalitat de acuerdo con las directrices establecidas por la Secretaría Autonómica de Turismo y bajo la directa y superior autoridad del conseller de Turismo.<sup>776</sup>

En el Artículo 67.1, dentro del Título V de la Ley valenciana de ordenación del turismo se establece, que la Agència Valenciana del Turisme, con sus diferentes servicios y delegaciones,

---

<sup>774</sup> Véase STEFFANELLI, M. A.: *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova, 1992.

<sup>775</sup> Como ocurre en el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 13 de septiembre de 2002, de recepción del Acuerdo entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas sobre los principios para la armonización, valorización y desarrollo del sistema turístico (Gazzetta Ufficiale núm. 225, de 25 de septiembre).

<sup>776</sup> Art. 1 del Decreto 209/2004, de 8 de octubre del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de l'Agència Valenciana del Turisme. (DOCV núm. 4861 de 13.10.2004). La nueva organización del Consell de la Generalitat, acordada por el Decreto 131/2004, de 27 de agosto, supone la creación de la Conselleria de Turismo, y la asignación de competencias en materia turística a la Conselleria de Turismo, según Decreto 8/2004, de 3 de septiembre, del presidente de la Generalitat. En esta nueva organización, queda adscrita a la Consellería de Turismo l'Agència Valenciana del Turisme, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Turismo de la Comunidad Valenciana, en su redacción dada por la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de la Generalitat, de medidas Fiscales, Administrativas y de Organización de la Generalitat, en relación con lo dispuesto en los artículos 3.2 y 8 del Decreto 185/2004, de 1 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Turismo, por lo que se modifica el Reglamento de l'Agència Valenciana del Turisme.

conforma el ente público de la Generalitat Valenciana a quien corresponde el fomento y ordenación de la actividad turística y en general la ejecución de la política turística de la Generalitat Valenciana. La Agència Valenciana del Turisme, es una entidad que tiene personalidad jurídica propia<sup>777</sup> y constituye su objeto la ejecución, coordinación e impulso de acciones de promoción y desarrollo del sector turístico; comercialización, información y difusión del producto turístico; formación, asistencia técnica y financiera; gestión y explotación de oficinas y establecimientos turísticos, y en general, la realización de las actividades necesarias para una mejor promoción de la oferta turística de la Comunidad Valenciana.

Para el cumplimiento de dichos fines, l'Agència Valenciana del Turisme podrá también desarrollar sus actividades a través de convenios, sociedades, fundaciones u otras fórmulas de colaboración con entidades públicas y privadas. Asimismo podrá constituir o participar en el capital de toda clase de entidades que adopten la forma de sociedad mercantil y cuyo objeto social esté vinculado con los fines y objetivos de aquella. En desarrollo y ejecución de la política de la Generalitat Valenciana en materia de turismo desempeñará, entre otras, las funciones de ordenación de empresas y actividades turísticas, de acuerdo con lo que en su caso se determine reglamentariamente.

Inicialmente, en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana se definía L'Agència Valenciana del Turisme como una entidad de derecho público, de las previstas en el artículo 5.2 del Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, regulada por el artículo 67, quedando adscrita al departamento de

---

<sup>777</sup> Según el art. 67.2. L'Agència Valenciana del Turisme es una entidad de derecho público, de las previstas en el artículo 5.2 del Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, regulada por este artículo, quedando adscrita al departamento de la Generalitat Valenciana con competencias en materia de Turismo en los términos que reglamentariamente se establezcan. 4. Cuando ejerza las funciones previstas en la letra b) del número 3 de este artículo, o ejerza potestades públicas, la entidad se registrará por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común y disposiciones de desarrollo, y por las demás normas que resulten de aplicación en el desempeño de tales funciones. En cuanto al resto de su actividad, se sujetará al ordenamiento jurídico privado, salvo en lo que por su naturaleza jurídica le sea de aplicación la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

la Generalitat Valenciana con competencias en materia de Turismo en los términos que reglamentariamente se establezcan.<sup>778</sup>

La Agència Valenciana del Turisme tiene entre sus funciones la ejecución, coordinación e impulso de acciones de promoción y desarrollo del sector turístico; comercialización, información y difusión del producto turístico; la formación y asistencia técnico-financiera; la gestión y explotación de oficinas y establecimientos turísticos, y en general, la realización de las actividades necesarias para una mejor promoción de la oferta turística de la Comunitat Valenciana.<sup>779</sup>

La Agència Valenciana del Turisme, es la entidad a la que corresponde el fomento y ordenación de la actividad turística de la Comunitat Valenciana, teniendo entre sus objetivos el impulso y ejecución de la política turística y del desarrollo y mejora de la reglamentación y ordenación del sector turístico. Por tanto, entre sus programas de acción a corto y medio plazo, se engloba la planificación básica para el desarrollo del sector turístico mediante la ordenación y reglamentación del mismo, a través de la elaboración de diferentes planes de actuación.<sup>780</sup>

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 209/2004, de 8 de octubre del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de la Agència Valenciana del Turisme<sup>781</sup>, dentro de las actuaciones a realizar por parte de la Agència Valenciana se contempla la

---

<sup>778</sup> Artículo 67 redactado por el artículo 68 de la Ley valenciana 16/2003, 17 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana (D.O.G.V. 19 diciembre). En su desarrollo se aprobó el D 209/2004, 8 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de l'Agència Valenciana del Turisme (D.O.G.V. 13 octubre).

<sup>779</sup> Art. 4.del Decreto 209/2004, de 8 de octubre del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de l'Agència Valenciana del Turisme. (DOGV núm. 4.861 de 13/10/2004).

<sup>780</sup> Entre ellos destaca el Plan Estratégico Global, resultado de una visión estratégica compartida para el turismo de la Comunitat Valenciana 2010-2020, definida tn para las cuatro marcas, con el horizonte 2020 y basada en 8 ejes estratégicos: la Gestión Turística como Política Global, la Cooperación Público-Privada, la Competitividad Empresarial Capital Humano, Sostenibilidad, I D i, Distribución y Promoción y Comunicación.

<sup>781</sup> Por Decreto 131/2014, de 1 de agosto, del Consell, se modifica el Reglamento de la Agència Valenciana del Turisme, aprobado por el Decreto 209/2004, de 8 de octubre. (DOCV núm. 7331 de 04/08/2014). También este reglamento sufrió una modificación en virtud del Decreto 101/2011, de 26 de agosto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 209/2004, de 8 de octubre, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de l'Agència Valenciana del Turisme. (DOCV Núm. 6597 de 30/08/2011).

asistencia técnica municipal a determinadas entidades locales a fin de paliar las limitaciones técnicas y económicas respecto a la planificación y gestión de sus recursos turísticos.<sup>782</sup>

Entre las funciones de la Agencia, se encuentra también la realización de análisis de la coyuntura turística en la Comunidad Valenciana<sup>783</sup> Además, como señala YEPES PIQUERAS<sup>784</sup> con la creación de la Agència Valenciana del Turisme se retomó el programa de implantación de la calidad en la gestión de la empresa turística, pero su objetivo cambió, en el sentido de fomentar las actuaciones incipientes del sector.

Desde la década de los noventa del siglo pasado se han introducido en el sector turístico innovaciones impulsadas por la administración autonómica. En la actualidad, la línea de actuación de la política turística valenciana se centra en la innovación. En ese sentido, la creación del Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas (INVAT-TUR) tiene en la innovación un objetivo prioritario dentro de la estrategia turística de la Comunitat Valenciana. INVAT-TUR es un centro dependiente de la Agència Valenciana del Turisme especializado en la generación y transferencia de conocimiento turístico mediante la puesta en marcha de actividades de investigación, desarrollo e innovación. Se trata de un centro concebido como plataforma de encuentro y colaboración entre todos los agentes del sector turístico, con el fin de garantizar la competitividad y la sostenibilidad del turismo.<sup>785</sup>

La Agencia Turismo de Galicia es regulada por el Decreto 196/2012, de 27 de septiembre\_ como una agencia pública autonómica, que tiene como objetivo básico impulsar,

---

<sup>782</sup> La Dirección General de Turismo de Interior viene impulsando, en materia de planificación turística, Planes Estratégicos de turismo, especialmente en comarcas del interior de la Comunitat Valenciana, en el ámbito supramunicipal referido tanto a comarcas y a mancomunidades, y en el ámbito municipal. Por ello se ha aprobado el Plan Director de Turismode Interior de la Comunitat Valenciana 2011-15, en el marco del Plan Estratégico Global del Turismo de la Comunitat Valenciana 2010-2020.

<sup>783</sup> AGÈNCIA VALENCIANA DEL TURISME . “La coyuntura turística en la Comunidad Valenciana” *Papers de turisme*, Núm.. 19, 1995, pp. 101-118

<sup>784</sup> YEPES PIQUERAS, V.: “Hacia la gestión de calidad en la actividad turística de la Comunidad Valenciana”. *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, 1998, núm. 25, pp. 129 y ss.

<sup>785</sup> GENERALITAT VALENCIANA. SECRETARÍA AUTONÓMICA DE TURISMO Y COMERCIO: “La innovación en la política turística de la Generalitat Valenciana”, *Papers de turisme*, Núm.. 54, 2013 Ejemplar dedicado a Papers and Proceedings Conference on Innovation in Tourism and Hospitality CIT 2013, pp. 222-228.

coordinar y gestionar la política autonómica en materia de turismo y, en especial, la promoción y la ordenación del turismo dentro de la comunidad.<sup>786</sup> Nace con una vocación integradora, y de esta manera se consigue una dirección única, coordinada y ágil de las competencias turísticas de la Comunidad Autónoma, así como de los servicios comunes y transversales de estas, lo que supone alcanzar una mayor eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

### **III. LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE CALIDAD, DESESTACIONALIZACIÓN Y DIVERSIFICACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. EL NACIMIENTO DE UN NUEVO CONCEPTO DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA.**

#### **III.1 LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE CALIDAD, DESESTACIONALIZACION Y DIVERSIFICACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Desde un principio, HORNO OCTAVIO<sup>787</sup>, identificaba como los nuevos y modernos Principios de la interevención administrativa con relación al turismo a los Principios de Sostenibilidad y Calidad Turística.

La calidad y la competitividad son el objetivo tanto del sector público como del sector privado, puesto que el sector turístico presenta una constante necesidad de cambio. Como señala TUDELA ARANDA<sup>788</sup>, la calidad, tras el PLAN FUTURES, es el referente obligado de la nueva política turística, potenciando la diversidad turística y la desestacionalización del sector.

---

<sup>786</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.21 del Estatuto de autonomía, la Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de la comunidad y, por lo tanto, la potestad de regular el sector turístico en su ámbito territorial.

<sup>787</sup> HORNO OCTAVIO, C.: “La visión institucional de la política turística”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, TUDELA ARANDA, J., Zaragoza, 1999, pp. 84 y ss.

<sup>788</sup> TUDELA ARANDA, J., “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos*, 2004, pp. 81-102.

También para SANZ DOMINGUEZ<sup>789</sup>, la aplicación del principio de calidad y la competitividad han surgido como referentes de la nueva política turística y como objetivo para el sector público y el ámbito privado.

El turismo y las actividades recreativas dependen de la calidad del entorno natural mucho más que otros sectores económicos. Son evidentes los beneficios económicos del turismo que se logran preservando un destino atractivo para el turismo y las actividades recreativas. Por ello, se deben controlar los impactos ambientales, impactos que pueden ser incluso peligrosos para bienes y actividades, por lo que se deben coordinar, o debe existir cierta relación entre la planificación territorial y la planificación turística.

### **III.1.1. EL PRINCIPIO DE CALIDAD**

En su estudio de la Organización Mundial del Turismo (OMT) de prospectiva mundial sobre previsiones de turistas en el año 2020, se señalan una serie de cambios, destacando la necesidad de una mayor diversificación de la demanda y, por lo tanto, una mayor especialización de los productos turísticos; estableciendo la calidad como valor no sustituible, junto con el turismo sostenible y responsable.

Hasta la implantación del Plan FUTURES, tradicionalmente la regulación de este sector se había basado en el desarrollo cuantitativo del turismo, sin tener en cuenta los Principios de calidad y sostenibilidad. Como observa VILLANUEVA CUEVAS<sup>790</sup>, el turismo es el sector económico más importante de España, y también de Europa. Tras la consolidación del turismo en el mercado internacional, siendo un elemento principal de la economía regional, compete a las Administraciones Públicas el promover la calidad y la excelencia del turismo como

---

<sup>789</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “La calidad del turismo en la legislación turística”, *La calidad integral del turismo*/ coord. David Blanquer, Congreso de Turismo Universidad y Empresa (5. 2002. Benicasim), 2003, pp. 341-360.

<sup>790</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “Las nuevas formas de turismo como instrumento para lograr un desarrollo sostenible e integrador”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm.2(mayo), 2012, pp. 1–14.



estrategia de futuro, y como base de la política turística autonómica, siempre en colaboración con el sector, a través de las asociaciones profesionales y agentes sociales.

Según JAIMEZ GAGO<sup>791</sup>, la calidad, junto a la sostenibilidad, aparecen actualmente como referentes esenciales de la actividad turística. En el nuevo modelo turístico, el Principio de calidad es uno de los principales rasgos caracterizadores. Sin duda, la calidad es uno de los principales factores motivacionales para la atracción de los flujos de demanda turística.

TUDELA ARANDA<sup>792</sup> fue pionero en el estudio de la calidad turística con relación a los recursos turísticos, encontrando precisamente el significado y la función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística. En verdad, la calidad de los destinos turísticos es la suma de toda una serie de factores, como la calidad de las infraestructuras turísticas y no turísticas, la calidad de los recursos turísticos del entorno, así como de los servicios turísticos proporcionados por las empresas. Todo ello aporta una imagen turística de calidad del espacio turístico, siendo un plus en su valor competitivo.

Como señala RAZQUIN LIZARRAGA<sup>793</sup>, uno de los fines contemplados en las Leyes autonómicas de ordenación del Turismo suele ser la mejora de la calidad de la oferta turística. De esta forma, se instituye el estímulo de la calidad como un deber de las Administraciones Públicas dentro de sus competencias. Se habla de la calidad en la prestación de servicios, de la diversificación de la oferta, hasta de la adaptabilidad de ésta a las preferencias y exigencias del turista, así como de conceder una mayor importancia a los aspectos medioambientales que genera la actividad.

---

<sup>791</sup> JAIMEZ GAGO, M.I.: “De la competitividad a la calidad: una apuesta por el turismo sostenible” *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm 71/72, Julio-Diciembre 2008, pp.189-230.

<sup>792</sup> Con relación a la calidad, destaca TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1999, núm. 3, pp. 201-226. CORRAL SASTRE, A.: *Libre prestación de servicios y calidad turística*. 2013. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

<sup>793</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA: “Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 24, 2013, pp. 373-410.

Y es que también se debe prestar atención a la calidad ambiental, puesto que esta puede llegar a ser uno de los factores motivacionales del turismo. Como recoge ALVARO SOUZA,<sup>794</sup> con ello se persigue la mejora de la competitividad en un mercado turístico globalizado.

Como señala SANZ DOMÍNGUEZ<sup>795</sup>, tras los decretos de transferencia, al asumir la competencia de turismo, y comenzar a legislar desde las Comunidades Autónomas, el sector turístico evoluciona, adquiriendo un nuevo enfoque comercial hacia la calidad del turismo. En el mismo sentido, ESTEVE PARDO<sup>796</sup>.

Para TUDELA ARANDA<sup>797</sup> la calidad en la nueva política turística tiene una dimensión global, expresando, por un lado, la calidad de los servicios ofertados, y por otro, una demanda de calidad que sustituye el modelo tradicional basado en la cantidad, sobre todo en relación a los nuevos segmentos turísticos, como el turismo rural.

La política de mejora de la competitividad del sector turístico se basa en un sistema integral de gestión de la calidad total, cumpliendo con el grado de satisfacción y las expectativas de los clientes. Según GAMERO MIR<sup>798</sup> son dos los objetivos estratégicos en los que se debe asentar una política de mejora de la competitividad del sector turístico. En primer lugar, la calidad en el entorno o destino turístico, lo que incluyen tanto los equipamientos, como los transportes e infraestructuras, así como los servicios públicos, y los recursos turísticos en si mismos. Y en segundo lugar, la calidad en las propias empresas turísticas, desde la gestión hasta la prestación del servicio.

---

<sup>794</sup> ALVARO SOUSA, A.: "Turismo y calidad global. Contribución al desarrollo integral", *La calidad integral del turismo*, BLANQUER CRIADO, David (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.pp.13-40.

<sup>795</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: "La calidad del turismo en la legislación turística: en particular el caso de Andalucía", *V Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. págs. 341-360.

<sup>796</sup> ESTEVE PARDO, J.: "Turismo y Administración Local". *VV. AA: XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*. Ed. Cedecs, Barcelona. 1998, pp. 24-25

<sup>797</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural: Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 19, 2001, pp. 61-100.

<sup>798</sup> GAMERO MIR, E.: "Turismo y calidad" *50 Años del Turismo Español*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pp. 522 y ss.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico no se puede entrar a imponer criterios de calidad para la prestación de servicios turísticos al sector privado empresarial. La labor de la Administración se centra sólo en la ordenación y gestión de las infraestructuras y los recursos turísticos bajo pautas de calidad. Como razona TUDELA ARANDA<sup>799</sup>, por ello, las leyes autonómicas suelen contener referencias expresas a la calidad de la oferta en la actividad turística junto con los Principios de calidad y competitividad.

VELASCO GONZALEZ<sup>800</sup> señala que las Administraciones Públicas asumen una primera función de estímulo de la actividad turística en su territorio cuando se comienza a detectar el despegue de la actividad turística. Para ello facilitan la infraestructura pública suficiente para el desarrollo de la actividad turística (construcción de carreteras, aeropuertos y puertos, en zonas que habían generado la demanda turística o en zonas que la puedan generar) facilitando la oferta turística.

Con relación a los espacios naturales, PULIDO FERNÁNDEZ<sup>801</sup> destaca los numerosos estudios sobre esta materia de la calidad turística en estos espacios naturales protegidos. Para ALVAREZ SOUSA<sup>802</sup>, la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra afirma que la calidad es un “imperativo del sector” en su Exposición de Motivos, incidiendo en que “el cambio de modelo turístico consistente en perseguir más los aspectos cualitativos de la actividad turística que los meramente cuantitativos y en el ofrecimiento de formas de turismo alternativas al tradicional, que respondan a las nuevas demandas turísticas, ha propiciado el incremento de la importancia del turismo “.

---

<sup>799</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos*, 2004, págs. 81-102.

<sup>800</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004) ?” *Política y Sociedad*, 2005, Vol. 42 Núm. 1, pp.173 y ss.

<sup>801</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: “El reto de la calidad en la gestión turística de los espacios naturales protegidos”. *La calidad integral del turismo*. Tirant lo Blanch, 2003, pp. 157-172.

<sup>802</sup> ALVAREZ SOUSA, A.: “Turismo y calidad global. Contribución al desarrollo integral”. *La calidad integral del turismo*. Tirant lo Blanch, 2003. pp. 13-40.

ANDRES SARASA<sup>803</sup> plantea los problemas de la Región de Murcia, donde se ha pasado de un uso agrícola, mediante un proceso urbanizador acelerado, a la creación de establecimientos tipo resort en un entorno aún rural.

Esto conlleva que, dentro de una actividad de fomento, la política de marketing institucional pueda asumir tareas de promoción y comercialización, creando la denominada *imagen turística de calidad*, como lo denomina el artículo 30 de la Ley de Turismo de Canarias<sup>804</sup>. Respecto a los destinos y a las empresas turísticas, la tendencia actual es la búsqueda de la satisfacción del cliente a través de la calidad, - la denominada también por TUDELA ARANDA<sup>805</sup> “experiencia turística de satisfacción al cliente”-, siendo una estrategia eficaz para fidelizar al cliente, rentabilizando las inversiones en la calidad de los bienes y servicios prestados.

Como señala GARCIA SAURA, la preocupación por la calidad turística se hace patente, en toda la legislación turística autonómica pueden constatarse en numerosas menciones a la calidad a lo largo de todo el articulado autonómico.

Son comunes las alusiones a la potenciación de la calidad en los servicios turísticos, el control de la calidad, los incentivos a la calidad, etc. En este sentido, los artículos 4,6 y 44 de la ley de turismo de Madrid señalan que

En el art.1 de la Ley de turismo de las islas baleares se alude a Planes de Modernización y Calidad de la oferta, así como en el art. 40 a los planes estratégicos de calidad ,

---

<sup>803</sup> ANDRÉS SARASA, J.L.: “Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador “resort” en la Región de Murcia”, *Cuadernos de turismo*, vol. 14, 2004, pp. 7-65.

<sup>804</sup> Art. 30 de la Ley de Turismo de Canarias, establece: 1. La imagen de Canarias, la de cada una de las islas y la de los núcleos turísticos como destinos receptores de turismo, se considera un bien colectivo protegido por la Ley. Nadie tiene derecho a apropiársela, perjudicarla o dañarla como consecuencia de sus actividades turísticas. 2. Los atentados y acciones perjudiciales para la imagen turística de Canarias o de cualesquiera de sus componentes territoriales serán considerados infracciones turísticas.

<sup>805</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2003, núm. 23, pp. 131-154.

En la Ley de turismo de Andalucía sobre objetivos, cita entre ellos la incorporación de criterios de la calidad a la gestión de las empresas (art. 9) por el que se crea la Oficina de Calidad del Turismo (art. 12) y también se describe la finalidad de dicha Oficina de la Calidad “velar por la efectividad y garantías de los derechos reconocidos por la ley al turista y garantizar la calidad de los servicios”. (art. 12).

El texto refundido ley de turismo de Aragón, por su parte en el artículo 67 sobre fomento se refiere a “medidas honoríficas para el logro del turismo de calidad”

El art.26 de la ley canaria de turismo entre sus objetivos cita la calidad turística e incentivos de calidad. También, en esta ley, se hace una referencia en el art. 39 a la calidad en comarcas y municipios turísticos.

Entre sus objetivos la calidad se encuentra en las leyes generales de ordenación del turismo de Cataluña (art. 37a 40) y de Navarra (art. 36, 42.5 y 44.2 y 48 c)

Como aportación con matiz algo diferente las referencias que se expresan en la Ley de Cataluña, contemplando la prestación de especial atención al turismo de Calidad y potenciar la calidad y variedad de los destinos en su art.3 y en su Disposición Adicional Segunda.

La Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, como instrumento para potenciar la calidad del producto turístico, incentivar nuevos modelos de negocio innovadores, modernos, competitivos y sostenibles, abordando el problema endémico de la estacionalidad turística, al diversificar la oferta y facilitar las inversiones, con todos los beneficios transversales que ello conlleva. Ha supuesto para muchos empresarios turísticos un estímulo a la inversión en los negocios para incrementar su calidad y competitividad, contribuyendo al impulso de la reactivación económica.<sup>806</sup>

---

<sup>806</sup> En la derogada Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares se afirmaba que “el objetivo no es sólo fomentar la calidad, sino también la competitividad de nuestras empresas dentro del mercado internacional”.

Desde la aprobación de dicha ley, la recuperación económica y la reactivación del sector turístico son patentes. En sus dos años de vigencia se han invertido más de 500 millones de euros, más de 300 establecimientos de alojamiento han sido reformados y más de 250 han incrementado de categoría y además se han recuperado las cifras macro y microturísticas anteriores a la crisis.

De igual forma, en el actual art. 58 de la ley de Castilla y León, se regula la Calidad turística, estableciendo que la Consejería competente en materia de turismo estimulará al sector turístico regional con políticas que incidan en un incremento de la calidad; lo que se concretará, entre otras, en las siguientes actuaciones: a) Impulso del Sistema de Calidad Turística Española y colaboración con sus entes rectores. b) Apoyo a sistemas de calidad en destinos y en productos. c) Fomento de la implantación de sistemas y controles de calidad en colaboración con las asociaciones profesionales y las cámaras de comercio. d) Puesta en marcha de acciones de mejora de la calidad mediante el estímulo a las empresas turísticas para la adopción de medidas destinadas a mejorar la calidad de sus equipamientos y servicios. e) Elaboración de manuales de calidad y su difusión entre el sector turístico. f) Promoción de los distintivos de calidad. g) Impulso de inspecciones administrativas y controles periódicos, así como diseño y reforzamiento de planes de inspección. h) En general, cualquier acción pública de apoyo de la iniciativa empresarial dirigida a obtener la excelencia en la prestación de las actividades turísticas. 2. La Comunidad Autónoma, a través de los órganos competentes en materia de turismo o de las empresas públicas que tengan incluido en su objeto social la promoción del turismo, podrá crear marcas o distintivos de calidad a efectos de promoción turística.<sup>807</sup>

En el mismo sentido, la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo señala que “nace respondiendo a los retos exigidos en materia de calidad e innovación”. Además, la calidad enlaza con la mejora de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, recogido por las leyes autonómicas de turismo.

---

<sup>807</sup> Con anterioridad, se recogía en la derogada exposición de motivos de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo de Castilla y León que la competitividad y calidad turística tenían la consideración de “factores esenciales del desarrollo y consolidación del futuro de la empresa turística, debiendo por ello presidir toda gestión y decisión política”.

Para ROCA ROCA<sup>808</sup> “cuando se pone el acento en la calidad y la excelencia, y para alcanzar esos objetivos se recurre a la ordenación administrativa de los agentes turísticos y de los recursos turísticos, el Derecho se convierte en instrumento inevitable en el estudio y análisis del sector turístico”.

En el preámbulo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de ordenación del turismo de La Rioja se afirma que uno de los objetivos básicos es “la promoción de un turismo de calidad “, para lo que dicha norma “exige la adopción, tras el necesario estudio y planificación, de medidas y sistemas para garantizar la calidad de los servicios turísticos en su acepción más amplia” añadiendo algo también de trascendencia como la antes mencionada conexión entre calidad y actividad turística sostenible ya predicada en numerosos documentos de política turística comunitaria, señalando que la explotación de cualquier recurso o la prestación de cualquier servicio debe hacerse evitando el deterioro medioambiental y de las condiciones de vida tanto actuales como futuras, asociando tecnología, naturaleza y humanidad. De igual forma, en la Exposición de motivos de la Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero de Navarra, se califica a la calidad como un “imperativo del sector”.

En este mismo sentido, en la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo Asturias se afirma que esta nace “respondiendo a los retos exigidos en materia de calidad e innovación”.<sup>809</sup> También en la actual Ley 2/2011, de 31 de enero, de turismo de Extremadura, en el art. 23 se habla de la incorporación de criterios de calidad en la oferta turística.<sup>810</sup>

---

<sup>808</sup> ROCA ROCA, E.: *La regulación jurídica del turismo en España*, op.cit. pp. 27-28.

<sup>809</sup> Precisamente en este contexto, la calidad también se refiere a la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas; aspecto cualitativo que debería ser recogido por todas las leyes autonómicas de turismo.

<sup>810</sup> En el Artículo 3 de la actual Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura, se habla ahora de fines básicos de la política turística, entre los que desatacan a) Impulsar el turismo como sector estratégico de la economía extremeña.c) El desarrollo el sector turístico y el aprovechamiento de los recursos turísticos de conformidad con los principios y objetivos de un desarrollo sostenible, y g) La incorporación de criterios de calidad en el desarrollo de las actividades y en la prestación de servicios turísticos.

Por otro lado, y dentro de la actividad administrativa sancionadora, se protege la imagen turística de una Comunidad Autónoma. De esta forma, en la regulación de las Leyes de ordenación del Turismo se establece de forma generalizada, como elemento integrante de la tipificación de las infracciones<sup>811</sup> o como agravante de las sanciones administrativas por la comisión de infracciones, e incluso motivo para la adopción de medidas cautelares.<sup>812</sup>

### **III.1.2. EL PRINCIPIO DE DESESTACIONALIZACION**

La denominada “estacionalidad” surge al concentrarse la actividad turística en un periodo vacacional determinado y en una zona concreta, ejerciendo las consiguientes presiones ambientales sobre otras actividades económicas como la agricultura, la pesca, el desarrollo industrial, y produce el incremento de la población residente.<sup>813</sup>

Destaca la completa enumeración de los tipos de turismo que es necesario fomentar para romper con la estacionalidad, realizada por el Art.54 a de la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias través de los Programas de Fomento sobre Sectores Específicos. En el Art.54.b de la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias afirma que se complementa el turismo tradicional de sus islas, de el sol y playa, con otros tipos de turismo, como el turismo rural, de senderismo y atractivos medioambientales; el turismo de interior y el turismo deportivo. Además se menciona otros tipos de turismo, como el turismo de incentivos,

---

<sup>811</sup> En el art. 61 Ley de Turismo de Andalucía se señala que “las infracciones de la normativa turística que tengan por resultado daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Andalucía, o de cualesquiera de sus destinos turísticos”.

<sup>812</sup> Así, en el art. 73.1 Ley de Turismo de Andalucía se determina que “ Excepcionalmente, cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurren circunstancias graves que afecten a la seguridad de las personas o de los bienes o que supongan perjuicio grave o manifiesto para la imagen turística de Andalucía, podrá acordarse cautelarmente, tanto en el acuerdo de iniciación del procedimiento como durante su instrucción, la clausura inmediata del establecimiento o precintado de sus instalaciones o suspensión de la actividad, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento.” 2. La autoridad competente para incoar el procedimiento lo será también para adoptar la medida cautelar, mediante resolución motivada, previa audiencia del interesado.

<sup>813</sup> CASTEL GAYÁN, S.; LACASA VIDAL, J.: “Diversificación, Desestacionalización y Derecho del turismo”, *Revista jurídica de Navarra*, núm.53, 2012, pp. 113-148.



convenciones y congresos, y se propone incentivarlo promoviendo palacios de congresos y adaptando los establecimientos de la zona de influencia a este tipo de turismo.

El impacto de la estacionalidad es el impacto más importante que presenta la actividad turística, siendo la mayor preocupación de los responsables de agencias de viajes y demás actores turísticos.<sup>814</sup>

Y es que precisamente, uno de los mecanismos clave para lucha contra la estacionalidad es la creación de nuevos productos turísticos en lo recursos turísticos existentes. El uso de los recursos turísticos tradicionales, debido al clima y a las estaciones del año, queda condicionado a un periodo de tiempo determinado. Con el fin de ampliar el periodo estacional, se recurre a la práctica de *diversificación* de productos turísticos.

Habitualmente, el problema es la necesidad de diversificar su producto tradicional, puesto que la modalidad turística consolidada de *sol y playa*, puede ser compatibilizada en la estación invernales con otros tipos de productos, como son el turismo rural y el urbano. Como señala GARCIA SAURA<sup>815</sup>, las Comuniades Autónomas de situada en el Mediterráneo, comparten preocupación por el problema de su situación turística, al ser las primeras CCAA en desarrollarse turísticamente, ofreciendo el ya tradicional producto de *sol y playa*. Por lo tanto, necesitan de un mayor esfuerzo diversificadorio y de creación de productos nuevos para romper la estacionalidad. Así, en la Ley 8/2012, de 19 julio, de Turismo de Illes Balears , en el art. 1.2. h) , entre las finalidades de la ley, se recoge la de fomentar la diversificación de la oferta turística. Y, en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, se afirma en el Preámbulo que *el sector turístico valenciano debe seguir evolucionando de forma correcta tratando de consolidar sus destinos tradicionales y propiciando el desarrollo dinámico y diversificando nuevos productos turísticos*.

---

<sup>814</sup> LÓPEZ BONILLA L. M.; LÓPEZ BONILLA J. M.: “La concentración estacional en las regiones españolas desde una perspectiva de la oferta turística”. *Revista de Estudios Regionales* núm. 77, 2006, pp. 77-104.

<sup>815</sup> GARCÍA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante. Tesi doctoral de la Universitat d'Alacant*. 2006 , pp-349 y ss.

También, con relación al planeamiento, uno de sus objetivos fundamentales del Plan Integral de Turismo de las Illes Balears, aprobado por Consejo de Gobierno de 10 de agosto de 2012, es la desestacionalización. Este Plan se propugna la creación de producto, los programas de desarrollo y la incorporación por parte de las administraciones de líneas de ayuda y medidas normativas para aquellas empresas turísticas abiertas más de seis meses al año. El Plan integral promueve un cambio de tendencia, pretendiendo logara un incremento de turistas en los meses anteriores y posteriores al verano.

No obstante, en otras Comunidades Autónomas, pese a que no presentan esta problemática, también citan este principio. Así, aparece recogido en la Ley 14/2010, de 9 diciembre, de turismo de Castilla y León, entre los fines de la la ley, en el artículo 1.2, i), el fomentar la diversificación de la oferta turística de la Comunidad de Castilla y León y su mantenimiento a lo largo de todo el año.

Aún cuando la mayoría de las leyes autonómicas de ordenación de los recursos turísticos no se refieren de forma directa al problema de la estacionalidad o la necesidad de desestacionalización, sí lo hacen con referencia a otras cuestiones relacionadas, abordando esta problemática afirmando la necesidad de *diversificar* el producto o sector turístico. Como solución al problema de la estacionalidad, se están diseñado diferentes formulas de fomento basadas en la promoción de los destinos turísticos, tales como las marcas o signos distintivos de los destinos turísticos.<sup>816</sup>

Y en la lucha contra la estacionalidad en la legislación turística autonómica, precisamente se recurre a la diversificación y segmentación del sector turístico, de productos y oferta turística en general.

---

<sup>816</sup> GÓMEZ LOZANO, M<sup>a</sup> M.: “El derecho de exclusiva sobre los signos distintivos utilizados en la promoción de destinos turísticos” *Derecho y turismo*, coord. Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, pp. 103-112.

### **III.1.3. EL PRINCIPIO DE DIVERSIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

En todas las legislaciones autonómicas se reconoce la necesidad de diversificar los recursos turísticos tradicionales de *sol y playa*, con otros tipos de recursos turísticos, provenientes de nuevos productos como el turismo rural y el urbano. Uno de los mecanismos principales contra la estacionalidad es la creación de nuevos recursos o productos turísticos no tradicionales, con el fin de ampliar el periodo estacional, diversificado los productos turísticos. Para LATIESA RODRÍGUEZ et al.<sup>817</sup>, precisamente, desde hace algunos años, se vienen observando cambios en la demanda que dirigen al mercado turístico por la senda de la diversificación, la desconcentración y la desestacionalización.

No obstante, la mayoría de las Leyes generales de ordenación del turismo no tratan de forma expresa la estacionalidad o a desestacionalización. Las Leyes autonómicas de ordenación del turismo se refieren a este Principio en escasas ocasiones en su articulado, si bien se le suele hacer alguna mención en sus Preámbulos o Exposiciones de Motivos. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana se afirma que “el sector turístico valenciano debe seguir evolucionando de forma correcta tratando de consolidar sus destinos tradicionales y propiciando el desarrollo dinámico y diversificando nuevos productos turísticos,...potenciando la incorporación al mercado turístico de aquellas productos que ofrezcan posibilidades en torno a lo que se viene a denominar turismo rural o de interior y turismo urbano, tratando de elevarlos al nivel de conocimiento de otras modalidades turísticas consolidadas.”

Algunas Leyes Turísticas hacen referencia a la necesidad de fomento del turismo Social, impulsándose este tipo de turismo como método para lograr la desestacionalización, especialmente en el caso del turismo de la tercera edad.<sup>818</sup> Desde la propia Administración se

---

<sup>817</sup> LATIESA RODRÍGUEZ, M., VELA TORRES, M., PANIZA PRADOS, J.L.: “Diversificación de productos turísticos: el turismo deportivo”, *IV Congreso de Turismo Universidad y empresa, la diversificación y la desestacionalización del sector turístico*”, dir. BLANQUER CRIADO, D. Valencia 2002, pp. 23 y ss.

<sup>818</sup> Así, la derogada Ley de Turismo Galicia establecía como uno de los fines de la Administración turística el de fomentar el turismo social y la incorporación al turismo de capas cada vez mas amplias de

fomenta el turismo de sectores de la población que necesitan ayuda para acceder a la práctica del turismo, tales como jóvenes, discapacitados y jubilados.

Ambos conceptos, desestacionalización y diversificación son conceptos que pueden aparecer parejos en la práctica empresarial. Y es que, como afirman CASTEL GAYÁN y VIDAL LACASA<sup>819</sup>, el Principio de diversificación es compatible con los Principio de desestacionalización. Precisamente, mediante la diversificación se consigue la desestacionalización. Para VÁZQUEZ CASIELLES y DÍAZ MARTÍN<sup>820</sup>, y en relación con el turismo rural, la diversificación de la oferta turística conlleva la promoción y oferta de diversos recursos turísticos, con variados y atractivos paquetes turísticos, tales como la promoción de los recursos del turismo de la nieve, los tradicionales recursos de turismo de sol y playa, la oferta de turismo cultural, rural, activo, de congresos, de salud, etc., en cualquier época del año, para cualquier turista, de cualquier parte del mundo.

La antigua Ley 2/1999 de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares ya establecía también en su Exposición de Motivos, como Principio básico la diversidad y flexibilidad para los productos turísticos no profundizando estos nuevos productos. En la actual Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Islas Baleares lo omite. La Exposición de Motivos de la derogada 10/1997, de 19 de octubre, de Turismo de Castilla y León, establece como uno de sus fines la búsqueda de otros nuevos recursos turísticos que contribuyan al enriquecimiento de nuestro patrimonio y a la diversificación de la oferta turística.

En las otras leyes autonómicas de ordenación del turismo se hace referencia a este Principio de Diversificación, sin entrar en más detalles, dentro del articulado regulando los fines y criterios de actuación administrativa. De esta forma, se contempla en los Arts. 3.d,3.e y 3.1 de la Ley

---

la población y de sectores específicos de la misma, como los discapacitados, los jóvenes y los jubilados. En la nueva Ley 7/2011, de 27 octubre se ha omitido toda referencia al tema.

<sup>819</sup> CASTEL GAYÁN, S.; VIDAL LACASA, J.: “Diversificación, desestacionalización y derecho del turismo”, *Revista jurídica de Navarra*, núm.53, 2012, pp. 113-146.

<sup>820</sup> VÁZQUEZ CASIELLES R. y DÍAZ MARTÍN, A. M.: *Calidad y turismo rural*, en el vol, col., *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial, Congreso Universitario de turismo*, dir. por D. BLANQUER CRIADO, pp. 5 13-546.

13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, referido a las finalidades de la actividad de las Administraciones turísticas y sujetos turísticos.

De igual manera se recoge, con relación a los fines de la actuación administrativa, en la enumeración efectuada por el art. 4.d Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.<sup>821</sup> Además, dentro de los Objetivos del fomento del sector turístico, el art. 47 Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid señala la diversificación de la oferta turística y promoción de los productos turísticos de la Región.<sup>822</sup>

En las Leyes autonómicas de ordenación del turismo se encuentran otras manifestaciones en este mismo sentido, mencionando la diversificación de la oferta turística regional, al objeto de potenciar competitividad del sector turístico y el desarrollo económico del territorio. De esta forma, se recogen como principios en la actual Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia, en el artículo 5, entre los Principios Rectores se cita, en apartado 7 “Impulsar la diversificación, especialización, comercialización y superación de la estacionalidad”.<sup>823</sup>

Y como Principios y criterios de actuación administrativa, en los Arts. 4.7 y 4.9 de la derogada Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo de Extremadura, contemplaba la diversificación, segmentación y desestacionalización de la oferta turística a través de la incentivación de productos propios del turismo de interior. En la actual Ley 2/2011, de 31 de enero, en el art. 23

---

<sup>821</sup> A saber, incrementar las corrientes turísticas, tanto interiores como exteriores, Impulsar el desarrollo de nuevos productos, actividades y ámbitos de interés turístico, velar por la segmentación de los productos turísticos y favorecer la desestacionalización del turismo; promover la creación, conservación, mejora, aprovechamiento y protección de los recursos turísticos. En el art. 4.d Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

<sup>822</sup> Los productos que enumera son el turismo cultural, turismo de ocio, turismo de ferias, convenciones y congresos, turismo de negocios, turismo rural, turismo activo y turismo gastronómico.

<sup>823</sup> También se recogían como Principios rectores en el Art. 4.9 de la derogada Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia “la potenciación de los productos turísticos de manera que se constituyan en puntos de destino, atención al desarrollo y fomento de nuevos segmentos dentro de la oferta turística de Extremadura con especial atención a los productos derivados del turismo de naturaleza.”

se habla de la diversificación de la oferta turística, haciendo una mención expresa a las modalidades turísticas objeto de tal diversificación.<sup>824</sup>

Y como Objetivos del fomento del turismo, en el actual artículo 69 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, se citan, al establecer que la acción de fomento en relación con el turismo perseguirá los siguientes objetivos: “a) La diversificación, segmentación y desestacionalización de la oferta turística a través de la incentivación de productos propios del turismo de interior.”<sup>825</sup>

De igual forma, dentro de los Principios básicos de la política turística, en el art. 4.d de la Ley 7/2001, de 22 de junio del Principado de Asturias, figura la diversificación. En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, se promueve el turismo interior, de forma que, según el art.54.c) de la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, se impulsará fomentando los desplazamientos interinsulares.

Así mismo, la diversificación de la oferta turística aparece enumerada entre los fines que persigue la actual Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia, a los que la Administración autonómica acomodará sus actuaciones en el art.1.2 d) de la Ley de Turismo de Galicia de la actual Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia.<sup>826</sup> Además esta Ley

---

<sup>824</sup> En el Artículo 23.1, con relación a la diversificación de la oferta turística, se establece que la Junta de Extremadura impulsará la segmentación de la oferta turística de Extremadura, priorizando las siguientes áreas y actividades:a) Turismo rural y agroturismo.b) Turismo de naturaleza.c) Turismo cultural e histórico-artístico.d) Turismo de negocios, congresual y de incentivos.e) Turismo gastronómico.f) Turismo social.g) Turismo termal.h) Turismo educativo.i) Turismo idiomático.j) Turismo deportivo. 2. Del mismo modo se potenciará cualquier otro segmento emergente que adquiera autonomía y sustantividad propia en el sector turístico de Extremadura.

<sup>825</sup> También como Objetivos del fomento del turismo, se recogía la diversificación en el art. 65 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

<sup>826</sup> Dentro de los Fines de la Administración, se recogían en el Art. 2.4 derogada Ley de Turismo Gallega , de forma expresa la planificación y acomodación de la oferta turística y su promoción a las exigencias de la demanda actual y de futuro, “propiciando la diversificación y desestacionalización del sector”, y hablaba de establecer y poner en práctica medidas de apoyo al sector turístico gallego priorizando las encaminadas a la mejora de su competitividad, a la calidad de la oferta, su diversificación, desestacionalización y correcta promoción. También en la derogada Ley de Turismo de Galicia Ley 9/1997, de 21 agosto, se afirmaba que se ha de contribuir a una mayor diversificación de la oferta turística, a través de medidas de fomento para la puesta en valor del patrimonio turístico gallego,

en el art. 94 establece medidas específicas de fomento de dos tipos de turismo, que considera de patrocinación recomendable: el turismo rural y de interior, fomentando la rehabilitación y conservación de la gran riqueza histórico- artística del ámbito rural y sus atractivos medioambientales, y el turismo de costa, mediante la preservación de la calidad de las aguas y playas gallegas, así como el paisaje y el medio ambiente litoral.

### **III.2. PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN AUTONOMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Es a raíz de la aprobación de la Constitución, cuando los gobiernos de las Comunidades Autónomas, comienzan a ser conscientes de la trascendencia social, política y económica de la gestión del sector turístico, instituyendo un nuevo marco jurídico del turismo para el desarrollo de la actividad empresarial turística.

Como señalan PULIDO FERNÁNDEZ y LOPEZ-SANCHEZ<sup>827</sup>, el Principio de sostenibilidad en su perspectiva económica, social y ambiental, debe permitir la obtención del máximo aprovechamiento de los recursos turísticos en el momento actual, sin impedir su utilización por parte de las generaciones futuras. Este Principio se configura como elemento esencial en las políticas de desarrollo turístico, según determinan las Leyes de ordenación del Turismo, como ya ha destacado la doctrina administrativista en relación con el uso sostenible de los recursos turísticos.<sup>828</sup>

Estas Leyes autonómicas de ordenación del Turismo intentan implicar tanto a los agentes privados, como a los propios turistas, en la realización de prácticas turísticas sostenibles. En la Ley 13/2002, de 21 de junio, de ordenación del turismo en Cataluña, se recoge un deber general

---

revitalizando costumbres, fiestas, tradiciones populares y demás recursos turísticos, restaurando el patrimonio histórico, artístico y cultural y preservando y potenciando nuestro medio natural.

<sup>827</sup> YAIZA LÓPEZ-SÁNCHEZ; PULIDO FERNÁNDEZ, J.L.: “La sostenibilidad en la política turística española. ¿Avances o retrocesos?”, *Papers de turisme*, 53, 2013, pp. 44-68.

<sup>828</sup> Véase *In totum*. GARCÍA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo: análisis del régimen jurídico medioambiental de la legislación turística*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

de preservación en su art. 8, “1. Todas las personas tienen el deber de no dañar los recursos turísticos y de no causarles perjuicios”, encomendando a los órganos administrativos turísticos que promuevan un uso respetuoso de los mismos y la obligación de utilizar sus facultades de inspección y sanción para garantizar el cumplimiento de dicho deber (apartado 2).

A estos efectos, puede destacarse lo establecido por la nueva Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, en su artículo 1.2. Objeto y finalidad de la Ley d) La protección de los recursos turísticos de acuerdo con el Principio de Sostenibilidad.<sup>829</sup>

En la Exposición de Motivos de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León se afirma que “Los fines de la ley se orientan a obtener el mayor provecho de los recursos turísticos, dentro del máximo respeto y cuidado de la cultura y tradiciones de la Comunidad de Castilla y León, siguiendo las pautas que marca el principio de sostenibilidad”. En el artículo 1.2 de esta Ley 14/2010, de 9 de diciembre dedicado al Objeto y fines, en la letra n), se establecen como fines el proteger, conservar, promover y difundir los recursos turísticos de acuerdo con el Principio de Sostenibilidad.

De igual forma, el Artículo 3 a) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, destinado a las Finalidades, establece que en su actividad, las administraciones turísticas y los sujetos turísticos tienen que perseguir las siguientes finalidades: a) “Proteger y preservar, de acuerdo con el Principio de Sostenibilidad, los recursos turísticos, y asegurar el respeto a los valores culturales, históricos, artísticos, territoriales, urbanísticos y medioambientales que les son propios.”

---

<sup>829</sup> Además, en el artículo 9 se contempla, como Objetivos generales, que las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y conforme al principio de sostenibilidad, estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística andaluza. Así mismo, en el artículo 24 dentro de las Obligaciones generales se recoge que serán obligaciones generales de las empresas turísticas las siguientes: k) Prestar los servicios conforme al Principio de Sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades.



En el artículo 36 l) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, como deberes de las empresas turísticas, se recoge el prestar los servicios que ofrezcan de acuerdo con el Principio de Sostenibilidad y velar por la preservación de los recursos turísticos que sean objeto de su actividad.

En el art. 58 de la derogada Ley de Turismo de Extremadura se establecía que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, será objetivo prioritario de la Administración Turística el desarrollo sostenible del turismo, procurando a tal efecto la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios a través de las instalaciones y servicios más idóneos para los mismos y del respeto al medio ambiente, a los valores ecológicos y patrimonio cultural.<sup>830</sup>

En la nueva Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura, en su Exposición de Motivos, se hace referencia a competitividad y sostenibilidad del sector turístico en consonancia con los Principios plasmados en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020.

En el artículo 21 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura, con relación al Fomento del turismo, se establece que las Administraciones Turísticas impulsarán la creación, conservación, sostenibilidad y mejora de los recursos turísticos, brindando apoyo a las iniciativas públicas y privadas que persigan esta misma finalidad, siendo la sostenibilidad uno de los Objetivos de la Promoción Turística (Artículo 26 Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura).

En el artículo 42 de esta Ley, se establece como una de las obligaciones de las personas titulares de empresas turísticas v) Prestar los servicios que ofrezcan de acuerdo con el Principio de Sostenibilidad y velar por la preservación de los recursos turísticos de Extremadura. Para ello, la Junta de Extremadura podrá establecer líneas de ayudas e impulsar el otorgamiento de

---

<sup>830</sup> Para ello se afirmaba que “promoverá el desarrollo de una economía turística competitiva y eficaz, utilizando los estímulos necesarios que mejoren los estándares de calidad. 2. Fomentará el equilibrio del entorno natural y del patrimonio cultural en la utilización de los servicios turísticos. De forma similar se manifiestan las restantes Leyes de Turismo.”

subvenciones dirigidas a la modernización y mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad, entre otros, de las actividades turísticas, como se recoge en el Artículo 47 con referencia al apoyo económico a las empresas turísticas.

Como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley Foral 7/2003, de 14 febrero, de Turismo de Navarra, los principios que se recogen en el artículo 4 son la caracterización de Navarra como destino turístico único, la calidad como imperativo del sector y el respeto y sostenibilidad del medio ambiente y del patrimonio cultural en el ejercicio de las actividades turísticas.<sup>831</sup>

Asimismo, este criterio de Sostenibilidad se encuentra en el Artículo 37 de la Ley Foral 7/2003, de 14 febrero, de Turismo de Navarra, dedicado a los recursos turísticos naturales. Allí se establece que sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos de la Administración Foral y de la necesaria coordinación con los mismos, el Departamento competente en materia de turismo promoverá los recursos turísticos naturales bajo los criterios de respeto del medio natural y sostenibilidad.

En el art. 1.2. d) de la Ley 8/2012, de 19 julio, de Turismo de Illes Balears se afirma que una de las finalidades de la ley es la de mejorar la competitividad del sector turístico mediante la incorporación de criterios de ordenación y planificación, de innovación, de profesionalización, de especialización y formación de los recursos humanos y de garantía de la calidad turística, que mejoren la rentabilidad de la industria turística balear sin desatender la sostenibilidad y la máxima protección medioambiental.

La efectividad de los mecanismos que han articulado las Comunidades Autónomas para asegurar la sostenibilidad, en muchas ocasiones, ha sido relativa. Algunas Comunidades Autónomas, como Canarias<sup>832</sup> y Baleares<sup>833</sup> han venido a aprobar una nueva normativa al

---

<sup>831</sup> Artículo 4 de la Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero de turismo de Navarra *Principios* “La presente Ley Foral se fundamenta en los siguientes principios básicos: d) El turismo que se fomente en la Comunidad Foral de Navarra, deberá contribuir al desarrollo de los ciudadanos de Navarra, de su espacio físico y natural y de su patrimonio cultural, con arreglo a los principios de respeto, mejora y sostenibilidad”.

<sup>832</sup> Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización de Canarias.

margen de su legislación de ordenación general del turismo, que integra la sostenibilidad en su modelo de desarrollo turístico.

---

<sup>833</sup> Decreto-ley núm. 3/2014, de 5 de diciembre, de Medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística en las Illes Balears. Así como el Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio , de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras.

## **CAPITULO TERCERO. IMPLICACIONES AMBIENTALES DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE.**

### **I. GENESIS Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE TURISMO SOSTENIBLE.**

#### **I.1. GENESIS DEL CONCEPTO DE TURISMO SOSTENIBLE.**

Para RODILLA y VILLAPLANA<sup>834</sup>, el turismo, al igual que ocurre con otras muchas actividades humanas, mantiene unas estrechas relaciones de dependencia con el medio ambiente, puesto que obtiene de él una serie de recursos básicos sin los cuales no podría desarrollarse.

A principios de la década de los setenta cuando se redactó el Primer Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento económico. Según CALS<sup>835</sup> fue precisamente en este Informe dónde se comienza a cuestionar la viabilidad del crecimiento económico como objetivo económico y planetario. Por ello Ignacy SACHS, Consultor de Naciones Unidas para temas de medioambiente y desarrollo, propuso la palabra “ecodesarrollo” como término de compromiso, pretendiendo conciliar el aumento de la producción, - que reclamaban los países del Tercer

---

<sup>834</sup> RODILLA, M.; VILLAPLANA, J.: “Turismo y Medio Ambiente”. *Turismo en espacios naturales y rurales II*, Editorial UPV, 2002, pp. 7 y ss. En el mismo sentido, CERDA URRUTIA, A.: “Turismo y Medio Ambiente”. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo-RIAT*, vol. 8, núm. 2, 2012, pp. 99 y ss.

<sup>835</sup> CALS, J.: *Turismo y política turística en España*. Barcelona, Ariel, 1974, pp. 281 y ss. En la década de los 70 surge en la doctrina una cierta preocupación ambiental, destacando las contribuciones académicas de CALS mediante los Principios ambientalistas del Ecodesarrollo, y se comienza a analizar los trabajos de diversas Organizaciones Internacionales, como la Unión Internacional de Organizaciones Oficiales de turismo (IUOTO), antecedente y precursora de la Organización Mundial del Turismo (OMT) en los inicios de los setenta, la OMT a partir de 1975, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 1980.

Mundo-, con el respeto a los ecosistemas, necesario para mantener las condiciones de habitabilidad de la tierra.<sup>836</sup>

Las primeras referencias destacables sobre la sostenibilidad en el turismo datan de 1991. A partir de ese año comienzan a surgir las referencias directas a la sostenibilidad del turismo, destacando la primera *I Conferencia internacional ECOTRANS: turismo y medio ambiente* de ese mismo año, al plantearse los conflictos ambientales directamente relacionados con el turismo, como el consumo de energía, -incrementando el consumo de energía en el transporte-, agua, la gestión de los residuos, el ruido, la degradación paisajística y los incendios.<sup>837</sup>

En 1992, dos organismos internacionales, *World Wildlife Fund (WWF)*<sup>838</sup> y el *Tourism Concern*<sup>839</sup> elaboraron un documento de discusión sobre los Principios del Turismo Sostenible. Este documento pone el énfasis en la conservación de los recursos turísticos de base para asegurar el equilibrio ente las partes implicadas.<sup>840</sup>

---

<sup>836</sup> Como explica NAREDO, “el Presidente de Mejico, ECHEVARRÍA, suscribió y presentó a la prensa las Resoluciones de Cocoyoc, mencionando el término de “ecodesarrollo”. Henry KISSINGER, entonces Jefe de la Diplomacia norteamericana, lo desaprobó, mediante telegrama enviado al presidente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, considerando que había que retocar el vocabulario. En cierta forma, el término “ecodesarrollo” quedó vetado en estos foros, siendo sustituido por el término *desarrollo sostenible*, que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el *desarrollo autosostenido* introducido por ROSTOW y barajado profusamente por los economistas que se ocupaban del desarrollo”. NAREDO, J.M.: “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Documentación Social*, núm. 102, 1996, pp. 129-147.

<sup>837</sup> En 1991 fue la primera vez que se aplica el término de Turismo Sostenible al concepto de turismo, en la celebración del 41 Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo (AIEST).

<sup>838</sup> WWF, World Wildlife Fund, ‘Fondo Mundial para la Naturaleza’ es la mayor organización conservacionista independiente en el mundo. Tiene por objetivo el detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro en el que los seres humanos vivan en armonía con la naturaleza, conservando la diversidad biológica del mundo, garantizando el uso sostenible de los recursos naturales renovables y promoviendo la reducción de la contaminación y del consumo desmedido. World Wildlife Fund cuenta con unos 5 millones de miembros y una red mundial de 27 organizaciones nacionales, 5 asociadas y 22 oficinas de programas, que trabajan en más de 100 países. La sede internacional está ubicada en Suiza, con otras direcciones para América Latina y en Estados Unidos.

<sup>839</sup> Tourism Concern, es una organización no gubernamental inglesa. [www.tourismconcern.org.uk](http://www.tourismconcern.org.uk)

<sup>840</sup> ÁVILA BERCIAL, R.: “Introducción al concepto de desarrollo turístico sustentable.” *Turismo sostenible*, núm. 28, 2002, pp. 17 y ss. En este Congreso se asume la complejidad del estudio de la sostenibilidad en el turismo, que liga a la demanda global del incremento del espacio para las necesidades recreativas. Una de sus conclusiones señala que “el desarrollo del turismo sólo puede ser positivo mientras las necesidades de la comunidad local sean situadas antes que los objetivos de la industria turística”. En dicho Congreso, el turismo sostenible fue descrito como “un turismo que

A su vez, en 1993, la Asociación Internacional de Expertos científicos del Turismo (AIEST) celebró su 41º Congreso, “Turismo Cualitativo”, siendo el tema principal la cuestión de la *Sostenibilidad en el turismo*.<sup>841</sup> En este Congreso se asume la complejidad del estudio de la sostenibilidad en el turismo, unido a la demanda global de nuevos espacios para las necesidades recreativas. Una de sus conclusiones establece que “el desarrollo del turismo sólo puede ser positivo mientras las necesidades de la comunidad local sean situadas antes que los objetivos de la industria turística”. En dicho Congreso, el turismo sostenible fue descrito como “un turismo que mantiene un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos. El turismo debe integrar las actividades económicas y recreativas con el objetivo de la conservación de los valores naturales y culturales”.

En el mismo año 1993, en la Conferencia Euromediterránea sobre Turismo y Desarrollo Sostenible,<sup>842</sup> la Organización Mundial de Turismo, se afirma que el Turismo Sostenible debe convertirse en garantía de conservación, conjugando los aspectos conservacionistas y turísticos a fin de lograr una planificación ordenada y respetuosa con la naturaleza.

---

mantiene un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos. El turismo debe integrar las actividades económicas y recreativas con el objetivo de la conservación de los valores naturales y culturales”.

<sup>841</sup> ÁVILA BERCIAL, R.: “Introducción al concepto de desarrollo turístico sustentable.” *Turismo sostenible*, núm. 28, 2002, pp. 17 y ss.

<sup>842</sup>En 1993, en la Conferencia Euromediterránea sobre Turismo y Desarrollo Sostenible, la Organización Mundial de Turismo (OMT) en el documento titulado *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects* definió el concepto de Turismo Sostenible: “El Turismo Sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”. En la mayoría de las definiciones de este concepto se habla de: a. Sostenibilidad ecológica. Es decir, que el desarrollo del turismo no cause cambios irreversibles en los ecosistemas de los diferentes destinos. b. Sostenibilidad social. Refiriéndose a la capacidad de una comunidad para absorber el turismo. c. Sostenibilidad cultural. Una comunidad ha de ser capaz de retener o adoptar sus propias características culturales distintivas ante la cultura del turista. d. Sostenibilidad económica. Que asegure el nivel de ganancia económica que requiere el sector, para que sea viable.

También en ese mismo año 1993, la Organización Mundial del Turismo, acuña el concepto de Turismo Sostenible,<sup>843</sup> en un documento titulado *Tourism to de year 2000 and Beyond. Qualitative aspects*, la OMT<sup>844</sup> define turismo sostenible como: “El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”

El concepto de Turismo Sostenible posee numerosas acepciones: según la Federación de Parques de Nacionales y Naturales de Europa - EUROPARC, el Turismo Sostenible lo constituyen todas las formas de desarrollo turístico, gestión, y actividad que mantienen la integridad ambiental, social y económica, así como el bienestar de los recursos naturales y culturales a perpetuidad.

SANCHO PEREZ<sup>845</sup> puntualiza que el turismo sostenible hace referencia al concepto de “durabilidad” definido durante la cumbre de Río de Janeiro de 1992, y aceptado como traducción del término anglosajón “sostenible”. Es decir: “El desarrollo que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo, protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos.”

Principio de sostenibilidad que para MELGOSA ARCOS<sup>846</sup> es un principio fundamental, considerando que una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos turísticos. Esta idea de sostenibilidad, dado el impacto económico, pasa a reflejarse

---

<sup>843</sup> Véase CARTA DEL TURISMO SOSTENIBLE, *Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*. Lanzarote, Islas Canarias, España. 1995, vol. 7.

<sup>844</sup> Véase OMT.: *De Davos a Bali : la contribución del turismo al reto del Cambio Climático*, Madrid, Organización Mundial del Turismo. 2008.

<sup>845</sup> SANCHO PÉREZ, A.: “Turismo y desarrollo”. *Jornadas Internacionales de Turismo*, 2005, pp.8 y ss. [www.kirum.kate-stuttgart.org](http://www.kirum.kate-stuttgart.org)

<sup>846</sup> Véase MELGOSA ARCOS, F. J.: “*Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico*”, *X Jornadas de Medio Ambiente*, obra colectiva Ed.Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2006.

también en toda la política turística del Gobierno español y por tanto, en la evolución de los recursos turísticos del país.

Como recoge VELASCO GONZALEZ<sup>847</sup>, el término Turismo Sostenible aparece por vez primera recogido en un documento estatal en el Plan FUTURES, y desde entonces se mantiene como un Principio inspirador, si bien esta autora no advierte ningún cambio real y efectivo en el modelo turístico español. En el ámbito autonómico, MELGOSA ARCOS<sup>848</sup> aprecia que como titulares de la competencia exclusiva en materia turística, según el art. 148.1.18 de la Constitución, todas las CCAA incorporaron rápidamente en sus legislaciones autonómicas el Principio de sostenibilidad, tratando de desarrollar estrategias de turismo sostenible dentro de sus respectivas políticas turísticas, especialmente con relación a la revalorización de los recursos naturales como recursos turísticos.

Existe una dicotomía entre la amplia difusión del concepto del turismo sostenible y las limitaciones de los progresos alcanzados.<sup>849</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ y NOGUEIRA LÓPEZ<sup>850</sup> consideran la relación entre turismo y medio ambiente la causa de muchos de los desperfectos y debacles medioambientales.

VERA REBOLLO e IVARS BAIDAL<sup>851</sup> parten de considerar la conservación de los recursos naturales como necesidad, puesto que el turismo depende de ellos, con el doble papel de atractivos y factores de producción de la actividad turística. Por ello se ha de prevenir los impactos negativos del turismo, y de preservar el riesgo de que tales impactos se acentúen con

---

<sup>847</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística”. *Revista de análisis turístico*, núm. 10, 2011, <http://www.aecit.org/jornal/index.php/AECIT/article/view/9>.

<sup>848</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea”, *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, noviembre-2000, pp. 115 -132.

<sup>849</sup> BERTONI, M.: “Turismo sostenible: su interpretación y alcance operativo”. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, núm. 17, 2008, pp. 155-163.

<sup>850</sup> FERREIRA, J.; NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998, pp. 341-378.

<sup>851</sup> VERA REBOLLO, J.F.; IVARS BAIDAL, J. A.: “Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 152-192.



la expansión del uso turístico. Los citados autores llaman a conciliar el desarrollo turístico con la conservación ambiental, partiendo de términos antitéticos en la planificación integrada de las actividades turísticas. Y es que, desde el actual concepto de sostenibilidad turística, el desarrollo de la actividad turística verifica los impactos negativos medioambientales de la actividad, lo que conlleva la necesidad de coordinación entre sujetos turísticos e intereses diversos.

### **I.1.1. PLANTEAMIENTOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LAS CUMBRES DE LA TIERRA DE RÍO DE JANEIRO EN 1992 Y EARTH SUMMIT5+ DE 1997.**

El origen internacional del Principio de sostenibilidad puede situarse a finales de la década de los sesenta, cuando, tras la *Conferencia Internacional sobre la Conservación y Utilización de la Biosfera*<sup>852</sup> y gracias a la iniciativa sueca en el seno de la Asamblea General de la ONU, se convoca en 1972 la *Conferencia sobre Medio Ambiente Humano*, o *Conferencia de Estocolmo*, que popularizó también el lema *Una sola Tierra*.<sup>853</sup> Producto de esta *Conferencia de Estocolmo*, se aprobó en 1972 la *Declaración de Estocolmo*, Declaración que consiste en 26 Principios, un Plan de Acción para el Medio Humano con 109 recomendaciones para los Estados.

Además, en diciembre de ese mismo año 1972, en Nairobi (Kenya) se elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- PNUMA. Posteriormente, en 1980, se publica la *Estrategia Mundial para la Conservación -UICN/PNUMA/WWF*, subtitulada *La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenible*, en la que se afirma que el desarrollo es condición indispensable para la conservación, haciéndose especial hincapié en el

---

<sup>852</sup> La *Conferencia Internacional sobre la Conservación y Utilización de la Biosfera* fue convocada por la UNESCO, celebrándose en París en 1968.

<sup>853</sup> La llamada *Conferencia de Estocolmo* fue celebrada entre el 5 y el 16 de Junio de 1972; a ella asistieron representantes de 113 Estados, y cerca de 400 ONG se reunieron en un “Foro del Medio Ambiente” paralelo, presentándose estadísticas alarmantes de contaminación diversa y degradación de ecosistemas. Con posterioridad a la celebración de la *Conferencia de Estocolmo*, se han celebrado diversas conferencias bajo los auspicios de las Naciones Unidas, dedicadas a profundizar aspectos del medio ambiente humano tales como Población en 1974 y 1984, Alimentación en 1974, Asentamientos humanos en 1976, Agua en 1977 y 1992, Desertificación en 1977, Energías nuevas y renovables en 1981, y Clima en 1979 y 1990 .

novedoso mensaje de la interdependencia entre ambos conceptos y acuñándose el término de desarrollo sostenible.

En este clima conservacionista, la Asamblea General de Naciones Unidas decide en 1983 crear una comisión independiente, la denominada Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo-CMMAD, a fin de analizar conjuntamente el medio ambiente y el desarrollo a nivel mundial y buscar estrategias para un desarrollo sostenible que superasen la anterior disyuntiva e incompreensión. La recién creada CMMAD comenzó a trabajar bajo la presidencia de Gro Harlem BRUNDTLAND en 1984, concluyendo su tarea en otoño de 1987 presentando ante la Asamblea sus Conclusiones, recogidas en el llamado *Informe Brundtland*, subtítulo *Nuestro futuro común*.<sup>854</sup>

En dicho *Informe Brundtland*, aparece por primera vez definido el término “desarrollo sostenible”. En el *Informe Brundtland*, se define el desarrollo sostenible como “aquel que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas propias”.

El debate abierto por la Comisión *Brundtland* sobre medio ambiente y desarrollo mundial en Naciones Unidas, junto a las iniciativas procedentes de diversas instituciones internacionales<sup>855</sup>, provocó la convocatoria el 22 de diciembre de 1989 de una gran Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo-CNUMAD en Río de Janeiro (Brasil) que se

---

<sup>854</sup> Este *Informe Brundtland* tenía como objeto la consecución de un documento de trabajo que sirviera de referencia para el establecimiento de políticas más acordes con la conservación del medio ambiente. Los primeros conceptos de *ecodesarrollo* se formulan oficialmente en la Conferencia de Naciones Unidas de 1974 sobre Población, sin embargo, la primera y más conocida formulación del concepto de *desarrollo sostenible* ha resultado la recogida en el citado *Informe Brundtland*, elaborado en 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo para la Asamblea de las Naciones Unidas, definiendo el desarrollo sostenible como aquél “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades propias”. Partiendo de las conclusiones del citado *Informe Brundtland*, el 22 de diciembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 44/228, que puso en marcha el proceso para la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo para el año 1992.

<sup>855</sup> En Octubre de 1991 se aprueba en la ciudad de Gland (Suiza) el *Informe Cuidar la Tierra, Estrategia para el Futuro de la Vida*, de UICN/PNUMA/WWF, también de trascendencia internacional, conteniendo una definición de actuaciones e instrumentos concretos hacia un desarrollo sostenible.

celebraría en Junio de 1992, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la *Declaración de Estocolmo*, bajo el sobrenombre de *La Cumbre de la Tierra*. Así, en 1992, el concepto de sostenibilidad adquiere carácter institucional, con motivo de la celebración de esta Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, siendo la *I Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro.<sup>856</sup>

De esta Conferencia emanaron dos convenios internacionales, el *Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, y el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Además, la Conferencia de Río produjo como resultados, dos declaraciones de principios: la *Declaración de Río* y *Declaración de Principios sobre los Bosques*, así como el *Programa de Acción en materia de medio ambiente- Agenda 21* para llevar a cabo los proyectos anteriores.<sup>857</sup>

Este *Programa de Acción en materia de medio ambiente* - la conocida *Agenda 21*-, es, sin duda, el principal documento nacido de la Cumbre de Río. Esta *Agenda 21* propone una serie de líneas generales para avanzar hacia el desarrollo sostenible, estableciendo como plazo el siglo XXI.<sup>858</sup> En verdad, esta *Agenda 21* es un documento que recoge estrategias y métodos integrados para un desarrollo sostenible, considerando de manera integrada el desarrollo social, económico y el medio ambiente.<sup>859</sup>

---

<sup>856</sup> La Conferencia se celebró en Río de Janeiro, entre los días 1 y 15 de junio del citado año, y reunió a 176 Estados y a 1200 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La *Declaración de Río* proclama 27 principios que tratan de establecer los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección del medio ambiente; y en resumidas cuentas, vino a suponer la aceptación mundial del concepto de desarrollo sostenible.

<sup>857</sup> También, precisamente en el año 1992, el 21 de junio, de forma paralela, la Comisión Europea aprobó el V programa Comunitario de política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el título “Hacia un desarrollo sostenible”. Este programa predicaba la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea y de sus Estados miembros, seleccionando cinco sectores básicos en los que se deben aplicar las políticas de desarrollo sostenible, siendo estos sectores Industria, Energía, Transporte, Agricultura y Turismo.

<sup>858</sup> BRUNET ESTARELLAS, P.J. et al.: “Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”, *Boletín de la A.G.E.*, núm. 39, 2005, pp. 423-446. Dirigido a los sectores públicos, privados y ONGs, da un marco general y abre el camino para el desenvolvimiento de agendas propias de cada actividad económica. En 40 capítulos, el Núm. 28, fomenta la implementación de la *Agenda 21* local en los municipios; y en otro, destinado al sector privado, destaca la importancia en cuanto a la transferencia de tecnologías limpias. OMT, Organización Mundial del Turismo <http://www2.unwto.org>.

<sup>859</sup> VALDÉS, L.: “Estrategias de desarrollo turístico sostenible”, *Turismo. Organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, Dir. D. BLANQUER, Valencia, págs. 157 y ss. Las actuaciones prioritarias son: Revitalización del desarrollo con criterios sostenibles. Políticas sostenibles. Integración del medio ambiente y el desarrollo en el

En 1997, se celebra la *II Cumbre de la Tierra*, en Nueva York, en la que se constata que no se ha avanzado nada en materia de medio ambiente desde la *I Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro*.<sup>860</sup> Esta reunión, conocida como la *Earth Summit+5*, tuvo lugar en Nueva York entre los días 23 a 27 de junio de 1997, fue una reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, en una sesión especial, para revisar y analizar los logros obtenidos en la aplicación de la *Agenda 21*.<sup>861</sup>

Según CARBALLEIRA RIVERA<sup>862</sup>, los objetivos fijados en la *Cumbre de Río de 1992* no sólo no se habían alcanzado sino que en algunos sectores se había experimentado un claro retroceso, como el aumento de la pobreza mundial, la prestación deficiente de servicios básicos como educación o sanidad, y la mala utilización de recursos energéticos.

---

proceso de toma de decisiones. Desarrollo sostenible del núcleo de la población (modelos de consumo, dinámica demográfica, sanidad...) Utilización y gestión eficiente de los recursos. Participación y responsabilidad de las personas: Educación, conciencia pública y formación practica Reforzar el papel de los grupos principales: Las mujeres. Los niños y los jóvenes. Las ONG Los agricultores. Las iniciativas de las autoridades locales. Los sindicatos. El mundo del negocio y la industria. La comunidad científica y técnica.

<sup>860</sup> Sin embargo, se estaba trabajando activamente, como lo demuestra que en 1994 se celebrase la *Conferencia de Túnez sobre desarrollo sostenible en el Mediterráneo*, y en 1995 se aprobase la *Resolución de Barcelona sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en la cuenca del Mediterráneo*. También se adoptó en 1994 la *Conferencia europea sobre ciudades sostenibles*, o en relación con la sostenibilidad de los espacios urbanos en la ciudad danesa de Aalborg. Durante la celebración de la conferencia, se adopta la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad* o *Carta de Aalborg*, que promueve la aplicación de los principios de la declaración de la conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo y subraya la importancia de las ciudades, como motores del desarrollo de la humanidad. En esta ocasión los jefes de Estado o de Gobierno tendrían que adoptar medidas de carácter vinculante y lograr la creación de órganos competentes para su control y seguimiento. Los frutos de la Conferencia (acuerdos, tratados, principios) recogen la Declaración de Principios de Río, La Agenda 21, el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<sup>861</sup> En esta segunda reunión a gran escala se congregaron estadistas de todo el mundo con el objeto de intentar estructurar un nuevo orden internacional en materia de medio ambiente y desarrollo. Mientras, y de forma paralela, con un planteamiento más crítico, se desarrollaba el *Forum Global 92* en el que tomaron parte más de 1.500 Organizaciones No Gubernamentales.

<sup>862</sup> CARBALLEIRA RIVERA, M.<sup>a</sup> T.: "Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio" *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. 2000, pp. 3093-3120.

Como reconoce PRATS PALAZUELO <sup>863</sup>, la percepción sobre la importancia de la cuestión medioambiental es relativamente reciente, y ha sido posteriormente, en torno a los *Acuerdos de Kioto I* de 1999 y la conjunción de una serie de publicaciones como el *Millennium Ecosystem Assessment* de la Organización de las Naciones Unidas en 2005, así como el *Informe Stern* de 2006, y los sucesivos *Dictámenes del Plan Intergubernamental del Cambio Climático* celebrado en Nairobi en 2006,<sup>864</sup> cuando se ha sentido la necesidad de cuestionar la sostenibilidad de forma urgente, interrelacionando los aspectos económicos, sociales, - de atención a los gobiernos, empresas y ciudadanos- y los ecológicos.

### **I.1.2. EL PRINCIPIO INTERNACIONAL DE TURISMO SOSTENIBLE CONTENIDO EN LA AGENDA 21 PARA LA INDUSTRIA DEL VIAJE Y DEL TURISMO.**

Como se ha analizado, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, denominada *Cumbre de Río*, los Gobiernos de 182 naciones adoptaron la *Agenda 21 para asegurar el desarrollo sostenible de la Tierra*. A iniciativa de la propia OMT, la WTTC<sup>865</sup> y el EARTH COUNCIL<sup>866</sup>, y en virtud de la recomendación de la Agenda 21 de que cada sector económico desarrolle su propia agenda, se crea la *Agenda 21 de la Industria del Viaje y del Turismo* en 1994. La Organización Mundial del Turismo en la Agenda 21, publica *For the Travel and Tourism Industry. Towards environmentally sustainable development*, documento en el que se integran Principios básicos en relación a turismo y medio ambiente, para que el turismo garantice la sostenibilidad no sólo en sí mismo, sino también localmente.

La *Agenda 21 for the travel and tourism industry. Towards environmentally sustainable development* se fundamenta en los postulados básicos de la Agenda 21 global. Por ello, el

---

<sup>863</sup> PRATS PALAZUELO, F.: “Sostenibilidad y turismo, una simbiosis imprescindible” *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp. 13-62.

<sup>864</sup> Dictámenes de París en 2007, Bruselas en 2007, Bangkok en 2007, y Valencia en 2007.

<sup>865</sup> El World Travel and Tourism Council /Consejo Mundial de Viajes y Turismo, representa al sector privado del turismo mundial: aerolíneas, cadenas hoteleras.

<sup>866</sup> Consejo de la Tierra es el órgano de la ONU que tiene por objeto velar por el cumplimiento de Agenda 21.

objetivo principal de esta Agenda 21 para el turismo, es la aplicación del desarrollo sostenible a la actividad turística.<sup>867</sup>

En el Informe sobre *La Agenda 21 para la Industria del Viaje y del Turismo: Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible* se establecen una serie de Principios que deberán regir en el ámbito turístico a fin de lograr su desarrollo sostenible. No obstante, este documento fue poco difundido, si bien es importante para el desarrollo sostenible del turismo, tanto para el sector público como el privado. En este Informe, se destacan los siguientes Principios: la Protección del medio ambiente como parte integral del proceso de desarrollo turístico; y la Participación de los ciudadanos afectados por los procesos de desarrollo turístico, especialmente, en materia de planificación.<sup>868</sup>

La *Agenda 21 para el Sector Turístico* propone que las empresas incorporen el desarrollo sostenible como parte prioritaria de la gestión, en concreto, en la minimización de sus residuos, para su reutilización y el reciclado, en la utilización eficiente de la energía, en la adecuada gestión del agua potable y en la adecuada depuración de aguas residuales y en el modo de transporte.

## **I.2. EL CONCEPTO DE TURISMO SOSTENIBLE DESARROLLADO POR LA OMT**

A partir de la *Declaración de Manila* sobre el Turismo Mundial de 10 de octubre de 1980, la OMT desarrollará, en esta línea de trabajo, toda una serie de Documentos y Declaraciones con

---

<sup>867</sup> En esta Agendas se trata de aspectos prioritarios para la integración del turismo y el medio ambiente, tales como la minimización de los residuos, la conservación y gestión de la energía, la gestión de los recursos de agua, la gestión de las aguas residuales, el planeamiento y gestión del uso del suelo, la implicación de responsables y comunidades en las cuestiones medioambientales y el diseño para la sostenibilidad, así como el partenariado para el desarrollo sostenible.

<sup>868</sup> Para respetar estos principios que inspiran al turismo internacional, se deberán llevar a cabo las siguientes acciones: facilitar la participación de todos los sectores de la sociedad en el proceso de desarrollo turístico; el diseño de nuevos productos turísticos sostenibles; el apoyo a las asociaciones para el desarrollo sostenible; la sensibilización de los agentes turísticos, tanto empresarios y trabajadores turísticos, como turistas y visitantes y a la comunidad local respecto a los temas ambientales.

relación a la sostenibilidad. Así, en 1982, después de la convocatoria de Manila, vuelve a reunirse la OMT en Acapulco, con la finalidad de aplicar los objetivos fijados por la Declaración de Manila sobre el turismo mundial.<sup>869</sup>

En el *Documento de Acapulco* se señala la necesidad de que los Gobiernos estimulen en los diferentes niveles de vida de la nación, las acciones que puedan estructurarse en los planos nacional, regional y local.<sup>870</sup> Se considera que los Estados tienen que actuar, tanto a través de los Departamentos ministeriales, como cerca de otras instancias, como son los órganos legislativos de la nación, las organizaciones sindicales, las organizaciones patronales, los medios políticos, las empresas turísticas, etc.

Las nuevas contribuciones de la Organización Mundial del Turismo dan continuidad a los trabajos realizados, vienen constituidas por la *Agenda 21 para la Industria del Turismo y los Viajes: hacia un desarrollo ecosostenible* en 1996; o el *Código Ético Mundial del Turismo Sostenible* de Santiago de Chile de 1 octubre 1999.<sup>871</sup>

---

<sup>869</sup> En esta reunión se adoptó un documento en el que se recogen los conceptos que deben servir de base a las estrategias de realización de las prioridades propuestas en Manila. Posteriormente, en la Resolución de la VI Asamblea General de la OMT celebrada en Sofía, se adopta la Declaración de Derechos y el Código del Turista de Sofía, el 26 de septiembre de 1985; y la Declaración de la Haya sobre el Turismo en 1989; si bien el paso decisivo en la sostenibilidad será la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible de Lanzarote, celebrada del 24 al 29 de Abril de 1995 en dicha isal, lo que generará la Carta del Turismo Sostenible de Lanzarote de 1995.

<sup>870</sup> Estos conceptos son los siguientes: a) Derecho al descanso, al tiempo libre y a las vacaciones pagadas, así como creación de condiciones sociales y legislativas para facilitar a todas las capas sociales el acceso a las vacaciones. b) Preparación a los viajes, a las vacaciones y al turismo receptor y emisor. Con esto se refieren a que el nivel y calidad del turismo no deben depender sólo de la preparación de los turistas, sino también de aquellas personas que administran y dirigen las actividades turísticas. c) Papel del turismo nacional en el desarrollo del turismo contemporáneo. Respecto a este concepto se señala que los viajes en el interior de los países, representan la gran mayoría del conjunto de los desplazamientos en el mundo, y los estados deben multiplicar sus esfuerzos para que el desarrollo de este turismo siga aumentando. d) Libertad de movimiento. A este principio dedica el Documento de Acapulco su Anexo, señalándolo como prioritario. De acuerdo con éste la libertad de movimiento no puede ejercerse sino a través de condiciones esenciales: un mundo en paz y un mejor orden social.

<sup>871</sup> Esta es la piedra angular de la sostenibilidad del turismo, cuyo proceso de aprobación tras las Reuniones de Estambul en 1997; de Cracovia en 1998 y de Nueva York en 1999, culminando con la Declaración de Santiago de 1999.

Instituciones supranacionales como la Organización Mundial de Turismo (OMT) han ido incorporando en sus resoluciones distintas referencias al Principio de sostenibilidad, y poniendo de manifiesto la necesidad de modificar los modelos de gestión del turismo.

A través de las asambleas de la OMT, de sus seminarios o estudios, se recogen reflexiones que han quedado plasmadas en Cartas, Declaraciones y textos similares, evolucionando en la consideración del turismo, tanto por parte de las autoridades políticas, como por parte de la conciencia social en general. La OMT<sup>872</sup> ha generado varios documentos fundamentales sobre el mundo del turismo, siendo fundamentales para los diferentes Estados, citados siempre, de una forma u otra, al aprobar legislaciones en esta materia.

La estructura orgánica<sup>873</sup> de la OMT facilita la adopción de estos documentos, siendo evidente la influencia de los documentos internacionales que postulan la integración del turismo en los

---

<sup>872</sup> La OMT está en contacto con todo el sector turístico a través de su página web, mediante el envío electrónico de un Boletín de Miembros cada quince días y tiene presencia en las principales ferias en la materia, como FITUR en Madrid, ITB en Berlín, MITT en Moscú y WTM en Londres. También ha publicado “En el punto de mira de los medios de comunicación y celebró en 2004 la Conferencia Mundial sobre las Comunicaciones en el Turismo.

<sup>873</sup> En cuanto a su estructura orgánica, la Organización Mundial del Turismo está compuesta por una serie de órganos, siendo los principales la Asamblea General, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría, como se recoge en los Artículos 8 a 24 de los Estatutos de la OMT. La Asamblea General es el órgano supremo y se reúne en sesión ordinaria una vez cada dos años, y a ella acuden los delegados de los Miembros Efectivos y Asociados, así como los observadores de los Miembros Afiliados. Su Presidente es tradicionalmente el ministro del ramo del país donde se celebra la Asamblea. Sus funciones son la aprobación de los Reglamentos, realizar nombramientos, así como formular el programa general de trabajo, los presupuestos, informes, acuerdos con Gobiernos u otras organizaciones internacionales, y decidir, la admisión de nuevos miembros. La Asamblea general también puede crear entidades regionales o técnicas, como las seis Comisiones Regionales existentes en la Organización Europea, Africana, de Oriente Medio, de la Américas, Asia y Extremo Oriente (que posteriormente se desdoblaría en la Comisión para Asia Oriental y el Pacífico y la Comisión Regional para Asia Meridional). El Consejo Ejecutivo tiene como cometido adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para la ejecución de las Decisiones y Recomendaciones que apruebe la Asamblea General e informarle de ello, así como la adopción de las decisiones administrativas y técnicas necesarias durante el interin entre sesiones de la Asamblea. Además, posee capacidad para crear aquellos órganos subsidiarios que considere necesarios para llevar a cabo su actividad. El Consejo Ejecutivo se reúne al menos dos veces al año, y está compuesta por los Miembros Efectivos –elegidos por la Asamblea General a razón de un miembro cada cinco Efectivos–, pudiendo participar, sin derecho a voto, como meros observadores, un Miembro Asociado y un representante del Comité de Miembros Afiliados. Dentro de este órgano existe además una Mesa compuesta por miembros del propio Consejo. Por último, la Secretaría se compone de un Secretario General, elegido por la Asamblea General, por recomendación del Consejo; y un Secretario General Adjunto. El primero de ellos es el representante jurídico de la Organización y sus funciones son, además de las típicamente administrativas, aplicar las Directivas de la Asamblea General



objetivos del desarrollo sostenible. MARÍN GAMEZ<sup>874</sup> destaca los documentos generados por la OMT, tales como la Declaración de La Haya<sup>875</sup>, la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, el Documento de Acapulco y la Carta del Turismo y Código del Turista.

### **I.2.1. LA INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PUNTO 18 DE LA DECLARACIÓN DE MANILA**

PULIDO FERNÁNDEZ<sup>876</sup> afirma que durante esta década del siglo XXI se han generalizado las referencias al turismo sostenible en el discurso imperante, pretendiendo el logro de un turismo aceptable desde el punto de vista ecológico, económicamente viable y equitativo desde una perspectiva ética y social. Por otro lado, el disfrute de la naturaleza ya es un derecho constitucional de los ciudadanos, formando parte de la vida cotidiana de la población local y de la actual demanda turística.<sup>877</sup>

---

y el Consejo y someter a éste los informes, cuentas, el proyecto del programa general de trabajo y los presupuestos de la Organización. Las funciones del Secretario General Adjunto son las de asistir al Secretario General y sustituirlo en las situaciones previstas estatutariamente.

<sup>874</sup> MARIN GÁMEZ, J.A.: “Aproximación al tratamiento jurisprudencial del turismo en nuestro ordenamiento jurídico: incidencia andaluza I”. *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 1, 2009, pp. 81-102.

<sup>875</sup> La Declaración de La Haya en 1989 adopta una serie de principios, que deben inspirar, tanto a parlamentos, como a gobiernos, demás autoridades públicas, a las organizaciones, asociaciones e instituciones públicas y privadas con actividades turísticas, y también a los profesionales del turismo y a los propios turistas. Destacando los siguientes Principios “Que todos los gobiernos deben actuar en favor de la paz y la seguridad nacional, imprescindible para el desarrollo del turismo”; “que el turismo puede convertirse en un instrumento eficaz de crecimiento socioeconómico para todos los países”, mediante la construcción de una infraestructura sólida y de la obtención del equipamiento base necesario, de las instituciones de formación, se debe aunar además el desarrollo del turismo nacional con la promoción del internacional, etc. Junto con estos principios se encuentran otros referidos a la necesidad de una gestión racional de turismo, manteniendo la integridad del medio natural, cultural y humano, a la necesidad de definir lo que es un turista internacional, a la necesidad de vacaciones pagadas periódicas y al derecho a desplazarse libremente, a la persecución del terrorismo, a la facilitación de los viajes, a la educación y formación de profesionales del turismo.

<sup>876</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J.I.: “El medio ambiente en la política turística española”, *Quaderns de Política Econòmica.*, vol. Núm.7, May.- Ag. 2004, pp. 93-114.

<sup>877</sup> Véase LOPERENA ROTA, D.: *El derecho al medio ambiente adecuado*, 1a. ed., Cívitas, Madrid, 1996.

Como se ha visto, la era del desarrollo sostenible se inicia con la Cumbre de la Tierra en 1992, si bien con relación a los recursos turísticos, como punto de partida se ha de tener en cuenta la Conferencia de Manila de 1980, convocada por la OMT con el objeto de tratar cuestiones que interesan tanto al sector público como privado y que reclamaban una atención inmediata para el desarrollo armonioso del turismo.

El resultado de esta Conferencia fue la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial no se centró solamente en el Principio de sostenibilidad, aunque si se trataron cuestiones relacionadas con los aspectos económicos, ambientales, tecnológicos del desarrollo turístico, perfilando la idea de que el desarrollo turístico debe proteger y respetar el medio ambiente natural, social, humano y cultural.<sup>878</sup>

La relación entre los objetivos del desarrollo sostenible y la ordenación de los recursos turísticos surge de la Declaración de Manila de 27 de septiembre de 1980, en Manila, Filipinas, realizada por la Organización Mundial del Turismo (OMT).<sup>879</sup>

Como indica FUERTES EUGENIO<sup>880</sup> pretendiendo esclarecer la naturaleza del documento, la *Declaración de Manila* es fruto de la Conferencia Mundial del Turismo celebrada en Manila en

---

<sup>878</sup> Por otra parte, este documento propone al desarrollo turístico como un medio para generar riquezas y destaca la necesidad de eliminar aquellas barreras que puedan dificultar la entrada y salida de viajeros. Esto último no es casual, ya que el documento se da en el contexto del Consenso de Washington que pretendía, entre otros aspectos, la liberalización del comercio.

<sup>879</sup> La OMT se compone de tres tipos de miembros: Miembros Efectivos, Miembros asociados y Miembros afiliados. Los Miembros Efectivos son aquellos Estados soberanos que han realizado una declaración formal de adopción de los Estatutos de la OMT y aceptan las obligaciones que comporta el ser miembro de esta organización. Esta declaración debe haber sido aceptada por al menos dos tercios de los demás Miembros Efectivos presentes y votantes, siempre que representen la mayoría simple del total de Miembros Efectivos de la Organización. Los Miembros Asociados son aquellos territorios o grupos de territorios no responsables de la dirección de sus relaciones exteriores. Artículo 6 de los Estatutos de la OMT. Es decir, aquellos organismos territoriales infraestatales sin capacidad legal para mantener relaciones internacionales. Son Miembros Asociados Aruba, las Antillas Neerlandesas, la Comunidad Flamenca de Bélgica, Hong kong (China), Macao (China) y Puerto Rico. Los Miembros Afiliados (Artículo 7 de los Estatutos de la OMT) son sujetos privados relacionados directa o indirectamente con el turismo (agencias de viajes, compañías de transporte, compañías aéreas, touroperadores, cadenas hoteleras, instituciones de investigación, bancos, editoriales... etc). Para formar parte de la Organización como Miembro Afiliado es necesario que su candidatura sea apoyada por el Estado donde se encuentre su sede social. Como en el caso anterior, carecen de voto, participando únicamente como observadores en la Asamblea General.

1980. Lo que se firmó en 1980 en Manila fue un documento cuyo contenido fue la Declaración sobre el turismo mundial, adoptada en el seno de la OMT, donde se reafirmaba la función del turismo “en un mundo objeto de profundos cambios”<sup>881</sup>.

Es precisamente en su punto 18 dónde se reconoce por primera vez a nivel institucional que la satisfacción de la demanda turística no debería conculcar o amenazar los intereses económicos y sociales de las comunidades residentes, el entorno medioambiental o los recursos naturales que constituyen el principal atractivo para los turistas o los sitios culturales o históricos. Esta Declaración considera que los recursos turísticos de los que disponen los países están “constituidos a la vez por espacio, bienes y valores, advirtiendo los problemas de la degradación y uso incontrolado de los mismos, especialmente en el caso de los recursos naturales, que se reconocen como el atractivo esencial del turismo, junto con los valores históricos y culturales”.<sup>882</sup>

Como afirma MELGOSA ARCOS<sup>883</sup>, la *Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial*, aprobada por la Conferencia Mundial del Turismo, el 10 de octubre de 1980, ya reconocía en su apartado 18) que los recursos turísticos de que disponen los países están constituidos a la vez por espacio, bienes y valores.

---

<sup>880</sup> FUERTES EUGENIO, A.M.: “Dimensión económica de la ordenación del territorio turístico”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Dir. BLANQUER CRIADO, D., Ed. Tirant lo Blanch Valencia, 2002, pp. 86 - 87.

<sup>881</sup> Esta declaración reconocía el turismo como un derecho fundamental y vehículo clave para el desarrollo humano y recomendaba a los estados miembros la reglamentación de los servicios turísticos, reconociendo el turismo como un derecho fundamental y elemento clave para el desarrollo humano.

<sup>882</sup> OMT y MAB: *Workshop sobre aspectos de medio ambiente relacionados con el turismo*, Madrid, 1983. La Declaración de Manila recoge además una serie de objetivos tales como la mejor gestión de la oferta turística, la Cooperación tecnológica, la Mejora en la formación de los recursos humanos y el Reconocimiento del derecho de libertad de movimientos como medio indispensable para participar en los viajes.

<sup>883</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico”, *X Jornadas de Medio Ambiente*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2006.

Según BOUAZZA ARIÑO<sup>884</sup> las responsabilidades de los Estados en el desarrollo y la expansión del turismo en las sociedades modernas, trasciende del dominio puramente económico de las naciones y de los pueblos. En el citado texto, la relación entre Turismo y Sostenibilidad adquiere un carácter orgánico. El documento establece “el carácter mundial del fenómeno turístico” así como su importancia fundamental en el desarrollo socioeconómico de muchos países.

En la *Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial* se afirma también que “todos los recursos turísticos pertenecen al Patrimonio de la Humanidad, las comunidades nacionales y la internacional deben desplegar los recursos necesarios para su preservación”.<sup>885</sup>

### **I.2.2. LA CARTA DEL TURISMO Y EL CÓDIGO DEL TURISTA DE 1985 Y EL CÓDIGO ÉTICO MUNDIAL PARA EL TURISMO (CEMT).**

En el ámbito de la OMT, entre los principales documentos Internacionales aprobados, destaca la Carta del Turismo y el Código del Turista, adoptados en Sofía en 1985, en dónde se establece una serie de Principios, invitándose a los Estados a inspirarse en ellos y a aplicarlos.<sup>886</sup> Entre estos Principios se reconoce el derecho a toda persona al descanso y al tiempo libre, así como vacaciones periódicas pagadas y libertad de viajar. Se reconoce también la necesidad de una política de legislación apropiada que permita a los gestores y profesionales del turismo ejercer su actividad en condiciones favorables, -sin obstáculos especiales, y sin discriminación-, para que puedan beneficiarse de una formación general y técnica; cooperar entre ellos, así como con los poderes públicos en el seno de organizaciones nacionales e internacionales.

---

<sup>884</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, pp. 199-238.

<sup>885</sup> Todos los recursos turísticos pertenecen al Patrimonio de la Humanidad; y por ello, el *Documento de Acapulco*, aprobado en la Reunión Mundial de Turismo del 21 al 27 de agosto de 1982, recomienda la protección y preservación del medio ambiente, de la estructura ecológica y del patrimonio natural, histórico y cultural del país.

<sup>886</sup> RIVAS GARCÍA, J. I.: *Estructura y economía del mercado turístico*. Septem ediciones, 2015, p.80.

Junto con las obligaciones para los Estados<sup>887</sup>, se recogen una serie de invitaciones para las comunidades visitadas por los turistas, así se invita a ofrecer a los turistas las mejores condiciones de hospitalidad, cortesía y respeto, a facilitar la comprensión y respeto por parte de los turistas de sus costumbres, religiones, etc., a través de la difusión adecuada de informaciones sobre estas costumbres, prácticas tradicionales y religiosas, usos prohibidos, parajes sagrados, riquezas artísticas, fauna, flora y recursos naturales que deben protegerse, etc.

El Código del Turista recoge el comportamiento de los turistas, señalando que éstos deberían favorecer con su comportamiento la comprensión y la amistad entre los hombres, en las esferas nacional e internacional, y contribuir así al mantenimiento de la paz. Asimismo, en los lugares de tránsito y estancia, deben respetar el orden establecido en la esfera política, social, moral y religiosa, y acatar las leyes y reglamentos en vigor.

Aprobado por unanimidad en la XIIIª reunión de la Asamblea General de la OMT en Santiago de Chile en octubre de 1999, el Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT) fue refrendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2001 con la resolución A/RES/56/212. En ella se reconoce la importante dimensión y el papel del turismo como un instrumento positivo para aliviar la pobreza y mejorar la calidad de vida de todas las personas, su potencial para contribuir al desarrollo económico y social, especialmente en los países en vías de desarrollo, y su incipiente papel de fuerza vital para la promoción del entendimiento, la paz y la prosperidad a nivel internacional.<sup>888</sup>

---

<sup>887</sup> Se recogen una serie de obligaciones o recomendaciones a los Estados para hacer efectivo este derecho a viajar, así la de favorecer el crecimiento ordenado y armonioso de la actividad turística, ampliar la cooperación turística entre los Estados, proteger el medio ambiente turístico, favorecer el acceso de los turistas nacionales e internacionales al patrimonio de las comunidades visitadas, facilitar los contactos de los visitantes con las comunidades visitadas, garantizar la seguridad de los visitantes y sus bienes, impedir toda posibilidad de utilización de turismo para la explotación de la prostitución de otros, ofrecer las mejores condiciones de higiene y acceso a los servicios de salud, reforzar las medidas destinadas a prevenir e impedir la utilización ilegal de estupefacientes, etc.

<sup>888</sup> El 17 de junio de 2005, el Consejo de Ministros del Reino de España adoptó un Acuerdo por el que el Gobierno de España se comprometió a divulgar el contenido del Código Ético entre los distintos agentes y autoridades del sector turístico español. Para ello, la Administración Turística Española distribuyó ejemplares del CEMT entre las principales asociaciones del sector turístico español y en las Mesas de Directores Generales de Turismo de las comunidades Autónomas, animando a sus participantes a elaborar propuestas y a trabajar conjuntamente para su aplicación. Además, la Secretaría de Estado de Turismo, a través de la Subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística está incluyendo un artículo alusivo a la implementación del CEMT en el texto de todos los Acuerdos

La Organización Mundial del Turismo, en la Asamblea General concluida el 1 de octubre de 1999, en Santiago de Chile, aprobó el Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT).<sup>889</sup> El texto se presenta a si mismo como la meta de un proceso que ha venido desarrollándose en el seno de la Organización y en sintonía con otros programas de la ONU. Dicho proceso ha sido promovido por las Naciones Unidas y fundamentalmente centrado en los programas auspiciados por la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CSD). El Código se declara a favor de “un turismo responsable y sostenible, al que todos tengan acceso”. Las razones de esta opción, así como las condiciones que deben darse, se exponen a lo largo de los 10 artículos que integran el Código.<sup>890</sup>

Las propuestas que inspiran el Código son sugerentes. Introducir una regulación que pretenda con realismo ser globalmente aceptada, supone una dosis muy considerable de mediación y prudencia.<sup>891</sup>

El desarrollo sostenible es la respuesta adecuada a un principio de la realidad que se ha impuesto definitivamente a la conciencia humana: los límites del crecimiento. Estos límites no señalan el hasta dónde, sino el cómo es posible asegurar el desarrollo de la humanidad, es decir el acceso de todos los hombres y mujeres al pleno ejercicio de sus derechos.

El turismo se propone como realización de algunos de estos derechos, que, por cierto, son de los más importantes, como es el derecho al descanso y al tiempo libre. El gran reto que se le plantea al turismo, para cumplir esta función, es el de reconocer y adecuarse a los límites de su

---

bilaterales y Memorándums de Entendimiento sobre Cooperación en materia de turismo firmados con los gobiernos de terceros países.

<sup>889</sup> Los principales documentos vienen referidos en el Preámbulo del CEMT, índice general de las Organizaciones de la ONU en <http://www.unsystem.org>.

<sup>890</sup> Los cinco primeros artículos refieren la contribución del turismo a las personas y a la sociedad o a las relaciones entre los países, afirmando en el artículo 2.1 que el turismo, como un medio privilegiado de desarrollo individual y colectivo, se considera un factor insustituible de autoeducación, tolerancia mutua y aprendizaje de las legítimas diferencias entre pueblos y culturas y de su diversidad. Esta función del turismo deriva del “contacto directo, espontáneo e inmediato que permite entre hombre y mujeres de culturas y formas de vida diferentes”.

<sup>891</sup> No obstante, es necesario constatar que el Código no adelanta formas de comportamiento realmente innovadores, ni se enfrenta realísticamente a la situación presente.

desarrollo. A pesar de su peso económico, o precisamente a causa de él, se debería tener claro que no le corresponde al turismo elegir sus límites, sino que éstos le vienen impuestos. Para adecuarse a esta realidad, será necesario insistir más en la autoridad reguladora de las comunidades locales, no tanto en la forma de sus gobiernos, como en la inviolabilidad de su territorio, de sus costumbres o de su cultura.

En el 2001, se promulgó el “Código Ético Mundial” formando parte de la documentación oficial de la ONU.<sup>892</sup> El “Código Ético Mundial” se elaboró por el Comité Mundial de Ética del Turismo de la OMT, fue sancionado en el 1999 y refrendado en el 2001. El Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT) es un conjunto de principios cuyo propósito es orientar a todos los agentes implicados en el desarrollo del turismo: gobiernos centrales y locales, las comunidades autóctonas, el sector turístico y sus profesionales y los visitantes, tanto internacionales como nacionales. Su contenido trata de salvaguardar los recursos de los que depende el turismo para lograr un crecimiento equitativo de las regiones. Se basa en tres principios: sostenibilidad, participación de las comunidades locales y diseño de políticas de planificación, seguimiento y evaluación.

El Código Ético Mundial para el Turismo es la culminación de un completo proceso de consulta. La preparación de este Código se adoptó por resolución de la Asamblea General de la OMT en reunión celebrada en Estambul en 1997. Para ello, se constituyó un Comité Especial sobre la preparación del Código Ético Mundial para el Turismo durante dos años, y el Secretario General y el Consejero Jurídico de la OMT elaboraron un documento preliminar consultado con el Consejo Empresarial, con las Comisiones Regionales, y con el Consejo Ejecutivo de la Organización.

La Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, reunida en Nueva York en abril de 1999, aprobó el concepto del Código y pidió a la OMT que recabara nuevas

---

<sup>892</sup> El Código Ético Mundial para el Turismo es la plataforma en que deben converger el comportamiento de turistas y comunidades receptoras, empresarios y trabajadores, clave para el desarrollo sostenible. Está estructurado en 10 capítulos; 9 de ellos son de índole temática y estipulan reglas a seguir por parte de los destinos, agencias, turistas. El 10º está dedicado a un Comité de Seguimiento para que vele por la continuidad y aplicación del Código.

aportaciones del sector privado, de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones sindicales. Se recibieron observaciones escritas sobre el Código de más de 70 Estados Miembros de la OMT y otras entidades.<sup>893</sup>

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), en su periodo de sesiones sustantivo de julio de 2001, adoptó un proyecto de resolución sobre el Código Ético y pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que expresara su apoyo.<sup>894</sup>

Dando continuidad a las nuevas contribuciones de la Organización Mundial del Turismo, se aprueban “ la Agenda 21 para la Industria del Turismo y los Viajes: hacia un desarrollo ecosostenible” (1996); o “el Código Ético Mundial del Turismo Sostenible” de Santiago de Chile de 1 octubre 1999, piedra angular de la construcción de la sostenibilidad en relación al turismo, proceso de aprobación a través de las Reuniones de Estambul en 1997, de Cracovia en 1998 y Nueva York en 1999, que culminó con la declaración de Santiago.<sup>895</sup>

### **I.2.3. LA CARTA DE TURISMO SOSTENIBLE, RESULTADO DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE TURISMO SOSTENIBLE DE LANZAROTE EN 1995.**

---

<sup>893</sup> Los diez artículos que lo componen fueron aprobados por unanimidad en la reunión de la Asamblea General de la OMT en Santiago de Chile, en octubre de 1999.

<sup>894</sup> El reconocimiento oficial de la Asamblea General de las Naciones Unidas del Código Ético Mundial para el Turismo se produjo el 21 de diciembre de 2001, en virtud de su resolución A/RES/56/212, con la que alentaba de nuevo a la Organización Mundial del Turismo a promover un seguimiento efectivo del Código.

<sup>895</sup> Otras aportaciones provenientes de fuentes distintas a la OMT encuadradas en la relación entre Turismo y sostenibilidad son las siguientes: Directrices para un turismo compatible con el medioambiente aprobadas en París en 1995; Desarrollo del turismo sostenible en los pequeños estados insulares aprobada por la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en la 4 Sesión, de Nueva York en 1996; El Seminario Think Tank regional europeo para la implementación a nivel local del Plano de acción de la Agenda 21 para la Industria del Turismo y los Viajes celebrado en Londres, en 1997; la Declaración de Malè sobre el desarrollo del turismo sostenible de Maldivas en 1997; Declaración de Berlín aprobada en la Conferencia Internacional de Ministros del Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo, 6 a 8 marzo 1997, Naciones Unidas; la Declaración de Manila sobre los Efectos Sociales del Turismo”, del 22 de mayo de 1997; y la Declaración de Calvià sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo aprobada en la Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo, de 19 abril de 1999 .



En 1993, la Organización Mundial del Turismo (OMT), acuña, en un documento titulado “Tourism to de year 2000 and Beyond. Qualitative aspects”, el concepto de Turismo Sostenible.<sup>896</sup>

En 1995 se celebra en Lanzarote la Conferencia Mundial sobre Turismo Sostenible, bajo el auspicio de la Organización de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Turismo, la Unión Europea, el Ministerio de Obras Publicas, Transporte y Medio Ambiente, el Gobierno de Canarias, la Secretaría General de Turismo y el cabildo de Lanzarote, siendo un paso decisivo en la sostenibilidad turística.<sup>897</sup> Fruto de esta Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote del 27 al 28 de abril de 1995, es la Carta del Turismo Sostenible, principal logro de la Conferencia, compuesta por 18 Principios<sup>898</sup>, Principios que ponen las bases para una estrategia turística mundial basada en el desarrollo sostenible. En esta Carta se afirma que “la contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone

---

<sup>896</sup> Véase CARTA DEL TURISMO SOSTENIBLE, *Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*. Lanzarote, Islas Canarias, España. 1995, vol. 7.

<sup>897</sup> [http://elpais.com/diario/1995/04/26/sociedad/798847204\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1995/04/26/sociedad/798847204_850215.html)

<sup>898</sup> CONFERENCIA MUNDIAL DE TURISMO SOSTENIBLE Abril 1995. Estos son los 18 puntos, extractados, de los que se compone la Carta del Turismo Sostenible adoptada en la Conferencia Mundial de Lanzarote.1. El desarrollo turístico deber ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.2. El turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano.3. El reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales, y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados.4. La contribución activa del turismo al desarrollo sostenible implica la participación de todos los actores implicados en el proceso y a todos los niveles: local, regional, nacional e internacional.5. La conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural representa un auténtico reto cultural, tecnológico y profesional. 6. La calidad debería ser objetivo prioritario.7. El turismo debe integrarse (en él) y contribuir positivamente al desarrollo económico local.8. Debe, así mismo, mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento sociocultural de cada destino.9. La planificación integrada del turismo debe ser elaborada por gobiernos y autoridades competentes con la participación de ONGs y comunidades locales.10. Es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos ecológicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.11. Las zonas más vulnerables ambiental y culturalmente y las hoy más degradadas recibirán ayuda financiera y técnica especial.12. La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.13. Todos los sectores implicados deberán impulsar la creación de redes abiertas de investigación y difusión de conocimientos útiles en materia de turismo sostenible.14. Una política turística de carácter sostenible requiere sistemas de gestión, estudios de viabilidad que permitan la transformación del sector, proyectos de demostración y otros de cooperación internacional.15. La industria turística, en colaboración con los organismos y ONGs, deber diseñar marcos específicos de acciones positivas y preventivas.16. Atención especial se prestará al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.17. Es fundamental que se adopten y pongan en práctica códigos de conducta.18. Deberán ponerse en práctica medidas para informar sobre el contenido y los objetivos de la Conferencia de Lanzarote.

necesariamente la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores implicados en el proceso, tanto públicos como privados. Esta concertación ha de basarse en mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional, regional e internacional (principio 4º de la Carta).<sup>899</sup>

La Carta incide en la idea participativa en el principio 9º al señalar que “los gobiernos y autoridades competentes, con la participación de las ONGs y las comunidades locales, deberán acometer acciones orientadas a la planificación integrada del turismo como contribución al desarrollo sostenible.”<sup>900</sup>

En este texto la relación Turismo/Sostenibilidad adquiere un carácter orgánico. El documento establece “el carácter mundial del fenómeno turístico” así como su importancia fundamental en el desarrollo socioeconómico de muchos países.<sup>901</sup>

La Carta de Lanzarote promueve una visión global de la sostenibilidad del fenómeno turístico, promoviendo la creación de vínculos de paz entre los diversos pueblos del mundo, el respeto a la diversidad cultural y a los diferentes modos de vida, en el intento de preservar a los países más débiles en términos económicos de ser explotados por los más poderosos.

Señala al turismo como una actividad ambivalente, debido a que puede aportar ventajas en el ámbito socio-económico y cultural y, al mismo tiempo, contribuye a la degradación ambiental y pérdida de la identidad local. Por tal motivo, en el segundo de sus principios se señala que el desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre los criterios de sostenibilidad: ser soportable

---

<sup>899</sup> Véase MUÑOZ FLORES, J.C.: “Turismo y sostenibilidad en espacios naturales protegidos: la Carta Europea del Turismo Sostenible en la Zona Volcánica de la Garrotxa y el Plan de Desarrollo Sostenible en Cabo de Gata-Níjar, 2007.

<sup>900</sup> Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, Lanzarote, España, 1995 [www.sn.lacult.org](http://www.sn.lacult.org) “Conscientes de la realidad del turismo como fenómeno de alcance mundial que implica las más altas y profundas aspiraciones de los pueblos, constituyendo un importante elemento para el desarrollo social, económico y político en muchos países.”, AYUSO, S.; PANIZA FULLANA, A.: *Turismo sostenible*, 2002 [www.lavoisier.fr](http://www.lavoisier.fr)

<sup>901</sup> GÓMEZ-LIMÓN, J.; MÚGICA DE LA GUERRA, M.: “Estrategias sostenibles en los destinos naturales: La implantación de la Carta Europea de Turismo Sostenible en espacios naturales protegidos”, *Estudios turísticos*, núm. 172, 2007, pp. 233-240.

ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales, y de este modo, garantizar la sostenibilidad de los recursos de los que depende.<sup>902</sup>

En la Resolución Final, la Carta plantea recomendar que los Gobiernos formulen planes de acción para alcanzar el desarrollo sostenible del turismo y que la Carta sea elevada a todos los organismos que se encuentran bajo el paraguas de Naciones Unidas.

### **I.3. EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA**

El turismo resulta especialmente sensible a los cambios del entorno natural, cultural y económico, de forma que puede afectarle cualquier variación o incidente que ocurra en un destino, como la contaminación de una playa por el fuel de un buque o la amenaza de atentados terroristas.<sup>903</sup> Por ello, la propia Organización Mundial del turismo/OMT reconoce que el turismo es una actividad que se desarrolla con ciertos límites.<sup>904</sup> NAVARRO JURADO<sup>905</sup>, si se ignora que en todo destino turístico, el crecimiento de la oferta y de la demanda turística es limitado, los destinos se verán devaluados, comprometiendo el futuro desarrollo de la actividad turística.

Según LÓPEZ LÓPEZ,<sup>906</sup> la aplicación del Principio de sostenibilidad al turismo es una referencia esencial en los procesos de desarrollo y promoción de los destinos potenciales y de

---

<sup>902</sup> MILLÁN ESCRICHE, M.: “Interrelación entre la actividad turística y los espacios naturales protegidos. *Cuadernos de turismo*, 2001, núm.7, pp. 93-110.

<sup>903</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Reflexiones sobre seguridad, poderes públicos y actividad turística”, *Estudios turísticos*, núm. 160, 2004, pp. 5-30.

<sup>904</sup> OMT .: *Introducción al turismo*, Ed. OMT, 1998, pp. 257-258.

<sup>905</sup> NAVARRO JURADO, E.: “La capacidad de carga básica. Pieza clave para la planificación del territorio turístico. El caso de la Costa del Sol Occidental”, *Actas del II Congreso de Turismo. Universidad y Empresa*. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2000, págs. 551 y ss.

<sup>906</sup> LÓPEZ LÓPEZ, A.: “Desarrollo sostenible, medio ambiente y turismo en las ciudades históricas: el caso de Toledo”. *Observatorio medioambiental*, 2005, núm. 8, pp. 331-344.

reestructuración de los destinos actuales. Por ello, ALMEIDA GARCÍA<sup>907</sup> afirma que se debe de relacionar obligatoriamente la actividad turística con los Principios de calidad y sostenibilidad. De acuerdo con este Principio de sostenibilidad, y a fin de preservar la calidad de los destinos turísticos, actualmente se ha intensificado la preocupación por la conservación de los recursos turísticos.

Al evidenciarse que en la actividad turística, la afluencia masiva potencia los riesgos de degradación del territorio, resulta necesaria una planificación en la ordenación de los recursos turísticos. FERREIRA y NOGUIERA<sup>908</sup>, con relación a los nuevos destinos turísticos minoritarios de mayor fragilidad ambiental, afirman que para garantizar un turismo sostenible será preciso reforzar los mecanismos de control ambiental y prever los riesgos ambientales que entrañan esos destinos.

MELGOSA ARCOS<sup>909</sup> no entiende el turismo sostenible como un concepto aislado, sino integrado en un concepto más amplio, que es el desarrollo sostenible. El desarrollo turístico sostenible implica la conservación de los recursos turísticos, y se trata de un mecanismo para asegurar la calidad del destino.

Como defiende FRANGIALLI<sup>910</sup> el turismo sostenible debe ir más allá del mantenimiento de los procesos ecológicos y culturales, para convertirse en un instrumento que facilite al visitante una experiencia de alta calidad.

Según la Organización Mundial del turismo/OMT,<sup>911</sup> “las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de

---

<sup>907</sup> ALMEIDA GARCÍA, F., ET AL.: “Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm 39, 2005, pp. 201-226.

<sup>908</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, *Documentación Administrativa*, Núm. 259-260, 2001, pp. 251-286.

<sup>909</sup> MELGOSA ARCOS F.J.: “Integración del medio ambiente en el sector turístico” *Revista de estudios locales. Cunal*, Núm. Extra 1, 2001, Ejemplar dedicado a Medio Ambiente, pp. 139-161.

<sup>910</sup> FRANGIALLI, F.: “Sustainable Tourism”, *The sustainable development agenda 1999*, 1998, pp. 148-149. El turismo, además de ser un generador de impactos climáticos, también es víctima de estos impactos, y como afirma Francesco FRANGIALLI “el turismo contribuye al calentamiento global y es a la vez víctima del mismo”.

turismo, en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos”. Y es que para la OMT<sup>912</sup>, el Principio de sostenibilidad se refiere tanto al aspecto ambiental, como al económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.<sup>913</sup>

BLANCO HERRANZ<sup>914</sup>, considera que el Principio de Sostenibilidad ya se encontraba presente incluso en el discurso normativo de la etapa prodemocrática, desde el momento mismo en que el turismo de masas se desarrolló en España, cuando comienzan los problemas ambientales relacionados con un incremento desmesurado de la oferta turística.

El desarrollo turístico sostenible responde a las necesidades de los turistas actuales y las regiones receptoras, protegiendo y agrandando las oportunidades del futuro. Según la OMT<sup>915</sup> “el turismo sostenible debe reportar también un alto grado de satisfacción a los turistas,

---

<sup>911</sup> Por un lado, se ha de dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica. Además, la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia intercultural.

<sup>912</sup> OMT, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO : *Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook*, Madrid, OMT. 2004. Se asegurarán unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza. Y se asegurarán unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

<sup>913</sup> Además, el Principio de sostenibilidad se encuentra en la legislación sectorial, en respuesta al compromiso adquirido por los Estados en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, puesto que se afirmó que “Asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”. La evolución del concepto de sostenibilidad en VALDES PELÁEZ, L.: “Estrategias de desarrollo turístico sostenible”. Actas del I Congreso Universitario de Turismo. Ed. Tirant lo blanch, 1999, págs. 158-160.

<sup>914</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Los principios generales del derecho del turismo” *El derecho del turismo en el Estado autonómico : Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón* Zaragoza : Cortes de Aragón, 2006, pp. 134 y ss.

<sup>915</sup> Véase ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO: *Agenda 21 for the travel & tourism industry. Towards environmentally sustainable development*. OMT. Madrid, 1996.

representando para ellos una experiencia significativa, que los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomente en ellos unas prácticas turísticas sostenibles.” Para la OMT<sup>916</sup> se presenta el Principio del turismo sostenible como Principio rector de todos los recursos turísticos, de modo que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas manteniendo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas en defensa de la vida.

JIMENEZ HERRERO<sup>917</sup> considera al turismo sostenible como una forma de producir y consumir los servicios turísticos con garantías de perdurabilidad, eficiencia, y equidad. Y sobre todo, para este autor es una oportunidad para aprovechar las potencialidades que brinda la mayor racionalidad de un modelo de desarrollo sostenible del turismo.

## **II. HACIA UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE SOSTENIBILIDAD EN LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

### **II.1. LAS PRIMERAS ORIENTACIONES DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE TURISMO.**

En un principio, en el momento de redacción de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas,<sup>918</sup> el turismo no era todavía una materia suficientemente relevante para su inclusión,

---

<sup>916</sup> Por lo tanto, el turismo sostenible debe: 1) Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica. 2) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivo y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia interculturales. 3) Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza. OMT, de agosto de 2004

<sup>917</sup> JIMÉNEZ HERRERO, L.M.: “Hacia la sostenibilidad turística en España”, *Estudios turísticos*, núm.172, 2007, pp. 73-82.

<sup>918</sup> Tratado de París , firmado en 1951 y entrado en vigor en 1952; Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa , firmado en 1952 pero no entró en vigor; Tratado de Roma ,firmado en 1957 y en vigor en 1958. Tratado de Merger, o de Fusión , firmado en 1965 y en vigor en 1967, Acta Única Europea, firmado en 1986 y en vigor en 1987, Tratado de Maastricht , firmado en 1992 y en vigor en

a pesar de su auge en países como Italia y Francia. Por ello, en el Tratado de la Unión Europea no se incluía un capítulo sobre el turismo.<sup>919</sup> Por tanto, como rotundamente afirman AGUADO y CUDOLÀ<sup>920</sup> no existía una política turística como tal en la Unión Europea.

Sin embargo, una serie de factores produjeron un cambio en la política turística en la Unión Europea. Según VALDES PELÁEZ,<sup>921</sup> fue el crecimiento del turismo en los años setenta y la incorporación a las Comunidades Europeas de países del Sur de Europa lo que provocó un mayor interés por la política turística. Y, desde la década de los noventa, va cobrando un carácter prioritario para las Instituciones Comunitarias, como se refleja en una serie de eventos.<sup>922</sup>

Como recoge MELGOSA<sup>923</sup>, la industria turística representa, según Organización Mundial del Turismo (OMT), la tercera actividad económica del mundo, sólo superada por la industria automovilística y la petroquímica. El turismo mueve más de 616 millones de personas al año en viajes en Europa. A partir del Turismo Sostenible se pretende entender el significado de las contribuciones que el turismo hace al medio ambiente para así mejorar a calidad de vida de la comunidad, además de proteger el medio ambiente, base de los recursos naturales y culturales.

En los últimos años, como señala PELÁEZ Y DEL VALLE TUERO<sup>924</sup>, el turismo ha tenido un importante crecimiento tanto en el mundo como en los países que forman la Unión Europea. Como actividad económica, la importancia del papel del turismo justifica que las instituciones europeas se ocupen de este sector, siendo la Unión la primera región turística del mercado

---

1993, Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y en vigor en 1999, Tratado de Niza, firmado en 2001 y en vigor en 2003, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en 2004 pero no entró en vigor; Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>919</sup> Véase Estrategia Revisada de la UE para un desarrollo sostenible de 9 de junio de 2006, con la que se revisa la Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001, “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible”.

<sup>920</sup> CUDOLÀ, V., AGUADO I.: “El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo: valoración general”, *El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo*, Atelier, 2012, pp. 13–22.

<sup>921</sup> VALDES PELÁEZ, L.: “La política turística de la unión europea” *QPE-Revista Electrónica*, núm. 7, May.- Ag. 2004, pp.115-134.

<sup>922</sup> RODRÍGUEZ, G.: “Principales hitos institucionales-NNUU, UE y España-sobre sostenibilidad y turismo”. *Estudios turísticos*, 2007, núm. 172, pp. 287-296.

<sup>923</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea”, *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, noviembre-2000, pp. 115- 132.

<sup>924</sup> VALDÉS PELÁEZ, L.; DEL VALLE TUERO, A. E.: “Políticas de la Unión Europea en materia de turismo” *Estudios turísticos*, núm. 184, 2010, pp.71-98.

mundial, con un 53% del total y este sector representa un 5,5% del PIB europeo y un 6% del empleo.

Para CALONGE<sup>925</sup>, la acción comunitaria se ha dirigido siempre a medidas promocionales del sector turístico, al constituir el turismo un elemento básico en muchas regiones europeas, fundamental para su propio desarrollo sostenible. Por ello, tradicionalmente se produce una intervención del Derecho comunitario en el turismo, vía aplicación de fondos comunitarios, especialmente los fondos estructurales, y también iniciativas o programas comunitarios.

Por otro lado, y con relación al desarrollo sostenible, en el *Tratado de la Unión Europea* (TUE)<sup>926</sup> se encuentra también el fundamento para la intervención de las Instituciones Comunitarias Precisamente mediante el Tratado de Ámsterdam de 1997, dónde se consolida el desarrollo sostenible como una de las misiones de la Unión Europea, junto con el Principio de integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias.<sup>927</sup>

Como se ha indicado, el Tratado de la Unión Europea recogía el promover un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente, siendo un objetivo principal de la política europea, si bien no se incluía ningún capítulo específico sobre el turismo. ARCARONS SIMÓN<sup>928</sup> considera que la inexistencia de una base jurídica específica sobre el turismo en los Tratados no ha representado nunca ningún obstáculo para que la UE adoptase diversas medidas, directas e indirectas, relacionadas con el turismo. Puede decirse que, sobre todo a partir de disposiciones

---

<sup>925</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*. Valladolid, 2000, pp. 10 y ss.

<sup>926</sup> El texto original del Tratado de Roma, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, ha sufrido sendas modificaciones a partir del Acta Única Europea de 1986, el Tratado de la Unión Europea de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1997, el Tratado de Niza de 2001 y el Tratado de Lisboa de 2007.

<sup>927</sup> El art. 2 del Tratado al recoger los Principios por los que se rige la Comunidad consagra la dimensión social, económica y medioambiental que componen el concepto de desarrollo sostenible “Principio de desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación de la calidad y nivel de vida, la cohesión económica y social.”

<sup>928</sup> ARCARONS SIMÓN, R.: “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea”, *Derecho y Turismo*, coord., MELGOSA ARCOS, F.J., Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2004, pp. 57 y ss.



generales del Tratado de la Unión Europea , en los art. 308 y 94, y en base a disposiciones con relación a políticas o iniciativas de ámbito sectorial.

Para FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ<sup>929</sup> al turismo le son de plena aplicación las disposiciones relativas a la libre circulación de personas, mercancías y servicios, y las referentes a las pequeñas y medianas empresas y a la política regional. Además, la Comunidad ostenta títulos habilitantes con relación al sector agrario, al medioambiente y a la ordenación territorial, todos con incidencia indirecta sobre el turismo.

De esta forma, como señala FRAGOLA<sup>930</sup>, se han podido adoptar medidas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias; medidas para el reparto estacional y geográfico del turismo; y medidas para proteger el medio ambiente del deterioro causado por el turismo de masas, especialmente con relación a los hábitats naturales y seminaturales de los Alpes.

Dentro de la política turística de la Unión Europea se puede apreciar la paulatina inclusión de la variable ambiental desde los primeros documentos sobre turismo, como la Comunicación de la Comisión sobre las Primeras Orientaciones para una Política Comunitaria de Turismo, COM (82) 385 final; la Resolución del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a una Política Comunitaria de Turismo; y la Comunicación de la Comisión sobre la acción comunitaria en el sector del turismo, COM (86) Final.

En julio de 1982, se presenta la primera Comunicación al Consejo sobre las primeras Orientaciones de una política comunitaria de Turismo. Una vez discutido en la Comisión del Parlamento Europeo, en el Comité Económico y Social y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), el memorándum de la Comisión fue objeto de una Resolución del Consejo el 10 de abril de 1984 y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*,

---

<sup>929</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Política turística de la Unión Europea” *Jornadas sobre Derecho y Turismo* (Coord. MELGOSA ARCOS, F.J.). Ávila, 1996, pp. 179 y ss.

<sup>930</sup> FRAGOLA, M.: “L’azione comunitaria in materia di turismo”, *Manuale di diritto del turismo*, a cura di V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, Torino, 2003, pp. 47 y ss.

el 30 de abril de 1984, a fin de coordinar las acciones comunitarias capaces de favorecer el desarrollo del turismo, sin pretender coordinar las políticas propias de cada país.

MELGOSA<sup>931</sup> sitúa en la primera resolución del Consejo relativa a una política comunitaria del turismo, fechada el 10 de abril de 1984, dónde se reconocía la importancia de este sector para la integración europea y pedía a la Comisión que presentara propuestas al respecto.

FERNÁNDEZ DE GATTA<sup>932</sup>, afirma que la falta de fundamentación en los Tratados ha provocado que la acción comunitaria haya girado en torno a la coordinación de la actividad de los Estados, con respeto a sus políticas nacionales, y a su consulta reiterada<sup>933</sup>. Por este motivo, los instrumentos jurídicos utilizados por las Instituciones, en su mayoría, no han sido vinculantes ni obligatorios como Comunicaciones de la Comisión y Resoluciones o Recomendaciones del Consejo.

La Decisión de 22 de diciembre de 1986 establecía un Comité consultivo en el sector del turismo al que los Estados miembros debían consultar obligatoriamente.<sup>934</sup>

En aquel mismo año se creó una línea presupuestaria destinada a aportar ayuda comunitaria a los esfuerzos de promoción efectuados conjuntamente por los Estados miembros en los mercados exteriores a la Comunidad.<sup>935</sup>

---

<sup>931</sup>MELGOSA ARCOS, F.J.: “Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea. Situación y perspectivas”, *Revista CISS-PRAXIS Noticias de la Unión Europea*, núm. 190 - Noviembre de 2000, pp. 115-132.

<sup>932</sup> Véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “La política turística en la Unión Europea”, dir. MELGOSA ARCOS, F.J. *III Jornadas de Derecho y Turismo*, Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, 1999.

<sup>933</sup> Resolución del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a una Política Comunitaria del Turismo.

<sup>934</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, (2013-2020)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, pp 71-121.

<sup>935</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-2020)”, *Actualidad administrativa*, núm.3, 2013, pp. 4 y ss.

Como señala BENGOCHEA MORANCHO<sup>936</sup>, posteriormente, se adoptaron medidas especiales a favor de los turistas. Estas medidas, van desde el facilitar el paso de fronteras, hasta proteger la salud, la seguridad y los intereses materiales de los turistas. De esta forma se adopta la Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1986 relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio, así como la Directiva 90/314 sobre los viajes combinados y Directiva 94/47 sobre la utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.

## **II.2. LA INCORPORACIÓN DEL TURISMO A LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Dentro de la evolución en Europa del tratamiento del turismo hay que destacar cómo el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, celebrado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007<sup>937</sup> se dedicaba el Título XXII al Turismo, estableciendo en su artículo 195-TFUE “la Unión complementará la acción de los estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector”, y con este fin la Unión tendrá los objetivos de “fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector” y de “propiciar la cooperación entre estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas”.<sup>938</sup>

Por otro lado, el art.32 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales recogida en el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, establece que “en las políticas de la Unión se integrarán

---

<sup>936</sup> BENGOCHEA MORANCHO, A.: “La consideración del sector turístico en la política ambiental de la Unión Europea”, *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 179–188.

<sup>937</sup> Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, celebrado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, publicado en DOUE C 306, 17-12-2007.

<sup>938</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.ª: “Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 24, 2013, pp. 373-410.

y garantizarán, conforme el principio del desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.<sup>939</sup>

Además, la Comisión Europea estima que la política europea del turismo necesita un nuevo impulso, al estar enfrentada a retos que piden respuestas concretas y esfuerzos de adaptación, para hacer del turismo europeo una industria competitiva, moderna, sostenible y responsable, determinando las prioridades que aportan un verdadero valor añadido europeo. Asimismo, la Comisión entiende que el éxito de esta estrategia dependerá del compromiso del conjunto de las partes interesadas y de su capacidad de trabajar juntas para aplicarla.

Dentro de este nuevo marco jurídico, aparece la Comunicación de la Comisión Europea de 2010, “Europa 2020”. Como señala SOCIAS CAMACHO<sup>940</sup>, destacando la novedad del Tratado de Lisboa sobre el turismo y la Estrategia “Europa 2020” como nuevo marco político para el turismo, se trata de una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en la que se constata que Europa se enfrenta a un momento de transformación, a la vista del impacto de la crisis económica y de la globalización, ante el que necesariamente debe actuar colectivamente, como Unión.<sup>941</sup>

De conformidad con los Tratados y en línea con lo acordado en la Conferencia de alto nivel y la reunión ministerial informal celebradas en Madrid el 14 y 15 de abril de 2010, la política europea de turismo tiene por objetivo principal fomentar la competitividad del sector, sin olvidar que, a largo plazo, la competitividad está estrechamente relacionada con la sostenibilidad del modo de desarrollo; objetivo claramente relacionado con la nueva estrategia económica de la Unión, ‘Europa 2020’, y más concretamente con iniciativas emblemáticas en

---

<sup>939</sup> Para ello, se prevé que se puedan establecerse por el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, las medidas específicas destinadas a complementar las acciones de los estados miembros para conseguir los objetivos señalados, pero excluyendo toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros.

<sup>940</sup> SOCIAS CAMACHO, J.M.: “Estrategia Europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm.153,2012, pp. 317-319.

<sup>941</sup> A tal fin se diseña una estrategia que se fundamenta en tres prioridades que están entrelazadas y se refuerzan mutuamente: Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva. Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

materia industrial, de innovación, de ámbito digital o nuevas competencias y empleos; y resaltando, por otra parte, que la elaboración de una política activa en materia de turismo, basada en particular en el pleno ejercicio de las libertades garantizadas por los tratados, puede contribuir significativamente al relanzamiento del mercado Único.

Para alcanzar estos objetivos, las acciones en favor del turismo se han establecido en cuatro ejes: a) fomentar la competitividad del sector turístico en Europa; b) promover la diversificación de la oferta turística; c) promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad; y d) consolidar la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad.

A todas estas líneas de actuación marcadas por la política europea del turismo se pretende dar cumplimiento mediante la presente ley. Todas estas líneas de actuación se deben entender en el marco de los principios de la simplificación administrativa y la dinamización de la economía que resultan de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios de mercado interno de la Unión Europea, denominada Bolkestein, que se basa en la sustitución de la autorización previa por la declaración responsable y la comunicación previa.

El establecimiento de un mercado común y de una política económica y monetaria común en la Unión, así como la realización de las políticas y acciones comunes previstas en los Tratados Constitutivos, según el art. 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tienen como objetivo lograr un “desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”, y además, “la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

Se produce un cambio significativo, que deja sin contenido muchos de los trabajos anteriores en los que los distintos autores señalaban que la competencia en materia de turismo era

indirecta en razón de otros títulos competenciales como el medio ambiente o el desarrollo rural o la protección de los consumidores y usuarios. Ahora el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge, de forma específica, la competencia de la Unión Europea sobre turismo. En primer lugar, el artículo 6 TFUE recoge como competencia de la Unión Europea la siguiente: “La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: d) el turismo”. Por tanto, como afirma LALINDE PANIAGUA<sup>942</sup>, la competencia de la Unión Europea sobre turismo no es una competencia exclusiva ni compartida, sino de apoyo, coordinación y complemento, lo que revela su carácter limitado.

En esta una nueva etapa de la Unión Europea en el ámbito del turismo, se reconocen pues de forma expresa las competencias en este sector, si bien éstas son limitadas como expresan los preceptos del TFUE. De conformidad con el art. 195 del TFUE<sup>943</sup> la nueva política europea en materia de turismo que se pretende implantar tras la aprobación del Tratado de Lisboa, en el cual se le atribuyen a la Unión competencias claras en dicha materia, si bien que limitadas a la coordinación y apoyo a las políticas estatales y regionales en la misma pues, no se puede olvidar, los Estados miembros mantienen las competencias primigenias sobre turismo.

“1. La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector. Con este fin, la Unión tendrá por objetivo: a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector; b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

---

<sup>942</sup> LALINDE PANIAGUA, E.: *El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa*, obra publicada bajo la cobertura de la *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 21/2011, págs. 213-215 y 224-225.

<sup>943</sup> Versión consolidada del TFUE, art. 3, apartado 3º, en la página web [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/).

Como califica VILLANUEVA CUEVAS<sup>944</sup>, se trata de una competencia de baja intensidad, en la que se excluye la posibilidad de armonizar las competencias legislativas y reglamentarias de los Estados miembros sobre turismo constituye un paso adelante, que ha sido destacado de forma expresa en los posteriores documentos de las instituciones de la Unión Europea.

Esta cualidad del turismo como factor de cohesión comunitaria a todos los niveles, extraída de la Comunicación de la Comisión, “Europa, primer destino turístico del mundo”<sup>945</sup>, ha sido puesta de manifiesto por las instituciones europeas desde los inicios de la intervención de la Unión en esta materia.<sup>946</sup>

Este documento de la Comisión incluye como anexo otro documento analítico, titulado “La Comunidad Europea y el turismo”, que constituye una de las manifestaciones más importantes, tanto por su amplitud como por su contenido, de la intervención comunitaria en el sector turístico en sus primeros años. También lo es la posterior Resolución del Parlamento Europeo de 22 de enero de 1988, relativa a la facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea<sup>947</sup>, dónde se comienza a considerar al turismo como un área o sector específico dentro de la política comunitaria, y en la cual se reconocen “las dimensiones del turismo europeo, así como de la dimensión turística de Europa”<sup>948</sup>.

---

<sup>944</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, Ed. Reus, 2012, pp. 89-92.

<sup>945</sup> Comunicación de la Comisión, “Europa, primer destino turístico del mundo” Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo, Bruselas, 30.6.2010, COM(2010) 352 final, pág. 7. , de 30 de junio del 2010.

<sup>946</sup> Así, se recogía ya en el documento de la Comisión sobre las primeras orientaciones para una política comunitaria de turismo. COMISIÓN EUROPEA, “Política comunitaria de Turismo, primeras orientaciones”, DOCE 115/1984, de fecha 30-04-1984, serie C.

<sup>947</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 22 de enero de 1988, relativa a la facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea. PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución relativa a la facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea”, DOCE 49/1988, de 22-2-1988, serie C.

<sup>948</sup> PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución relativa a la facilitación,...”, op. cit., pg. 2, letra A

El Parlamento indica que la política de la Unión en materia de turismo debe contribuir al desarrollo económico de una pluralidad de regiones europeas, a la mejora de la calidad de vida del ciudadano individual y a la protección de sus derechos, a la conservación y protección del medio ambiente, y al interés y a la comprensión mutuos de las culturas de cada país Parlamento Europeo.<sup>949</sup>

---

<sup>949</sup> PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución relativa a la facilitación,...”, op. cit., pg. 2, letra B.



## **II.2.1. EL TRATAMIENTO EUROPEO DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD Y EL RESPETO A LA CAPACIDAD DE CARGA Y LA CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO TURÍSTICO.**

Dentro del marco de Desarrollo sostenible exigido por el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea, el concepto de turismo sostenible aparece configurado como una directriz política vinculada a la compatibilización de su fomento, así como instrumento de generación de empleo, con el respeto al medio natural y cultural, a través de su adecuación a la capacidad de carga del territorio.<sup>950</sup>

En la letra u) del artículo 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se establece que la acción de la Comunidad implicará la realización de medidas en el ámbito del turismo a los efectos enunciados en el artículo 2 de dicho Tratado. Esto se refiere especialmente a: el desarrollo sostenible y el crecimiento, un elevado nivel de empleo, la cohesión social y económica y la convergencia de los resultados económicos, así como la mejora de la calidad de vida y la integración europea. Más concretamente, el turismo contribuye en amplia medida a los objetivos de la política de empresa.<sup>951</sup>

La variedad de los productos y servicios, su diversa implantación geográfica y la evolución del mercado hacia un turismo sostenible y abierto a todos permitirá crear nuevos mercados para las empresas innovadoras y, en particular, para las PYME. La gran diversidad de los empleos que se ofrecen en el sector puede atraer a los jóvenes en busca de primer empleo, contribuir a la lucha contra la marginación y promover la igualdad de oportunidades a todos los niveles de responsabilidad.

El turismo es un elemento trascendental para la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión Europea. Puede mejorarse aún más fomentando un turismo europeo sostenible, de calidad y

---

<sup>950</sup> LACASA VIDAL, J.: “La política turística de la Unión Europea”, *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, TUDELA ARANDA, José (Dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp. 63-106.

<sup>951</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural”. *Estudios Turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 25-68.

competitivo, que respete la capacidad de carga de las zonas naturales y culturales, en particular en las zonas de la red Natura 2000. El turismo contribuye, igualmente, a acercar a los ciudadanos europeos merced al descubrimiento de los valores europeos comunes.

Por vez primera se contiene la expresión de “turismo sostenible” en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 1998, “Una estrategia de apoyo al desarrollo de un turismo sostenible en los países en vías de desarrollo para la Comunidad Europea”, COM (1998) 563 final/2, no publicada en el Diario Oficial, donde se establece como uno de los objetivos principales de la actuación de la Unión Europea el favorecer un desarrollo sostenible del turismo en terceros países en vías de desarrollo, lo que implica “ayudar a la instauración de condiciones favorables al desarrollo duradero que protejan el medio ambiente y la población”.<sup>952</sup>

En el listado de normas e instrumentos con los que desde la Unión Europea se proporcionan directrices a las Comunidades Autónomas para planificar su desarrollo turístico, destaca la Comunicación de la Comisión denominada “Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo en Europa”,<sup>953</sup> donde se insiste en la necesidad de planificar de forma integrada los distintos usos de que puede ser objeto el territorio para lograr avanzar en la senda del desarrollo turístico sostenible. En esta Comunicación de la Comisión, de 21 de noviembre de 2003, “Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo”, se constató que “ los recursos naturales, económicos, sociales y culturales que definen la sostenibilidad económica del sector, no resistirán a una expansión indefinida del turismo europeo. No obstante, afirma que mediante estrategias específicas, la actividad turística puede ajustarse para cumplir los requisitos en materia de sostenibilidad, afrontar los nuevos retos y necesidades derivados de las tendencias y las actividades turísticas en plena mutación y aumentar los ingresos “ lo que lleva a propugnar un crecimiento, no cuantitativo, sino cualitativo”.<sup>954</sup> Se precisa al respecto un

---

<sup>952</sup> En la Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 2001 “Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo”, COM (2001) 0665 final, identificó en concreto la actividad turística sostenible como aquella que respeta la capacidad de carga de las zonas naturales y culturales.

<sup>953</sup> Comunicación de la Comisión, de 21 de noviembre de 2003, “Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo” COM (2003) 0716 final.

<sup>954</sup> Y ello porque debe lograrse un aprovechamiento racional del territorio, en cuanto soporte físico de la actividad turística, que no supere la capacidad de acogida (carga) desde la perspectiva del patrimonio sociocultural y natural .

“Desarrollo sostenible de destinos”. Junto con los componentes de servicio individuales de la oferta, el destino, en su totalidad, constituye el producto turístico general.<sup>955</sup>

En la mayor parte de Europa, el paisaje cultural tradicional proporciona el recurso natural y cultural adecuado que constituye uno de los requisitos previos del producto turístico. Los recursos patrimoniales, las infraestructuras de comunicaciones, la hospitalidad y las instalaciones turísticas son otros de los recursos básicos de un destino turístico. Un aprovechamiento racional del territorio constituye un factor crucial para el desarrollo sostenible de los destinos. Los requisitos del turismo en este ámbito y su relación con la identidad cultural local y las necesidades de los residentes locales han generado tensiones a nivel de los destinos. El turismo competitivo de alta calidad tiene que respetar la capacidad de acogida de sus zonas naturales y culturales.

Para que el turismo europeo tenga buenas perspectivas es necesario preservar su diversidad regional como ventaja competitiva, garantizar la calidad y tener en cuenta el bienestar de la comunidad residente en los destinos turísticos, conservar o recuperar las zonas costeras y montañosas europeas, las zonas protegidas y los lugares del patrimonio cultural como factor de base de atracción de un destino, proteger el medio ambiente y los recursos del patrimonio, y utilizarlos de manera racional, y promover la movilidad sostenible entre destinos y dentro de ellos.

Siguiendo esta línea, la Comunicación de la Comisión de 17 de marzo de 2006 “Una nueva política turística en la UE - Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo”<sup>956</sup> COM (2006) 134 final, reitera la exigencia de controlar el desarrollo turístico para hacerlo sostenible y, consecuentemente, duradero, fijándose como objetivo, aparte de los apoyos financieros a través del FEDER y FSE, la definitiva elaboración de una Agenda 21 europea para el turismo. ”

---

<sup>955</sup> Por consiguiente se afirma que las actividades y políticas de los destinos que combinan los intereses públicos y privados son importantes para lograr una producción sostenible.

<sup>956</sup> Comunicación de la Comisión de 17 de marzo de 2006 “Una nueva política turística en la UE - Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo” COM (2006) 134 final [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2006&nu\\_doc=134](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=134)

En Europa, una serie de destinos, - especialmente en algunas zonas costeras e islas del sur de Europa, ciertas zonas montañosas y determinadas ciudades -, han padecido los efectos negativos de un desarrollo turístico, cuyos niveles rebasan su capacidad de acogida.<sup>957</sup> El turismo sostenible desempeña un papel esencial en la preservación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural en un número creciente de ámbitos, que abarcan desde el arte a la gastronomía local, pasando por los oficios o la preservación de la biodiversidad.<sup>958</sup>

La biodiversidad, la función del ecosistema, los recursos naturales y el patrimonio cultural no renovable, o incluso el funcionamiento de las zonas urbanas, pueden verse amenazados por un desarrollo descontrolado del turismo. La sostenibilidad económica, social y medioambiental es un factor clave para la competitividad de los destinos y el bienestar de las poblaciones, así como para la creación de empleo y la preservación y el fomento de las atracciones naturales y culturales”.

En la Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2007 establece la Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo COM (2007) 0621 final<sup>959</sup>. En esta Agenda, tras constatarse que el principal reto del sector turístico radica en encontrar un equilibrio adecuado entre el desarrollo autónomo de los destinos y la protección de su medio ambiente por un lado y el desarrollo de una actividad económica competitiva, se fijan como objetivos para la sostenibilidad del turismo europeo conseguir prosperidad económica, equidad y cohesión sociales y protección medioambiental y cultural. En concreto, se fija como marco de acción

---

<sup>957</sup> El turismo es fundamental en el desarrollo de la mayoría de las regiones europeas. La infraestructura creada para el turismo contribuye al desarrollo local, creandose o manteniendose puestos de trabajo incluso en zonas en declive industrial o rural, o en proceso de regeneración urbana. La necesidad de mejora del atractivo de las regiones es un incentivo para que destinos y partes interesadas promuevan prácticas y políticas más sostenibles y el respeto al medio ambiente.

<sup>958</sup> A su vez, repercute positivamente en la creación de empleo y en el fomento del crecimiento, como han reconocido la Comisión y las partes interesadas del sector turístico, que colaboran en la Agenda 21 europea para el turismo.

<sup>959</sup> Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2007 establece la Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo, Documento COM (2007) 0621 final.

prioritario el control de los usos del suelo para adecuarlo a la capacidad de carga real del territorio.<sup>960</sup>

Se trata de velar por el desarrollo de un nuevo turismo que se ajuste, tanto en escala como en tipo, a las necesidades de la comunidad y el entorno locales, pudiendo reforzar la gestión sostenible el rendimiento económico y la búsqueda de competitividad de un destino a largo plazo. Requiere un marco de apoyo y el compromiso de todos los agentes locales y regionales, así como una estructura eficaz que facilite la asociación y el liderazgo efectivo.

### **II.2.1.1. LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA EUROPEA DEL TURISMO. (AEMA)**

La creación de una Agencia Europea del Turismo fue impulsada desde el Parlamento Europeo, mediante la Resolución de 15 de diciembre de 1994 y Resolución de 25 de octubre de 1996 sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a un primer programa plurianual a favor del Turismo Europeo.<sup>961</sup>

Esta Agencia, al contemplarse desde una órbita diferente al de las clásicas Direcciones Generales, podría asegurar mejor la coordinación y la cohesión de las diferentes acciones que desde diferentes ámbitos tienen como destino el turismo.<sup>962</sup> La creación de esta Agencia Europea del Turismo sería con el objetivo de cooperación con los Estados miembros y con terceros países interesados, colaboración con la industria y las profesiones turísticas, la coordinación con las diferentes direcciones generales de la Comisión que de una u otra forma inciden con sus políticas en el turismo comunitario y la concienciación hacia los ciudadanos de la Unión Europea, en todos sus ámbitos, para transmitirles la idea de que la renta y el trabajo

---

<sup>960</sup> La Agenda precisa que “La gestión sostenible de destinos es un aspecto vital para el desarrollo turístico, especialmente por medio de un control eficaz del desarrollo y la planificación territorial y de usos del suelo, así como a través de las inversiones en infraestructuras y servicios”.

<sup>961</sup> ARCARONS I SIMÓN, R.: “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea”, *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos, 2004, pp. 47-64.

<sup>962</sup> BENGOCHEA MORANCHO, A.: “Hacia una política turística en Europa: directrices y tendencias recientes” *Revista de Análisis Turístico*, Universitat Jaume I de Castellón, núm.7, 1er semestre 2009, pp. 5-21.

que el turismo genera también depende de ellos. Es evidente que la creación de esta nueva Agencia se insertaría dentro de la lógica de la subsidiariedad, formulada en el artículo 5 del Tratado, no siendo en ningún caso contradictoria con la aplicación y desarrollo de dicho principio.

### **II.2.2.2. LA AGENDA 21 Y LOS OBJETIVOS DE SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR TURÍSTICO EN EUROPA**

La iniciativa de la implantación de la Agenda 21 Sostenibilidad del Sector Turístico en Europa fue debatida en el “Foro Europeo del Turismo 2002” de Bruselas, el 10 de diciembre de 2002. En este Foro se discutió la puesta en práctica de un desarrollo sostenible en el ámbito local, en concreto, en aquellas zonas que reciben gran número de turistas, y en las zonas rurales. El turismo puede contribuir a un desarrollo sostenible del planeta mediante la cooperación internacional, regional y subregional.<sup>963</sup>

En noviembre de 2001, la Comisión propuso que se definiese y aplicase una Agenda 21 en el sector del turismo europeo.<sup>964</sup> Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros, en sus Resoluciones de 14 y 21 de mayo de 2002 respectivamente aprobaron dicha propuesta. Para CELMA ALONSO<sup>965</sup>, una nueva Agenda 21 podría constituir la contribución europea al turismo sostenible en Europa, de forma que, mediante el Principio de subsidiariedad, se haga

---

<sup>963</sup> La cooperación internacional, regional y subregional puede apoyar y servir de complemento a dichas iniciativas, haciendo que se produzca una amplia participación pública y que tanto los agentes del mundo empresarial como las ONG y los demás grupos de la sociedad civil se impliquen en ella de forma activa. En este contexto y, considerando los retos existentes en el ámbito del futuro del turismo europeo que tienen su origen en el crecimiento del mismo, la Unión Europea se ha comprometido a fomentar el desarrollo sostenible de las actividades turísticas en Europa.

<sup>964</sup> Mediante el documento denominado “Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo”, COM (2001) 665 final, Medida 8.

<sup>965</sup> CELMA ALONSO, P.: “Hacia una nueva política turística en la Unión Europea”, *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 3, 2010, pp. 161-180.

que los demás niveles y los diversos grupos de agentes aporten su contribución práctica, todo ello basado en una acción conjunta.<sup>966</sup>

### **II.2.3 DECLARACIÓN DE KATOWICE SOBRE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN LA UNIÓN EUROPEA “AMPLIADA”**

En el Tratado de la Constitución Europea, en su Sección 4 “Turismo”, artículo III-281, se expone su posición ante el turismo afirmando en el apartado 1 que la Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular, promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.<sup>967</sup>

Por su parte, en el artículo I-17 se incluye el turismo en el ámbito de las acciones de apoyo, coordinación o complemento, de forma que se afirma que la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: a) la protección y mejora de la salud humana; b) la industria; c) la cultura; d) *el turismo*; e) *la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional*; f) *la protección civil*; g) *la cooperación administrativa*.

En todos estos artículos del Tratado, si bien se reconoce el carácter económico del turismo y su posibilidad de generar riqueza a través de las empresas, no se plantea una armonización europea al respecto, solamente se reconoce al turismo un papel de complemento y coordinación de

---

<sup>966</sup> El “Documento de Referencia” proporciona una visión general del contexto político y económico para un turismo europeo sostenible y describe la estructura y las características de dicho turismo, así como los principales parámetros que determinarán las tendencias futuras del desarrollo sostenible. El documento pone de manifiesto que el sector turístico podría convertirse en un motor importante del proceso de aplicación del Principio de desarrollo sostenible.

<sup>967</sup> Con este fin, la Unión tendrá por objetivo: a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector; b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas. 2. La ley o ley marco europea establecerá las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

políticas nacionales. Por tanto, queda en evidencia la voluntad de inclusión de una actividad reglamentaria que pudiera servir para la armonización de dichas políticas.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La política turística en la UE ampliada” de 1 de julio de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema: “La política turística en la UE ampliada” (Dictamen de iniciativa).<sup>968</sup>

En el Dictamen del Comité Económico y Social Europea sobre “La política turística en la UE ampliada”<sup>969</sup> se contempla la ampliación de la Unión Europea como una nueva realidad que va a aportar nuevas oportunidades para el conjunto de Europa, no sólo para cada uno de los países ya integrados, sino también para los recientemente integrados y los próximos a integrarse.

### **II.3. EVOLUCION PARALELA DEL TRATAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA TURÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Para MELGOSA<sup>970</sup> con el *Acta Única Europea* de 1986, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, entró en vigor el 1 de julio de 1987, se consagró la base jurídica para llevar a cabo una política de protección del medio ambiente, al incorporar al Tratado de Roma un nuevo Título VII sobre medio ambiente (Arts. 130 R, 130 S y 130 T), y un nuevo artículo 100 A.

---

<sup>968</sup> La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de marzo de 2005 (ponente: Sr. MENDOZA). En su 416º Pleno de los días 6 y 7 de abril de 2005 (sesión del 6 de abril) el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha aprobado el Dictamen INT/248 por 83 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones.

<sup>969</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europea sobre el tema “La política turística en la UE ampliada” INT/248 - CESE 375/2005 -NM/rpr <http://www.esc.eu.int> “La ampliación turística: Influencia de la ampliación de la Unión Europea en la industria.

<sup>970</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Medio Ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea: Situación y perspectivas”, *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, noviembre-2000, pp. 115 -132.



Con el Tratado de Maastricht de 1992, denominado Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. En este Tratado se incorpora una referencia explícita sobre protección de los consumidores, a través del nuevo artículo 129 A9, Este artículo establece que la Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante: a) Medidas que adopte en virtud del artículo 100 A en el marco de la realización del mercado interior, y b) Mediante acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada.

También introduce este Tratado de Maastricht de 1992 ciertas novedades en materia de medio ambiente, como el Artículo 3 K, por cuanto establece que la acción de la Comunidad incluye una política en el campo del medio ambiente. El nuevo primer párrafo del artículo 100 A, por cuanto facilita el procedimiento legislativo en esta materia con el recurso generalizado a la mayoría cualificada en lugar del voto unánime. Un nuevo artículo 130 D, que prevé la creación de un “fondo de cohesión” que serviría, entre otras finalidades a la financiación de proyectos en los sectores del medio ambiente y la creación de infraestructuras de transporte.

En el texto revisado por el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999, no hacía referencia al turismo, por lo que la política turística sigue siendo competencia de los Estados, y la Unión Europea sólo podrá intervenir, de una forma indirecta, a través de otras Políticas Comunitarias.<sup>971</sup>

Como señala LACASA<sup>972</sup>, se ha de tener en cuenta que España se incorporó el 1 de enero de 1986 a las Comunidades Europeas, mediante el Tratado de Adhesión. Hasta el Tratado de Maastricht de 1992, dónde no se menciona de forma expresa la posibilidad de adoptar medidas

---

<sup>971</sup> A favor de empresas y profesionales se adoptan medidas en materia de acceso a los mercados, competencia y a favor de las pequeñas y medianas empresas. Se presta una atención especial a la profesión de guía turístico, sujeta a una reglamentación rigurosa en los países meridionales de la Comunidad, por ello las sentencias del Tribunal de Justicia sobre los Asuntos C 198/89, C 154/89 y C 180/89 establecieron el principio de que un guía turístico puede prestar servicios en un país distinto de su país de origen cuando acompaña a un grupo al extranjero, siempre y cuando no preste sus servicios en lugares en los que se requiera un guía especializado como museos, lugares concretos del patrimonio histórico y arquitectónico.

<sup>972</sup> LACASA VIDAL, J.: “La política turística de la Unión Europea”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico* Coord. TUDELA ARANDA, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp. 63-106.

en materia de turismo, aunque la Comunidad Europea fue acordando distintas iniciativas de orientación, influyendo en la legislación de los países miembros.

Respecto a la política turística, pese a los intentos del Parlamento Europeo, y el peso que presenta el turismo en términos económicos y de empleo, en el texto revisado por el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997 se sigue sin contemplar un capítulo que fundamente una política turística europea. Por ello, la única vía de intervención por parte de la Unión Europea era mediante otras Políticas Comunitarias, como se reconoce en la Resolución de 12 de junio de 1997, sobre turismo (DOCE C 200, de 30 de junio de 1997).

El Tratado de Ámsterdam consideraba el desarrollo sostenible como uno de los objetivos básicos de la Unión Europea. Es más, conforme a lo dispuesto en su artículo 2, es un objetivo esencial de la Comunidad “conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente”, siendo un objetivo esencial aumentar la calidad del mismo.

Por otro lado, en el artículo 6 se confirma la necesidad de integrar las consideraciones medioambientales en la definición y en la aplicación de las diferentes políticas sectoriales. En base a estas consideraciones, y dados los requisitos previstos en los nuevos Reglamentos iniciales<sup>973</sup> que regulan los Fondos Estructurales para los años 2000-2006, el desarrollo sostenible y la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales se configura como una obligación jurídica y ética.<sup>974</sup> Y es que se pretende garantizar el respeto a la normativa ambiental en las acciones financiadas con los Fondos, logrando un desarrollo sostenible desde el conjunto de sus intervenciones.<sup>975</sup>

---

<sup>973</sup> Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales; Reglamento (CE) núm. 1685/2000 de la Comisión de 28 de julio de 2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por Fondos Estructurales

<sup>974</sup> LACASA VIDAL, J.: “Las acciones de apoyo al turismo en la Unión Europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005, pp. 395-410.

<sup>975</sup> En virtud de su contribución al desarrollo regional, el turismo recibió ayudas de los fondos estructurales y, en particular, del FEDER y el FEOGA (sección Orientación) que, entre 1989 y 1993, se elevaron a 2.300 millones de ecus. Con especial atención a la creación de un sistema estadístico

La Comunidad Europea, a partir de 1990, declarado Año Europeo del Turismo, lanzó una acción de desarrollo del turismo. En el Año Europeo del turismo, se aprovechó para promocionar un turismo blando y sensibilizar a los distintos actores turísticos de la importancia de la conservación del medio ambiente en el desarrollo de infraestructuras y servicios turísticos. En el documento “El turismo en la Comunidad Europea” (1990) se advierte de los peligros que el desarrollo turístico puede causar sobre el medio ambiente “La conservación del medio ambiente, el uso correcto de los residuos industriales, la prevención de la contaminación, etc., son algunas de las prioridades a considerar para el beneficio del sector turístico”.<sup>976</sup>

El informe sobre las Medidas Comunitarias que han afectado al turismo en 1994, fue adoptado por la Comisión el 5 de febrero de 1996, COM (96) 29 final, y profundiza en la interdependencia entre el medio ambiente y la utilización del suelo.

Siendo fundamental una política comunitaria, puesto que el desarrollo del sector turístico debe considerar estas cuestiones conduciría a la destrucción del medio ambiente, y por ello propone que este desarrollo esté sujeto al riguroso control de la Directiva 337/85/CEE, referente a la valoración de los efectos de proyectos tanto públicos como privados en el medio ambiente.<sup>977</sup>

Entre 1993 y 1996 se llevó a cabo un primer plan de acción, que fue seguido, por decisión de la Comisión, de un primer programa plurianual a favor del turismo europeo PHILOXENIA (1997-

---

comunitario en este sector. Ya en la Directiva 95/57, de 23 de noviembre de 1995, que armoniza los métodos nacionales, se estableció un primer programa bianual.

<sup>976</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea. Situación y perspectivas”, *Revista CISS-PRAXIS Noticias de la Unión Europea*, núm. 190 - Noviembre de 2000, pp. 115-132.

<sup>977</sup> También se incide en la necesidad de modificar la Directiva 85/337/CEE, el turismo y las actividades recreativas se consideran como campos de aplicación de la nueva directiva; por ejemplo: pistas de esquí, remontes mecánicos, instalaciones de nieve artificial, campos de golf e instalaciones anejas, puertos recreativos, pueblos de vacaciones, complejos hoteleros e instalaciones anejas, terrenos de acampada, y centros recreativos y culturales. En su anexo XIII, relaciona las iniciativas de turismo sostenible apoyadas por el instrumento financiero LIFE.

2000), que consiste en estimular la calidad y la competitividad del turismo europeo a fin de contribuir al crecimiento y al empleo.<sup>978</sup>

Por parte de la Unión Europea, dada la importancia que tiene en el PIB Comunitario el sector turismo (13,5%), en 1983 se produce la primera resolución del Parlamento Europeo sobre política comunitaria de Turismo, completada un año más tarde por otra resolución del Consejo de la CEE. Sin amargo, las líneas de actuación no llegaron a plasmarse de una manera definitiva hasta la aprobación del Tratado de Maastricht y la puesta en marcha del V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente.<sup>979</sup>

El Tratado de Maastricht firmado en 1992, contemplaba la preocupación por el crecimiento sostenible surgida de la Cumbre de Río, e incluía los principales objetivos de la Unión Europea en esta materia: la consecución de un crecimiento sostenible y no inflacionista, respetuoso con el medio ambiente, a la vez que recogía las políticas comunitarias en materia de medioambiente en el título XVI del Tratado. Este replanteamiento de las directrices en materia comunitaria de medioambiente tuvo su concreción en la aprobación, en marzo de 1992 del V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente elaborado para un horizonte temporal de siete años (1993-2000).<sup>980</sup> El turismo aparece en este Programa como

---

<sup>978</sup> Este Programa plurianual en favor del turismo europeo PHILOXENIA (1997-2000), fue presentado por la Comisión, COM (96) 168 final, sobre la base del artículo 235 TCE, pero finalmente no fue aprobado por la oposición de Alemania y Reino Unido.

<sup>979</sup> Desde la política ambiental, el turismo es señalado como causante de varios impactos sobre los hábitats, recursos de agua, paisajes costeros y montañosos, fauna y flora, utilización de los suelos, generación de residuo. Fue incluido entre los cinco sectores :industrial, transporte, energía, agricultura y turismo, a los que se aplicó el Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente. Con el planteamiento seguido respecto de estos sectores se pretende no sólo proteger el medio ambiente como tal, sino también beneficiar a los mismos sectores y conseguir que adquieran un carácter sostenible. El Quinto Programa estableció las principales orientaciones de la política comunitaria del medio ambiente para el período 1993-2000, proponiendo un cambio de cultura de los actores implicados en la política del medio ambiente, y buscando como objetivo final la integración del medio ambiente en las distintas políticas y en los distintos sectores de actividad. Entre los campos de actuación a los que el Quinto Programa dio prioridad se encuentran la gestión sostenible de los recursos naturales, incluyendo el agua, los espacios naturales y las zonas costeras. Y como estrategias de actuación se propusieron las siguientes: Control de los usos del suelo. Establecimiento de normas estrictas con respecto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal. Gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas. Diversificación del turismo.

<sup>980</sup> En el V Programa, la Unión Europea asumía la necesidad de un desarrollo sostenible en los países de su entorno, poniendo especial énfasis en la necesidad de diversificar aquellos instrumentos de política económica destinados a afrontar la problemática ambiental.

uno de los sectores prioritarios en la aplicación de estas medidas, abarcando actuaciones por parte de las administraciones regionales y locales, así como comportamientos de la industria y de los propios turistas.<sup>981</sup>

La aplicación de estas medidas ha resultado difícil, por la ausencia de competencias de la UE en materia turística, y por las dificultades sobre coordinación de actuaciones entre distintas administraciones públicas, y porque son decisiones que corresponden a los ámbitos de la empresa privada y del turista particular.

No obstante, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo adoptaron la estrategia de incrementar esfuerzos para la consecución de estas medidas, aprobando en 1998 la revisión de este V Programa<sup>982</sup>, e incluyendo para el Sector Turismo cinco objetivos: Aumentar el intercambio de información de las repercusiones de las actividades turísticas sobre el medio ambiente. Apoyar las campañas de sensibilización que promuevan una explotación de los recursos turísticos que no perjudiquen al medio ambiente. Promover la aplicación de prácticas innovadoras en el ámbito del turismo sostenible. Garantizar que los Fondos Estructurales

---

<sup>981</sup> Algunas de las medidas contempladas eran: Control de los usos del suelo. Establecimiento de una normativa estricta respecto a las nuevas construcciones. Gestión del flujo de automóviles hacia las regiones turísticas. Cumplimiento de las normas sobre ruidos, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones a la atmósfera. Establecimiento de medidas de contención en torno a espacios protegidos. Escalonamiento de las vacaciones de verano. Formación en la idea de crecimiento sostenido de los habitantes, turistas y gestores de las zonas afectadas.

<sup>982</sup> La Revisión del Quinto se aprobó mediante Decisión Núm.. 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998), y un año después, la Comisión presentó al Consejo, la Comunicación “El medio ambiente en Europa: Hacia donde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: Hacia un desarrollo sostenible”, COM (1999) 543 final. En el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) se invita a la Comisión a presentar una propuesta del Sexto Programa, teniendo en cuenta la evaluación del anterior. El resultado ha sido la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, COM (2001), 31 final. Como objetivos se proponen: a) Aplicación de la legislación medioambiental, b) Profundizar en la integración de las preocupaciones medioambientales en las demás políticas, c) Mayor información a los ciudadanos y participación de éstos en la toma de decisiones, d) Planificación y gestión de los usos del suelo, e) Intentar resolver el cambio climático, f) Proteger y restaurar el funcionamiento de los recursos naturales y detener la pérdida de la biodiversidad, g) Conseguir un nivel de calidad ambiental que no tenga efectos perniciosos para la salud, h) Conseguir que el consumo de recursos renovables y no renovables no supere la capacidad de carga del medio ambiente, i) Prevención y gestión de los residuos, etc.

constituyan una contribución a dicha forma de turismo. Incorporar las cuestiones de medio ambiente y turismo en los acuerdos internacionales.

Posteriormente, la Unión Europea ha desarrollado de forma fallida la relación de políticas medioambiental y turística, mediante propuestas y resoluciones plasmadas en el Primer Programa plurianual a favor del turismo europeo conocido como PHILOXENIA para el período 1997-2000.

Según DÍEZ DE VELASCO<sup>983</sup>, a partir de los debates que precedieron a la aprobación de dicho programa se constata que tanto para la Comisión como para el Parlamento Europeo el turismo representa un sector a través del cual puede lograrse una conservación del patrimonio cultural y natural europeos.

Respecto a las medidas económicas llevadas a cabo por la Unión Europea en esta materia, a través de la política regional europea, mediante la aplicación de los fondos estructurales, se han realizado obras de infraestructura básicas para el mantenimiento del equilibrio entre el crecimiento de las zonas y el entorno medioambiental, obras tales como la regeneración de playas y costas o la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales.

El Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa prevé como competencia de apoyo, coordinación o complemento, la competencia sobre el turismo -art. 1-17- y asimismo cuando desarrolla de forma específica esta competencia, señala que “La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector. Con este fin, la Unión tendrá por objetivo: a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector; b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas” (art. III-281.1).

---

<sup>983</sup> DÍEZ DE VELASCO, M.: “Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea”, *II Congreso Universidad Empresa*. Tirant lo Blanch, Valencia. 1999, pp. 485-496.

Es decir, la competencia comunitaria no es una competencia normativa (carece de potestad de ordenación del sector turístico) sino una competencia de tipo complementario, de apoyo o de coordinación entre los diferentes Estados, de forma que la Comunidad no adopta normas de control e inspección del sector turístico, ni medidas sancionadoras porque éstas constituyen potestades de los diferentes Estados miembros. Su competencia se centra en un direccionamiento general de la política turística, tratando de evitar el fraude en la aplicación de inversiones comunitarias sobre el sector o mejorando la seguridad y derechos de los consumidores, sin perjuicio de su competencia directa sobre otros muchos ámbitos que inciden definitivamente sobre el turismo.<sup>984</sup>

### **III. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD EN LAS POLITICAS AUTONÓMICAS DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

#### **III.1. EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Según MELGOSA<sup>985</sup> el legislador español y las distintas Administraciones Públicas autonómica han avalado con cierto retraso las declaraciones sobre sostenibilidad formuladas por organismos internacionales como Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo, e Instituciones de la Unión Europea. Y es que, paulatinamente se han ido reconociendo el Principio de Sostenibilidad en las políticas turísticas, políticas que quedan reflejadas en los textos legales autonómicos. Como destaca BOUAZZA ARIÑO<sup>986</sup>, tras la aprobación de la Constitución, gracias al valor económico, político y social del sector turístico, las Comunidades Autónomas comienzan a elaborar un nuevo marco jurídico del turismo, para lograr un desarrollo de la calidad de las empresas turísticas a favor de la competitividad de los destinos

---

<sup>984</sup> PANIZA FULLANA, A.: “El Derecho del turismo en la Unión Europea: regulación actual, novedades normativas y propuestas de futuro”, *Estudios turísticos*, núm. 184, 2010, pp. 99–135.

<sup>985</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Medio Ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea: Situación y perspectivas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 115–132.

<sup>986</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm.27, diciembre 2005, pp. 199-238 .

turísticos. La idea de desarrollo sostenible evoluciona y ha variado la formulación recogida en los textos legales turísticos autonómicos de estos últimos años.

En la década de los ochenta del siglo XX, exceptuando a Baleares y Canarias, la totalidad de las Comunidades Autónomas circunscribieron su actividad normativa en el ámbito turístico a la aprobación de leyes de disciplina turística y a regular mediante normas reglamentarias la clasificación y registro de empresas.<sup>987</sup>

Como afirma MELGOSA<sup>988</sup>, a partir de 1994 las Comunidades Autónomas fueron aprobando sus propias leyes generales de turismo, asumiendo en estas normas autonómicas el modelo de desarrollo turístico sostenible y difundiendo los valores y principios de la normativa europea e internacional relativos al desarrollo turístico sostenible así como en la Constitución española de 1978. Y es que, recibidas las competencias turísticas por las Comunidades Autónomas, estas fueron las encargadas de la relación entre los departamentos responsables de las competencias territorial y turística.<sup>989</sup>

El alcance de este Principio de Sostenibilidad en el desarrollo de las políticas turísticas, trasciende a las normas turísticas de desarrollo, de forma que el modelo real de crecimiento sostenible del sector turístico se implementa desde la política de creación de infraestructuras de transporte, de abastecimiento de aguas, de residuos, etc., hasta la política de ordenación del territorio y urbanismo. Por ello, como señala FERREIRA FERNÁNDEZ y NOGUEIRA LÓPEZ<sup>990</sup> las normas turísticas, las ambientales, las urbanísticas, las de protección del territorio y de los espacios naturales, las de residuos y aguas y otras sectoriales, han de regular un modelo de turismo sostenible.

---

<sup>987</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Criterios para un desarrollo territorial sostenible del turismo”. *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma, Vol. 2, (Ordenación del territorio y urbanismo)*, 2008, pp. 156-190.

<sup>988</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Integración del medio ambiente en el sector turístico”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº extra 1, ejemplar dedicado al medio ambiente, 2001, pp. 139-161.

<sup>989</sup> BLANCO HERRANZ, J., SOLA FAYOS, E.: *Estrategias e Instrumentos de Ordenación Normativa para el Turismo Sostenible*. Lanzarote, 1995, vol. 95, pp. 49-58.

<sup>990</sup> FERREIRA FERNANDEZ, A.J. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”. *Revista Aragonesa de Administración pública*, núm. 13, 1998, pp. 341 y ss.



Hoy en día, la consideración del Principio de sostenibilidad vincula a cualquier estrategia turística, y ello conlleva implicaciones medioambientales, denominadas “impacto negativo del turismo”. De esta forma, los destinos turísticos masivos son grandes consumidores de agua y energía, grandes productores de residuos, y son tan contaminantes como el uso del transporte y el uso intensivo de la naturaleza, mediante actividades como esquí, golf, playas, o la construcción de urbanizaciones.

Además, los destinos turísticos masivos enriquecen a las sociedades receptoras al tiempo que las empobrecen en términos culturales, tal y como se afirma en el Preámbulo de la Ley 1/2000 de 19 de marzo, de la Cultura Popular y tradicional de las Islas Baleares, haciendo referencia expresa al impacto negativo del turismo en el mantenimiento de sus formas culturales.

En la mayoría de las leyes generales de ordenación del turismo introducen en su preámbulo y/o en los artículos iniciales declaraciones de compromiso con la sostenibilidad del turismo. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León se afirma que los fines de la ley se orientan a obtener el mayor provecho de los recursos turísticos, dentro del máximo respeto y cuidado de la cultura y tradiciones de la Comunidad de Castilla y León, siguiendo las pautas que marca el *Principio de sostenibilidad*.

De esta forma, se hablaba “de protección del medio ambiente, y el patrimonio o de diversificación de la oferta” en la Exposición de motivos de la derogada Ley de Aragón, Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

También, en similares términos se encuentra en el actual Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

Y en la Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias, modificada dos veces en 2004 y una tercera vez por la Ley 10/2010, de 17 de diciembre, y en la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canaria, modificada por la Ley 14/2009, 30 diciembre.

En la actualidad, la legislación gallega contempla en el Preámbulo de su Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia cierta referencia al Principio de Sostenibilidad,<sup>991</sup> como ocurre en el Preámbulo de la derogada Ley de las Islas Baleares 2/99, de 24 de marzo, y más recientemente, en la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Islas Baleares.

Ya en el articulado de la norma autonómica, habitualmente se establece el Principio de Sostenibilidad como uno de los Principios u objetivos de la política turística, así ocurre en el artículo 1.2 de la Ley de la 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, dónde se establece como objeto y finalidad de la Ley “d) La protección de los recursos turísticos de acuerdo con el *Principio de Sostenibilidad*.”<sup>992</sup> También hay una referencia expresa en el artículo 9, con relación a los Objetivos generales, al señalar que “Las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y conforme al *Principio de Sostenibilidad*, estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística andaluza.”<sup>993</sup>

En el art. 4 del actual Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, dónde se regulan los Principios que rigen la política turística de la Comunidad.

---

<sup>991</sup> Al señalar que se trata de un cuerpo legal que responde al reto de la competitividad y sostenibilidad del sector turístico en nuestra Comunidad Autónoma, en consonancia con los principios plasmados en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020.

<sup>992</sup> En el Artículo 1.2 de la derogada Ley andaluza 12/1999, de 15 de diciembre, se hablaba de “d) La protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad.”; (...) i) El fomento del turismo como instrumento de comunicación y conocimiento entre los pueblos, así como medio desarrollo de los valores propios de la cultura andaluza.”

<sup>993</sup> Y en el Artículo 24, como Obligaciones generales Serán obligaciones generales de las empresas turísticas las siguientes: k) Prestar los servicios conforme al Principio de sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades.”

El artículo 4 de la Ley asturiana 7/2001, de 22 de junio de turismo se refiere a: “b) La ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias y desequilibrios de infraestructura y la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos, armonizándola con las directrices de la ordenación territorial y urbanística y con la conservación del medio ambiente, bajo los postulados de un desarrollo sostenible.”; (...) e) 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.”

De igual forma, se contempla en el art.26 Ley de Cantabria Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria.<sup>994</sup> También se reconoce en similares términos en el Art. 22 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana.<sup>995</sup>

---

<sup>994</sup> Artículo 26. Desarrollo del recurso turístico. 1. Es objetivo de la presente Ley el desarrollo y sostenimiento del recurso turístico de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para ello, la Comunidad llevará a cabo una política turística tendente al fomento de la oferta que dé respuesta a las necesidades de la demanda, asegurando el desarrollo ordenado de la actividad turística, atendiendo especialmente los criterios de calidad en los servicios, el respeto al medio natural, el sostenimiento del recurso turístico y la promoción del turismo en el espacio rural.

2. Al fin aquí previsto, el órgano competente en materia de turismo llevará a cabo estudios, estadísticas, planes de aprovechamiento turístico y otras actividades, tanto directamente como a través de otras Administraciones o entidades públicas o privadas, y buscará los medios más eficaces y operativos para alcanzar los objetivos estratégicos previstos.

<sup>995</sup> Artículo 22. de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana. Objetivos Uno. Corresponde a la Generalitat Valenciana, a través de l' Agència Valenciana del Turisme: a) La elaboración y determinación de las líneas básicas conducentes a facilitar la correcta comercialización de la oferta turística de la Comunidad Valenciana, incentivando la demanda por medio de las oportunas acciones de promoción que se proyecten dentro y fuera de su ámbito territorial. b) La divulgación de los recursos turísticos que puedan satisfacer las nuevas tendencias de la demanda. c) La diversificación de la imagen turística de la Comunidad Valenciana, complementando su oferta con la incorporación de todas sus posibilidades capaces de atraer los diferentes segmentos de la demanda. d) La comunicación de la mejor imagen, la eficacia y la competitividad de los productos turísticos que en su conjunto componen la oferta tradicional del sector turístico valenciano. Dos. Son objetivos fundamentales a alcanzar a través de estas líneas básicas de actuación, los siguientes: a) Consolidar la Comunidad Valenciana como uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional e internacional. b) Propiciar el crecimiento de la actividad turística desde el enfoque del desarrollo sostenible, procurando a tal efecto la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios y usuarias a través de las instalaciones más idóneas y del respeto a los valores ecológicos y patrimonio cultural. c) Determinar e impulsar mecanismos para la desestacionalización de la actividad turística. d) Potenciar las acciones de promoción de la oferta turística de la Comunidad Valenciana, y sus distintas marcas y productos turísticos, dentro y fuera de su ámbito territorial.

En el artículo 1 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, con relación al Objeto y fines en la letra n) se recoge “Proteger, conservar, promover y difundir los recursos turísticos de acuerdo con el *Principio de sostenibilidad*”.

En el Artículo 3 de la Ley catalana 13/2002, de 21 de junio se establece: “a) Proteger y preservar, de acuerdo con el principio de sostenibilidad, los recursos turísticos, y asegurar el respeto a los valores culturales, históricos, artísticos, territoriales, urbanísticos y medioambientales que les son propios.”; (...) f) Fomentar el turismo como medio de conocimiento, de comunicación y de intercambio entre los pueblos y las culturas.”<sup>996</sup>

En el Artículo 42 .v) de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura, respecto a las obligaciones de las personas titulares de empresas turísticas, se establece como tal “Prestar los servicios que ofrezcan de acuerdo con el *Principio de sostenibilidad* y velar por la preservación de los recursos turísticos de Extremadura”.

En el Artículo 4 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero de turismo de Navarra se afirma que: “d) El turismo que se fomente en la Comunidad Foral de Navarra, deberá contribuir al desarrollo de los ciudadanos de Navarra, de su espacio físico y natural y de su patrimonio cultural, con arreglo a los principios de respeto, mejora y sostenibilidad”.

En similares términos se recogía en el Art.4 de la derogada de Murcia Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia. Y en la actual Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia.

Según TUDELA<sup>997</sup>, en la mayoría de las Comunidades Autónomas se asume el modelo de desarrollo sostenible como uno de los fines u objetivos a lograr, de esta forma se recoge en el

---

<sup>996</sup> En el Artículo 36. Deberes de las empresas turísticas l) Prestar los servicios que ofrezcan de acuerdo con el *Principio de sostenibilidad* y velar por la preservación de los recursos turísticos que sean objeto de su actividad.

<sup>997</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, op.cit, pp.291-350.

artículo 3.4 de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo <sup>998</sup> y el artículo 4.e) de la Ley 7/2001 de turismo del Principado de Asturias.

Además, en diferentes leyes autonómicas de ordenación del turismo se enumeran entre los recursos turísticos, los factores propios de la sostenibilidad, tales como el patrimonio y los recursos naturales. Habitualmente la norma general turística hace una remisión a las normas sectoriales como patrimonio y medio ambiente, si bien destaca la Ley Foral de Navarra 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra que dedica explícitamente un artículo a los “Recursos turísticos naturales”, estableciendo cauces de cooperación entre los diferentes Departamentos implicados en su gestión.

Respecto a la expresa protección del medio ambiente natural, artístico y cultural, destaca la Ley asturiana 7/2001 en los artículos 10 a 12, de forma similar a la derogada Ley gallega 9/1997 que en su artículo 21 consideraba la protección del medio ambiente, el paisaje y de la cultura de Galicia como aspectos básicos para el desarrollo de la actividad turística.

La mayoría de las leyes establecen el Principio de sostenibilidad y la protección ambiental como un criterio más entre los requisitos de la diversificación, la modernización y la mejora de infraestructuras, por lo que puede llevar a medidas de apoyo contradictorias. Sin embargo, tanto en la regulación autonómica de la declaración de municipio o comarca turística, como en las ayudas públicas y en otras medidas de fomento, su concesión no suele supeditarse al cumplimiento del Principio de sostenibilidad.<sup>999</sup>

Mediante la declaración de zonas saturadas se prohíbe la instalación de nuevas empresas turísticas, en tanto en cuanto no se subsanen las causas que han provocado esta declaración, entre las que se encuentran causas de contenido ambiental.

---

<sup>998</sup> De esta forma, en el Artículo 3.4 Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo se recoge que: “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”.

<sup>999</sup> Como se ve en el siguiente capítulo si se recoge, por varias leyes autonómicas de ordenación del turismo, a fin de frenar la situación de insostenibilidad, la declaración de Zonas saturadas.

Estas medidas se encuentran previstas también en la normativa urbanística balear y canaria, garantizando la sostenibilidad de los recursos turísticos. Y es que la legislación urbanística de ambos archipiélagos pretende remediar el crecimiento turístico de los últimos años reconduciendo a parámetros de sostenibilidad, manteniendo elementos en ámbitos aún sin sobreexplotar, mediante la denominada técnica del “esponjamiento”. SOCIAS CAMACHO<sup>1000</sup> realiza un estudio detallado de la normativa de las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias, dónde el control urbanístico permite “esponjar” la trama urbana mediante zonas verdes, estableciendo el requisito de mayor número de metros cuadrados por habitación y sustituyendo plazas hoteleras obsoletas por otras nuevas de mayor calidad. Además, la normativa canaria incluso introduce previsiones de objetivos de ahorro de recursos y energía.

En la línea del resto de las legislaciones autonómicas turísticas, destaca la intensidad con la que se recoge el Principio de Desarrollo Sostenible en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, haciendo del *desarrollo sostenible* la idea o el principio básico para la ordenación del sector.

Así, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de “Ordenación del Turismo de Canarias”, prevé como uno de sus objetivos “la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos” [art. 1.2.f], y contempla a la planificación territorial como instrumento idóneo para lograrlo, ya que según el artículo 1.2.g), se refiere a “las directrices para la ordenación de las infraestructuras territoriales y urbanísticas, como instrumentos de protección del turismo”.

En el marco de los deberes generales, el artículo 12 de la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias establece que la actividad turística desarrollada en esta Comunidad, deberá: salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de las islas, proteger las manifestaciones culturales y la forma de vida de la población de toda agresión, manipulación o

---

<sup>1000</sup> SOCIAS CAMACHO, J. M.: “La modernización y reconversión de las zonas turísticas”, *Lecciones de derecho del turismo*, coord. María Victoria PETIT LAVALL, Ed. Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 119-156.

falseamiento, preservar, y en caso de daño restaurar, los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo.

Se prevé un conjunto de normas encaminadas a tutelar el medio ambiente, el paisaje y la propia identidad cultural canaria, en cuanto recurso turístico, en los artículos 26 a 30 de la Sección 2ª del Capítulo II, de “condiciones generales para el desarrollo de la actividad turística”.<sup>1001</sup>

BOUAZZA ARIÑO<sup>1002</sup> crítica este tipo de normativa, subrayando las pautas a las que se deberá adaptar la ordenación territorial al afrontar el hecho turístico, es decir, mediante el Plan Insular de Ordenación, como se establece en los artículos 58 y 59 de la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias. El legislador turístico canario constituye un modelo de desarrollo territorial sostenible empleando en primer lugar el instrumento de referencia en la ordenación territorial y turística del archipiélago: las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril. Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifica la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo en Canarias. Y tanto en la Memoria como en el articulado de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, se hace referencia expresa a los dos elementos claves para el logro del desarrollo sostenible: la capacidad de carga y el equilibrio territorial y económico.

Y en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia, también se contiene una referencia al desarrollo sostenible en el artículo 14.2, referido a la planificación, señalando que el organismo competente en materia de turismo podrá realizar los planes, directrices o programas sobre infraestructuras, equipamientos y recursos turísticos que resulten necesarios para el crecimiento ordenado y sostenible en su triple vertiente económica, social y

---

<sup>1001</sup> De esta forma, se contempla en el artículo 26.1 de la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias que “las actividades turísticas se desarrollarán con sujeción a la normativa de medio ambiente y de conservación de la naturaleza, con especial atención a las normas sobre residuos sólidos, sanidad y salubridad del agua, pureza del aire y del suelo, conservación de los espacios naturales protegidos, defensa de la flora y fauna, particularmente la protegida autóctona de Canarias y contaminaciones físicas, químicas, biológicas o acústicas”.

<sup>1002</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Planificación turística autonómica*, Editorial Reus, Madrid, 2007, pp.54-55.

ambiental del turismo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Y en el artículo 14.4 afirma que “4. Los instrumentos de ordenación del territorio, planificación urbanística y ordenación de recursos naturales o culturales deberán integrar dentro de sus determinaciones las directrices y actuaciones turísticas de índole territorial que le pudieran afectar, y tener en consideración los recursos y productos turísticos presentes en su ámbito.”<sup>1003</sup>

Igualmente, en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2011 de 31 de enero de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura se menciona a las previsiones de la Organización Mundial del Turismo (OMT) con relación a la diversificación de la demanda y especialización de los productos turísticos; la calidad y el turismo sostenible y responsable, previsiones que la Ley considera que se da cumplida regulación, desarrollo y garantía de permanencia. En el artículo 17.3.a), con relación al Plan Turístico de Extremadura, establece entre sus objetivos el promover el desarrollo sostenible del turismo en Extremadura.<sup>1004</sup>

### **III.1.1. EL CONCEPTO DE CAPACIDAD DE ACOGIDA O CAPACIDAD DE CARGA**

Entre de las medidas preventivas de los efectos perjudiciales del turismo sobre el medio ambiente, FIGUEROLA PALOMO<sup>1005</sup> señalaba en primer lugar las de carácter planificador, es decir, la determinación de la capacidad de carga. El concepto de capacidad de carga ha sido ya cumplidamente analizado en el ámbito del turismo, sobre todo en relación al concepto de turismo sostenible, y en especial, respecto al turismo en Espacios Naturales Protegidos. El

---

<sup>1003</sup> En los artículos 4.7 y 4.11 de la derogada Ley murciana 11/1997, de 12 de diciembre afirmaba que “La adecuación de las políticas de desarrollo turístico a la conservación y preservación de los valores culturales e histórico-artísticos de la Región.” y “La contribución a la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos, favoreciendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas, en el marco de esta Ley.”

<sup>1004</sup> También se contenían referencias en los artículos 1 y 60 de la derogada Ley extremeña 2/1997, artículo 2 de la derogada Ley gallega 9/1997.

<sup>1005</sup> Y seguidamente, las de carácter económico así como el control del cumplimiento la normativa vigente y la revaloración del patrimonio natural e histórico y de los recursos turísticos, la coordinación entre los órganos de las Administraciones Central, regional y local y la diversificación de la oferta; la elaboración de estudios sobre las perspectivas de evolución; las campañas informativas en medios de comunicación y la promoción de formas de turismo no contaminantes. FIGUEROLA PALOMO, M., “Medidas operativas para evitar la influencia negativa del turismo sobre el medio ambiente”, *Conferencia pronunciada en FITUR, el 30 de enero de 1986.*



concepto hace referencia a la cantidad e intensidad de impactos que un determinado territorio puede soportar sin que se produzcan efectos perniciosos en él, en sus habitantes o en su medio sociocultural. Existen distintas herramientas para estimar este tipo de impactos, si bien el concepto de capacidad de carga es el más extendido y contrastado.<sup>1006</sup>

El concepto de capacidad de carga deberá ser tenido en cuenta en la creación, tanto de infraestructuras alojativas y de ocio, como en las de comunicación, transporte y demás servicios, teniendo en cuenta el flujo de visitantes, la generación de residuos y el impacto que se produce sobre el entorno. El concepto de capacidad de acogida se refiere al número de personas cuya presencia se puede permitir en un área determinada sin riesgo de que el sitio y la experiencia de los visitantes resulten perjudicados.

La capacidad de carga para acoger uso turístico<sup>1007</sup> plantea el tipo de relación “actividad turística/medio”, la posible relación entre “conflictividad/neutralidad/complementariedad”, para acoger y soportar actividades turísticas.

Según ECHAMENDI LLORENTE<sup>1008</sup>, la capacidad de carga se divide en tres categorías: física, ecológica y social. La capacidad de acogida física, llamada también capacidad de acogida “de las instalaciones” por la Organización Mundial del Turismo, se refiere principalmente al número de camas disponibles para los turistas que pernoctan, a la cantidad de autos en una zona de estacionamiento, al número de personas en un camping, de plazas en un teatro, etc. El suministro de agua potable y electricidad es un asunto concomitante.

La capacidad de acogida ecológica se refiere al límite hasta el cual un ecosistema puede tolerar la interferencia humana manteniendo un funcionamiento sostenible. Existe una relación entre el

---

<sup>1006</sup> VERA REBOLLO, J.F.: “La dimensión ambiental de la planificación turística: una nueva cultura para el consumo turístico”, *Papeles de geografía*, núm.18, 1992, pp. 195–204.

<sup>1007</sup> Con relación a la complementariedad de la Capacidad de carga del área protegida para acoger actividades turísticas SIMANCAS CRUZ, M.R.: “Los modelos de uso turístico de las áreas protegidas de Canarias: una propuesta metodológica” *Investigaciones geográficas*, núm.39, 2006, pp. 25-45.

<sup>1008</sup> ECHAMENDI LORENTE, P.: “La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación.” *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, nº 2, 2001, pp. 11-30.

uso y el impacto en un sitio, y las amplias variaciones de resistencia y resiliencia hacen que resulte difícil predecir la capacidad de acogida ecológica.<sup>1009</sup>

La capacidad de acogida social es tanto psicológica como sociocultural y se refiere al límite más allá del cual el número de personas en un determinado espacio podría menoscabar la experiencia de esparcimiento y la satisfacción de los usuarios. Dadas la variedad de expectativas sociales según los grupos de usuarios y la complejidad de las cuestiones de resistencia y resiliencia cultural, también resulta difícil evaluar este factor.<sup>1010</sup>

El concepto de capacidad de acogida ha cambiado debido a la relación entre el número de visitantes y el impacto que provoca. Durante los años sesenta y setenta, se trataba de elaborar un sistema para fijar límites al número de visitantes de los monumentos<sup>1011</sup>, parques y áreas protegidas<sup>1012</sup>, como una forma de salvaguardar los recursos culturales y naturales determinando el umbral a partir del cual comenzarían a producirse impactos negativos.

Según ECHAMENDI LORENTE<sup>1013</sup>, es difícil calcularlo, dado que intervienen varios factores como el deterioro ambiental o los impactos sociales adversos en función del comportamiento de los visitantes o de la resistencia y la resiliencia de un determinado ecosistema.<sup>1014</sup>

---

<sup>1009</sup> VERA REBOLLO, J. F.: “La dimensión ambiental de la planificación turística: una nueva cultura para el consumo turístico”. *Papers de Turisme*, 2014, núm. 10, pp. 23-39.

<sup>1010</sup> COSTA, P. , BORG, J. van der: “Maitriser le tourisme dans les villes d’art”, *Cahiers d’Espaces*, núm. 37,1994, pp. 202-207.

<sup>1011</sup> Véase GARCÍA HERNÁNDEZ, M.: *Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes*, Tirant lo Blanch, 2003.

<sup>1012</sup> Véase CIFUENTES, M.: *Determinación de capacidad de carga turística en áreas protegidas*, Bib. Orton IICA/CATIE, 1992.

<sup>1013</sup> ECHAMENDI LORENTE, P.: “La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación”, *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, núm. 21, 2001, pp. 11 y ss.

<sup>1014</sup> A pesar de ello, una cifra para la capacidad de acogida da la impresión de que un área protegida está más salvaguardada. Todas las actividades tienen un impacto ambiental y social, en el caso de la capacidad de acogida de un itinerario natural no se puede cuantificar, puesto que un visitante solo puede perturbar una colonia de aves nidificadoras para tomar fotos. Se trata de un concepto que debe ser aplicado “en función de la especial riqueza de su medio natural y de la peculiaridad de la actividad económica dominante”.

También se considera la capacidad espacial de un lugar y de sus infraestructuras para acoger las actividades turísticas por unidad de superficie o de tiempo, el número de camas turísticas por residente o la carga social, basada en la saturación percibida por los practicantes de actividades recreativas en un territorio.<sup>1015</sup>

Según LOPEZ BONILLA<sup>1016</sup>, la capacidad de carga turística ostenta un interés creciente dado que se vincula con el desarrollo turístico sostenible. Se pretende justificar la utilidad de este concepto mediante una propuesta metodológica sencilla y eficaz. Las nuevas metodologías de planificación parten del supuesto de que todas las actividades tienen algún tipo de impacto y que las condiciones deseadas deben servir como referencia para la planificación, tratando de detectar indicadores ecológicos y sociales por medio de estudios de campo y encuestas de los usuarios.

La metodología conocida como Límites de Cambio Aceptable (LAC en su sigla inglesa) establece normas e indicadores de supervisión basados en la gestión y las preocupaciones de los grupos interesados.<sup>1017</sup>

VILLAR ROJAS<sup>1018</sup> analiza los problemas que plantea jurídicamente el concepto de “capacidad de carga”, afirmando que “la idea de capacidad de carga es un concepto técnico, de difícil concreción, que multiplica esa dificultad cuando se incorpora a las normas de ordenación territorial del turismo y, por tanto, pretende ser el presupuesto de hecho de normas jurídicas que imponen obligaciones a los ciudadanos”. Y añade, “las Directrices de Ordenación del Turismo se limitan a convertir en norma jurídica una definición doctrinal de la capacidad de carga. El resultado es un concepto excesivamente general, de difícil concreción, basado en expresiones

---

<sup>1015</sup> LÓPEZ BONILLA, J.M.: “La capacidad de carga psicológica del turista como indicador del turismo sostenible” *Boletín económico de ICE*, 2007, núm. 2911, pp. 25-36.

<sup>1016</sup> LÓPEZ BONILLA, J.M.; LÓPEZ BONILLA, L. M.: “La capacidad de carga turística: Revisión crítica de un instrumento de medida de sostenibilidad.” *El Periplo Sustentable*, 2008, núm. 15, pp. 123-150.

<sup>1017</sup> PEDERSEN, A.: *Gestión del turismo en sitios del Patrimonio Mundial: Manual práctico para administradores de sitios del Patrimonio Mundial*, Ed. Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005, pp. 60 y ss.

<sup>1018</sup> VILLAR ROJAS, F. J.: “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias”, *Actualidad Administrativa*, núm. 24, 2003, pp. 597 y ss.

de muy difícil medición, como inaceptable, excesiva, alteración ecológica o equipamientos precisos”.

Y es que un ejemplo de la capacidad de carga, asumiendo su carácter relativo, se encuentra en la Directriz Canaria de Ordenación del Turismo 25.1 , que la define como “el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande”.<sup>1019</sup>

El artículo 58.1 de la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias se ocupa de las previsiones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación, estableciendo que los Planes Insulares de Ordenación 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.<sup>1020</sup>

Por su parte, el artículo 59 de la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias regula la adaptación del planeamiento urbanístico municipal: “La declaración de *zona turística* en los Planes Insulares de Ordenación, obligará a los municipios a adaptar su planeamiento general y, en su caso, sus proyectos de delimitación de suelo urbano y las ordenanzas urbanísticas, para

---

<sup>1019</sup> GARCÍA MÁRQUEZ, F.: “La nueva generación de Directrices Territoriales/Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia canaria.” *Estudios turísticos*, 2007, núm. 172, pp. 89-95.

<sup>1020</sup> Art. 58.2. Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias: “Tales Planes, además, deberán contener previsiones suficientes para zonas en que concurra alguna de estas circunstancias: a) Tratarse de zona o núcleo a rehabilitar, declarada de conformidad con las previsiones de esta Ley; b) Ser 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.; c) Ser zonas insuficientemente dotadas, donde la baja dotación de infraestructuras y equipamientos no se corresponda con el número de camas turísticas de la zona. 3. A estos efectos, la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia turística habrá de emitir informe preceptivo, dentro del trámite previsto en la Ley reguladora de los Planes Insulares de Ordenación. 4. Los Ayuntamientos afectados por las medidas de este artículo, independientemente del trámite de audiencia y dentro del mismo plazo previsto para ésta, emitirán informe previo a la aprobación definitiva del Plan Insular respectivo.”

incorporar las limitaciones, restricciones y obligaciones específicas que deriven de tal declaración”.

Como en el caso de Canarias, la capacidad de carga se encuentra claramente sobrepasada, “el marco de ordenación y actuación ha de ser, en primer lugar, un marco contenido, limitado en el consumo de los recursos naturales y del territorio, dirigido hacia la máxima eficiencia en la utilización de los recursos y, sobre todo, hacia la reutilización eficiente de los recursos, del territorio y de las infraestructuras y las construcciones que ya están en uso sobre él”.

### III.1.2. CAPACIDAD DE CARGA, CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO.

Como en el caso de la capacidad ecológica, de la capacidad social, de la capacidad paisajística o de la capacidad del mercado, la concreción de la capacidad de carga depende de factores genéricos de difícil concreción.<sup>1021</sup>

Es de difícil concreción, porque como afirma GARCÍA DE ENTERRIA<sup>1022</sup> para identificar la realidad, como el legislador puede acudir a conceptos jurídicos indeterminados que requieren un juicio o apreciación; pero, la abstracción de la definición se transforma en una única solución en el supuesto concreto en que se aplique.

Como afirma la STC 46/1990, se requiere certeza sobre el derecho aplicable, confianza en las instituciones y en el orden jurídico establecido y previsibilidad sobre las consecuencias del cumplimiento o incumplimiento de las normas. Lo que carece de sentido es el empleo de conceptos indeterminados, inadmisibles como presupuesto de medidas restrictivas de los derechos de los ciudadanos; y, a esta clase de términos responde la serie de factores con los que se pretende calcular la capacidad de carga.

El sistema que crean las Directrices de Ordenación Canarias<sup>1023</sup> en relación a la limitación del crecimiento gira en torno al concepto de “capacidad de carga”. Concepto que las DOTC definen como “el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos,

---

<sup>1021</sup> Cabe exceptuar la capacidad de las infraestructuras y la afección a los recursos naturales, al existir técnicas de cuantificación y objetivación de estos impactos.

<sup>1022</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, E., FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de derecho administrativo*, 7ª ed, 1995, Ed. Civitas, pp. 137-138.

<sup>1023</sup> El concepto de Directrices de Ordenación, como se define en el art. 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, son un instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y el territorio, referida a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica de las islas.

servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad” y de los servicios que la población demande (Directriz 25, apartado 1º, DOTC).

Respecto a la vinculación de la capacidad de carga con medidas de ordenación territorial, las medidas conectadas con la planificación del suelo atienden sólo al desarrollo turístico o a los factores determinantes del mismo. Las Directrices de Ordenación del Turismo fijan los criterios para definir el modelo de desarrollo sobre la base de la sostenibilidad, estableciendo las condiciones para determinar los ritmos y límites de crecimiento del sector turístico en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, a fin de compatibilizar la actividad turística con la protección de la calidad de vida de la población y la preservación de los recursos paisajísticos y el patrimonio natural y cultural canario.<sup>1024</sup> La limitación del crecimiento requiere actuar sobre los factores que han contribuido a la actual situación.<sup>1025</sup>

La concreción de la capacidad de carga, tanto para nuevos establecimientos como para la rehabilitación, debe ser mediante criterios y reglas deben ser tasadas y objetivas. Lo demás, conduce a la arbitrariedad, al igual que ocurre con los estándares urbanísticos del reglamento de planeamiento y con la técnica de los estándares y normas mínimas en materia de infraestructuras, equipamientos y dotaciones.<sup>1026</sup>

---

<sup>1024</sup> DÍAZ HERNÁNDEZ, R.: “Turismo intervención publica en Canarias: transición del modelo cuantitativo al cuaitativo”. *Études caribéennes*, Número 9-10 (Avril-Août 2008) Le tourisme dans les îles et littoraux tropicaux et subtropicaux , pp.2-13.

<sup>1025</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “La sostenibilidad como criterio de intervención pública en materia de turismo: el ejemplo de Canarias”. *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, 2012, núm. 8, pp. 1-19.

<sup>1026</sup> Porque esta dificultad de medir la capacidad de carga no puede hacer trasladar su significado a lo que opinen las autoridades, los gestores o los planificadores, quebrando el deber de objetividad y de actuar racional que es exigible a la Administración pública. Y tal y como aparece diseñada por la norma, la capacidad de carga opera como un cheque en blanco que permite el control político de la actividad turística sin causa que lo justifique.

### **III.1.3. LA CAPACIDAD DE CARGA, CRITERIO PARA DETERMINAR SI UN PROYECTO DEL ANEXO II SE SOMETE A EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL ORDINARIA**

En el Anexo III.2.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se establecen los criterios del art. 47.5 de esta Ley 21/2013<sup>1027</sup> para determinar si un proyecto del anexo II debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria.

Las características de los proyectos deberán considerarse, el tamaño del proyecto, la acumulación con otros proyectos, la utilización de recursos naturales, la generación de residuos, contaminación y otros inconvenientes, y el riesgo de accidentes, considerando en particular las sustancias y las tecnologías utilizadas.

Con relación a la ubicación de los proyectos, la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos deberá considerarse teniendo en cuenta los principios de sostenibilidad, en particular, el uso existente del suelo, la abundancia relativa, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área.

La capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las áreas siguientes: Humedales, Zonas costeras, Áreas de montaña y de bosque, Reservas naturales y parques, Áreas clasificadas o protegidas por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas; lugares Red Natura 2000. Áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria. Áreas de gran densidad demográfica. Paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica. Áreas con potencial afección al patrimonio cultural.

---

<sup>1027</sup> Evaluación de impacto ambiental simplificada.



### **III.2. PREVISIONES MEDIOAMBIENTALES RECOGIDAS EN LAS LEYES TURÍSTICAS AUTONÓMICAS CON RELACIÓN A LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

En la actualidad, la política turística autonómica pretende el establecimiento de nuevos recursos turísticos mediante una política medioambiental, algo que ya había sido calificado por VILLAR PALASÍ<sup>1028</sup> como antagónica, al pretender proteger a la industria turística y al turista.

No obstante, la protección del medio ambiente es precisamente el límite necesario para la actividad turística, como afirma BOUAZZA<sup>1029</sup>, convergiendo de esta manera intereses empresariales y del usuario turístico, puesto que una política turística basada en una concepción cualitativa requiere de un entorno protegido, considerando la conservación del entorno natural como técnica de promoción.

Y es que los recursos medioambientales se han convertido hoy en día en recursos turísticos básicos, originando la creación de nuevas modalidades turísticas, lo que muestra la preocupación por la compatibilidad entre desarrollo turístico y medio ambiente en la normativa autonómica.<sup>1030</sup>

Destaca en este sentido el enunciado de la Ley vasca, al señalar que el objeto de la Ley no es sólo la protección y conservación de los recursos turísticos, sino también su creación. Como

---

<sup>1028</sup> VILLAR PALASÍ, L.: “Prólogo” a la obra de J. FERNANDEZ ALVAREZ, *Curso de Derecho...*, op.cit, pág. I y ss. VILLAR PALASÍ señaló que las normas turísticas “Adolecen de una doble dirección, menudo antagónica, la de proteger al turista y la de proteger a la industria turística, puede decirse que ha sido un lugar común considerar la difícil convivencia de normas destinadas al desarrollo turístico con normas de protección medioambiental. Sin que pueda significar a resolución de este antagonismo, normas como la citada de la Ley canaria y otras que habrá ocasión de señalar, ponen de manifiesto como el futuro de la política turística pasa por una convivencia que de ser medianamente realizada habrá de aportar importantes beneficios a esos falsos antagonistas”

<sup>1029</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo” *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, núm. 113, 2002, págs. 119-138.

<sup>1030</sup> LÓPEZ PALOMEQUE, D.: “La ley del turismo de Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística” *Cuadernos Geográficos*, núm. 34, 2004, pp.33-53.

analiza TUDELA<sup>1031</sup>, en esta afirmación se contempla también una referencia explícita a la necesidad de preservar los recursos medio ambientales, no ya por su valor *per se*, que sin duda podría considerarse razón suficiente, sino también porque son recursos turísticos y, por tanto, el desarrollo de la oferta turística dependerá en gran parte del mantenimiento de su atractivo.

También la protección del medio ambiente se recoge en el artículo 3.1 de la Ley del País Vasco, al señalar como uno de los fines de la Ley, “la ordenación de la oferta turística, compatibilizándola con la conservación del medio ambiente”, y en el artículo 51, al establecer la obligación de que los Planes Estratégicos Comarcales tengan presentes las necesidades derivadas de la protección ambiental.

Las políticas turísticas no solo tratan de la ordenación de los recursos turísticos, sino de la creación de nuevos recursos turísticos, considerando MELGOSA ARCOS<sup>1032</sup>, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la existencia de un auténtico mandato a los poderes públicos para el desarrollo de políticas imaginativas que logren introducir nuevos recursos. Y esta dimensión de la política turística se refleja en actuaciones concretas, como el desarrollo del turismo rural o la introducción de parques temáticos.<sup>1033</sup>

La aún vigente Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias es un ejemplo de fusión de planificación, medio ambiente y turismo en una sola política. En su artículo 1 señala como objetivo de la Ley “la protección de la naturaleza en cuanto recurso turístico” y en el artículo 10, al aludir al Plan Regional de infraestructuras turísticas, se afirma que el Plan tendrá en cuenta especialmente la protección y mejora del medio ambiente. En el artículo 56 de

---

<sup>1031</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”. *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45 vol. I, 1996, pp. 343-345.

<sup>1032</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Consideraciones ambientales en las Leyes de ordenación del turismo de las Comunidades Autónomas”. *Actas del Congreso Internacional “Turismo Mediterráneo*. Almería, 2000. <http://www.ualm.es/Congresos/Turismo-Mediterraneo/Ponencias.html>.

<sup>1033</sup> La apuesta por el turismo rural ha sido generalizada en las Comunidades Autónomas del interior, con resultados positivos. No ha sido así respecto a la introducción de parques temáticos, de dudosa rentabilidad económica debido a la gran inversión que requieren las dimensiones de sus instalaciones. Véase MELGOSA ARCOS, F.J.: “Ordenación del territorio, urbanismo y turismo en Castilla y León.” *Derecho urbanístico de Castilla y León*, coord. Angel María MARINERO PERAL, Enrique SÁNCHEZ GOYANES, 2005, pp.1821-1866.

esta ley canaria se regulan todos los Programas y Acciones de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza, estableciendo que este programa servirá para coordinar la acción sobre el medio ambiente de todas las Administraciones públicas<sup>1034</sup>. En los artículos 26 a 28, como condición general para el desarrollo de la actividad turística, se menciona la protección del medio ambiente, del paisaje y de la cultura de Canarias. Entre las normas de estos preceptos, destaca la llamada a la responsabilidad por daños medioambientales, así como el requisito de estudios de impacto ecológico para determinadas actividades turísticas, estudio que deberá ser acompañado de un informe vinculante de la Consejería competente en materia de protección de la naturaleza.

La protección del medio ambiente se encuentra presente en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, al referir la necesidad de conservar el entorno natural se asume como principio general vinculado a la consideración de un turismo de calidad, factor de desarrollo regional. Como previsión más concreta destaca la posibilidad de declarar áreas saturadas, entre otras razones por circunstancias medio ambientales.<sup>1035</sup>

También más explícita era la Ley extremeña 2/1997, de 20 de marzo, de turismo, derogada en julio de 2011 por la Ley 2/2011 de 31 de enero de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura. La actual Ley 7/2014, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo, alude a la protección medioambiental como uno de sus fines y como uno de los deberes de las empresas turísticas. Por lo demás, se vincula la presentación del entorno con la planificación y la concepción cualitativa del turismo.<sup>1036</sup>

---

<sup>1034</sup> Los objetivos son los siguientes: a) Reducir el consumo de los recursos no renovables del Archipiélago, así como evitar su contaminación; b) Eliminar o reducir la producción de residuos no reciclables y estimular el uso de los reciclados; c) Estimular el ahorro energético y el uso de combustibles de bajo nivel contaminante; d) Generar conductas ecológicamente responsables en todos los que intervengan en el ámbito turístico y e) promover el respeto al medio ambiente, a la conservación de la naturaleza y a los procesos ecológicos esenciales. El programa será llevado a cabo por las Consejerías competentes en materia de turismo y medio ambiente.

<sup>1035</sup> artículos 14, 18 y 20.

<sup>1036</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica". *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria*, núm.45 vol.I, 1996, pp. 343-345.

Y es que algunas normas autonómicas intentan condicionar en el plano de los Principios tanto la sostenibilidad de las actividades turísticas como la protección de los derechos de los usuarios de esas actividades.<sup>1037</sup> De estos principios se derivan una serie de técnicas que de forma más directa se enderezan a conseguir la sostenibilidad de las actividades turísticas y entre las que cabe destacar por su novedad la declaración de zonas saturadas y el esponjamiento urbanístico.

De forma más o menos extensa, según los casos, se establece la obligación de que las actividades turísticas se desarrollen con sujeción a la normativa de medio ambiente y de conservación de la naturaleza. Así en el art. 10.3 Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias, se habla del respeto al patrimonio etnográfico, histórico, artístico, industrial y natural...en armonía con otros sectores productivos ( art. 10.2 de la Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias).

La derogada ley gallega Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo, establecía en su art. 21.2 además que la consecuencia del incumplimiento de esa sujeción general a las normas ambientales será la responsabilidad de las empresas que realicen las actividades turísticas por los daños ocasionados salvo que se demuestre que son imputables a los usuarios turísticos. Nueva Ley de turismo vigente es la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia, que a su vez deroga la anterior Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia.

### **III.3. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y LOS RECURSOS TURISTICOS. RELACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA**

Tradicionalmente, mediante la técnica de la clasificación de Actividades, se controlaban las actividades potencialmente Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, en virtud de lo establecido en el Reglamento de actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), Decreto 2114/1961. Este Decreto siguió estando vigente en aquellas Comunidades

---

<sup>1037</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “Contrastes y reflexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número monográfico III, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, 1999, pp. 229-237.

Autónomas sin normativa propia sobre la materia, como ocurrió en Valencia, Navarra, Islas Baleares, Castilla y León, o Canarias.

El Decreto 2114/1961, Reglamento de actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP) ha sido el punto de referencia obligado en la legislación ambiental, y todas las leyes estatales de trasposición de Directivas Comunitarias se referían a él. Según el art.1 de este Reglamento RAMINP, era de aplicación a “instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados”. Como afirma CASTELLS ARTECHE<sup>1038</sup> este Reglamento es pionero en el sistema de nomenclátor anexo, que sería el adoptado por las posteriores legislaciones de evaluación de impacto ambiental. Las actividades solamente eran clasificadas cuando aparecían como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas en el nomenclátor de actividades anejo al RAMINP, concordando con las definiciones que establecía el propio RAMINP.<sup>1039</sup>

Como señala DOMPER FERRANDO<sup>1040</sup> el ejercicio de las actividades clasificadas quedaba sujeto a la obtención de la licencia municipal de actividades MINP y la posterior visita de comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia. La concurrencia con otras autorizaciones o licencias municipales , como podía ser la licencia de obras, en ningún caso exoneraba del deber de obtener la licencia de actividad clasificada.

La finalidad de la licencia era lograr que el carácter molesto, insalubre nocivo o peligroso fuera

---

<sup>1038</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M.: “Responsabilidades municipales en el ámbito del medio ambiente”. *Revista vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp.401-420.

<sup>1039</sup> Las definiciones del RAMINP sobre los tipos de actividades clasificadas eran las siguientes (art. 31), se consideraban *molestas* “las actividades que constituían una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminan. Eran *insalubres*, “las que daban lugar a desprendimiento o evacuación de productos que pudieran resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana. Eran *nocivas*, “las que, por las mismas causas, pudieran ocasionar daños o la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola. Eran *peligrosas* “las que tuvieran por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes”.

<sup>1040</sup> DOMPER FERRANDO, J.: “Planteamientos constitucionales”. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol.I. Civitas, Madrid, 1992, pp. 55 y ss.

eliminado o disminuido hasta niveles tolerables. Adicionalmente servía también para controlar la situación urbanística de la actividad. La competencia para su otorgamiento correspondía al Alcalde, aunque contando con el informe de la Comunidad Autónoma, vinculante si suponía la denegación de la autorización o la imposición de medidas correctoras adicionales.

Como señala LOZANO CUTANDA<sup>1041</sup>, tradicionalmente, los tribunales han revisado, confirmado o rectificado las clasificaciones realizadas por los órganos administrativos competentes, contribuyendo a precisar y clarificar los criterios de calificación.

En relación con el sector turístico, ALENZA GARCÍA<sup>1042</sup>, señala que las actividades turísticas consideradas tradicionalmente como clasificadas eran fundamentalmente las de restauración, hostelería, y en general los espectáculos públicos y actividades recreativas.

En la actualidad, la totalidad de las Comunidades Autónomas prevén algún tipo de autorización ambiental. La autorización ambiental es una resolución del órgano competente en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de la instalación bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumpla un conjunto de requisitos ambientales.

En el artículo 14 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se establece la relación entre la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada. De esta forma, se prevé que las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para incluir las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, cuando así sea exigible, en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada.

---

<sup>1041</sup> Como señala LOZANO CUTANDA, B.: *Derecho ambiental administrativo*, Editorial Dykinson, 2012, pp. 359 y ss.

<sup>1042</sup> ALENZA GARCÍA, J F.: “Turismo y Derecho Ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales” *III Congreso Universidad Empresa. Municipios Turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Dir Blanquer. Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp.227-259.

### III.3.1. LA LICENCIA AMBIENTAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN NAVARRA Y CATALUÑA

En el ámbito autonómico destacan las regulaciones de Navarra<sup>1043</sup> y catalana. Cataluña fue pionera al legislar sobre la autorización ambiental integrada. En la derogada Ley 3/1998 de la intervención integral de la Administración ambiental en Cataluña, se sometían ya al régimen de licencia ambiental las actividades deportiva recreativas, y las de hostelería con número de habitaciones superior a cincuenta; y someten al régimen de comunicación las actividades de hostelería con número habitaciones inferior a cincuenta, y los establecimientos públicos, como restaurantes, cafeterías, bares y similares, cafés musicales y cafés conciertos y otros especial musicales o de danza.

En la actualidad, la La Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades (PCAA) deroga la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración Ambiental (IAA)<sup>1044</sup> Esta La Ley 20/2009 se aplica a las actividades de titularidad pública y privada emplazadas en Cataluña. Las diferentes categorías de actividades se encuentran enumeradas en los anexos I, II y III de la Ley 20/2009. Los seis regímenes a los que se someten, ateniéndose a la mayor o a la menor incidencia ambiental, son los siguientes: Autorización ambiental con

---

<sup>1043</sup> En el art. 2.1 del Reglamento de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente de Navarra, establece como actividades clasificadas i) Actividades comerciales y de servicios en general; j) actividad hostelera tales como hoteles y campings; k) espectáculos públicos y actividades recreativas, como teatros, cines, salas de fiesta, bares, restaurantes, discotecas, juegos de azar y similares.

<sup>1044</sup> La Ley 20/2009, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades (PCAA) entró en vigor en agosto de 2010, momento en que quedó derogada la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración Ambiental (IAA). Algunos aspectos de la Ley 20/2009 fueron modificados por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas. Posteriormente, en 2011, el Gobierno inició la tramitación del anteproyecto de Ley de simplificación, de agilidad y reestructuración administrativa y de promoción de la actividad económica, conocido como Anteproyecto de Ley Ómnibus. En este anteproyecto de ley se modificaban unas ochenta leyes de muy diversos ámbitos, siendo dividido en tres anteproyectos de ley. El 29 de diciembre de 2011, se aprobaron los tres proyectos de ley, dando lugar a tres leyes. Una de ellas, la Ley 9/2011, de Promoción de la Actividad Económica (PAE), modifica la Ley 20/2009 (PCAA). La Ley 20/2009, también ha sido modificada por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos y por la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras del sector público. La última modificación ha tenido lugar a través de la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, en especial en su artículo 80.

declaración de impacto ambiental, ordinaria o simplificada, (anexos I.1 y I.2)<sup>1045</sup> ; Declaración de impacto ambiental con una autorización sustantiva (anexo I.3)<sup>1046</sup>; Licencia ambiental con declaración de impacto ambiental, en su caso (anexo II)<sup>1047</sup> ; Comunicación (anexo III)<sup>1048</sup> ; Intervención ambiental de actividades temporales, móviles y de investigación e Intervención ambiental en actividades de competencia municipal sectorial.

Del nuevo sistema de intervención ambiental establecido por esta Ley se desprende que el grueso de las actividades (se calcula que un 90%, o lo que es lo mismo, unas 235.000 actividades) estarán sujetas al régimen de comunicación y no necesitarán solicitar una licencia ambiental, o bien se integrarán en la intervención preventiva de otras materias. Tan sólo el 10% de las actividades que constan en los anexos de la Ley deberán disponer de una autorización (unas 4.900 instalaciones) o licencia ambiental (unas 21.600).

La Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de actividades, determina que la resolución de las autorizaciones ambientales de las actividades debe dictarse y notificarse en el plazo de ocho meses, y la resolución de las licencias ambientales en el plazo de seis meses.

---

<sup>1045</sup> Autorización ambiental con una declaración de impacto ambiental: se someten a este régimen de intervención las actividades incluidas en los anexos I.1 (recoge las actividades especificadas por la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio) y I.2 (incluye actividades, no establecidas en el anexo I.1, que se ha considerado necesario someter a una autorización ambiental y a una declaración de impacto ambiental).

<sup>1046</sup> Declaración de impacto ambiental con una autorización sustantiva: se someten las actividades incluidas en el anexo I.3. La intervención ambiental se lleva a cabo mediante la integración de la declaración de impacto ambiental o el informe ambiental en la autorización del órgano competente por razón de la materia.

<sup>1047</sup> Licencia ambiental: quedan sometidas a este régimen las actividades incluidas en el anexo II. Estas actividades se subdividen en: actividades sometidas a la licencia ambiental y a un proceso de decisión previa sobre la necesidad de declaración de impacto ambiental; y actividades sometidas a una licencia ambiental sin necesidad de sometimiento a ningún proceso de evaluación de impacto ambiental. La Ley prevé que los ayuntamientos puedan establecer que algunas actividades del anexo II sujetas al régimen de licencia ambiental, situadas en determinadas zonas urbanas y con una calificación urbanística determinada, se sometan al régimen de comunicación, salvo en dos supuestos (actividades sujetas a decisión previa de la Administración respecto a su sometimiento o no a evaluación de impacto ambiental; y actividades sujetas a un informe preceptivo de los órganos ambientales competentes en materia de medio ambiente, en los casos determinados por los artículos 42 y 43, y las actividades ganaderas establecidas por el art. 67).

<sup>1048</sup> Comunicación: para las actividades del anexo III. A diferencia de la Ley 3/1998, esta Ley ya no prevé la posibilidad de que los ayuntamientos puedan sustituir, mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza, el régimen de comunicación por una licencia de apertura.



Como señala CASADO CASADO<sup>1049</sup>, el silencio pasa a ser negativo, excepto en el caso de modificaciones sustanciales de actividades de los anexos I.2.bi II si no están sometidas a evaluación de impacto ambiental. Por lo tanto, excepto en el caso expuesto, la no resolución por parte de la Administración en el plazo establecido permite a la persona solicitante entender desestimada la solicitud de autorización o de licencia ambiental.

Todas ellas requieren la licencia municipal de actividad para su práctica, sin que se haya cuestionado nunca la exigencia de esta licencia.<sup>1050</sup> Como reconoce RAZQUIN LIZARRAGA<sup>1051</sup>, la exención de la autorización turística se quedaría compensada con una intervención de la autoridad turística en el procedimiento de concesión de la licencia de actividad. Este autor señala que así se eliminan trabas innecesarias a los establecimientos de restauración no vinculados al turismo, garantizando el conocimiento de la Administración turística de los nuevos establecimientos a efectos estadística y de control.

### **III.3.2. LA LICENCIA AMBIENTAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN PAIS VASCO, VALENCIA Y CASTILLA Y LEON.**

Como señala LAZKANO BROTONS<sup>1052</sup>, en el artículo 83 de la Ley vasca 7/2012, de 23 de abril<sup>1053</sup> se da nueva redacción al contenido del anexo II de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, de forma que se modifica la Lista de actividades e instalaciones clasificadas en el Anexo II. Así, con relación al turismo, serán

---

<sup>1049</sup> CASADO CASADO, L.: “Novedades en el régimen de prevención y control ambiental de actividades en cataluña: retroceso en la protección del medio ambiente versus promoción de la actividad económica.” *Revista catalana de dret ambiental* Vol. III Núm. 1, 2012, pp. 1- 48.

<sup>1050</sup> Se plantea la posibilidad de que las licencias de actividad referidas a locales de restauración sin vinculación turística, debido a la escasa trascendencia del turismo en la zona, se les exima del régimen general aplicable a las actividades turísticas.

<sup>1051</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “El marco jurídico de la restauración”, *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, op.cit., pp. 433 y ss.

<sup>1052</sup> LAZKANO BROTONS, I.: Derecho y políticas ambientales en el País Vasco, *RCDA* Vol. III Núm. 2 2012, pp. 2-13.

<sup>1053</sup> Ley vasca 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

Actividades e instalaciones clasificadas sometidas a licencia de actividad, según el punto 16 del Anexo II “Otros establecimientos de hostelería y restauración y de espectáculos públicos o actividades recreativas, siempre y cuando, en todos los casos, cumplan alguno de los siguientes requisitos: disponer de una capacidad o aforo igual o superior a 300 personas, disponer de un equipo de música que tenga una potencia eficaz superior a 50 vatios para una carga estándar de cuatro ohmios.”

En el apartado B) del Anexo II se refieren las actividades e instalaciones clasificadas sometidas a comunicación previa de actividad. Con relación a los recursos turísticos, destaca el punto 7 referente a Hoteles y residencias comunitarias, residencias de personas mayores, casas de huéspedes y establecimientos similares. En el 8 se citan los establecimientos de hostelería y restauración y de espectáculos públicos o actividades recreativas, que no se encuentren sujetos a licencia de actividad clasificada previa. Asimismo, en el 9 se hace referencia a Pequeñas explotaciones ganaderas y corrales domésticos no incluidos en la letra A) de este anexo.

En la Comunidad Autónoma de Valencia, se ha legislado recientemente mediante la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana. En esta ley, de carácter integrador, prevé en su capítulo I distintos instrumentos de intervención ambiental, incluyendo la coordinación con el procedimiento de evaluación ambiental y con otros pronunciamientos ambientales de carácter sectorial.<sup>1054</sup> En el art. 3.4 se excluye del régimen previsto en la misma a los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos abiertos a la pública concurrencia sujetos a la Ley de Espectáculos Públicos,

---

<sup>1054</sup> Deroga la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental. Asimismo, quedan derogados: El Decreto 54/1990, de 26 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Los anexos del Decreto 40/2004, de 5 de marzo, del Consell, que desarrollaba el régimen de prevención y control integrados de la contaminación en la Comunitat Valenciana, que permanecían en vigor en virtud de la disposición transitoria segunda del Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental. El Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2006, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, con excepción de los siguientes artículos que continuarán vigentes en tanto no se desarrolle reglamentariamente tal y como prevé la disposición final tercera de la presente ley: Del título I. Capítulo II. La Comisión de Análisis Ambiental Integrado, los artículos 12 (Composición de la Comisión de Análisis Ambiental Integrado) y 13 (Régimen de suplencias). Del título I. capítulo III. Comisiones territoriales de Análisis Ambiental Integrado, los artículos 16 (Composición) y 18 (Régimen de suplencias).

Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunitat Valenciana, que se registrarán por su normativa específica por disponer de un procedimiento propio que ya incluye los aspectos de carácter ambiental.

No obstante, queda sometida al régimen de la autorización ambiental integrada la explotación de las instalaciones, de titularidad pública o privada, en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el Anexo I de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana. Así, dentro de las categorías de actividades sujetas a licencia ambiental se citan en el punto 13.2.7. Hoteles, establecimientos de alojamiento turístico rural, bloques y conjuntos de apartamentos turísticos, campamentos de turismo, establecimientos de restauración y establecimientos de turismo, cuya altura de evacuación sea superior a 28 metros o la superficie total construida sea mayor de 1.500 m<sup>2</sup>, salvo que se incluyan en normativa específica. Estas instalaciones, por implicar cierto grado de riesgo, estarán también sometidas a licencia ambiental.<sup>1055</sup>

Esta autorización precederá a la construcción, montaje o traslado de las instalaciones, y se adaptará a las modificaciones que se produzcan en estas. Quedan exceptuadas del régimen de la autorización ambiental integrada las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.

El título III regula el régimen jurídico de la licencia ambiental. En su capítulo I, referido a objeto y fines, establece la sujeción a este régimen de las actividades, de titularidad pública o privada, relacionadas en el anexo II que, no estando sometidas a autorización ambiental, tienen una moderada incidencia ambiental que exige su sometimiento a autorización previa.

---

<sup>1055</sup> Así como otras actividades que requieran autorización sectorial, de cualquier otra Administración, previa a la apertura, como las siguientes: 13.1.1. Las actividades sujetas a previa evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica. 13.1.3. Actividades e instalaciones que se pretendan implantar en la zona de servidumbre de protección que requieran autorización de acuerdo con la legislación estatal de costas. 13.1.4. Las actividades que se pretendan implantar en edificios que estén catalogados o en trámite de catalogación como bien de interés cultural e impliquen cambio de uso.

El capítulo II establece el procedimiento a seguir y los trámites del mismo, correspondiendo en todo caso su tramitación y resolución al órgano competente del ayuntamiento en cuyo territorio vaya a ubicarse la actividad.<sup>1056</sup> Asimismo, serán objeto de tramitación y resolución independiente las autorizaciones o concesiones que sean exigibles para la ocupación o utilización del dominio público, de carácter previo a la concesión de licencia ambiental.

En la medida que esta ley deroga el nomenclátor de actividades calificadas aprobado por Decreto 54/1990, de 26 de marzo, en los títulos IV y V se contienen como cláusula de cierre las disposiciones relativas al régimen de declaración responsable ambiental y de comunicación de actividades inocuas. Para que las actividades tengan la consideración de inocuas deberán cumplirse todos los criterios establecidos en el anexo III de la ley. El incumplimiento de alguno de dichos criterios determinará la inclusión de la actividad en el régimen de declaración responsable ambiental.

En el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León se regulan los regímenes de autorización ambiental, licencia ambiental, comunicación ambiental y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en Castilla y León.<sup>1057</sup>

---

<sup>1056</sup> El procedimiento de licencia ambiental no integra la autorización de vertido a cuencas gestionadas por la Administración del Estado en caso de que sea necesaria, ni las autorizaciones o informes de carácter sectorial que corresponda otorgar a los órganos de la Generalitat en materia de contaminación atmosférica, residuos, vertidos desde tierra al mar, accidentes graves, suelo no urbanizable y cualquier otro pronunciamiento de carácter sectorial, debiendo obtenerse dichas autorizaciones o informes preceptivos, en su caso, con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental.

<sup>1057</sup> En el Anexo III se detallan las Actividades o instalaciones sometidas a comunicación ambiental. De esta forma, están sujetas a comunicación ambiental las actividades o instalaciones sometidas al trámite de evaluación de impacto ambiental que cuenten con la preceptiva declaración de impacto ambiental favorable siempre que no estén sujetas al régimen de autorización ambiental, así como las que se relacionan a continuación: a) Las actividades incluidas en el Anexo de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 m. f) Las actividades de comercio y servicios situadas en el interior de los edificios de centros comerciales que cuenten con una licencia ambiental para el conjunto. g) Parques recreativos, temáticos o deportivos gestionados por empresas incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre turismo activo, cuando sus instalaciones tengan una potencia mecánica instalada de hasta 10 Kw y no tengan sistemas de emisión de sonidos más allá de los necesarios para garantizar la seguridad de las instalaciones, excepto campos de tiro olímpico y circuitos para vehículos a motor. h) Museos, colecciones museográficas, casas de los espacios

### **III.3.3. LA GESTION INTEGRADA DE LA CALIDAD AMBIENTAL Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN ANDALUCÍA**

Para proceder al ejercicio de una actividad turística se requiere la clasificación e inscripción en el Registro de Turismo de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, pero también es necesario solicitar y obtener del respectivo Ayuntamiento las licencias urbanísticas, de actividad y de utilización que correspondan, previa la tramitación de los expedientes que incluyan los informes sectoriales que procedan dependiendo del tipo de actividad a implantar y su incidencia territorial y medioambiental.<sup>1058</sup>

Las autorizaciones de naturaleza turística no agotan el campo de intervención, ni siquiera en el ámbito autonómico, ya que con base a otras competencias sectoriales pueden requerirse informes y autorizaciones que van más allá del ámbito turístico. Así, puede ser de aplicación la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas a los complejos turísticos que organicen actividades recreativas.

Destacan las Actividades sometidas a prevención ambiental en Andalucía, enumeradas en ANEXO I de la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental referidas a las actuaciones de carácter turístico. Entre ellas se encuentran los complejos deportivos, los campamentos permanentes para estacionamiento de caravanas, los complejos hoteleros y los campos de golf en suelo no urbanizable.

---

naturales protegidos y centros de interpretación ligados a espacios o recursos naturales y bienes de interés cultural, salas de exposiciones y similares.

<sup>1058</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla), de 5 de junio de 2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, Ponente: José Santos Gómez) se afirma que el propio POTA prevé que los planes de ordenación de ámbito subregional puedan establecer criterios más específicos para cada ámbito. Para controlar el proceso de expansión indiscriminada que se estaba llevando a cabo en la primera década de este siglo en todo el territorio nacional, el POT de Andalucía establece una serie de determinaciones sobre la orientación y el control de los procesos de urbanización para encauzar el planeamiento urbanístico hacia la sostenibilidad y un modelo de ciudad compacta.

## **IV. EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LOS RECURSOS TURISTICOS.**

### **IV.1. IMPACTOS GENERADOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE POR LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

La actividad turística requiere del uso y disfrute de una serie de recursos turísticos, lo que genera, como cualquier otra actividad, impactos sobre el medioambiente. La magnitud de dichos impactos variará en función del tipo de turismo, siendo tradicionalmente el turismo de litoral, el denominado turismo de *sol y playa* el que genera mayor impacto.<sup>1059</sup>

Analizando los impactos ambientales de la actividad turística, destacan los impactos producidos en la fase de explotación de los alojamientos turísticos, así como los generados durante la fase de construcción de los mismos, y las consecuencias de la actitud del turista en el destino vacacional.<sup>1060</sup> Entre los problemas ambientales generados por los alojamientos turísticos, se encuentran tanto las emisiones atmosféricas, como los vertidos, los residuos sólidos urbanos y el uso de recursos naturales. En la explotación del turismo, se encuentran las principales fuentes de emisiones derivadas del tráfico, de las calefacciones<sup>1061</sup> y de los equipos de aire acondicionado, y también se puede incluir el uso de productos con CFCs y los vertidos de otros productos contaminantes.<sup>1062</sup>

---

<sup>1059</sup> Un estudio sobre las necesidades en medio ambiente en hostelería y transporte Instituto Mediterráneo por el Desarrollo Sostenible (Imedes) [www.grupimedes.com](http://www.grupimedes.com) y Agencia Valenciana de la Energía (AVEN).

<sup>1060</sup> RIVAS GARCÍA, J. I.; MAGADÁN DÍAZ, M.: “Los indicadores de sostenibilidad en el turismo”. *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, 2007, núm. 6, pp. 27-62.

<sup>1061</sup> La tipología de contaminantes emitidos por las calderas de los establecimientos hoteleros para dar servicio de calefacción y agua caliente sanitaria dependerán del combustible utilizado. Del carbón, el ácido sulfhídrico, óxidos de nitrógeno y partículas. Del fuel-oil y el gasóleo, los Óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos y partículas. Del Gas natural, el Metano.

<sup>1062</sup> Se ha de tener en cuenta además que el agua tiene la consideración de bien escaso en las zonas litorales mediterráneas y su consumo en los meses de verano provoca la sobreexplotación de acuíferos.

El modelo turístico de concentración en las zonas de costa se caracteriza por grandes aglomeraciones durante temporadas determinadas, lo que hace que se conviertan en un problema las aguas residuales generadas en los alojamientos turísticos, si bien son asimilables en su tratamiento a las aguas residuales domésticas. No obstante, ese incremento de los vertidos de aguas residuales sobre el medio receptor, incapaz de asumir las cargas de contaminantes en poco tiempo, puede llegar a afectar a la calidad de las aguas de baño.<sup>1063</sup>

En el caso de las instalaciones de campos de golf, se plantea además el problema ya señalado de la escasez de agua y la necesidad de grandes cantidades de agua para su riego y mantenimiento.<sup>1064</sup>

Según las características del turismo, los residuos producidos suelen ser residuos sólidos urbanos (RSU) tales como cartones, papel y plásticos.<sup>1065</sup> Los RSU en los municipios turísticos en épocas estivales plantean un problema de gestión. Una vez que llegan al vertedero, producen mayor degradación de suelos, contaminación de acuíferos, así como gases y olores. Los impactos ambientales provocados por un consumo excesivo de *energía* dependerán en todo momento de la fuente energética que se esté utilizando. Los impactos medioambientales en este ámbito tienen relación con la producción de emisiones contaminantes, SH<sub>2</sub>, partículas, óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos, etc.

#### **IV.1.1. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LAS ESTACIONES DE ESQUÍ**

Con relación a las estaciones de esquí, la necesidad de una Evaluación de Impacto Ambiental ordinaria, regulada en el Título II Capítulo II Sección 1<sup>a</sup>, se plantea en el Anexo II de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, al encontrarse las estaciones de esquí

---

<sup>1063</sup> BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J.: “Modelos turísticos locales. Análisis comparado de dos destinos de la Costa Blanca”. *Investigaciones geográficas*, núm. 21, 1999; pp. 35-57.

<sup>1064</sup> ESPEJO MARÍN, C. “Campos de golf y medio ambiente. Una interacción necesaria”. *Cuadernos de Turismo*, 2004, núm. 14, pp. 67-112.

<sup>1065</sup> Sin embargo, en ocasiones se generan residuos peligrosos, como pilas y baterías, envases de productos para limpieza y productos farmacéuticos caducados en botiquines. Como en el caso de las aguas residuales, se trata de una cuestión de volumen.

enumeradas expresamente en el grupo 9, referido a otros proyectos,<sup>1066</sup> siempre y cuando se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las estaciones de esquí, dada la idoneidad del Pirineo Aragonés para la práctica de este deporte, han sido especialmente reguladas en la Comunidad Autónoma de Aragón. De esta forma, el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 abril, aprobando el Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón, deroga la Ley 1/2004, de 18 de febrero, de régimen transitorio de la ordenación, gestión y autorización de usos del suelo en centros de esquí y montaña, Ley que pretendía dar un tratamiento especial a la problemática de las estaciones de esquí. Asimismo, la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, había dado una nueva redacción al artículo 51 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, para garantizar la compatibilidad de los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña.<sup>1067</sup>

Tales instrumentos de ordenación adolecían de una falta de adaptación a las necesidades de los centros de esquí y montaña, cuestionándose en los proyectos supramunicipales de centros de esquí y montaña sobre su coordinación con el planeamiento urbanístico municipal o respecto a la necesidad de relación con la ordenación, conservación, ampliación o mejora de las instalaciones existentes.<sup>1068</sup>

---

<sup>1066</sup> ANEXO I. Proyectos sometidos a la evaluación ambiental ordinaria regulada en el título II, capítulo II, sección 1ª Grupo 9. Otros proyectos. a) Los siguientes proyectos cuando se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: 10º Proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha; Construcción de centros comerciales y aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha; Instalaciones hoteleras en suelo no urbanizable. 11º Pistas de esquí, remotes y teleféricos y construcciones asociadas. 12º Parques temáticos.

<sup>1067</sup> En el apartado quinto del artículo 51, se establecía que los centros de esquí y montaña tendrán el carácter de proyectos supramunicipales. Esta previsión afectaba a los procedimientos de ordenación, gestión y autorización de usos en dichas instalaciones, atendidas las disposiciones de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística; ley ya derogada por el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio.

<sup>1068</sup> Por ello, en la Disposición Adicional Novena texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio se prevé respecto de los Centros de esquí y de montaña, que los planes generales de ordenación urbana de los municipios de las áreas de influencia de planes y



A todo ello, se le debe añadir la exigencia de la legislación autonómica de un informe previo de la Administración forestal para la aprobación y modificación de instrumentos urbanísticos en relación a los montes. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, Comunidad también situada en el Pirineo y con especiales condiciones para la práctica del esquí y el turismo de naturaleza, en el artículo 22.1. de la vigente Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de la Generalidad de Cataluña se establecía además que los terrenos forestales no afectados por procesos de consolidación y expansión de estructuras urbanas preexistentes y que no formen parte de una explotación agraria deberán ser calificados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable.<sup>1069</sup> Esta calificación lleva consigo la concesión de los terrenos de dominio público que ocupen sus instalaciones y dependencias, Y a los efectos de expropiación forzosa, tienen la consideración de bienes de utilidad pública; que se extiende a los terrenos necesarios para la construcción de otras instalaciones y edificios especificados en la solicitud de la concesión, como el teleférico u otro objeto de aplicación turística o deportiva.

En el caso de los teleféricos, cuando estos tienen su trazado sobre terrenos de propiedad privada, sin que sea necesaria la expropiación, tales terrenos están sujetos a una servidumbre

---

proyectos de interés general de Aragón de centros de esquí y de montaña deberán incluir las siguientes determinaciones: a) Medidas tendentes a consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población, conforme a lo establecido en la normativa territorial y urbanística. b) Medidas tendentes a potenciar la calificación y el desarrollo prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales. c) Justificación de los desarrollos residenciales previstos y su relación con los centros de esquí y de montaña, pudiendo vincularse la ordenación y gestión de actuaciones inmobiliarias a las inversiones precisas para su implantación y mejora, garantizando, en todo caso, el estricto cumplimiento de los criterios y límites establecidos con carácter general en la vigente normativa de ordenación del territorio y urbanismo. d) Parámetros urbanísticos que presten especial atención a la salvaguarda del paisaje urbano y las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población.

<sup>1069</sup> Art. 22.2 de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de la Generalidad de Cataluña “Los terrenos forestales declarados de utilidad pública o protectores deberán ser calificados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable de especial protección”. 3. Los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán procurar las compensaciones necesarias para evitar la disminución de los terrenos forestales existentes en su ámbito de aplicación. 4. Los instrumentos urbanísticos y sus revisiones o modificaciones requerirán, antes de su aprobación provisional, un informe preceptivo de la Administración forestal en relación con la delimitación, calificación y regulación normativa de los terrenos forestales, así como en relación con las compensaciones establecidas en el apartado 3. 5. Podrán autorizarse edificaciones vinculadas a usos agrarios y, excepcionalmente, nuevas edificaciones unifamiliares aisladas en terrenos forestales, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Que la edificación se efectúe en una parcela coincidente, como mínimo, con la unidad mínima de producción forestal de la comarca. b) Que no se produzca un impacto ecológico ni en la construcción ni en las obras de infraestructura complementaria.

legal de instalación y conservación de teleféricos. La extensión de la zona que debe soportar la servidumbre será la estrictamente necesaria, atendiendo a la naturaleza de la instalación y la configuración del terreno.<sup>1070</sup>

Existe, además, una zona de influencia en los teleféricos, dentro de la cual las construcciones y excavaciones están sujetas al requisito de previa autorización administrativa.<sup>1071</sup> Esa zona puede ser común a dos o más instalaciones independientes que se hallen situadas dentro de la misma estación de invierno o esquí y sean de la misma titularidad que ésta.

Uno de los primeros requisitos para la instalación de una Estación de esquí o para la ampliación de una existente es garantizar la minimización del impacto ambiental. No obstante, hasta la reforma del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental no se había exigido una evaluación de impacto para su instalación. Anteriormente, este requisito se salvaba conjuntamente con otras exigencias legales, siendo reducido el impacto directo de las estaciones de esquí mediante la altura de las cotas. TUDELA ARANDA<sup>1072</sup> señala que tras la reforma del Decreto Legislativo por Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, se considera obligatoria la Evaluación de Impacto en las zonas especialmente sensibles. Fuera de esas zonas, la realización de la evaluación dependerá del correspondiente órgano ambiental. Tanto para la instalación de cada telesilla como para la instalación de los cañones de nieve artificial<sup>1073</sup> se requiere un estudio de impacto ambiental.

---

<sup>1070</sup> Por razón de esa servidumbre, el propietario del predio sobre el que se imponga esa servidumbre tiene derecho a ser indemnizado por el concesionario. Se puede imponer, mediante indemnización, servidumbre legal de paso sobre los terrenos necesarios para las pistas de descenso que se especifiquen en la petición de concesión de teleféricos de carácter deportivo, servidumbre que consiste en la obligación del propietario de no poner obstáculos que impidan o dificulten la práctica del esquí.

<sup>1071</sup> La extensión de esa zona de influencia se determina en cada caso atendiendo a la topografía y a la naturaleza geológica del terreno, a las peculiares instalaciones del teleférico y a las características de utilización pública o privada de la zona afectada.

<sup>1072</sup> TUDELA ARANDA, J.: "El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio" *Ordenación y gestión del territorio turístico*. David Vicente BLANQUER CRIADO (coord.) Editores: Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 583-638.

<sup>1073</sup> Los cañones de nieve artificial pretenden dotar de una cierta estabilidad al funcionamiento de las estaciones, la polémica deriva del consumo de agua que conlleva, agua que tiene sus fuentes de abastecimiento en manantiales subterráneos o ibones.

En el actual artículo 53.6 del Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón, establece de forma expresa que los planes o proyectos de centros de esquí y montaña, de pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas estarán sometidos, en todo caso, a evaluación ambiental o evaluación de impacto ambiental, según proceda.<sup>1074</sup>

#### **IV.1.2. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO**

Algunas disposiciones sobre ordenación de campamentos de turismo ya contemplan la obligación de Evaluación de Impacto Ambiental. Así ocurre en la normativa autonómica sobre acampadas de las Comunidades Autónomas de Cantabria<sup>1075</sup>, Castilla y León<sup>1076</sup>, Extremadura<sup>1077</sup>, Comunidad de Madrid<sup>1078</sup> y Navarra.<sup>1079</sup>

---

<sup>1074</sup> Con las siguientes particularidades: a) La exposición de las diferentes alternativas estudiadas y la justificación de la elección de la solución adoptada deberá acompañarse de un estudio de la rentabilidad económica y social de las alternativas estudiadas y de la opción elegida. b) Se garantizará la difusión del seguimiento y control de las indicaciones y las medidas protectoras y correctoras contenidas en el estudio de impacto ambiental o en la memoria ambiental definitiva.

<sup>1075</sup> En el art. 7 del Decreto 95/2002, de 22 de agosto, de Ordenación y Clasificación de Campamentos de Turismo en Cantabria se habla de acompañar a la pertinente solicitud de instalación y apertura con un anteproyecto suscrito por técnico competente, así como los informes urbanísticos y/o medioambientales que pudieran ser preceptivos. Ha sido modificado por el Decreto 82/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico extrahotelero en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Y por el Decreto 19/2014, de 13 de marzo, por el que se modifica el Decreto 82/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico extrahotelero en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

<sup>1076</sup> Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo. Orden de 2 de enero de 1997 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo por la que se desarrolla el Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo. Decreto 168/1996. Decreto 148/2001, de 17 de mayo, de modificación parcial del Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo. Decreto 168/1996 Decreto 26/2009, de 2 de abril, por el que se modifica el decreto 168/1996, de 27 de junio de regulación de los campamentos de turismo.

<sup>1077</sup> Decreto 170/1999, de 19 de octubre, por el que se regulan los Campamentos Públicos de Turismo, Campamentos Privados y Zonas de Acampada Municipal.

<sup>1078</sup> Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo, modificado por el Decreto 165/1996, de 14 de noviembre y por el Decreto 20/1996, de 8 de febrero.

<sup>1079</sup> Decreto Foral 226/93 de 25 de marzo, por el que establece el régimen de acampadas al aire libre. Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo, sobre ordenación de los campamentos de turismo. Decreto Foral 24/2009, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra.

PEREZ FERNANDEZ<sup>1080</sup> observa una falta de homogeneidad en cuanto al ámbito de aplicación. Así, en el caso de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de Madrid, en el Anexo II aparecen enumerados como Proyectos y actividades de obligado sometimiento a evaluación de impacto ambiental en la Comunidad de Madrid los proyectos de instalaciones turísticas, recreativas y deportivas.<sup>1081</sup> A través de la denominada ley de acompañamiento que completa los presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid se aprobó la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas<sup>1082</sup> que deroga parcialmente la Ley 2/2002 de EIA de la Comunidad Autónoma de Madrid, en virtud de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que establecía que las Comunidades Autónomas que dispusieran de legislación propia en materia de evaluación ambiental debían adaptarla a lo dispuesto en dicha Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor. En este contexto, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas deroga parcialmente la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y establece el régimen transitorio en materia de evaluación ambiental, aplicable hasta la aplicación de una nueva legislación autonómica de evaluación ambiental en desarrollo de la normativa básica estatal.<sup>1083</sup>

---

<sup>1080</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J. M.; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: *Derecho público del turismo*, Aranzadi, España, 2004, pp.146 y ss.

<sup>1081</sup> Se enumera expresamente para ser sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, por el procedimiento ordinario: 96. Proyectos de urbanizaciones, complejos hoteleros y turísticos, y construcciones asociadas, fuera de las zonas urbanas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos, cuando se lleven a cabo en espacios incluidos en el Anexo Sexto. 97. Campos de golf. 98. Estaciones para la práctica de deportes de invierno, remontes, teleféricos, pistas y construcciones asociadas. 99. Instalaciones para tiendas de campaña, caravanas y otros elementos de acampada permitidos por la normativa turística, fuera de zonas urbanas. 100. Parques temáticos.

<sup>1082</sup> Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 29/12/14).

<sup>1083</sup> Así pues, se deroga la Ley 2/2002 a excepción del Título IV, dedicado a la evaluación ambiental de actividades, los artículos 49, 50 y 72, relativos a las competencias en materia de evaluación ambiental, la Disposición Adicional Séptima, sobre las competencias sancionadoras en materia de medio ambiente. En principio, por tanto, para la evaluación ambiental de proyectos como para la evaluación ambiental de planes y programas en la Comunidad de Madrid se aplicará la Ley 21/2013, con la peculiaridad competencial autonómica para la inspección, vigilancia y control. No obstante, queda vigente en régimen relativo a la evaluación ambiental de actividades, que no se contempla como tal en la ley estatal, que respondía a la necesidad autonómica de actualizar el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP). En este sentido, la instalación, implantación o modificación de actividad contempladas en el vigente Anexo Quinto de la Ley 2/2002 requieren de evaluación ambiental, siendo aplicable al resto de las actividades comerciales y de servicios el régimen de inexigibilidad de licencias previsto en la Ley madrileña 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

La determinación del interés social es una discrecionalidad del legislador, permitiendo la edificación por causas de *utilidad pública o interés social*, atendiendo a las necesidades sociales de cada momento, con un margen razonable para determinar qué fines, en una situación concreta, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como tales. En algunos casos, es suficiente con que tenga competencias en la materia y no se demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder. MELGOSA<sup>1084</sup> recoge la diversa jurisprudencia autorizando y rechazando estas instalaciones, especialmente ante el efecto de ramblas costeras ocupadas por urbanizaciones turístico-residenciales y por el interés social para ciertas actuaciones, como es el caso de los campamentos de turismo. Así, en la STS de 16 de julio de 1984, sobre la construcción de un camping en San Lorenzo de Hortons (Barcelona), el TS acepta algunos considerandos de la sentencia apelada en el FJ 3º.<sup>1085</sup>

En la Comunidad Autónoma de Cantabria, se aprobó la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, estableciendo tres técnicas de control ambiental: la autorización ambiental integrada, la evaluación ambiental, tanto de planes y programas como de proyectos<sup>1086</sup>, y la comprobación ambiental.<sup>1087</sup> En el Anexo II de esta ley se detallan los

---

<sup>1084</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, coord. David Vicente Blanquer Criado, 2002, pp. 792-842.

<sup>1085</sup> Ponente: Excmo. Sr. Manuel Gordillo García. El Plan General de Ordenación de San Lorenzo de Hortons, vigente desde su aprobación en 10 de octubre de 1966, para el sector en que se ubica la finca “Can Ferraguet” no establecía ninguna referencia que impidiese la instalación del campamento de turismo, estando situada dicha finca en zona rústica; por tanto ha de estarse, no a la Ley del Suelo de 1956, sino dada la fecha de petición de la licencia, al vigente Texto Refundido de 9 de abril del 1976, para dilucidar si la actividad que se pretende viene permitida por la vigente Ley del Suelo; d) el hecho de que ésta última no contenga una disposición concreta, como la del artículo 69 de la anterior, que aludía a la instalación en suelo rústico de construcciones vinculadas a fines turísticos que exijan emplazarlas en medio rural, no significa que la nueva normativa vede tal actividad, pues de los artículos 85 y 86 del Texto Refundido se infiere que en el suelo no urbanizable “*podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural*” norma que sin duda abarca a las instalaciones turísticas, dado que la citada Orden de 28 de julio de 1966 caracteriza los campamentos de turismo como destinados a facilitar la vida al aire libre.

<sup>1086</sup> En el Preámbulo de la Ley ya se decía que las dos primeras técnicas eran de obligada inclusión en la medida en que han supuesto el desarrollo de la normativa estatal de evaluación de impacto ambiental, vigente desde 1986, y la de la llamada autorización ambiental integrada, que la Ley estatal 16/2002 transpone, igualmente con carácter básico, al Derecho español.

<sup>1087</sup> La denomina comprobación ambiental, es una cláusula residual, para las actividades que no sean de aplicación las dos técnicas anteriores y puedan eventualmente afectar, de manera indirecta al medio ambiente, por lo que deberán de someterse a una previa comprobación y evaluación de su incidencia ambiental, que completa la sustitución del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961.

Proyectos, del grupo 9 y 10, con relación a los recursos turísticos,<sup>1088</sup> que deberán ser sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2.<sup>a</sup><sup>1089</sup> Por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, se aprueba el Reglamento de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.<sup>1090</sup>

Así, el TSJ de Cantabria se ha denegado la instalación de campamentos de turismo tomando como base estudios de impacto ambiental, en la Sentencia de 2 de febrero de 2000, desestimando el recurso contencioso-administrativo promovido contra la Resolución del Ayuntamiento de Arnuro (Cantabria) que denegaba la licencia con fundamento en un Estudio de Impacto Ambiental negativo emitido por la Diputación Regional de Cantabria que hace referencia a la insuficiencia de la solución aportada al problema de los vertidos de aguas residuales, ya que se limita a proponer la decantación de aguas residuales en un reactor biológico y posterior vertido de las mismas a zanjas o fosas filtrantes, mientras que los lodos resultantes se acumularían para ser diseminados posteriormente a campos circundantes.<sup>1091</sup>

---

<sup>1088</sup> Grupo 9. Otros proyectos: h) Pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas (proyectos no incluidos en el anexo I). i) Campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas con capacidad mínima de 500 huéspedes. j) Parques temáticos (proyectos no incluidos en el anexo I). l) Urbanizaciones de vacaciones e instalaciones hoteleras fuera de suelo urbanizado y construcciones asociadas. m) Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 50 ha. Grupo 10. Los siguientes proyectos que se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. c) Cualquier proyecto no contemplado en el presente anexo II que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 10 ha.

<sup>1089</sup> MEIX CERECEDA, P.: “Comentario a la Ley de Cantabria 17/2006”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.12, 2007, pp. 334y ss.

<sup>1090</sup> Este Reglamento de 2010 regula los procedimientos de control de planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de incidir en la salud y la seguridad de las personas y sobre el medio ambiente integrado, conforme a lo previsto en la legislación básica estatal; así como en lo dispuesto en la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre de Control Ambiental Integrado. Desarrolla las técnicas de control ambiental ya previstas en la Ley de 2006, así como el régimen de control y disciplina ambiental. Se constituyen como técnicas de control ambiental, por un lado la autorización ambiental integrada; por otro lado, la evaluación ambiental, tanto de planes y programas como de proyectos consistentes en la realización de obras, instalaciones o actividades; y finalmente, la comprobación ambiental; comprobación ambiental que viene a constituirse en una especie de cláusula de cierre mediante la cual aquellas actividades que no quedan absorbidas por las dos técnicas anteriores y puedan eventualmente afectar, siquiera sea de manera indirecta, al medio ambiente se someterán a una previa comprobación y evaluación de su incidencia ambiental que será competencia de una comisión.

<sup>1091</sup> “El calado y la trascendencia de las consecuencias medioambientales que entrañaría la instalación del camping pretendido en un enclave especialmente privilegiado como es el de la ría de Ajo, sobre cuya necesidad de protección resultan ociosos mayores comentarios, consecuencias que son puestas de relieve por el informe antes citado, hace que no hayamos podido sustraernos a su transcripción literal, y que

También es desestimado, la STSJ de Cantabria de 7 de marzo de 2000, resuelve el recurso contra el Ayuntamiento de Noja (Cantabria) por considerar insuficientes las medidas correctoras propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental, que sólo hacen referencia a la vegetación con especies autóctonas, limitación a seis meses de la utilización de las instalaciones o aparcamiento a los usuarios del camping de la necesidad de respeto a la flora y fauna de las Marismas.<sup>1092</sup>

Con relación a las Marismas, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de octubre de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1, Ponente: Fernando de Mateo Menéndez)<sup>1093</sup>

La Sala parte de la naturaleza de la actividad proyectada sobre la Marisma, incluida totalmente en un LIC y en una ZEPA, al ser un humedal de importancia internacional incluido en la Lista Ramsar (Marismas de Santoña, Victoria y Joyel), formando parte del Parque Natural de las citadas Marismas.<sup>1094</sup> En primer lugar, la Sala examina si el proyecto precisaría EIA al encuadrarse en el punto 4 del apartado b) del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero de EIA: “Transformaciones de uso de suelo que implique eliminación de la cubierta vegetal cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 10 hectáreas.”<sup>1095</sup>

---

muy especialmente no puedan minimizarse ni eludirse aquellas, pues bien,, claramente se señalan las deficiencias de las medidas correctoras y soluciones propuestas por el recurrente para tratar de paliar dichas negativas consecuencias para el ecosistema derivadas de la instalación que se propugna, las cuales no sólo afectan a la flora y entorno paisajístico, que se vería seriamente comprometido en su mantenimiento, sino igualmente en aspectos tan elementales como son la evacuación de las aguas residuales, ya que ni siquiera se ha previsto su conexión a la red municipal, lo que hace igualmente entrar en juego cuestiones tan básicas como las higiénico-sanitarias” (Fundamento Jurídico Octavo Sentencia de 2 de febrero de 2000 del TSJ de Cantabria).

<sup>1092</sup> El perito consideró que la instalación de un camping produciría impactos significativos sobre el ecosistema con relación a suelos, formas, aguas, atmósfera, vegetación, fauna, paisaje, salud, seguridad, aves acuáticas, etc.

<sup>1093</sup> Se impugna en este caso la resolución de 22 de abril de abril de 2010 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, que trae causa de la desestimación del recurso de reposición formulado por un particular frente a la Resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático de 23 de diciembre de 2009, que acordó no someter a EIA el proyecto de restauración de la Marisma Sur de Colindres, Cantabria.

<sup>1094</sup> El objetivo del proyecto era la restauración de una parte de la marisma como consecuencia del proceso de desecación sufrida por la construcción de diques, siendo ocupada en parte por un polígono industrial y afectada por el paso de una autovía. Los terrenos siguen siendo permeables, existiendo especies vegetales invasoras y agresivas que han ido desplazando a la vegetación natural de la zona y que suponen un peligro potencial para la marisma.

<sup>1095</sup> ”. Y llega a la conclusión, a través del Informe emitido por la Fundación Universidad de Alcalá, que “no existe un cambio de uso en sentido jurídico, entendido como un cambio en la utilización o

Seguidamente, se analiza la concurrencia del supuesto referido al apartado d) del grupo 9 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, en relación a los “proyectos incluidos en el Anexo II cuando sea exigida la EIA por la normativa autonómica”. En tal sentido, el propio Anexo II del Decreto 34/1997, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, incluye entre las actividades sujetas a EIA los “proyectos de conservación, regeneración o mejora ambiental, cuando afecten a las Unidades Ambientales Primarias o se desarrollen en una superficie mayor de 5 hectáreas”. En este caso, la Sala entiende que concurren estos requisitos y que el proyecto debe someterse a EIA, estimando íntegramente el recurso formulado y anulando las resoluciones impugnadas.

#### **IV.1.3. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CAMPOS DE GOLF**

Para ROCA<sup>1096</sup> los campos de golf y la ordenación del territorio han estado tradicionalmente unidos, siendo ya una clásica actividad deportiva y un recurso turístico con implicaciones territoriales y ambientales. Según MESTRE DELGADO<sup>1097</sup> cuando se afronta la construcción de un nuevo campo de golf siempre se proyecta en interés y para la protección de los valores medioambientales afectados. Los Estudios de impacto ambiental de los campos de golf se centran en el uso de aguas depuradas y pretenden minimizar los efectos sobre el entorno de las instalaciones de golf, puesto que por lo demás, como señala PANIZA FULLANA<sup>1098</sup>, las instalaciones de golf constituyen una interesante oferta turística de calidad sin estacionalidad.

---

explotación a la que se destina, ya que las zonas inundadas, al margen del cambio de vegetación que las ocupe, seguirán destinándose al mismo uso antes y después de la realización del proyecto”.

<sup>1096</sup> ROCA ROCA, E.: “Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, vol. 32, núm. 165, 1998, pp. 119–142.

<sup>1097</sup> MESTRE DELGADO, J. F.: “Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)” BLANQUER CRIADO David Vicente (coord.) *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Editores: Tirant lo Blanch 2002, pp. 523-548.

<sup>1098</sup> PANIZA FULLANA, A.: “Edificación en suelo rústico y campos de golf”, *Estudios turísticos*, vol. núm. 185, 2010, pp. 55–62.



Por ello es preciso emplear técnicas de protección útiles, facilitando la instalación de campos que se protejan los intereses ambientales, siendo el criterio empleado es el sometimiento a evaluación impacto ambiental de los proyectos. Como afirma FEO PARRONDO<sup>1099</sup> el golf es uno de los deportes con más crecimiento en las últimas décadas en España, sigue siendo un deporte de élite, si bien se han multiplicado el número de campos de golf, construyéndose sobre todo en la CostaMediterránea, junto a zonas residenciales.<sup>1100</sup> Según la Real Federación Española de Golf, en España hay unos 211 campos privados con programa y federados, si bien, como señala BLANQUER CRIADO<sup>1101</sup> existen también campos de golf públicos, construidos en Patrimonio Municipal de Suelo, como el de Basozabal, en Fuenterrabía (Guipúzcoa).

Según ESPEJO MARTIN<sup>1102</sup>, desde finales de la década de los años ochenta del siglo pasado se ha generado una gran preocupación por el impacto de los campos de golf sobre el medio ambiente. Como solución a los problemas medioambientales creados por la construcción, varias Comunidades Autónomas españolas han redactado una normativa que permite controlar la incidencia de los campos de golf sobre dos aspectos fundamentales: las transformaciones paisajísticas y la procedencia del agua consumida.

Como señala MELLADO RUIZ<sup>1103</sup>, los campos de golf pueden ser declarados de interés turístico, así ocurre en Andalucía, dónde, de forma específica, se contempló en la Comunidad Autónoma de Andalucía en la Ley 12/99, de 15 de diciembre, de Turismo, que modificó en tal

---

<sup>1099</sup> FEO PARRONDO, F.: “Los campos de golf en España y sus repercusiones en el sector turístico”, *Cuadernos de turismo*, vol. Núm.7, 2001, pp. 55–66.

<sup>1100</sup> VILLAR LAMA, A.; FERNÁNDEZ TABALES, A.: “Diagnóstico y perspectiva territorial del golf en Andalucía: entre la cualificación turística y el desarrollismo inmobiliario”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 62, 2013, pp. 357–378.

<sup>1101</sup> BLANQUER CRIADO, D. V.: “El patrimonio municipal del suelo y los campos de golf de carácter popular”, *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico / IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa / David Vicente BLANQUER CRIADO (dir. congr.), José Enrique Bigné Alcañiz (aut.)*, 2002, pp. 103–184.

<sup>1102</sup> ESPEJO MARÍN, C.: “Campos de golf y medio ambiente: una interacción necesaria”, *Cuadernos de turismo*, vol. 14, 2004, pp. 67–111.

<sup>1103</sup> MELLADO RUIZ, L.: “Los campos de golf de interés turístico en Andalucía: Notas sobre su régimen jurídico-administrativo”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 2, 2009, pp. 11–48.

sentido la Ley protección ambiental.<sup>1104</sup> De igual forma, se contempla en la actual Ley del Turismo de Andalucía, Ley 13/2011, de 23 diciembre.<sup>1105</sup>

Para VACAS ACOSTA<sup>1106</sup> habla del caso de Dunas de Doñana, en Matalascañas, es considerado el primer campo de golf ecológico de España. Este proyecto ha conseguido recuperar un terreno degradado para convertirlo en un área con un alto valor medioambiental, ubicado en el Parque Nacional de Doñana. Además, otros campos de golf, como el campo de golf de Islantilla cuenta con las certificaciones ISO 9001 de Calidad y 14001 de Medioambiente., así como el Club de Golf Nuevo Portil con la certificación ISO 14001.

En la STS ( Sala de lo Contencioso, Sala 3, Sección 5ª) nº 1612/2010, de veinticinco de marzo de dos mil diez, resolviendo el recurso de casación nº 5635/2006, el Tribunal Supremo se pronunció a favor de la discrecionalidad del legislador para determinar los Proyectos sujetos a EIA, en este caso, el debate en casación se centraba en el pronunciamiento de la sentencia por el que se anula la clasificación de los terrenos incluidos en un Sector SUZD-4 "Ciudad del Golf" como suelo urbanizable delimitado.<sup>1107</sup>

---

<sup>1104</sup> RIQUEL LIGERO, F.; VARGAS SÁNCHEZ , A.: “El entorno institucional de carácter medioambiental de los campos de golf andaluces: un análisis factorial”, *Cuadernos de turismo*, núm. 29, 2012, pp. 209–229.

<sup>1105</sup> Ley 13/2011, de 23 diciembre, en el art. 3, estableciendo que de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponden a la Administración de la Junta de Andalucía: e) La declaración de campos de golf de interés turístico.

<sup>1106</sup> VACA ACOSTA, M.R.; GARCÍA DE SOTO CAMACHO, E.; VARGAS SÁNCHEZ , A., “Empresa turística y gestión medioambiental: una aplicación a los campos de golf de la provincial de Huelva”, *Estudios Turísticos*, núm. 160, 2004, pp. 103–126.

<sup>1107</sup> Magistrado Ponente D. Eduardo Calvo Rojas , desestima el recurso de casación interpuesto en representación del AYUNTAMIENTO DE LAS NAVAS DEL MARQUÉS, la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN y RESIDENCIAL AGUAS NUEVAS, S.L contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, de 29 de septiembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 535/2003). En las presentes actuaciones se examinan los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de las Navas del Marqués, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la entidad Residencial Aguas Nuevas, S.L. contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, de 29 de septiembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 535/2003) que estimó en parte el recurso contencioso- administrativo interpuesto por D. Everardo contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila de 30 de abril de 2003 que aprobó definitivamente la Revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de Las Navas del Marqués (Ávila) y contra la Orden de la Consejería de Fomento de fecha 23 de octubre de 2003 que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra referido acuerdo. La sentencia anula el acuerdo y la orden mencionados en cuanto clasifican como "suelo

Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Ley 5/99, de 8 de abril, de evaluación del impacto ambiental, consideraba incluidos los campos de golf, aunque prevía que reglamentariamente se adoptase un procedimiento simplificado de evaluación (anexo II, 11.f), contemplándose la información y la consulta previas (art. 6), el régimen de responsabilidad del autor del proyecto, el trámite de información pública, y la aplicación del silencio positivo en plazo de dos meses.

También la Ley 3/98, de protección del medio ambiente en el País Vasco, somete la actividad a evaluación conjunta de impacto ambiental, con el objetivo de prevenir en las primeras fases del proceso de planificación las posibles agresiones medioambientales, y para permitir la elección alternativa más adecuada, afrontando el análisis de las repercusiones que se podrían producir sobre el medio ambiente.<sup>1108</sup>

## **IV.2. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

El procedimiento técnico-administrativo denominado Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) está basado en un conjunto de estudios, sistemas técnicos y administrativos, integrando los aspectos ambientales y el Principio de sostenibilidad, a fin de elegir la alternativa más adecuada. La evaluación ambiental ya es un instrumento consolidado regulado en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de Planes, Programas y Proyectos, y establece un conjunto de disposiciones que facilitan la aplicación de ambas regulaciones.

---

urbanizable delimitado" la totalidad de los terrenos comprendidos en el Sector "SUZD-4, Ciudad del Golf", desestimando en cambio las restantes pretensiones del demandante.

<sup>1108</sup> Con relación a la ordenación de los campos de golf en el País Vasco, Véase SANTAMARÍA ARINAS, R.J.: "Ordenación del territorio y campos de golf: reflexiones jurídicas desde el Plan Territorial Parcial de Rioja Alavesa", IVAP, Oñati, 2010.

En el ámbito internacional, la evaluación de impacto ambiental, constituye una técnica de tutela del medio ambiente de carácter preventivo cuyo origen se halla en la norteamericana National Environmental Policy Act /NEPA, de 1969, vigente desde 1970.<sup>1109</sup>

En 1979, se aprueba el reglamento de desarrollo de la NEPA, o Regulations for implementing the Procedural Provisions of N.E.P.A., obligando a la realización de estudio del impacto ambiental a todos los proyectos públicos, o financiados por fondos públicos. Este estudio del impacto ambiental es ejecutado directamente por la autoridad competente otorgante la licencia final, estando previstos dos actos separados, por un lado, respecto a la evaluación de los impactos ambientales y, por otro, con relación a la autorización de ejecución de obra.<sup>1110</sup>

Siguiendo en el ámbito internacional, el Convenio conocido como Convenio de Espoo, Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, fue ratificado por España el 1 de septiembre de 1992, si bien su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, no fue ratificado inmediatamente, sino el 24 de junio de 2009.

En el derecho comunitario, en la actualidad son de aplicación la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados Planes y Programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados Proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, ambas

---

<sup>1109</sup> La evaluación del impacto ambiental surge en el fin de los años 60 en Estados Unidos con el nombre de “environmental impact assessment” (E.I.A.) – en algunos casos en lugar de “Assessment” se puede encontrar Analysis o Statement). El EIA introduce las primeras formas de control de las interacciones de las intervenciones humanas con el ambiente (ya sea en forma directa o indirecta), mediante instrumentos y procedimientos dirigidos a prever y evaluar las consecuencias de determinadas intervenciones. Todo esto con la intención de reducir, mitigar, corregir y compensar los impactos. Esta normativa dispone la introducción del EIA, el refuerzo del “Environmental Protection Agency” (con un rol administrativo de control), y dispone la creación del “Council on Environmental Quality” (con un rol consultivo para la presidencia).

<sup>1110</sup> Siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos en 1973 en Canadá se aprueba la norma “Environmental Assessment Review Process”, relativa a la evaluación del impacto ambiental, modificada en 1977, de aplicación a proyectos públicos o a proyectos financiados con recursos públicos. En Brasil, en 1979 comienzan a considerar los impactos ambientales de los grandes embalses, a fin de elaborar planes de mitigación en la fase de llenado de los embalses. En la Argentina se aprueba la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 7343.

traspuestas al ordenamiento interno por la vigente ley española, Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

También en España, la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, ratificado el 26 de noviembre de 2007, deberá tenerse en cuenta en la evaluación de impacto ambiental y en la evaluación ambiental estratégica.

Esta institución jurídica fue importada por algunos países europeos, como Alemania<sup>1111</sup> y Francia<sup>1112</sup>, consolidándose en Europa con la Directiva 85/337/CE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, posteriormente modificada por la Directiva 97/11/CE. La EIA se ha vuelto preceptiva en las legislaciones de muchos países, como en Holanda.<sup>1113</sup>

Este procedimiento jurídico administrativo se inicia con la presentación de la Memoria resumen por parte del promotor, sigue con la realización de Consultas previas a personas e instituciones por parte del órgano ambiental, continúa con la realización del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) a cargo del promotor y su presentación al órgano sustantivo. Se prolonga en un proceso

---

<sup>1111</sup> Ley alemana de protección de la naturaleza, Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) de 12 de marzo de 1987 (BGBl IS. 889), disposición nacional que recoge acuerdos internacionales como la Reserva de Biosfera del Programa Unesco (1970) y la Convención de Ramsar, y directivas de la Unión Europea, como la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestre. Hoy en día, aunque el gobierno federal tiene la competencia legislativa en el ámbito de la conservación de la naturaleza, los Länder tienen una mayor competencia en virtud del artículo 72, párrafo 3 de la GG. La autoridad científica central del gobierno federal para la conservación de la naturaleza nacional e internacional es la Agencia Federal para la Naturaleza de Conservación (Bundesamt für Naturschutz). La herramienta de planificación central para la consecución de los objetivos de la naturaleza, que establece el § 5 y siguientes de la Ley Federal de Conservación de la Naturaleza, es el diseño del paisaje. Como se indica en el § 1 de la Ley Federal de Conservación de la Naturaleza, son valores a proteger, el rendimiento y funcionamiento del equilibrio ecológico, la vida animal y vegetal y la diversidad, singularidad y belleza y el valor recreativo de la naturaleza y el paisaje.

<sup>1112</sup> En 1976 en Francia se aprueba la Ley n. 76-629, del 10 de julio del 1976, relativa a la protección de la naturaleza. Esta ley introduce tres niveles diferentes de evaluación: Estudios ambientales, noticias de impactos, y los estudios de impactos.

<sup>1113</sup> La primera aplicación de esta nueva normativa se da en Holanda, en 1986, aprobando una norma ampliada, con particular énfasis en las evaluaciones a ser efectuadas en fase de diseño. El elemento central de la norma holandesa es el análisis comparativo de las alternativas y evaluación de sus respectivos impactos, con la finalidad de determinar la mejor solución en términos ambientales.

de participación pública y se concluye con la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) por parte del Órgano Ambiental.<sup>1114</sup>

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) sirve para registrar y valorar de manera sistemática y global todos los efectos potenciales de un proyecto con objeto de evitar desventajas para el Medio Ambiente y se configura como un instrumento de tutela ambiental de especial trascendencia para la protección del medio ambiente.

MARTÍN MATEO<sup>1115</sup> fue pionero en la consideración de esta institución jurídica, señalando que una Evaluación de Impacto Ambiental tiene el alcance y contenido que desee el legislador, por lo que habrá que estarse a lo que la Ley determine al respecto.

GARCÍA SAURA<sup>1116</sup> considera que la Evaluación de Impacto Ambiental constituye una técnica de tutela del medio ambiente de carácter preventivo basado en un conjunto de estudios, sistemas técnicos y administrativos, encaminada a estimar y prevenir las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones o proyectos puedan causar, comparando la situación presente con la prevista en un futuro, una vez realizado el proyecto.

Este procedimiento hay que distinguirlo del Estudio de Impacto Ambiental o documento técnico que presenta a la autoridad competente el titular del proyecto, y sobre la base del cual se produce la declaración de impacto; y de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que es la calificación que sobre la base de ese proyecto emite la autoridad competente.<sup>1117</sup>

---

<sup>1114</sup> ALENZA GARCÍA, J.F.: “La evaluación de impacto ambiental a la luz de la jurisprudencia comunitaria” *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, NOGUEIRA LÓPEZ, A., coord., Atelier, 2009, pp. 29-67.

<sup>1115</sup> MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho ambiental*, 2.ª ed., Madrid, 1998, pp. 107 y ss.

<sup>1116</sup> GARCÍA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante. Tesis doctoral de la Universitat d'Alacant, 2006, pp.427 y ss.

<sup>1117</sup> El FJ 4ª de la STS 22 enero de 1998, el Tribunal Supremo, Sala 3ª, afirma que la institución aparece configurada como “una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva con relación a proyectos de obras y actividades de ámbito objetivo global e integrador y de naturaleza participativa”.

Algunas leyes autonómicas ya entraban a regular lo que sería después la Evaluación de Impacto Ambiental, si bien la regulación expresa de la Evaluación Impacto Ambiental se recogía por primera vez en España en el RDL 1302/1986, y su desarrollo reglamentario del RD 1131/1988 de 30 de Septiembre. En esta incipiente normativa española, como puntualizan SERVET y MARTÍNEZ AZAROLA<sup>1118</sup> todavía no se hace ninguna mención al sometimiento al procedimiento de EIA de Planes ni Programas en general, ni de Planeamiento urbanístico en particular.

La Directiva 97/11/CE, del Consejo de 3 de marzo, en modificación de la anterior Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos, públicos y privados, sobre el medio ambiente, tampoco contemplaba la aplicación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental al planeamiento urbanístico. La propuesta de Directiva de evaluación de planes y programas, se presentó el 30 de Marzo de 2000, por la posición común de la comisión Europea 25/2000, con la que se pretende instaurar la evaluación estratégica ambiental, promulgándose posteriormente la Directiva 2001/42/CE sobre esta materia.

En el artículo 249 Tratado CEE se dispone que las Directivas comunitarias no sean directamente aplicables, por lo que corresponde a cada uno de los Estados miembros trasponerlas a sus ordenamientos internos. Si no se traspone en plazo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>1119</sup> aceptará la invocación de las Directivas por los particulares en sus relaciones con la Administración, concediendo de esta forma cierto efecto directo.

En el caso español, tras las demandas interpuestas por la Comisión Europea a España por no trasponer por completo la Directiva, se produjo en España la incorporación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de 1997, así como de la Directiva de 1985, fuera de plazo, puesto que expiraba el 14 de marzo de 1999. La regulación española ha sido posteriormente

---

<sup>1118</sup> SERVET, R. Y MARTÍNEZ AZAROLA, N.: “IA del Planeamiento Urbanístico. La cuestionabilidad de un procedimiento y una metodología de prevención ambiental”, III Congreso de OT, pp. 877 y ss.

<sup>1119</sup> Así se establece desde las Sentencias Van Duyn de 4 de diciembre de 1974, y tras ella en las Delkvist de 29 de noviembre de 1978, Ratti de 5 de abril de 1979 y Ursula Becker de 29 de enero de 1982.

modificada por la Ley 6/2001 y el RDL 9/2000. Esta normativa ha recibido una regulación específica y detallada por parte de las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149 Constitución Española, en donde se establece como las competencias del Estado en medio ambiente se refiere a las bases legislativas, bases que las Comunidades Autónomas procederán a desarrollar. El Tribunal Constitucional<sup>1120</sup> en un principio, con relación a conflictos suscitados por la competencia en materia de legislación medioambiental, era partidario de que esas bases dieran lugar a una regulación exhaustiva. A raíz de la STC 102/ 1995, se rectifica la doctrina establecida por la STC 149/1991 optando por una postura más restrictiva respecto al Estado, Sentencia que fue ratificada por la STC 156/1995.

VIGIL DE QUIÑONES OTERO, HERNÁNDEZ SÁNCHEZ y CASERMEIRO<sup>1121</sup> realizan un listado de las menciones que realizan las legislaciones de las Comunidades Autónomas a la Evaluación de Impacto Ambiental en relación al planeamiento urbanístico, subrayando cómo la Comunidad Autónoma de Aragón, el Principado de Asturias, Cataluña, Galicia y La Rioja no hacían mención al sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental del Planeamiento urbanístico.<sup>1122</sup>

#### **IV.2.1. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CON RELACIÓN A LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y RECREATIVAS. EVALUACION AMBIENTAL SIMPLIFICADA.**

La Evaluación de Impacto Ambiental se regula tanto en disposiciones de ámbito estatal como en disposiciones de ámbito autonómico y en todas ellas se establece la obligación del titular del

---

<sup>1120</sup> En las SSTC 227/1988, 148/ 1991 y 149/1991, entre otras.

<sup>1121</sup> VIGIL DE QUIÑONES OTERO, D., HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, I.I., CASERMEIRO MARTÍNEZ, M. A.: “La evaluación de impacto ambiental en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico” *RDU* núm.211, 2004, pp. 149-192.

<sup>1122</sup> Sin embargo, otras Comunidades Autonomas como las Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León o la Comunidad Foral de Navarra realizaban una mención relativa o indirecta en sus respectivas normas al sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental del Planeamiento urbanístico. Por su parte, las Comunidades Autonomas de Extremadura, Murcia, País Vasco, Castilla La Mancha y Madrid tienen una Ley con alusiones específicas al planeamiento urbanístico pero sin reglamentar. Las Comunidades Autonomas de Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía son las Comunidades Autonomas que tienen Ley y reglamentan específicamente la EIA en su planeamiento urbanístico.



proyecto o promotor de presentar un Estudio de Impacto Ambiental, que tiene por finalidad identificar, describir y valorar de manera apropiada los efectos notables previsibles que la realización de un proyecto va a producir sobre el medio ambiente. La gestión del espacio turístico conlleva el control de la actividad turística, sobre todo en espacios naturales protegidos, el análisis del impacto ambiental de actuaciones turísticas, y de la ubicación de determinadas infraestructuras o actividades turísticas.<sup>1123</sup>

Al ser modificada la normativa estatal de Evaluación de Impacto Ambiental por el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, se dispone que de forma obligatoria se someterán a Evaluación de Impacto Ambiental una serie de proyectos que se desarrollan que en zonas especialmente sensibles, tales como la construcción de aeródromos, Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos, Pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas y Parques temáticos.<sup>1124</sup>

Posteriormente, la Directiva 2001 /42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ha extendido a los planes turísticos la obligación de sometimiento a Evaluación de impacto ambiental. Esta Evaluación de impacto ambiental, que se conoce como Evaluación Ambiental Estratégica, con lo que se pretende adelantar aún más en el tiempo, justo a uno de los momentos iniciales del proceso de toma de decisiones, la evaluación de la incidencia territorial de las actividades, por ejemplo turísticas. Desde bien temprano se pronunciaron sobre la virtualidad de la implantación de sistemas de ecogestión y la realización de auditorías ambientales en el sector turístico.

---

<sup>1123</sup> LUQUE GIL, A.M.: "La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza" *Cuadernos de Turismo*, 2003, núm.12, pp.131-149.

<sup>1124</sup> En el art. 5. del Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón, se contemplan los proyectos de parques temáticos estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental en todo caso.

Esta Directiva 2001/42/CE fue transpuesta al ordenamiento español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, integrando los Planes Turísticos en su ámbito de aplicación en su art. 3.2.<sup>1125</sup>

Recientemente, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ha especificado una serie de proyectos en sus anexos, que son similares a los que mencionaba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, destinando para estos casos la evaluación ambiental simplificada.<sup>1126</sup>

La sección 2ª del capítulo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental regula la evaluación de impacto ambiental simplificada, a la que se someterán los proyectos comprendidos en el anexo II, y los proyectos que no estando incluidos en el anexo I ni en el anexo II puedan afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000.<sup>1127</sup> Sin embargo, las pistas de esquí, remontes, teleféricos y parques temáticos que no se encuentren recogidos en el supuesto anterior, al igual que los campamentos permanentes para tiendas de

---

<sup>1125</sup> Se ha de señalar que el Derecho estatal español iba más allá de la normativa europea, y como disponía la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, los proyectos relativos a urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas -incluida la instalación de centros comerciales y de aparcamientos-, pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas, y los parques temáticos que vayan a desarrollarse en zonas especialmente sensibles, se someterán en su caso, a EIA.

<sup>1126</sup> ANEXO II. Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2ª Grupo 9. Otros proyectos. h) Pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas (proyectos no incluidos en el anexo D.i) Campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas con capacidad mínima de 500 huéspedes.j) Parques temáticos (proyectos no incluidos en el anexo D.k) Proyectos para ganar tierras al mar, siempre que supongan una superficie superior a cinco hectáreas.l) Urbanizaciones de vacaciones e instalaciones hoteleras fuera de suelo urbanizado y construcciones asociadas.m) Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 50 ha.

<sup>1127</sup> El trámite esencial de este procedimiento es el de consultas, que obligatoriamente deberán efectuarse a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas. El órgano ambiental, teniendo en cuenta el resultado de las consultas realizadas, resolverá mediante la emisión del informe de impacto ambiental, que deberá publicarse cuando el órgano ambiental determine que el proyecto no debe someterse al procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental. Es destacable que la ley indica, expresamente y por primera vez, que si el procedimiento simplificado concluye con la necesidad de someter el proyecto a procedimiento ordinario se conservarán las actuaciones realizadas, por lo que no será necesario realizar nuevas consultas si el promotor decide solicitar a la Administración que determine el alcance y contenido del Estudio de Impacto Ambiental.

campaña o caravanas, únicamente serán objeto de la previa evaluación de sus efectos cuando se decida en cada caso concreto.

El Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto ambiental, aprobado por R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre, la define como “el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente.”<sup>1128</sup>

El régimen jurídico de la EIA en el ordenamiento español se contiene en disposiciones de ámbito estatal y en otras de ámbito autonómico. Con relación a la EIA en actividades turísticas y recreativas, MELGOSA<sup>1129</sup> destaca la falta de homogeneidad en las disposiciones autonómicas a la hora de exigir estos estudios. De forma dispar, algunas CCAA exigen el

---

<sup>1128</sup> Las sucesivas Directivas de la Unión Europea obligaron a España a trasponer en su normativa la legislación del impacto ambiental. En un principio existió cierta oposición a la Evaluación de Impacto Ambiental por considerar que cumplir dicha normativa haría menos competitiva a las empresas, aunque a la larga se ha visto que es necesario tener en cuenta los factores ambientales en el estudio de proyectos. La transposición se ha realizado de la siguiente forma: Directiva europea 85/337/CEE que se traspasaría el 28 de junio de 1986 en Real Decreto Legislativo (RD 1302/1986 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental) obligando a realizar evaluación de impacto ambiental a industrias extractivas a cielo abierto, explotaciones agrícolas y grandes presas, además de las obligadas por la Unión Europea: aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, eliminación de residuos peligrosos o radiactivos, cementeras, acerías, centrales térmicas e industrias químicas (incluyendo refinerías de petróleo). Ley 6/2001 de 8 de mayo de Impacto Ambiental, obliga a la realización de evaluación en 112 tipos de proyectos, añadiendo 62 donde se obliga al estudio. Ley 2006 sobre Evaluación Ambiental de Planes y Programas. La ley impone que los planes y programas se evalúen desde el punto de vista ambiental. Esto se debe a que numerosos proyectos se realizaban en función de planes realizados por el Estado y estos planes no eran estudiados desde el punto de vista ambiental, por lo que los proyectos realizados en conjunto podían crear un importante impacto ambiental. Esta nueva ley obligó además a exponer al público el plan y recoger todas las alegaciones posibles que deben aparecer en la Memoria Ambiental y que junto con el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) conforman los documentos necesarios para decidir si aprobar un plan o no. El Real Decreto Legislativo 1/2008 del 11 de enero es la disposición vigente actual. Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Deroga la Directiva 85/337/CEE, la Directiva 97/11/CE, el artículo 3 de la Directiva 2003/35/CE y el artículo 31 de la Directiva 2009/31/CE.

<sup>1129</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea”, *Revista Noticias de la Unión Europea*, noviembre-2000, núm. 190, pp. 115- 132.

Estudio de Impacto Ambiental, en los mismos casos en las que en otras comunidades prescindien o rebajan sus requisitos.<sup>1130</sup>

No obstante, se constata que tanto en el Derecho Estatal como en las disposiciones de las CCAA, se contempla la exigencia de un estudio previo de EIA a muchos proyectos de actividades turísticas y recreativas, o de infraestructuras demandadas por estas.<sup>1131</sup>

Los Estudios de Impacto Ambiental tienen como contenido una Propuesta de Medidas Protectoras y Correctoras para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos; y en defecto de las anteriores medidas, se han de describir las dirigidas a compensar dichos efectos, a ser posible con acciones de restauración.<sup>1132</sup>

Posteriormente, la regulación de EIA ha sufrido modificaciones, mediante el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En la Exposición de motivos del citado Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, se afirma que la evaluación de impacto ambiental de Proyectos constituye el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente.

En el artículo 3.1 del RDL1/2008 establece el ámbito de aplicación indicando que “Los proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier

---

<sup>1130</sup> Así ocurre con relación a los campamentos de turismo, en la Comunidad de Madrid se exige EIA a los que tienen una capacidad para más de 100 vehículos o más de 400 personas, mientras que Castilla y León, a los que tienen más de 250 plazas.

<sup>1131</sup> En concreto: Puertos comerciales, Clubes náuticos y puertos deportivos, Campamentos de turismo, Campos de golf, Captación, abastecimiento y potabilización del agua, Explotaciones cinegéticas y piscícolas, Parques acuáticos, Parques de atracciones, Urbanizaciones y complejos hoteleros fuera del núcleo urbano, Depuración de aguas residuales y tratamiento de residuos urbanos, Remontes y pistas de esquí, Teleféricos y funiculares, Aeropuertos comerciales, Pistas y circuitos de competiciones de vehículos a motor, etc.

<sup>1132</sup> En los campos de golf, al consumir grandes cantidades de agua se propugna la utilización de aguas residuales ALENZA GARCÍA, J F.: “Turismo y Derecho Ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales” *III Congreso Universidad Empresa. Municipios Turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Dir Blanquer. Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp.227-259.

otra actividad comprendida en el anexo I deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta Ley.”

El art.3.2. regula expresamente los Proyectos que deben someterse a EIA, de forma que “sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta Ley, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, los siguientes proyectos: 1.Los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II. 2. Los proyectos públicos o privados no incluidos en el anexo I que pueda afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000. La decisión, que debe ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III.”

La normativa de las Comunidades Autónomas podrá establecer, bien mediante el análisis caso a caso, bien mediante la fijación de umbrales, y de acuerdo con los criterios del anexo III, que los proyectos a los que se refiere este apartado se sometan a Evaluación de Impacto Ambiental.

Los Proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el anexo I deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta Ley, recoge en su anexo I expresamente Proyectos contemplados en el apartado 1 del artículo 3.Grupo 9. c) Otros proyectos.<sup>1133</sup>

La nueva Ley de Evaluación ambiental de 28 de noviembre de 2013, unifica las normas sobre Evaluación Ambiental Estratégica y de Evaluación de Impacto Ambiental, tiene como objetivo “ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental” minimizando los impactos que

---

<sup>1133</sup> Recoge en su anexo I expresamente Proyectos contemplados en el apartado 1 del artículo 3.Grupo 9. Otros proyectos: c. Los proyectos que se citan a continuación, cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979 y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar: 3. Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos. 4. Pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas. 5. Parques temáticos, m. Urbanizaciones de vacaciones y complejos hoteleros fuera de áreas urbanas y construcciones asociadas.

pueden causar al entorno los planes, programas y proyectos que se lleven a cabo en toda España y puedan afectar significativamente al medio ambiente.

#### **IV.2.3. EVALUACION AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS.**

La Ley 21/2013, de evaluación ambiental deroga el régimen jurídico existente en relación con la evaluación de Planes y Programas, por un lado y evaluación de Proyectos, unificándolo en un único texto. La Ley pretende simplificar los procedimientos existentes, siendo también aplicable a los de las Comunidades Autónomas, regulando la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación de proyectos.

La evaluación ambiental estratégica de Planes y Programas es ahora un instrumento preventivo, especialmente diseñado para la preservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Mediante este instrumento, se introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre Planes y Programas con incidencia importante en el medio ambiente. De esta forma se superan las deficiencias del enfoque proyecto a proyecto, propio de la anterior Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para considerar los impactos indirectos y colaterales, y teniendo en cuenta también la complementariedad y la sinergia del EIA con instrumentos como los sistemas de normación de la gestión ambiental, tales como EMAS, ISO 14000, así como con el etiquetado ecológico y la autorización ambiental integrada.

La Unión Europea reconoció la importancia de evaluar ambientalmente estos planes y programas, y en este sentido adoptó la Directiva 2001/42/CE, de 27 de julio, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.<sup>1134</sup>

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente se adelantó a las citadas disposiciones establece un

---

<sup>1134</sup> Esta Directiva fue traspuesta al derecho interno mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

sistema de evaluación conjunta de impacto ambiental de los planes relacionados en el Anexo IA.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, mediante un procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, aprobando el Decreto 183/2003 de 22 de julio, se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, desarrollando el procedimiento establecido en la citada ley general de protección de medio ambiente.

A su vez, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco prevé que los Planes e instrumentos de ordenación urbanística integren los criterios ambientales en sus determinaciones.

Así mismo, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece las cautelas necesarias para asegurar la preservación de los valores que alberga la Red Natura 2000, mediante el sometimiento a adecuada evaluación de aquellos planes o programas que puedan afectar de forma apreciable a los lugares que forman parte de la citada Red.

Como señala GARRIDO CUENCA<sup>1135</sup>, se da el caso de Comunidades Autónomas cuyos Planes de turismo son instrumentos de ordenación del territorio sometidos a evaluación ambiental por la legislación de ordenación del territorio o ambiental. Así ocurre en el Artículo 18 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón regula el procedimiento de aprobación de las directrices. En el art. 18.2 se señala que las Directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos de Aragón se someterán al procedimiento de evaluación ambiental.<sup>1136</sup> El Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo actuará como promotor de estos instrumentos a efectos de lo

---

<sup>1135</sup> GARRIDO CUENCA, N.: “Evaluación ambiental de proyectos, planes y programas”, *Tratado de Derecho Ambiental* Dir. ORTEGA ALVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C., Tirant lo Blanch, 2013, pp. 259-286 .

<sup>1136</sup> El proyecto de directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos de Aragón será elaborado por el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo, previo informe del Consejo del Turismo y, en su caso, de los órganos de coordinación previstos en el artículo 11 de esta Ley.

establecido en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.<sup>1137</sup> Y en el Artículo 20 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón se afirma, respecto a la protección de los recursos turísticos, que toda actividad turística deberá, en todo caso, salvaguardar el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos.

### **IV.3. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE EIA Y LA INCIDENCIA DEL NUEVO DERECHO ESTATAL**

La mayoría de Comunidades Autónomas disponen de su propia normativa de evaluación ambiental, mejorando generalmente la regulación de la normativa básica ampliando los supuestos de necesaria evaluación; y estableciendo distintos grados de evaluación, de esta forma, junto a la evaluación regulada en la normativa básica, se prevén otros mecanismos simplificados de evaluación para proyectos de menor impacto ambiental.<sup>1138</sup>

---

<sup>1137</sup> El proyecto de Directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos de Aragón deberá someterse a información pública durante un período de dos meses mediante anuncio publicado en el «Boletín Oficial de Aragón», garantizando la participación ciudadana en los términos fijados en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. 4. Una vez finalizado el período de información pública, corresponde al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón informar el proyecto de Directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos de Aragón. 5. Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la elevación del proyecto de Directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos de Aragón al Gobierno de Aragón para su aprobación definitiva mediante Decreto.

<sup>1138</sup> Las Comunidades Autónomas que han dictado normas complementarias de lo básico en materia de evaluación de impacto ambiental son, por orden cronológico, las siguientes: Baleares: Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental; Cataluña: Decreto 114/1988 de 7 de abril de evaluación de impacto ambiental; Valencia: Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental y Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Para la ejecución de la Ley de impacto ambiental; Canarias: Ley 11/1990 de 13 de julio de prevención del impacto ecológico; Galicia: Decreto 442/1990, de 13 de septiembre de evaluación de impacto ambiental; Cantabria: Decreto 50/1991 de 29 de abril de evaluación de impacto ambiental; Madrid: Ley 10/1991, de 4 de abril, para la protección del ambiente; Extremadura: Decreto 45/1991, de 16 de abril, sobre medidas de protección del ecosistema, Aragón: Decreto 45/1994, de 4 de marzo, de evaluación de impacto ambiental; Andalucía: ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental; Castilla y León, ley 8/1994 de 24 de Junio. de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales, Murcia: Ley 1/1995 de 8 de marzo de Protección ambiental; País Vasco Ley 3/1998, de 27 de febrero general de Protección del medio ambiente- y Castilla-La Mancha Ley 5/1999 de 8 de abril de evaluación de impacto ambiental.



En el nivel autonómico, algunas Comunidades Autónomas han contemplado la necesidad de controlar la actuación turística en las zonas especiales de protección a través de la normativa ambiental. En relación a la normativa ambiental autonómica, se condiciona la realización de las actividades económicas en las denominadas zonas o áreas sensibles al precedente estudio de su impacto, bien utilizando la tradicional técnica de EIA, bien aplicando otras figuras creadas por la propia norma autonómica. Así sucede en la Ley 9/1999, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, sujeta a EIA las instalaciones y edificaciones que vayan a desarrollarse en las zonas sensibles para actividades de carácter deportivo recreativo o turístico.<sup>1139</sup> Por otra parte, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección Ambiental, de Murcia<sup>1140</sup>, supeditaba a *calificación ambiental*, del turismo en general, a realizarse en las áreas de sensibilidad ecológica.

Otras Comunidades Autónomas, partiendo de sus Leyes generales de turismo, van intentando una conexión entre la política ambiental y turística. De esta forma, se encuentra recogida en el Anexo II de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, dentro de las Categorías de actividades sujetas a licencia ambiental, el punto 13.2.7. Hoteles, establecimientos de alojamiento turístico rural, bloques y conjuntos de apartamentos turísticos, campamentos de turismo, establecimientos de restauración y establecimientos de turismo, cuya altura de evacuación sea superior a 28 metros o la superficie total construida sea mayor de 1.500 m<sup>2</sup>, salvo que se incluyan en normativa específica.

Desde la normativa turística general, algunas Comunidades establecen la necesidad del Estudio de las repercusiones de los Proyectos de turismo en el medio natural, de esta forma se regula en el artículo 27.1 de la Ley 7/1997, de ordenación del turismo de Canarias, así como en el artículo 12.2 de la derogada Ley 2/1997, de normas reguladoras del turismo de Extremadura.

---

<sup>1139</sup> En el mismo sentido, el Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, respecto a los campos de golf, instalaciones de camping de más de 250 plazas, teleféricos y funiculares a localizarse en las áreas ecológicas. el presente texto refundido ha sido derogado, salvo los apartados 3, 4 y 5 del artículo 1, el artículo 2, el apartado 2 del artículo 5, los Títulos II y III y los Anexos III y IV, por la letra b) de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 11/2003, 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (B.O.C.L. 14 abril).

<sup>1140</sup> Derogado por Ley 4/2009 de 14 Mayo de la Región de Murcia, de protección ambiental integrada.

En el artículo 18.2 del Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón, se establece que las Directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos de Aragón se someterán al procedimiento de evaluación ambiental. El Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo actuará como promotor de estos instrumentos a efectos de lo establecido en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón. En el artículo 52.6 de la derogada Ley 6/2003, de Turismo de Aragón.

#### **IV.3.1. LA REGULACION DE LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA CAPV Y EN GIPUZKOA**

En el País Vasco, el Decreto 211/2012, de 16 de octubre, regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas.<sup>1141</sup> Asimismo, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco<sup>1142</sup>, en el Capítulo II del Título Tercero, desarrolla los aspectos relativos a la Evaluación de Impacto Ambiental, introduciendo novedades en la aplicación del procedimiento en el País Vasco.

De esta forma, se establecen tres procedimientos de evaluación de impacto ambiental diferentes: Evaluación conjunta de impacto ambiental, para una serie de planes con incidencia territorial, Evaluación individualizada de impacto ambiental, para proyectos con una incidencia significativa en el medio, Evaluación simplificada, para proyectos con una menor incidencia en el entorno. Por tanto, como señalan LASAGABASTER HERRATE y LAZKANO BROTONS<sup>1143</sup>, se introduce la regulación de un procedimiento específico para el análisis ambiental de una serie de instrumentos de planificación.

---

<sup>1141</sup> Decreto 211/2012 del Departamento Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, BOPV19 noviembre 2012, núm. 223, pág. 5082; rect. BO. País Vasco 16 febrero 2015, núm. 31.

<sup>1142</sup> BOPV núm. 59, de 27 de marzo de 1998.

<sup>1143</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCÍA URETA, A., y LAZKANO BROTONS, I., *Derecho Ambiental. Parte General*, IVAP, 2007, pp. 205-305.

Se concretan el número y el tipo de planes y proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, que se recogen, en sus distintas modalidades, en el Anexo I en función del procedimiento que deben tramitar (A, B y C). Para ciertos tipos de proyectos el sometimiento a alguno de estos procedimientos viene determinado por su localización en las denominadas “zonas ambientalmente sensibles”.<sup>1144</sup>

La Declaración de impacto ambiental suple al informe de clasificación e imposición de medidas correctoras de la tramitación de las actividades clasificadas. Se impone un plazo máximo para emitir la declaración e informe de impacto ambiental, así como el sentido del silencio administrativo, que permite continuar los trámites que sean pertinentes. Se establece un plazo de vigencia para la declaración de impacto ambiental. Se prohíbe otorgar financiación pública a los proyectos sometidos a alguno de estos procedimientos que contravengan las disposiciones previstas.

Atendiendo al mandato de la Ley 3/1998, que demanda el desarrollo reglamentario para la efectiva aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental para ciertos planes y programas, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental<sup>1145</sup>, de forma que se somete al procedimiento de formulación y revisión de los instrumentos de ordenación territorial de DOT, PTP, PTS; al planeamiento urbanístico de Planes Generales, NNSS, Planes especiales y otros planes y programas con incidencia territorial. Las modificaciones de dichos planes estarán sometidas también a evaluación si se derivan efectos negativos significativos de acuerdo con unos criterios especificados.<sup>1146</sup>

---

<sup>1144</sup> Se determina el órgano ambiental autonómico o foral en función de la administración que tiene que autorizar o aprobar el plan o proyecto que se somete al procedimiento. Los cambios o ampliaciones de planes y proyectos recogidos en el anexo I están sometidos al procedimiento EIA si tienen efectos significativos sobre el medio.

<sup>1145</sup> BOPV Núm. 172, de 4 de septiembre de 2003

<sup>1146</sup> El procedimiento de evaluación discurre de forma paralela con el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes. De esta forma, el formulador del plan realiza el estudio de ECIA y el órgano ambiental emite dos informes, el informe preliminar de impacto ambiental, relativo al avance o primer documento del plan, y el informe definitivo de impacto ambiental, relativo a la última versión del plan que debe ser aprobada definitivamente.

El órgano que debe aprobar definitivamente el plan emitirá una declaración expresa que resume de qué manera se han integrado en el plan los aspectos ambientales (estudio de ECIA, informe definitivo de impacto ambiental, observaciones del público, etc.). Esta declaración se hace pública, y debe motivarse en caso de discrepancias entre la decisión definitiva adoptada respecto al plan y el informe final de impacto ambiental.

Desde la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020) se incide en el impulso de la evaluación de impacto ambiental de planes y programas promovidos desde la Administración, con el objetivo de integrar la variable ambiental en otras políticas, logrando un desarrollo sostenible.

#### **IV.3.2. EL INFORME DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA CALIFICACION AMBIENTAL REFERIDO A PLANES Y PROGRAMAS EN EL TERRITORIO HISTORICO DE GUIPÚZCOA.**

El artículo 44 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco determina que para aquellos casos en los que la competencia sustantiva para la aprobación del plan o autorización del proyecto resida en los órganos forales de los territorios históricos, la competencia para la emisión del informe y de la declaración de impacto ambiental se atribuye a dichos órganos, con la excepción de los planes o proyectos que superen o afecten al ámbito territorial de más de un territorio histórico. A estos efectos, el Departamento para el Desarrollo Sostenible de la Diputación Foral de Guipúzcoa se constituye como el Órgano Ambiental actuante al respecto al Territorio Histórico de Guipúzcoa.

La Ley 3/1998, de 27 de febrero General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco concibió la evaluación conjunta de impacto ambiental con el objetivo de introducir, en las primeras fases del proceso de planificación, el análisis relativo a las posibles repercusiones de los planes sobre el medio ambiente, teniendo en cuenta los efectos acumulativos y sinérgicos derivados de diversas actividades, y en orden a la elección de las alternativas más adecuadas.

El Estudio de Impacto ambiental para Planes y Proyectos es el documento técnico que presenta el promotor o formulador del Plan o Proyecto, en el que se recoge y analiza la información necesaria para evaluar las consecuencias ambientales de la actuación que se pretende ejecutar.<sup>1147</sup> De esta forma, en el caso del Territorio Histórico de Guipuzcoa se contempla que el Estudio de Impacto ambiental para Planes y Proyectos deberá contener, al menos, la Valoración ambiental de los objetivos que se pretenden, la exposición de las principales alternativas estudiadas para lograrlos y justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.<sup>1148</sup>

La Dirección General de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Diputación Foral de Guipúzcoa, respecto a los Planes y Proyectos cuya competencia sustantiva para su realización o autorización resida en la Diputación Foral de Guipúzcoa, esta Dirección General es la encargada de efectuar la tramitación de los procedimientos de Evaluación de Impacto ambiental, así como de elaborar las correspondientes propuestas de Declaración de impacto ambiental, y de Informes preliminares y definitivos de impacto ambiental.<sup>1149</sup>

El Informe de Impacto ambiental para Planes o la Declaración de Impacto ambiental para Proyectos<sup>1150</sup> es el pronunciamiento que emite el Órgano Ambiental y que contiene el resultado

---

<sup>1147</sup> LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., y PERNAS GARCÍA, J.: *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, Ed. La Ley, 2012, pp. 71-53.

<sup>1148</sup> Además, el Diagnóstico y valoración de las variables del medio afectado, como la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico, etc. Así como la Descripción concreta de la actividad y evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos de la misma sobre las variables inventariadas y las Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos, un Programa de vigilancia ambiental, el Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles, y el Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

<sup>1149</sup> La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco establece tres procedimientos de evaluación de impacto ambiental, aplicables al Territorio Histórico de Guipúzcoa. En un primer lugar, se encuentra la Evaluación Conjunta de impacto ambiental, destinada a evaluar Planes y Programas con incidencia territorial. En un segundo lugar, la Evaluación Individualizada de impacto ambiental, dedicada a evaluar Proyectos con una incidencia significativa en el medio. Y en tercer lugar, la Evaluación Simplificada de impacto ambiental, para Proyectos con una menor incidencia en el entorno.

<sup>1150</sup> El procedimiento Evaluación de Impacto ambiental termina con la Declaración ambiental, la cual, determinará a los solos efectos ambientales la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones que debe realizarse (art. 18.1 LEIA). Esta Declaración se remite al órgano sustantivo que ha de dictar la resolución administrativa de autorización del proyecto (art. 19 LEIA).

de la evaluación.<sup>1151</sup> En éste se determina la conveniencia ambiental de realizar o no realizar el plan o el proyecto, y en caso afirmativo, el condicionado que deberá cumplir el promotor. Este condicionado ambiental tiene el mismo valor y eficacia que las condiciones de autorización que pueda imponer el Órgano con competencia sustantiva.

### **IV.3.3. LA DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL**

La Declaración es el acto que pone fin al procedimiento de Evaluación de Impacto ambiental y al mismo tiempo, es acto de trámite en el procedimiento global de autorización del proyecto, lo que explica que no sea recurrible de forma autónoma e independiente de la resolución final. Tanto MARTIN MATEO<sup>1152</sup> como ALLI ARANGUREN<sup>1153</sup> han calificado a la Declaración de impacto como un trámite, preceptivo y vinculante para la autoridad competente por razón de la materia que debe resolver el procedimiento principal.

Según la STS de 17 de noviembre de 1998, este singular y exigente control ambiental se exige a las actividades turísticas desde la modificación de la Directiva 97/11/CE . En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el sustantivo sobre la conveniencia ejecutar el Proyecto o sobre el condicionado de la Declaración de impacto ambiental, debe resolver el superior jerárquico a ambos. Al admitirse la discrepancia y al provocar ésta el desplazamiento de la resolución final al órgano superior jerárquico, la calificación que corresponde. La Declaración de impacto ambiental es la de informe cuasi -vinculante u obstativo.

---

<sup>1151</sup> El órgano ambiental competente para la emisión del Informe y de la Declaración de Impacto Ambiental, si la competencia sustantiva para la aprobación del plan o autorización del proyecto reside en algún órgano de la Diputación Foral de Guipúzcoa, el Órgano Ambiental actuante será el Departamento para el Desarrollo Sostenible de esta institución. Si la competencia sustantiva para la aprobación del Plan o autorización del proyecto reside en algún Departamento del Gobierno Vasco, el Órgano Ambiental actuante será la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Se ha diferenciado del órgano sustantivo, quien será la Autoridad que, conforme a la legislación aplicable al Plan o Proyecto de que se trate, ha de conceder la aprobación o autorización para su realización. El denominado promotor o formulador será el Autor de una petición de autorización sobre un plan o proyecto privado o bien la administración que toma la iniciativa para realizar un plan o proyecto público.

<sup>1152</sup> MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. 1, Ed. Trivium, pp. 331 y ss.

<sup>1153</sup> ALLÍ ARANGUREN, J. C.: “Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental”, *Revista Jurídica de Navarra* núm. 8. 1989, pp. 114 y ss.

## V. LA EMPRESA TURÍSTICA Y EL TURISMO SOSTENIBLE

### V.1. LA NUEVA REGULACION DE LAS AUTORIZACIONES TRAS LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Como señala CORCHERO<sup>1154</sup>, el desarrollo y la expansión de la actividad turística y, con ella, su vertiente inmobiliaria, ha tenido en la libertad de empresa uno de sus pilares determinantes. Como se ha visto, el doble componente público-privado de la actividad turística, presenta el propio del derecho privado parte del régimen jurídico del empresario turístico, como la capacidad, contratación, forma jurídica y otra parte del derecho público, lo que incluye la concreción de la libertad de empresa, mediante las actividades administrativas de policía, fomento, disciplina.<sup>1155</sup>

Los límites a la libertad de empresa se encuentran no solo en las exigencias de la economía general y de la planificación, sino en las referencias constitucionales. Y es que el concepto de *interés general* de la ordenación de los recursos turísticos legitima la imposición de cargas y obligaciones.<sup>1156</sup>

---

<sup>1154</sup>CORCHERO PÉREZ, M., SANDÍN MORA, L.: “Régimen jurídico-administrativo de la empresa turística. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad administrativa*, núm. 24, 2002, pp. 673-717.

<sup>1155</sup>MELGOSA ARCOS, F.J.: “La Inspección Turística en Castilla y León”, *Los empleados públicos. Estudios*. Dir. DOMINGUEZ-BIDAURRETA M., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2005, [www.gredos.usal.es](http://www.gredos.usal.es). El fundamento de la potestad sancionadora turística tiene su punto de partida en las primeras reglamentaciones del sector. Ante el fenómeno del decrecimiento de la oferta turística pública, se puso de manifiesto la necesidad de vigilar y controlar externamente.

<sup>1156</sup>Ya en las Sentencias del TC 83/1984, 64/1990 y 225/1993, se analizaba el contenido esencial del derecho constitucional contenido en el art. 38 CE, que contempla la libertad de acceso al mercado, - en la actualidad concebido como libertad de inicio de la actividad mediante la declaración responsable y la inscripción en registro-, la libertad de decisión empresarial de contratación y de inversión.

Con relación a la ordenación de los recursos turísticos, la exigencia de autorización previa para el inicio de la actividad turística ha pasado a ser la denominada *declaración responsable*<sup>1157</sup>; existiendo otras obligaciones con respecto a los derechos de los usuarios turísticos, como es la obligación de publicidad de los precios de los establecimientos, del cumplimiento de normas de seguridad, y la exhibición de hojas de reclamaciones. El ejercicio depende de la libre decisión del empresario, sin que esa iniciativa pueda quedar pendiente de criterios de oportunidad política o administrativa.<sup>1158</sup>

---

<sup>1157</sup> Artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Declaración responsable y comunicación. 1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla. 2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. 3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente. 4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación. 5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados. 6. Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

<sup>1158</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *El nuevo modelo de regulación de la economía. Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica*, Ed. Iustel 2010, pp. 15-244.



Tradicionalmente, los requisitos y obligaciones debían estar fijados previamente con transparencia y publicidad, teniendo un carácter reglado, no discrecional. Especialmente, la regulación del turismo establecía para su ejercicio la obtención de una *autorización administrativa previa*, de carácter reglado, que legitimaba la iniciativa y determinaba el tipo y clase de establecimiento turístico y, además de la preceptiva licencia municipal, de obras o de apertura. De esta forma se contemplaba en los arts. 21 y 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.<sup>1159</sup>

Como señala VILLAR ROJAS<sup>1160</sup>, la decisión de invertir en la construcción y explotación de establecimientos turísticos ha correspondido a la iniciativa privada.

Como recoge CORCHERO PÉREZ<sup>1161</sup>, durante los años sesenta, pese a la autarquía y la intervención pública, la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística, el Decreto 231/1965, de 14 de enero, Estatuto Ordenador de las empresas y actividades turísticas privadas y posteriormente, el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto declaran la iniciativa privada sobre el turismo inserto en un lento proceso de apertura de la economía española.<sup>1162</sup>

Así, el art. 8 del derogado Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas, Decreto 231/1965, de 14 de enero, dispuso: “Se declara libre el ejercicio de las actividades propias de las Empresas Turísticas, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos reglamentarios que correspondan”. Por tanto, el ejercicio de las actividades turísticas quedaba técnicamente sujeto sólo a la previa obtención de licencia municipal.

---

<sup>1159</sup> SOCIAS CAMACHO, J.: “El nuevo modelo de intervención administrativa en el ámbito local” *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 41, 2013, pp. 207-240.

<sup>1160</sup> VILLAR ROJAS, F. J.: “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias”. *Actualidad Administrativa* núm. 24, 2003, pp. 579-616.

<sup>1161</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “La empresa turística: concepto, clases y ordenación jurídico-administrativa.” *Revista de estudios económicos y empresariales*, núm. 20, 2008, pp. 73-106.

<sup>1162</sup> El art. 2 del Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, que desarrolla en parte la Ley 48/1963, de 8 de julio, de competencias en materia de turismo.

Con todo, como matiza GARCIA MACHO,<sup>1163</sup> existían excepciones, como en el caso de los establecimientos en las zonas declaradas *territorios de preferente uso turístico*, ya fuera de nueva construcción, ampliación o mejora de los existentes, se exigía también la autorización administrativa de la Administración Turística.

Con la constitución española de 1978, la ordenación del turismo, en virtud de su art. 148.1.18 Const., se convierte en competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. No obstante, la legislación autonómica no modifica la regulación de la condición de actividad libre. Como en la legislación estatal, la intervención pública se realiza mediante autorización administrativa, o novedosamente, por la vía de la inscripción registral, de forma que el inicio de la actividad se condiciona al control previo por la administración turística, además de la preceptiva intervención municipal.

En el art. 35.a) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, se insiste en que “las empresas turísticas tienen derecho a ejercer libremente su actividad, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y la normativa que les sea de aplicación”.<sup>1164</sup>

En el art. 13.1 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias dispone que “el ejercicio de la actividad turística empresarial es libre, sin más limitaciones que las establecidas en la presente ley y en las demás de aplicación o en su reglamentación específica.” En el art. 13.2 se matiza, de forma que se establece el deber de comunicación previa y en su caso, de la declaración responsable, para el establecimiento y desarrollo de tal actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así, las empresas estarán sometidas al cumplimiento de una serie de deberes específicos. En primer lugar, se deberá comunicar previamente a la Administración competente el inicio de la actividad turística, así como la construcción, ampliación, rehabilitación o reforma de las instalaciones y establecimientos

---

<sup>1163</sup> GARCÍA MACHO, R.: “La legislación turística: naturaleza jurídica, relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local”, *Lecciones de derecho del turismo*, Coord. por María Victoria PETIT LAVALL, 2000, pp. 23 y 24.

<sup>1164</sup> De igual forma, el artículo 36.a) de la Ley de Turismo de Cataluña, Deberes de las empresas turísticas Las empresas turísticas tienen el deber de: a) Disponer de las autorizaciones y las inscripciones que sean necesarias para el inicio y el desarrollo de su actividad, y comunicar a la Administración los cambios que se produzcan en los datos facilitados.

turísticos de alojamiento y, en su caso, emitir declaración responsable. Excepcionalmente, se deberá obtener de la Administración competente las autorizaciones con carácter previo a la construcción, ampliación, rehabilitación, reforma y apertura de instalaciones y establecimientos, en los casos previstos en la presente ley; sin perjuicio de las autorizaciones sectoriales. Además, habrá de cumplir los requisitos de ordenación y estándares previstos en la reglamentación específica, para el acceso y ejercicio de las actividades calificadas como turísticas.<sup>1165</sup>

En el art. 24.1 de esta Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del Turismo de Canarias, modificado por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias establece que con carácter general, la construcción, ampliación, rehabilitación o reforma de establecimientos turísticos de alojamiento y el acceso o ejercicio de actividades turísticas no estarán sujetos a autorización, sin perjuicio del cumplimiento del deber de comunicación previsto en el artículo 13.2.a) de esta ley. Asimismo, cuando la actividad venga regulada mediante reglamentación turística específica, el promotor, explotador o prestador de la actividad deberá manifestar, mediante declaración responsable, el cumplimiento de los requisitos exigidos por dicha normativa, facilitando, asimismo, la información requerida o necesaria para el control de la actividad, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente.

Efectuada la comunicación previa, podrá iniciarse la actividad comunicada, correspondiendo a la Administración turística competente la comprobación posterior del cumplimiento de los requisitos establecidos en la reglamentación turística que le fuera de aplicación y de las previsiones de esta ley.

---

<sup>1165</sup> Asimismo, deberá cumplir el principio de unidad de explotación en los casos y términos previstos en esta ley, así como el resto de normas y medidas destinadas a potenciar la calidad de los servicios. Deberá cumplir el deber de renovación edificatoria y de atenerse al uso establecido por el planeamiento, en los supuestos que les corresponda, así como presentar en el plazo que corresponda los informes derivados de la inspección técnica de establecimientos turísticos. Y deberá cumplir los demás deberes establecidos en las leyes, y en especial, obtener las autorizaciones sectoriales pertinentes.( art. 13.2 Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias).

El régimen de comunicación previsto en este apartado se limita al ámbito turístico y su aplicación se efectuará sin perjuicio de la obligatoriedad de someterse a los controles y autorizaciones establecidos en el resto del ordenamiento jurídico aplicable, y, en especial a las de carácter medioambiental o territorial. No obstante lo establecido en el apartado anterior, se sujetará a autorización administrativa la construcción, ampliación, rehabilitación y apertura de establecimientos turísticos de alojamiento cuando, por razones medioambientales o de ordenación del territorio, esté legal o reglamentariamente restringida o limitada la creación de nueva oferta de alojamiento turístico y, especialmente, siempre que dichas limitaciones vengan justificadas en la ordenación territorial atendiendo a la capacidad de carga de las islas.

En estos casos, la autorización deberá obtenerse con carácter previo a la licencia de edificación o apertura y se otorgará por el respectivo cabildo insular. Transcurridos tres meses desde la solicitud de autorización por el peticionario sin obtener resolución expresa del órgano competente, se entenderá desestimada dicha solicitud.

#### **V.1.1. EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.**

En las empresas y actividades turísticas generalmente, junto con los concretos controles turísticos, se exijan otro tipo de controles o intervenciones administrativas de consumo o de higiene, sanidad, salubridad o seguridad. Las leyes autonómicas señalan habitualmente los requisitos administrativos turísticos que se han de cumplir, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación general.

La Directiva comunitaria 2006/123, de 12 diciembre, de regulación del sector servicios ha sido traspuesta mediante la aprobación de la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificando el mecanismo de intervención limitativa de la Administración sobre el sector servicios en general y el turístico en particular. Partiendo del principio de la libertad de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas en esta ley, no se podrá imponer un régimen de

autorización, salvo excepciones como la no discriminación, la necesidad por *interés general* y la proporcionalidad.<sup>1166</sup>

De esta forma, no se sujeta a autorización una actividad si es suficiente con una comunicación o una declaración responsable del prestador, mediante la que se manifiesta el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilita la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

La excepción es si existen “razones imperiosas de interés general”, por las que puede continuar la limitación autorizatoria, como son las relativas a salud pública, seguridad y salud de los consumidores, protección del medio ambiente y del entorno urbano, de la política social y cultural.

De esta forma, lo que antes era responsabilidad de la Administración tras el examen que precedía a la concesión de autorización, ahora se responsabiliza el prestador, a través de la denominada “declaración responsable”.<sup>1167</sup> La *declaración responsable*<sup>1168</sup> es un documento suscrito por la persona titular de la actividad, en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.<sup>1169</sup>

---

<sup>1166</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup>. C.: “El valor de lo intangible y armonizado en la calidad turística europea” *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, vol. 1, núm. 24, pp. 343-372.

<sup>1167</sup> CASADO ECHARREN, A.; LÓPEZ FERRANDO, C.: “La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2014, vol. 48, núm. 288, pp. 13-62.

<sup>1168</sup> CORCÍN MENDOZA, S.: “Declaración responsable”. *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 2014, núm. 143, pp. 30-35.

<sup>1169</sup> ARANA GARCÍA, E.; GRANADOS RODRÍGUEZ, J. F.: “La desaparición de las licencias en las actividades clasificadas incluidas en el ámbito de la Directiva de servicios: el supuesto particular de la legislación ambiental andaluza.” *Revista General de Derecho Administrativo*, 2010, núm. 25, pp. 5 y ss.

Estos nuevos mecanismos de control, por tanto, hacen recaer sobre el prestador la responsabilidad del cumplimiento de las exigencias previstas en la ordenación autonómica.<sup>1170</sup>

La comprobación por la Administración pública de la inexactitud o falsedad de cualquier dato, determina la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.<sup>1171</sup>

Este nuevo sistema establece un control a posteriori, de forma que tras la inspección, la Administración intervendrá coercitivamente.<sup>1172</sup> Al inicio, la acción administrativa es de simple recepción de la información, quedando sin responsabilidad alguna derivada de la concesión de autorización.<sup>1173</sup>

Con relación a la normativa turística, la cuestión radica en la complejidad de los requisitos a cumplir y que no se eliminan en ningún momento, por lo que la tramitación dependerá de la voluntad autonómica, así como a la forma de ejercer la intervención administrativa.<sup>1174</sup>

Además, la ley prevé la libre prestación de servicios para prestadores de cualquier otro Estado miembro. Y propone sistemas de simplificación procedimental y de calidad de prestación de servicios, si bien ante ese incumplimiento no se establece una política sancionadora concreta, remitiéndose a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

---

<sup>1170</sup> MARTORELL, F. BAUZÁ, J.: “Declaración responsable y comunicación previa. Consideraciones críticas del procedimiento administrativo a raíz de la Ley Ómnibus.” *LA LEY*, vol. núm. 7419, 2010, pp.1 y ss.

<sup>1171</sup> LÓPEZ MENUDO, F.: “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”. *Revista española de la función consultiva*, 2010, núm 14, pp. 111-150.

<sup>1172</sup> MOREU CARBONELL, E.: “La Administración neopolicial. Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XII: La Directiva Bolkestein, 2010, pp. 249-295. BERMEJO LATRE, J.L.; ESCAARTÍN ESCUDÉ, V.: “El impacto de la reforma de servicios en el sector del turismo”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XII: La Directiva Bolkestein, 2010, pp. 495-509.

<sup>1173</sup> LOZANO CUTANDA, B.: “Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa”. *Diario La Ley*, 2010, núm 7339, pp.1 y ss.

<sup>1174</sup> OLIVARES GUILABERT, M.: “Instrumentos de intervención: de la autorización previa a la declaración responsable y comunicación previa en el ámbito urbanístico y de actividades” *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 2014, núm. 29, pp. 215-275.

Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, ya actual art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,<sup>1175</sup>

### **V.1.2. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y EL REGISTRO DE EMPRESAS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS. COMUNICACIÓN PREVIA VERSUS AUTORIZACIÓN PREVIA.**

De acuerdo con lo dispuesto en la Directiva de Servicios<sup>1176</sup>, el régimen de autorización administrativa previa al desarrollo de la actividad turística se convierte en excepción y la comunicación previa en norma.<sup>1177</sup> Antes de la Ley 17/2009, en virtud del régimen de autorizaciones existente, para iniciar sus actividades una empresa turística se obligaba a obtener la denominada “autorización de funcionamiento”. Una vez obtenida, la empresa quedaba automáticamente inscrita en el Registro autonómico de Empresas y Actividades Turísticas.<sup>1178</sup> Esta inscripción es todavía obligatoria en algunas Comunidades Autónomas como Aragón, tal y como analiza EZQUERRA HUERVA<sup>1179</sup>, y en otras es simplemente potestativa o voluntaria.

Para la obtención de la antigua autorización y de la actual declaración responsable, los elementos que la Administración competente ha de comprobar que cumplen las empresas

---

<sup>1175</sup> MERINO ESTRADA, V.: “La Directiva de Servicios en clave municipal”. *Noticias de la Unión Europea*, 2011, núm. 317, pp. 87-106.

<sup>1176</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: “Directiva de Servicios y Turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de los servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística= Directive of Services and Tourism: the new regulation of access and provision of the tourism”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, vol. 1, núm. 24, pp. 257-318.

<sup>1177</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> C.: *Derecho administrativo del turismo*. Madrid, ed. Marcial Pons, 2001. La declaración responsable y el Registro de Empresas y Actividades Turísticas pp.98-159.

<sup>1178</sup> CORCHERO PÉREZ, M.; SÁNCHEZ PÉREZ, L.: “La nueva regulación de la licencia urbanística y la declaración responsable en Castilla y León”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 2015, núm. 132, pp. 72-95.

<sup>1179</sup> CIERCO SIERRA, C.; EZQUERRA HUERVA, A.: “Derecho y políticas ambientales en Aragón”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2010, vol. 1, núm 1, pp.5 y ss.

solicitantes son muy diversos y varían de unas CCAA a otras, con mayor o menor concreción de esta actividad previa de control.<sup>1180</sup>

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, el régimen general es el de la comunicación previa, al que se someten el resto de empresas turísticas, de modo que el control por parte de la Administración en estos supuestos es a posteriori, a través de la comprobación documental, e in situ, pudiendo adoptarse distintas medidas de corrección. Sólo deberán contar con autorización previa al inicio de la actividad la apertura de los complejos turísticos, la prestación de servicios de turismo activo<sup>1181</sup> y la apertura de alojamientos turísticos al aire libre ubicados en terrenos que se hallen en situación de suelo rural. Así, la inscripción en el registro de Turismo de Aragón lo será a efectos meramente informativos.

También la inscripción registral en sí misma es otra actividad administrativa de limitación, si bien de menor intensidad que la autorización previa que la provocaba. El efecto de la inscripción registral es declarativo o de mera eficacia probatoria. De la no inscripción se derivan efectos más intensos, ya que es un requisito imprescindible para percibir ayudas o subvenciones en materia turística. Las empresas que cesan en su actividad y están inscritas, deben notificarlo a la Administración para que revoque las autorizaciones otorgadas.

En la Comunidad Autónoma de Canarias se exige que la actividad turística se desarrolle con sujeción a la normativa de medio ambiente y de conservación de la naturaleza. En el supuesto de que se trate de espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica catalogadas, se exige un estudio básico de impacto ecológico y de autorización de la Administración turística (*declaración responsable*) previo informe vinculante de la Administración competente en materia de conservación de la naturaleza.

---

<sup>1180</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho administrativo del turismo*. Madrid, ed. Marcial Pons, 2001. La comunicación previa o declaración responsable para el inicio de la actividad , pp.160 y ss. .

<sup>1181</sup> INGLÉS YUBA, E.; SEGUÍ URBANEJA, J: “Estudio comparativo del ordenamiento jurídico del turismo activo y las actividades deportivas en el medio natural en la España de las comunidades autónomas”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2012, núm 31, pp. 159-200.



La adecuación a los estándares mínimos que se refieren a los metros cuadrados de solar por plaza alojativa, a los criterios y objetivos de provisión y diseño, a la aptitud natural del suelo para ser destinado a nuevos desarrollos, a sus dotaciones, a infraestructura y servicios, etc.<sup>1182</sup>

El inicio y ejercicio posterior de la actividad alojativa ha de cumplirse bajo el principio de unidad de explotación, entendiéndose por tal la exigencia de sometimiento a una única titularidad empresarial en cada establecimiento o conjunto unitario de construcciones, edificio o parte homogénea del mismo, que corresponda a alguna de las modalidades alojativas previstas.

1183

En el caso de empresas de intermediación turística, hay que demostrar la existencia de requisitos relativos a la forma mercantil, fianzas, capital mínimo o seguro de responsabilidad civil. La intensidad de la actividad administrativa de limitación se pone de manifiesto en relación con el denominado Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, al exigirse que se inscriban incluso las resoluciones de autorización previa y de apertura de establecimientos turísticos y de iniciación de actividades turísticas, así como todos los actos administrativos y las resoluciones judiciales firmes que afecten al contenido de las mismas.<sup>1184</sup>

Cuando sean actividades turísticas que requieren de conocimientos específicos y que sólo pueden ser llevadas a cabo por quienes posean la debida cualificación o titulación académica, su ejercicio requerirá del correspondiente acto administrativo de limitación originaria. Al margen de los correspondientes actos administrativos de homologación emanados del Ministerio de Educación y Cultura, respecto a los títulos de Grado de Turismo, que son actos reglados de comprobación constitutiva integrados en la actividad de control administrativo de

---

<sup>1182</sup> OLIVARES GUILABERT, M.: “Instrumentos de intervención: de la autorización previa a la declaración responsable y comunicación previa en el ámbito urbanístico y de actividades”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 2014, núm. 29, pp. 215-275.

<sup>1183</sup> MONTESERIN HEREDIA, S.: “El nuevo régimen de intervención administrativa de la primera ocupación y utilización de los edificios: de previa licencia a comunicación previa o declaración responsable”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 2014, núm 129, pp.12-28.

<sup>1184</sup> GIFREU I FONT, J.: “La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas: Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado”. *RVAP, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 2014, núm 98, pp. 169-216.

las enseñanzas turísticas, las CCAA regulan las actividades turísticas informativas, atribuidas a los Guías de Turismo habilitados por dichas autonomías.<sup>1185</sup>

Como señala BAUZÁ MARTORELL<sup>1186</sup> prácticamente todas las CCAA disponen ya de una ordenación concreta al respecto. La habilitación de estos guías supone el control administrativo del sector sobre el que ejercen su actividad estos profesionales, que es el de la información turística. Las normas autonómicas prevén el número de guías por grupo de turistas o viajeros o el número máximo de idiomas en que un guía puede prestar sus servicios a un grupo de viajeros. De no cumplirse pueden incurrir las AAVV o entidades organizadoras, que son las que han de contratar sus servicios, sin perjuicio de las suyas propias.

### **V.1.3. COMUNICACIONES ULTERIORES AL INICIO DE LA ACTIVIDAD**

La Ley 17/2009 comprende en la declaración responsable de los proveedores turísticos, la obligación de comunicarla Consejería de turismo competente cualquier cambio de titularidad y el cese de actividad, a los efectos oportunos.<sup>1187</sup>

A ciertas empresas turísticas se les suele exigir, cuando tienen determinados años de antigüedad o han sufrido un deterioro que así lo aconseje, que pongan en práctica un programa de mantenimiento que debe ser aprobado por la Administración turística competente.<sup>1188</sup>

---

<sup>1185</sup> Para la realización de estas actividades pueden establecer la obligatoriedad de realizar cursos de capacitación del personal en las empresas que exploten determinados servicios turísticos, con el objetivo de mantener la calidad adecuada. Y en relación con los informadores, guías de turismo y guías-intérpretes, pueden establecer reglamentariamente la exigencia de superación en determinados conocimientos, mediante la obtención de la oportuna autorización previa para el ejercicio de la actividad turística.

<sup>1186</sup> BAUZÁ MARTORELL, F. J.: “Incidencia de la Directiva de Servicios en la Legislación Turística: Estudio Autonómico Comparado”. *Turismo y Desarrollo Económico: IV Jornadas de Investigación en Turismo*. 2011. pp. 339-355.

<sup>1187</sup> BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>.: “Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada *better regulation*.” *Revista española de derecho administrativo*, 2014, núm. 167, pp. 23-44.

<sup>1188</sup> RODRÍGUEZ FONT, M.: “Técnicas de control en la transposición de la Directiva de servicios: Comunicación previa y declaración responsable”. *La termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp.81-98.

De no ser aprobado el plan o no cumplirse, se le podría exigir que, junto con la placa- distintivo del establecimiento, se coloque otra que haga público el año de su construcción y la inexistencia de mejoras significativas. También puede imponer una nueva clasificación del establecimiento.<sup>1189</sup> En estos casos, además, la Administración puede requerir a los titulares de los establecimientos la ejecución de obras de conservación y mejora de las fachadas o espacios visibles desde la vía pública.<sup>1190</sup>

## **V.2. BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES EN EL SECTOR TURISTICO**

Los empresarios del sector han mostrado interés por el comportamiento respetuoso con el medio ambiente, por las ventajas económicas derivadas de las actuaciones de gestión medioambiental, tales como ahorro de consumo de energía o agua. Por parte de las empresas, actualmente, están más motivados, debido a la tendencia de la gestión sostenible en la industria turística.<sup>1191</sup>

La cuestión ambiental exige la participación activa de todos los actores implicados, tanto por parte de la oferta turística, - Administraciones y empresarios-, como por parte de los turistas que en sus destinos vacacionales. El éxito del sector turístico también depende cada vez más de la calidad del entorno en dónde se ubica, debiendo ser un entorno turístico respetuoso con el medio ambiente. Según FAYOS SOLÁ<sup>1192</sup> el sector turístico es un sector en constante cambio e innovación, lo que facilita la especialización empresarial, permitiendo un elevado grado de consenso entre Administraciones y empresas turísticas sobre la nueva política turística.

---

<sup>1189</sup> Véase NOGUEIRA LÓPEZ, A.; ARIAS MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> A.; ALMEIDA CERREDA, M.: *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*. Thomson Reuters-Civitas, 2012.

<sup>1190</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: “Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable”. *Revista catalana de dret públic*, 2011, núm. 42, pp. 85-114.

<sup>1191</sup> LEÓN GONZÁLEZ, C. J.; GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M. M.: “Determinantes de la innovación ambiental en hotelería”. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 2002, núm. 798, pp. 175-190.

<sup>1192</sup> FAYOS SOLÁ, E.: “Competitividad y calidad en la nueva era del turismo”. *Estudios Turísticos*, 1994, núm. 123, pp. 5-10.

Desde una perspectiva empresarial, uno de los elementos que posibilitan la diferenciación y el reconocimiento de una zona turística, es el entorno ambientalmente adecuado, así como el alojamiento. Los establecimientos hoteleros disponen en la actualidad de diversos instrumentos y herramientas de gestión medioambiental, dependiendo su puesta en marcha del grado de implicación en la conservación del entorno. Y es el territorio y la sociedad que reside en él quienes realmente venden la zona turística. Los agentes turísticos, - empresas, administraciones, agentes turísticos, medios de comunicación, e incluso los mismos turistas-, al vender la zona turística, creando la imagen de marca.

Para DE ANDRÉS et al,<sup>1193</sup>, no obstante, se debería reflexiona sobre la posibilidad de introducir cambios a través de la implantación de buenas prácticas medioambientales, reduciendo el impacto ambiental a través de pequeños cambios en la organización de los procesos y las actividades.

Generalmente, cuando una organización decide emprender acciones para minimizar los residuos, las emisiones o los consumos, se plantean cuestiones sobre los procesos como la sustitución de materiales, las modificaciones en los equipos o el diseño de nuevos productos. Como señala VARGAS<sup>1194</sup>, para ello se requiere a las buenas prácticas ambientales, que si bien presentan cambios en la organización de las operaciones y en las personas, cambios que requieren de una baja inversión y no afectan a los procesos, siendo útiles por su simplicidad y sus rápidos resultados.

Mediante la implantación de Buenas Prácticas, se consigue reducir el consumo de los recursos energéticos de toda índole, reducir el consumo de agua, disminuir la generación de residuos y

---

<sup>1193</sup> Véase DE ANDRÉS, Á.; BLANCO, R.: *Manual de buenas prácticas ambientales para el sector del turismo en los espacios naturales de Castilla y León*. Madrid: Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León, Fundación Biodiversidad, 2006.

<sup>1194</sup> Véase VARGAS SANCHEZ, A., et al.: “Guía de buenas prácticas ambientales. Sector turismo (Hoteles y Campos de Golf)”. Madrid: Fundación Biodiversidad, 2003.

facilitar su reutilización, minimizar el efecto ambiental de las emisiones atmosféricas, de los ruidos y de los vertidos de aguas.<sup>1195</sup>

### **V.2.1. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y LA REALIZACIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES PARA LA PROTECCION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Los sistemas de certificación son un instrumento objetivo emitido por una entidad autorizada y de prestigio, que acredita el cumplimiento de una determinada norma. A principios de este siglo se produce la irrupción en el mercado de las certificaciones de calidad, gracias a la labor de las instituciones públicas y organizaciones empresariales.<sup>1196</sup>

Estas normas se han difundido de tal forma que en la actualidad son conocidas por la mayor parte de los empresarios. Con relación al sector hotelero se ha creado la Norma de Calidad para Establecimientos Hoteleros, avalada por el Instituto de Calidad Hotelero Español (ICTE).

<sup>1197</sup>

En materia medioambiental, además de la conocida familia de normas ISO 14000 y del Reglamento Europeo EMAS, en el año 1999 se creó la norma *Green Globe*, instrumento de

---

<sup>1195</sup> También puede mejorar la competitividad de la empresa, a través de la racionalización del consumo de materias primas y el ahorro de recursos naturales como la energía y el agua, lo que redundará en menores costes. La mejora en el control de los procesos y aumento en la eficiencia. La planificación de la estrategia y la actividad de la empresa, al introducir como factor de mejora continua la protección del medioambiente. La mejora de la imagen de la empresa ante los clientes, los usuarios y los trabajadores. Información y formación a los empleados y clientes, lo que redundará en una buena integración de las medidas adoptadas para la mejora del medio ambiente.

<sup>1196</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, E.; JUNQUERA CIMADEVILLA, B.; DEL BRÍO GONZÁLEZ, J. A.: “Implantación de sistemas de gestión medioambiental en las empresas industriales españolas: un análisis empírico de la influencia de las actitudes y de las actuaciones directivas”. *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 2003, vol. 9, núm. 1, pp. 155-178.

<sup>1197</sup> Se trata de una norma de calidad para establecimientos hoteleros de carácter voluntario y de ámbito nacional, basada en cierta medida en la norma ISO 9000, si bien cabe decir que no es tan flexible en su aplicación.

carácter voluntario y de ámbito internacional, cuya aplicación es puramente sectorial. En comparación con la familia de normas ISO 14000, esta certificación está más enfocada a cuestiones de carácter práctico que de carácter burocrático, aplicando estándares de calidad exclusivos al sector turístico.<sup>1198</sup>

MARTÍNEZ JIMÉNEZ<sup>1199</sup> afirma, con relación al turismo y a los instrumentos de protección administrativa del medio ambiente, que ante las carencias que presentaban los instrumentos tradicionales, en la actualidad han surgido en el ámbito europeo nuevos instrumentos, como la ecogestión y las auditorías ambientales, que tienen la finalidad de corresponsabilizar a todos los agentes turísticos.

De esta forma nace el denominado *Eco-Management and Audit Scheme*, o Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría (EMAS), normativa voluntaria de la Unión Europea para aquellas organizaciones que hayan implantado un Sistema de Gestión Medioambiental (SGMA) adquiriendo el compromiso de mejora continua, verificado mediante auditorías independientes.

Este Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS) es un mecanismo voluntario, destinado a las empresas y organizaciones que deseen evaluar, gestionar y mejorar su comportamiento en materia medioambiental.<sup>1200</sup> Las organizaciones reconocidas con el EMAS<sup>1201</sup> dan cuenta periódicamente del funcionamiento de dicho sistema, a través de una declaración medioambiental verificada por organismos independientes.

---

<sup>1198</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Etude comparative sur l'accès á l'information et a la confidentialité des éco-audits: EMAS, ISO 14000”, *Revue européenne de droit de l'environnement*, núm.4, 1999, pp. 379-390.

<sup>1199</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: “Turismo y Medio Ambiente: Las nuevas técnicas...”, op. cit., pp. 195-201.

<sup>1200</sup> Véase NOGUEIRA LÓPEZ, A.: *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

<sup>1201</sup> Las entidades reconocidas con el EMAS pueden ser compañías industriales, pequeñas y medianas empresas, organizaciones del tercer sector, administraciones y organizaciones internacionales, incluidas la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Esas entidades con una política medioambiental definida, hacen uso de un sistema de gestión medioambiental y son reconocidas con el logotipo EMAS, que garantiza la fiabilidad de la información dada por dicha empresa.

Este sistema se puso en marcha en 1993 mediante el Reglamento 1836/1993, de 29 de junio, siendo revisado en 2001 con la aprobación del Reglamento 761/2001, de 19 de marzo. La revisión de 2001 añadió características nuevas al sistema, como el acceso de las entidades de todos los sectores, - ya sean empresas, enseñanza o Administraciones públicas-, un nuevo logo EMAS y la integración de EN/ISO 14001 como sistema de gestión de EMAS.

En 2009, por segunda vez, se actualizó el Reglamento EMAS mediante el Reglamento (CE) nº1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.<sup>1202</sup>

Señala MARTINEZ JIMENEZ<sup>1203</sup> que el sistema EMAS regula un instrumento horizontal y complementario a la protección mediante técnicas administrativas clásicas de tutela del medio Ambiente. La llamada a la corresponsabilización realizada en este documento se articula a través de la gestión y auditorías ambientales que deben permitir a los agentes contaminadores reforzar su comportamiento ambiental por encima de los requisitos legales establecidos.

Se trata de una herramienta aglutinadora, mediante la implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental (SGMA), de acuerdo a los requisitos establecidos en el Reglamento Comunitario EMAS. La gestión medioambiental aporta un aumento de competitividad pues conlleva una reducción en el consumo de recursos (agua, energía), así como una mejora de la imagen de gestión del municipio ante los ciudadanos y visitantes.

Una buena gestión medioambiental debe conseguir compatibilizar dos aspectos esenciales, por un lado, un aumento de la competitividad turística de los destinos y, por otro, la conservación y mejora de las características medioambientales de los mismos.

---

<sup>1202</sup> Publicada la modificación el 22 de diciembre de 2009, ha entrado en vigor el 11 de enero de 2010.

<sup>1203</sup> Con relación al antiguo Reglamento 1836/93, por el que se crea un sistema voluntario de ecogestión y ecoauditoría. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: “Turismo y Medio Ambiente: Las nuevas técnicas...”, *Derecho público del turismo.*, op. cit. , pp. 195- 200.

La implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental, siguiendo el reglamento europeo de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), permite además obtener un registro reconocido en toda la Unión Europea, que identificará al municipio inscrito como destino de calidad ambiental. La implantación del EMAS en una empresa u organización se hace mediante una serie de etapas, comenzando por el compromiso de la alta dirección, pasando por el diagnóstico medioambiental de la empresa, lo que conlleva definir la política medioambiental de esta.

Por tanto, los pasos que debería dar una empresa que quisiera adherirse al EMAS serían primero, realizar un diagnóstico medioambiental de la empresa. Para ello, es necesario comprobar el grado de cumplimiento de la legislación ambiental vigente en esa empresa. Además se evaluará de qué forma afecta al medio ambiente las actividades de la empresa (impactos producidos por los procesos de fabricación, productos o servicios que preste) y se elaborará una declaración ambiental donde se demuestre que esa empresa ha implantado un sistema de gestión ambiental para minimizar sus impactos ambientales.

Finalmente se validará esa declaración ambiental por un auditor independiente (definidos como los verificadores ambientales) y se presentará esa declaración ambiental validada por el verificador ante la Administración Pública competente para, si está todo conforme, registrarse en la base de datos europea del Registro EMAS Europeo.

El llamado “compromiso de la alta dirección” (no es lo mismo que la definición de una política medioambiental concreta) es una declaración de intenciones por las cuales se asume la intención de corregir, adecuar y mantener una política organizativa que incorpore el factor medioambiental como parte importante en su estructura. Los factores que inducen a la decisión de implantar el EMAS pueden ser la adecuación a la legislación, mejorar la imagen de la organización o introducir un elemento diferenciador que revalorice a la empresa.



La implantación del EMAS no es una tarea trivial, y requiere estudiar a fondo la estructura de la organización implicada y ver cómo se va a modificar dicha estructura para adecuarse a los requisitos que el EMAS impone.

Mediante el diagnóstico medioambiental se identifica el comportamiento de la empresa y las necesidades del SGMA implantado. Se trata de revisar algunos aspectos básicos: como el grado de cumplimiento de la legislación vigente, de forma que se constata en qué medida la organización está al tanto de la legislación vigente y cuál es el grado de cumplimiento. Hay que tener en cuenta que la legislación en materia medioambiental es cambiante y puede ser difícil para una empresa adaptarse con rapidez.

También se realiza una evaluación de los efectos medioambientales, viendo de qué forma afecta al medio ambiente las actividades de la empresa, ya sea mediante impactos producidos por los procesos de fabricación, productos o servicios que preste la organización, de forma documental. Además se realizan exámenes de los procesos existentes de gestión medioambiental.

Aunque no se haya implantado previamente un SGMA, pueden realizarse procesos internos de prácticas respetuosas con el medio ambiente. En este caso, se identificarán esas prácticas y se documentarán, valorando si se han aprovechado incidentes anteriores, y ver cómo se han aprovechado, y analizando las posibles situaciones de emergencia, y desarrollar planes de emergencia. Además se ha de comprobar la existencia de un sistema de gestión de la calidad implantado anteriormente y ver si se puede aprovechar la estructura ya existente

El objetivo general del Sistema EMAS es promover la mejora continua de la gestión medioambiental. A través de la participación voluntaria en EMAS, una empresa turística se compromete a: evaluar y mejorar su gestión medioambiental y proporcionar información relevante para el público.

El EMAS no reemplaza la legislación ni las normas técnicas nacionales ni de la Unión Europea, ni elimina la responsabilidad de las empresas de cumplir con todas sus obligaciones legales de acuerdo con dicha legislación o normas.<sup>1204</sup>

Para poder demostrar que una organización cumple con el EMAS, su sistema debe ser verificado por una tercera parte acreditada, que verificará que cumpla con las legislaciones medioambientales pertinentes, que haya llevado a cabo un análisis ambiental de sus actividades y servicios, que tenga un Sistema de Gestión Medioambiental totalmente operativo (auditado de manera sistemática, objetiva y periódica y que haya preparado una declaración ambiental de acuerdo con el reglamento del EMAS, es decir un medio de difusión público de la información ambiental, de forma que un tercero independiente pueda verificar la fiabilidad, credibilidad y exactitud de los datos e información contenidos en la declaración medioambiental y demás información ambiental aportada por la empresa.

### **V.3. EL RECONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS RECURSOS TURÍSTICOS MEDIANTE CERTIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y DISTINTIVOS AMBIENTALES.**

En las últimas décadas, las certificaciones de calidad han ido incorporando la sostenibilidad en el desarrollo de las actividades turísticas.<sup>1205</sup> Fue durante la Reunión de Río de 1992, Cumbre de la Tierra, cuando se constató la conveniencia de que el comercio y la industria dispusieran de herramientas para medir su desempeño ambiental y para desarrollar técnicas de gestión

---

<sup>1204</sup> El Sistema EMAS ha sido aplicado mayoritariamente, según datos de EMAS de mayo de 2007, figuraban más de 900 empresas españolas en el Sistema Comunitario, siendo España el segundo país de la Unión Europea con más empresas inscritas en este registro, después de Alemania, que cuenta con unas 1.980. En los últimos años ha aumentado sobre todo la presencia del sector servicios y en particular las empresas turísticas y organismos públicos formando parte del registro 217 hoteles y 179 organismos públicos.

<sup>1205</sup> Las certificaciones calidad se presentan bajo diferentes denominaciones, como etiquetas, distintivos, etc., con los que se premia a los establecimientos que cumplen los requisitos de gestión ambiental preestablecidos, con la concesión de un distintivo que mejora su imagen exterior, favoreciendo la captación de clientes. Tiene la finalidad de motivar la gestión turística ambientalmente sostenible, siendo un instrumento de fomento.

ambiental. Por ello, considerando la necesidad de elaboración de Normas para armonizar la calidad ambiental, se le solicitó la participación de la Organización Internacional de Normalización ISO. De esta forma nacieron unas nuevas certificaciones, compatibles y adicionales a las anteriores de los Sistemas ISO, si bien se prioriza el cumplimiento de la normativa medioambiental y la eficiencia en la gestión y consumo de los recursos naturales.

Estos sistemas de gestión ambiental diseñados para las actividades industriales, dada su eficacia en la mejora del comportamiento medioambiental de las organizaciones, pronto se extendieron a otros sectores con impactos sobre el medio ambiente, como el sector servicios y en concreto, al sector turístico.

Las herramientas de gestión medioambiental comúnmente aplicadas al sector turístico en España son la NORMA ISO 14001:96 y el reglamento EMAS de la Unión Europea, ambas certificaciones de calidad de proceso con relación al medio ambiente.<sup>1206</sup>

En un mercado globalizado y en una sociedad exigente con la calidad del entorno, diferentes sectores de la actividad turística han mostrado interés por estos sistemas. Dentro del ámbito privado destaca el distintivo Hoteles de la Biosfera, siendo su promotor la organización privada sin ánimo de lucro y ámbito internacional, “Instituto de Turismo Responsable”. En dicho distintivo se incluye la implantación de un sistema de gestión ambiental y la realización de una auditoría de conformidad.<sup>1207</sup>

### **V.3.1. EL TRADICIONAL SISTEMA DE ASIGNACION DE ESTRELLAS.**

---

<sup>1206</sup> Estas herramientas de gestión medioambientales aplicables al sector turístico, NORMA ISO 14001:96 y el Sistema Comunitario de Ecogestión y Auditoría (EMAS) de la Unión Europea, fueron lanzados en 1996 y 1993 respectivamente.

<sup>1207</sup> RODRÍGUEZ, G., PRATS PALAZUELO, F.: “Sostenibilidad ambiental y certificaciones en el sector turístico” *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp. 157-165.

Mediante el tradicional sistema de asignación de estrellas, en un principio se primaba el garantizar la calidad al cliente.<sup>1208</sup> Según la OMT, la calidad es entendida como “el resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de los consumidores respecto a los productos y servicios, a un precio aceptable, de conformidad con las condiciones contractuales mutuamente aceptadas y con los factores subyacentes que determinan la calidad, tales como la seguridad, la higiene, la accesibilidad, la transparencia, la autenticidad y la armonía de una actividad turística preocupada por su entorno humano y natural”.

En el sector turístico, especialmente en el sector del alojamiento reglado, la certificación de garantía de calidad del producto más extendida es el sistema de asignación de estrellas, sistema que sigue operativo, como fórmula extendida y reconocida a nivel internacional.

En España, la normalización de la calidad a través del sistema de asignación de estrellas fue una de las primeras iniciativas de regulación oficial de la calidad de los hoteles en España y se aproxima a lo que sería una certificación de garantía de calidad del producto.<sup>1209</sup>

En la actualidad cada Comunidad Autónoma legisla en su territorio la ordenación del turismo, si bien las normas y características de los establecimientos hoteleros con asignación de estrellas suelen ser bastante similares. No ocurre lo mismo con los establecimientos extrahoteleros, donde la diversidad normativa en el producto turístico lleva también a una diversidad de calificaciones.

La evolución de la demanda turística, precisa de la actualización del sistema de certificaciones respecto a los establecimientos hoteleros. Este sistema es útil para la información del cliente, garantizando el cumplimiento de los requisitos mínimos de calidad por parte de los alojamientos, como la dimensión y los equipamientos de las habitaciones.

---

<sup>1208</sup> HUERTAS GARCÍA, RUBÉN, “Eficiencia de la implantación de sistemas de calidad. Análisis de empresas hoteleras”. *Revista de Estudios Turísticos del Instituto de Estudios Turísticos* núm.165, 2005, pp. 33-55.

<sup>1209</sup> RODRÍGUEZ, G.; PRATS PALAZUELO, F.: “Sostenibilidad ambiental y certificaciones en el sector turístico” *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp. 160 y ss.

Actualmente existen otros modelos de control de calidad o comercialización asociados a la comercialización del producto turístico. Hay casos en los que los criterios de calidad sirven para incluir un producto en catálogo y se presenta la adscripción a un modelo de establecimiento o de servicio, perteneciendo a un Club de Calidad, con comercialización o sin ella.<sup>1210</sup>

### **V.3.2. CERTIFICACIONES DE CALIDAD CON RELACIÓN A CIERTOS PRODUCTOS TURÍSTICOS: LOS MODELOS ISO Y LA “Q” DE CALIDAD DEL ICTE.**

En el ámbito de la empresa, durante la década de los 80, la calidad pasó a ser un criterio de gestión que implicaba tanto a los trabajadores, a la dirección como a los clientes, surgiendo las certificaciones de calidad del proceso con relación al producto. Sus orígenes se encuentran en Japón, dónde, mediante en el control de la calidad y la competitividad, sus productos amenazaban a la industria occidental, impulsando los sistemas estándares ISO 9000, que implicaban la planificación sistemática de las acciones necesarias para ofrecer la confianza de que el producto o servicio se conseguía mediante la mejora continua de los procesos de producción.

Los modelos ISO son también aplicables a las empresas turísticas, al ser un marco mediante el cual la dirección de una organización diseña, desarrolla, mide y mejora sistemáticamente la calidad de sus productos o servicios a través del control de sus procesos. Así se contempla en la Norma ISO 14020 de Etiquetado Ecológico,<sup>1211</sup> dónde, de forma exacta, verificable, y no engañosa, basada en la ciencia, se debe tomar en consideración el ciclo vital del producto o servicio, estimulando la mejora del producto o servicio.

---

<sup>1210</sup> El Club de Producto es otra modalidad, siendo una asociación de empresas que prestan servicios en un destino y acuerdan unas normas de calidad concreta para unos productos concretos.

<sup>1211</sup> Norma ISO 14020 “Etiquetado Ecológico. Principios básicos para todos los sistemas de ecoetiquetado.”

La Norma ISO ha diseñado tres tipos diferentes de normas para definir las etiquetas ecológicas o ecoetiquetas: las ecoetiquetas ISO Tipo I, Tipo II y las Tipo III. Las Ecoetiquetas ISO Tipo I se integran en un programa voluntario y multicriterio de “certificación por tercera parte”, que concede etiquetas a aquellos productos medioambientalmente, frente a otros similares, dentro de una misma categoría, basándose en consideraciones del ciclo de vida. Estas Ecoetiquetas de Tipo I han sido creadas por un organismo independiente, que no interviene en el mercado, rigiéndose por la norma ISO 14024.<sup>1212</sup>

Con relación a las Ecoetiquetas ISO Tipo II, según la norma ISO 14021<sup>1213</sup>, relativa a Etiquetado Ecológico, son autodeclaraciones las declaraciones que hacen los propios fabricantes, siendo siempre declaraciones informativas sobre el ambiente, para ello se emplean logos, como la denominada espiral Mobius, usada para indicar los contenidos reciclados de productos es una etiqueta de Tipo II.

Las Ecoetiquetas ISO Tipo III han sido definidas en la norma ISO 14025 como declaraciones ambientales que dan información cuantitativa muy detallada basada en indicadores. Proveen información sobre los contenidos del producto basada en verificación independiente usando índices predefinidos. El Sistema de Certificación Científica "Eco-Descripción Certificada" es un ejemplo de una etiqueta del Tipo III.<sup>1214</sup>

La “Q” de calidad del ICTE, tiene su origen en el Plan Integral de Calidad en el Turismo Español (PICTE) 2000-2006. Al pivotar la calidad como eje de la política turística española, esta se concreta en el Plan Integral de Calidad en el Turismo Español (PICTE) 2000-2006. Fruto de este Plan nace el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) en el año 2000,

---

<sup>1212</sup> Estas ecoetiquetas están basadas en múltiples criterios, determinados por programas de terceros voluntarios. El *German Blue Angel* y el *US Green Seal* son ejemplos de etiquetas de Tipo I. Véase Norma ISO 14024. “Etiquetado Ecológico. Ecoetiquetas Tipo I. “Principios guía, prácticas y procedimiento de certificación de los programas multicriterio (Tipo I) ”

<sup>1213</sup> Norma ISO 14021, “Etiquetado Ecológico. Autodeclaraciones. Términos y definiciones, símbolos y métodos de ensayo y verificación”

<sup>1214</sup> RED MUNDIAL DE ETIQUETADO ECOLÓGICO (GEN) <http://www.gen.gr.jp> La Asociación internacional de sistemas multicriterio de etiquetado ecológico (ISO Tipo I) (Programas nacionales de etiquetado ecológico). fundada en el año 1994, es voluntario y sin ánimo de lucro, cuenta con miembros de 24 programas nacionales (y de ámbito supranacional) de los 5 continentes. Más de las 3/4 partes de todos los sistemas de etiquetado ecológico a nivel mundial son miembros del G.E.N.

por acuerdo entre las asociaciones hoteleras y el gobierno para impulsar y desarrollar un Sistema de Calidad para los establecimientos turísticos, tras considerar necesaria la existencia de un distintivo de calidad de este tipo que aporte prestigio, distinción, fiabilidad y rigor.

El Sistema de Calidad diseñado para incorporar la gestión de la calidad en las empresas turísticas en España, la “Q” de calidad del ICTE, se añade al sistema de estrellas, cubriendo en gran medida sus lagunas y deficiencias. Se trata de una certificación de calidad del proceso con relación al producto, garantizando que la empresa trabaja en una dinámica de mejora continua en busca de la calidad para complacer las exigencias de los clientes.

La aplicación de la Q de calidad ha sido fomentada desde la administración tanto a nivel nacional como desde las administraciones autonómicas y locales. Como recogen RODRÍGUEZ y PRATS PALAZUELO<sup>1215</sup> estos sistemas de gestión de la calidad han sido adoptados tanto por las compañías turísticas más importantes como por las medianas y pequeñas empresas turísticas del país, especialmente, agencias de viaje y los establecimientos hoteleros.

Respecto a los establecimientos hoteleros, HUERTAS GARCIA <sup>1216</sup> compara resultados económicos de dos muestras aleatorias de establecimientos hoteleros con la Q de calidad y sin ella, si bien concluye que no puede afirmarse que las empresas que hayan implantado la Q tengan una rentabilidad superior a las otras.

Las certificaciones también empiezan a considerar los temas sociales, desarrollando en 2004 una Norma internacional sobre Responsabilidad Social Corporativa (ISO 26000), cuyos aspectos centrales son medio ambiente; derechos humanos y condiciones laborales; gobierno

---

<sup>1215</sup> RODRÍGUEZ, G. y PRATS PALAZUELO, F.: “Sostenibilidad ambiental y certificaciones en el sector turístico” *Revista de Estudios Turísticos* núm. 172-173, 2007, pp. 157-165.

<sup>1216</sup> HUERTAS GARCÍA, R.: “Eficiencia de la implantación de sistemas de calidad. Análisis de empresas hoteleras”. *Estudios Turísticos* núm.165, 2005, pp. 33-55. No obstante, en un estudio realizado en 2006 se comprueba que los hoteles que tienen un compromiso alto con la calidad (en concreto los que cuentan con sistemas de gestión de la calidad total) son los que alcanzan mayores rendimientos empresariales.

organizativo y prácticas de operación justas y aspectos relativos a los consumidores e implicación en la comunidad y en el desarrollo de la sociedad.

Se trata de incluir el tercer eje de la sostenibilidad, enfocado en las implicaciones y compromisos sociales de las actividades productivas, obteniendo un tipo de certificaciones de calidad del proceso de carácter integral, entendiendo la “calidad integral” como aquella que contempla los aspectos medioambientales, sociales y de calidad de los productos y servicios turísticos. Como señala PRATS<sup>1217</sup>, la ISO 26000 se encuentra en desarrollo.

### **V.3.3. LA ECOETIQUETA EUROPEA Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS, EN ESPECIAL, LA ETIQUETA ECOLÓGICA EN ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS.**

La etiqueta ecológica persigue promocionar productos que, en relación a otros de la misma o similar categoría, puedan reducir los efectos ambientales adversos, contribuyendo así a un uso eficaz de los recursos y a un elevado nivel de protección del medio ambiente. Como afirma MARTINEZ JIMENEZ<sup>1218</sup> el ecoetiquetado es un distintivo que informa y estimula a los consumidores a escoger productos y servicios con menores repercusiones sobre el medio ambiente. Mediante la compra de productos con ecoetiquetas se estimula a los fabricantes a producir este tipo de productos y servicios.

Los objetivos que persigue una Ecoetiqueta<sup>1219</sup> son proporcionar a los consumidores una mejor información sobre las repercusiones medioambientales de los productos, así como promover el diseño, la producción, la comercialización y la utilización de productos que tengan repercusiones reducidas sobre el medio ambiente durante todo su ciclo de vida.<sup>1220</sup>

---

<sup>1217</sup> RODRÍGUEZ , G.; PRATS PALAZUELO, F.: “Sostenibilidad ambiental y certificaciones en el sector turístico” *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp.163 y ss.

<sup>1218</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: “Turismo y Medio Ambiente: Las nuevas técnicas”, *Derecho público del turismo. Colección*, 2004, pp. 201- 206.

<sup>1219</sup> <http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel>

<sup>1220</sup> Además, promueve fomentar la investigación de materiales y procesos menos contaminantes que den lugar a innovaciones dentro del mercado y desarrollar un política de fomento de productos limpios.



Como recoge NOGUEIRA<sup>1221</sup> el Sistema Comunitario de Etiqueta Ecológica, se reguló por primera vez en el Reglamento 880/1992, de 23 de marzo, para ser revisado posteriormente mediante otro Reglamento el 1980/2000, de 17 de julio, añadiendo algunas características nuevas al sistema, como el acceso de las entidades de todos los sectores, como empresas, enseñanza y Administraciones públicas, y un nuevo logo más atractivo y la integración de EN/ISO 14001 como sistema de gestión de EMAS.

Este Reglamento CEE, nº 880/92 del Consejo, Real Decreto 598/1994 establece un sistema europeo de concesión de etiquetas ecológicas con el fin de fomentar a los productos o servicios que respeten el medio ambiente frente al resto, de similares características.<sup>1222</sup>

Por Decisión 2003/287/CE de la Comisión, de 14 de abril de 2003<sup>1223</sup>, se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico. Esta Decisión de la Comisión de 14 de abril de 2003 incluye la categoría de productos de “servicios de alojamiento turístico”: los consistentes en la oferta, a cambio de pago de una cantidad, de alojamiento en habitaciones debidamente equipadas dotadas al menos de una cama, pudiendo incluirse servicios de restauración, deportivos y recreativos.

Los servicios de alojamiento turístico podrán obtener la etiqueta ecológica si, al igual que el resto de productos, cumplen una serie de criterios ecológicos, obligatorios en unos casos y

---

<sup>1221</sup>Véase NOGUEIRA LÓPEZ, A.: *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

<sup>1222</sup> A raíz del Reglamento CEE 880/92 del Consejo, de 23 de marzo de 1992 y del Reglamento CE 1980/2000 de 17 de julio de 2000, así como del Real Decreto 598/1994 de 8 de abril que los implementa, y la Decisión de la Comisión (2000/728/CE) de 10 de noviembre de 2000 y Decisión de la Comisión (2000/729/CE) de 10 de noviembre de 2000, se han promulgados sendos decretos autonómicos, como el Decreto 254/1994 de 7 de diciembre del Gobierno Valenciano.

<sup>1223</sup> Decisión 2003/287/CE de la Comisión, de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico. DOCE L 102 de 24.04.03

opcionales en otros, pero siempre dirigidos a limitar las repercusiones que durante el ciclo de vida de los productos se pueden derivar al medio ambiente.<sup>1224</sup>

También se prevén limitaciones en el consumo de agua, tales como elegir fuentes de agua que reduzcan sus repercusiones sobre el medio ambiente, el tratamiento de aguas residuales. Asimismo, se pretende limitar el caudal de los grifos y duchas, con el consiguiente ahorro en los cuartos de baño y aseos. También están previstas limitaciones en la producción de residuos, con relación a su clasificación, transporte y la promoción de la utilización de envases reciclables. Amén de la elaboración de políticas y planes de actuación, formación del personal del establecimiento, e información directa a los clientes, etc.

Cualquier operador de turismo puede solicitar la Ecoetiqueta Europea. Pero primero debe cumplir, estrictamente, unos mínimos estándares en relación al medio ambiente y la salud. Conseguir la Ecoetiqueta para los servicios de alojamiento turístico requiere de un esfuerzo extra pero también proporciona un valor añadido.<sup>1225</sup>

La Ecoetiqueta persigue fomentar la investigación de materiales y procesos menos contaminantes que den lugar a innovaciones en el mercado, además de desarrollar una política de fomento de productos limpios.<sup>1226</sup> Consiste en la oferta, a cambio del pago de una cantidad, de alojamiento en habitaciones debidamente equipadas, que limitan el consumo energético, el consumo de agua, la producción de residuos y favorecen el uso de fuentes de energía y recursos

---

<sup>1224</sup> En concreto, se pretende el logro de limitaciones en el consumo energético, favorecer el uso de energía y productos renovables, evitar el carbón y el gasoil cuyo contenido sea superior al 0,2%, limitar el rendimiento de calderas y del aire acondicionado, aislamiento de ventanas que ayuden a las desconexiones de calefacción, bombillas de bajo consumo, etc.

<sup>1225</sup> La Ecoetiqueta Europea pretende proporcionar a los consumidores la mejor información sobre las repercusiones medioambientales de los productos. También tiene como objetivo el promover el diseño, la producción, la comercialización y la utilización de productos que tengan repercusiones reducidas sobre el medio ambiente.

<sup>1226</sup> Se prevén ventajas para los consumidores, tales como una información exacta y no engañosa, mediante criterios definidos con base científica, siendo una información fiable, a través del cumplimiento de los criterios garantizado por organismos independientes y/o laboratorios debidamente acreditados. Por tanto, se trata de una información avalada por la Administración Pública, como es la Comisión Europea y los Estados Miembros de la UE como Organismos Competentes.

renovables, menos dañinos para el medio ambiente, promoviendo la comunicación y la educación sobre temas ambientales.

Además, se contemplan ventajas para los productores, existiendo muchas categorías de productos y servicios con la “flor europea” que los diferencian de otros de la misma utilidad.<sup>1227</sup> Pueden obtener la Ecoetiqueta los productos o categorías de productos que representen un volumen de ventas significativo en el mercado interior, los productos o categorías de productos que en una o varias fases de su ciclo de vida supongan efectos ambientales importantes a escala mundial, regional o general.<sup>1228</sup> Para que los servicios de alojamiento turístico puedan disfrutar de la etiqueta ecológica deben cumplir, al igual que el resto de productos, una serie de criterios ecológicos que en unos casos serán obligatorios y en otros opcionales pero siempre dirigidos a limitar las repercusiones que durante el ciclo de vida de los productos se pueden derivar al medio ambiente.

Existe una específica etiqueta ecológica comunitaria para las instalaciones de camping, y se encuentra regulada mediante la Decisión 2005/338/CE de la Comisión, de 14 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria al servicio de camping<sup>1229</sup>, que consiste en la oferta, a cambio del pago de una cantidad, de parcelas equipadas para alojamientos móviles y otras instalaciones en un espacio de terreno debidamente delimitado.

---

<sup>1227</sup> De esta forma se consigue la fidelización de clientes, puesto que todos los potenciales consumidores en la UE conocerán las ventajas medioambientales del producto o servicio a través de esta identidad corporativa, se crea una imagen de marca comprometida con el medio ambiente y con la localidad.

<sup>1228</sup> La etiqueta ecológica persigue promover productos que en relación a otros de la misma o similar categoría, puedan reducir los efectos ambientales adversos, contribuyendo así a un uso eficaz de los recursos y a un elevado nivel de protección del medio ambiente.

<sup>1229</sup> Decisión 2005/338/CE de la Comisión, de 14 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria al servicio de camping (DOCE L 108/67 de 29.04.05)

## **CAPITULO CUARTO. IMPLICACIONES AMBIENTALES DE LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y EL USO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.**

### **I. EL TURISMO SOSTENIBLE, EL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD.**

#### **I.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PROTECCION DE LOS ESPACIOS NATURALES**

Según MELGOSA<sup>1230</sup>, la preocupación internacional por la conservación de la naturaleza se manifestó por primera vez en el Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, celebrado en París en 1972.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza<sup>1231</sup> realiza una definición de Espacio Natural identificándolo como una superficie de tierra o agua que forma una unidad ecológica de importancia para su conservación a nivel autonómico y/o estatal, independientemente de que se presente algún tipo de protección legal o no. Obviamente, en caso de existir protección legal, se trataría de Espacios Naturales Protegidos.

---

<sup>1230</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Turismo y sostenibilidad en las ciudades patrimonio de la humanidad: principios, marco e instrumentos de actuación”. *Ciudades patrimonio de la humanidad de España: urbanismo y patrimonio histórico*, 2001, pp. 197-221.

<sup>1231</sup> UICN, 1994. [www.iucn.org](http://www.iucn.org). La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), fue fundada en 1948, agrupando a Estados soberanos, agencias gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales, con más de 1000 miembros diseminados en cerca de 160 países. La UICN ayuda a los pueblos de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza, asegurando que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable. La UICN fortalece el trabajo de sus miembros, redes y asociados, apoyando alianzas globales para la salvaguarda de los recursos naturales a nivel local, regional y global.

Precisamente, en la mayoría de los Espacios Naturales de valor ecológico, ha sido la actividad humana la que ha configurado como tales a lo largo de siglos. El concepto de Espacio Natural Protegido ha evolucionado a lo largo del tiempo, desde los primeros Espacios Naturales Protegidos, dónde se pretendía preservar una naturaleza idílica en estado primigenio, siendo el paraíso el concepto de referencia para justificar la necesidad de impedir la explotación de estos lugares. Así, dentro de este estereotipo romántico, surge la regulación del Parque Nacional de Yellowstone en E.E.U.U. en 1872<sup>1232</sup>, y, posteriormente, en España en 1918, los Parques Nacionales de Covadonga y Ordesa y Monte Perdido.

En las últimas décadas, el concepto de Espacio Natural Protegido ha sufrido un cambio sustancial desde la consideración inicial exclusiva de los valores paisajísticos, pasando a valorarse la biodiversidad de los hábitats, es decir, las especies que alberga y sus funciones ecológicas. Los Espacios Naturales Protegidos se caracterizan en la actualidad por ser áreas de interés científico, educativo y cultural, necesarias para mantener y salvaguardar la diversidad biológica de una región y el espacio se debe proteger bajo alguna figura jurídica para su gestión y conservación.

El Espacio Natural debe reunir cualidades extraordinarias que le hacen merecedor de esa protección. En la actualidad el concepto de Espacio Natural, tiene diversas acepciones, por lo que, como señalan MONDEJAR JIMENEZ et alter<sup>1233</sup> es difícil establecer una definición nítida de Espacio Natural Protegido. En sentido estricto, se puede definir el Espacio Natural Protegido como el espacio no transformado por el hombre o en el que la actuación humana no ha llegado a causar una modificación apreciable.

---

<sup>1232</sup> El Parque Nacional de Yellowstone, ubicado en los Estados Unidos, entre el estado de Wyoming, Montana e Idaho, fue creado por el Congreso de los Estados Unidos, mediante *Act Establishing Yellowstone National Park*, Ley de 1 de marzo de 1872 promulgada por el presidente Ulysses S. Grant. Este parque es famoso no sólo por su extensión, la diversidad de su fauna y flora, y por la pervivencia de tribus indígenas, sino por el denominado Old Faithful Geyser, fenómeno geotérmico provocado por la actividad volcánica.

<sup>1233</sup> MONDEJAR JIMÉNEZ, J. A.; MONDEJAR JIMÉNEZ, J.; CORDENTE RODRÍGUEZ, M.: “Los espacios naturales protegidos como recursos turísticos en Castilla-La Mancha”, *XII Congreso internacional de Turismo Fundación Universidad/Empresas*, LÓPEZ OLIVARES Dir, 2010, pp 475-488.

Resulta significativo que en los últimos años, tanto organismos internacionales, -como la UNESCO<sup>1234</sup> y el Consejo de Europa-, como otros nacionales y regionales de diversos países europeos, aumentan sus declaraciones sobre patrimonio natural y espacios naturales protegidos, refiriendo la necesidad de poner en valor de los recursos naturales, considerándolos básicos para el desarrollo sostenible del turismo.

Además, planteamientos similares se han ido difundiendo también en las acciones a escala internacional, dónde se han centrado en la protección de especies y enclaves. Esta protección se ha realizado de tres formas: mediante convenios<sup>1235</sup> y tratados internacionales, mediante programas internacionales y mediante legislación comunitaria<sup>1236</sup>.

### **I.1.1. EL PATRIMONIO NATURAL COMO RECURSO TURÍSTICO**

En el Patrimonio Natural se encuentra en una situación parecida al Patrimonio Cultural, de forma que en la mayoría de Comunidades Autónomas prevalecen sus Planes Naturales sobre el resto de instrumentos de planificación territorial y urbanística, al igual que ocurre con la Ley estatal de Patrimonio Histórico.<sup>1237</sup> Lo mismo sucede en relación con los Planes de Ordenación del Litoral (POL) y los de puertos deportivos. Si bien, en unos casos prima el afán de

---

<sup>1234</sup> Sobre todo, con las Reservas de la Biosfera desarrolladas dentro del Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO, así como la Convención sobre la Diversidad Biológica o Cumbre de la Tierra de 1992, etc.

<sup>1235</sup> Entre los convenios, destaca el Convención Ramsar o Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, de 1971, y la Convención del Patrimonio de la Humanidad o Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad, celebrado en París, en 1972. Sin duda alguna, se ha de nombrar el Convenio CITES o Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas, de 1973, la Convención de Bonn sobre Especies Migratorias de 1979.

<sup>1236</sup> Entre las iniciativas Europeas destacan las siguientes: Convenio de Berna para la Conservación de la Flora y la Fauna de Europa y sus Hábitats naturales de 1982, la Declaración de Reservas Biogenéticas, promovidas por el Consejo de Europa desde 1975, creación del Diploma Europeo por la Comisión de Ministros del Consejo de Europa, la Directiva sobre la Conservación de las Aves 79/409/CEE, la Directiva sobre Hábitats 92/43/CEE, Convenio sobre la Diversidad Biológica o Cumbre de la Tierra, 1992, creación de la Red Natura 2000, basada en la Directiva 92/43/CEE, Red Ecológica Europea de 1991 (EECONET), Plan de Acción de la UICN sobre Zonas Protegidas de 1994, etc. AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *Medio Ambiente en Europa, El Informe Dobrás*, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, pp. 243- 251.

<sup>1237</sup> LARUMBE, K.: “La figura del Plan Especial. Legislación sobre Centros Históricos”. *RDU* núm. 57, pp. 47-101.

protección, en otros, se prioriza el desarrollo del sector. Generalmente, se logran ordenaciones integrales de un mismo territorio.

Como señala VACAS GUERRERO<sup>1238</sup> La importancia que la conservación y protección del patrimonio natural tienen en la actualidad queda reflejada en el papel destacado que se le otorga, desde la década de los setenta del siglo pasado, en los organismos internacionales, por su interrelación con el desarrollo sostenible y su capacidad de generar una mejora en la calidad de vida de los pueblos.

Como señala LÓPEZ RAMÓN<sup>1239</sup> la primera definición de “patrimonio natural” se elabora en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en 1972, dónde se aprobó la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, abarcando el concepto a “Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico. Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies (animal y vegetal) amenazadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico. Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”<sup>1240</sup>

Al analizar la situación existente respecto al Patrimonio Natural en España, como señala VACAS GUERRERO<sup>1241</sup> la normativa básica que afecta al patrimonio natural además del

---

<sup>1238</sup> VACAS GUERRERO, T.: “Patrimonio natural: uso público/turístico en los espacios naturales protegidos españoles”, *Estudios Turísticos*, núm.186, 2010, pp. 69-91.

<sup>1239</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente”. *Documentación administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 41-42.

<sup>1240</sup> UNION INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS NATURALES, *Integracion del patrimonio cultural y natural como incentivo para la conservacion*, Consejería de Turismo Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, Logroño, 2005.

<sup>1241</sup> PRATS PALAZUELO, F.: “Sostenibilidad y turismo, una simbiosis imprescindible” *Estudios Turísticos*, núm.172-173, 2007, pp. 13-62. VACAS GUERRERO, T.: “Patrimonio natural: uso público/turístico en los espacios naturales protegidos españoles” *Estudios Turísticos*, n.º 186, 2010, pp. 69-91.

ART. 45 de la Constitución, es la derivada de la Unión Europea, de forma que son de aplicación las Directivas existentes al respecto, especialmente la Directiva 97/62/CE DEL CONSEJO de 27 de Octubre de 1997 por la que se adapta la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres, así como los compromisos internacionales asumidos, que afectan directamente a todos sus estados miembros.

La protección jurídica de los espacios sensibles desde el punto de vista medioambiental ha sido y es materia tradicional en el Derecho internacional y comunitario.<sup>1242</sup> El patrimonio natural lo constituyen tanto las Reservas de la Biosfera, como los Parques Nacionales, los Parques Naturales, las reservas protegidas, los monumentos naturales y los santuarios de la naturaleza.<sup>1243</sup>

La actual Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, consagrado en el artículo 45.2 Constitución.<sup>1244</sup>

---

<sup>1242</sup> MACLELLAN, R.: *Tourism & the Natural Environment*, Scottish Environment LINK, Perth, 2001.

<sup>1243</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: "Turismo de naturaleza y sostenibilidad: 1. Ecoturismo. 2. Las gestión turística sostenible de los espacios naturales", *A distancia*, núm. 1, 2003, pp 32-46.

<sup>1244</sup> Entre el conjunto de Principios que inspiran la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, se enumera en el artículo 2 "a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad ; c) La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora; d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje; e) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales; f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia; g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres; h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley; i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales."



Esta ley deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, texto que como recuerda BOUAZZA<sup>1245</sup> consagraba la prevalencia de la planificación ecológica sobre los instrumentos generales de ordenación del territorio, en base a la necesidad urgente de la protección del medio ambiente.

Además de la normativa estatal, se ha de tener en cuenta la normativa y las competencias autonómicas y locales, ya que la legislación de ámbito nacional está complementada por la legislación autonómica específica, y las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materias relacionadas con la ordenación y gestión del patrimonio natural. También los Ayuntamientos pueden incidir en la protección de este patrimonio natural, sobre todo a través del planeamiento urbanístico.

El patrimonio natural está constituido por tanto por monumentos naturales contruidos por formaciones físicas y biológicas, creadas a lo largo del tiempo por la naturaleza, teniendo después estas formaciones de un valor universal excepcional desde el punto de vista estético y científico.<sup>1246</sup>

Así como las formaciones geológicas o fisiológicas, y las zonas delimitadas, constituyendo el hábitat de especies de animales y vegetales amenazados, y tienen un valor desde el punto de vista científico o de conservación.<sup>1247</sup>

La Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad prevé cinco figuras de protección: los Parques, las Reservas Naturales, las Áreas Marinas Protegidas, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos. Además, y por su parte, la legislación autonómica que regula la conservación de la naturaleza contempla también diversas tipologías

---

<sup>1245</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 28, 2006, pp. 453-510.

<sup>1246</sup> Véase MARTIN MATEO, R.: *Tratado de derecho ambiental: volumen III. Recursos naturales*, Trivium, Madrid, 1997.

<sup>1247</sup> MUÑOZ FLORES, J.C.: “El turismo en los espacios naturales protegidos españoles, algo más que una moda reciente”, *Boletín de la A.G.E.*, núm. 46, 2008, pp. 291–304.

con sus diferentes denominaciones, por lo que existen más de 40 diferentes tipos de Espacios Naturales.<sup>1248</sup>

### **I.1.2. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS, RECURSOS TURÍSTICOS BÁSICOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA**

Como señala ALENZA<sup>1249</sup>, a la consideración de la naturaleza como recurso turístico le acompaña el peligro de una explotación excesiva. La diversificación de los destinos turísticos conlleva el riesgo del impacto ambiental del turismo en el espacio rural especialmente protegido, de ahí la necesidad de un turismo sostenible. El desarrollo sostenible de los recursos turísticos requiere tanto del paisaje, como de los recursos naturales y la participación de poblaciones receptoras, debiendo ser ecológicamente respetuoso, económicamente viable y socialmente equitativo.

Una adecuada ordenación y gestión de los recursos turísticos impone límites conservacionistas y fomenta políticas activas de recuperación de Espacios Naturales. Según EUROPARC<sup>1250</sup>, los ENP son elementos de conservación de la biodiversidad, básicos para las estrategias en la lucha contra el cambio climático. Su declaración permite conservar determinados ecosistemas naturales donde habitan especies amenazadas y preservar los procesos ecológicos.

A su vez, se constituyen como fuente de beneficios económicos para la población local. Desde esta óptica, los ENP son dinamizadores de las zonas rurales, de forma que el aprovechamiento turístico y económico sostenible los convierte en una herramienta para la calidad de vida y el desarrollo de la zona geográfica en dónde se sitúen.

---

<sup>1248</sup> En Andalucía 163, en Aragón 23, en Cantabria 37, en Castilla y León 27, Castilla-La Mancha 110, Cataluña 264, Madrid 9, Navarra 123, Valencia 297.

<sup>1249</sup> ALENZA GARCÍA, J.F.: “Turismo y derecho ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* coord. BLANQUER CRIADO, 2000, pp. 227-260.

<sup>1250</sup> PUERTAS BLAZQUEZ, J.P.: EUROPARC- España: foro de los espacios naturales protegidos españoles. *Foresta*, núm. 50, 2010, pp. 62-63.

Como señala VERA<sup>1251</sup>, la necesidad de protección de los espacios naturales protegidos surge por la presión humana sobre territorios de gran riqueza biológica que precisan de conservación, a los que debe aplicarse el principio de sostenibilidad. Se producen efectos negativos en el turismo de naturaleza, por lo que se han de adoptar las medidas adecuadas para que naturaleza y turismo se complementen. Tanto CEBALLOS MARTÍN<sup>1252</sup> como REQUEJO LIBERAL<sup>1253</sup> son conscientes de la importancia que ha ido adquiriendo el turismo como actividad productiva, y como señala FLORES RUIZ<sup>1254</sup>, la idea es alcanzar un desarrollo turístico sostenible y competitivo.

Para MARTÍN-CRESPO<sup>1255</sup> las nuevas formas de gestión y de desarrollo han de ser capaces de integrar la actividad turística como una actividad adicional en el entorno natural y rural, mediante una coordinación eficaz de los modelos de uso público de los Espacios Naturales Protegidos con el aprovechamiento turístico de su entorno, estableciendo un sistema de protección sostenible para todos los agentes implicados.

Según ROGER FERNÁNDEZ<sup>1256</sup>, tras el abandono del modelo “desarrollista” de la actividad turística, las implicaciones ambientales son prioritarias y preferentes, dadas las consecuencias de dicho modelo de los años sesenta del pasado siglo sobre los espacios naturales. Para

---

<sup>1251</sup> VERA, F.: “Turismo y Medio Ambiente”, *50 años del Turismo Español. Un análisis histórico y estructural*. BAYÓN MARINÉ, F. (director) Ed. Ramón Areces, Madrid, 1999, pp. 487-502.

<sup>1252</sup> CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup> M.; PÉREZ GUERRA, R.: “Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística”, *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca / coord. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Iñigo del Guayo Castiella*, 2002, pp. 271-294.

<sup>1253</sup> REQUEJO LIBERAL, J.: “La diferenciación y el reforzamiento de la identidad basados en la naturaleza, la cultura y el paisaje como factores de competitividad turística”, *Estudios turísticos*, núm. 172, 2007, pp. 115-120.

<sup>1254</sup> FLORES RUIZ, D.: “Segmentación del turismo en parques naturales como estrategia de competitividad. Un análisis comparado en Andalucía.” *Papers de turisme* núm.43, 2008, pp. 69-82.

<sup>1255</sup> MARTÍN-CRESPO MURO, M.: “El turismo sostenible en el Convenio sobre la Diversidad Biológica”. *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*, 2004, núm. 5, pp. 28-39.

<sup>1256</sup> ROGER FERNÁNDEZ, G.: “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, BLANQUER CRIADO, D. V.: *Ordenación y gestión del territorio turístico*. 2002, pp. 51-80.

YUNIS<sup>1257</sup>, el camino a seguir es gestionar los recursos para el desarrollo y reducir la destrucción y pérdida de los mismos.

De esta forma, se han creado nuevas instituciones en relación con la protección y conservación del patrimonio natural, como por ejemplo la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León,<sup>1258</sup> cuyo objeto, en su ámbito territorial de actuación, es la restauración, potenciación, estimulación, promoción, mantenimiento y gestión integral de los bienes integrantes del patrimonio natural de esta comunidad autónoma, así como impulsar su conocimiento y difusión.<sup>1259</sup>

El Espacio Natural Protegido es en sí mismo un recurso turístico, puesto que es un destino turístico que genera un elevado número de visitantes. Por tanto, se ha de lograr una coordinación entre la política turística y la política medio ambiental, especialmente en zonas del territorio ecológicamente sensibles, logrando una ordenación turística mediante una gestión de la sostenibilidad turística, siendo esta una nueva fase de desarrollo turístico.<sup>1260</sup>

Los espacios naturales protegidos españoles deben considerarse como recursos turísticos, dado los valores que representan para un segmento significativo de la oferta turística en el ámbito de la sociedad. El turismo de naturaleza es en la actualidad una de las nuevas tendencias del turismo español que adquiere cada vez mayor importancia.

---

<sup>1257</sup> MICHEL, M.: “El compromiso del turismo con el medio ambiente y la naturaleza”, *Rev.int. estud. Vascos*, nº 47, 2, 2002, pp.869-872.

<sup>1258</sup> Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León (<http://www.patrimoniomaterial.org/>)

<sup>1259</sup> SOCIEDAD DE PROMOCIÓN DEL TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN: *Turismo por los espacios naturales de Castilla y León*, SOTUR S.A. Consejería de Industria Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003, pp.15. Esta Fundación fue creada a raíz del *Programa Parques Naturales de Castilla y León* aprobado por la Junta de esta Comunidad en el año 2002, con la finalidad de potenciar el uso público del patrimonio natural, revalorizar del patrimonio cultural y etnográfico de Castilla y León e implantar en el mundo rural las nuevas tecnologías de comunicación. Entre los objetivos de dicho Programa se encuentran precisamente la revalorización de los recursos naturales de la Comunidad para su conservación; la creación de estructuras para el desarrollo de las actividades de uso público compatibles con la conservación de la Red de Espacios Naturales (REN); y la divulgación, el conocimiento y el disfrute de los valores de estos espacios del patrimonio natural.

<sup>1260</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J.D.; ARAQUE JIMÉNEZ, E.; MOYA GARCÍA, E.: “El turismo en el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas: signos de agotamiento y planes de recualificación.” *Comité Editorial*, 2012, vol. 10, pp. 31 y ss.

En los últimos años se ha producido un incremento del número de Espacios Naturales Protegidos, así como un aumento importante en el número de visitantes a los mismos. Como señala VIÑALS<sup>1261</sup>, el crecimiento del uso turístico en estos espacios no puede suponer una amenaza para su conservación si se implementan políticas territoriales que garanticen la sostenibilidad de la actividad turística y de los recursos naturales. Para ello han de seguirse los principios marcados por el turismo sostenible en los espacios protegidos y planificar y regular su utilización de forma ordenada. Es posible el fomento del desarrollo sostenible del turismo y desarrollo sostenible a los planes y estrategias de desarrollo turístico, así como disfrutar de estos recursos, siendo necesario conocer sus características naturales, culturales y turísticas.

### **I.1.3. ORIGEN DE LA TIPOLOGÍA TURISMO DE NATURALEZA.**

Al igual que la industrialización o la urbanización, el Turismo, inicia procesos de transformación del territorio. Es la interacción entre los recursos turísticos y el territorio lo que justifica la acción pública de ordenación de los recursos turísticos ubicados en el territorio. Como señala VALENZUELA RUBIO<sup>1262</sup> la práctica de las actividades turísticas conlleva diversas formas de utilización del espacio; algunas de ellas pueden ser incluso factor estructurante del paisaje.

El turismo de naturaleza es la denominación de la específica tipología turística en los Espacios Naturales, practicada desde finales del siglo XX, siendo una modalidad relacionada con el turismo sostenible, con el patrimonio natural y la biodiversidad.<sup>1263</sup>

---

<sup>1261</sup> VIÑALS, M<sup>a</sup> J.: *Turismo en espacios naturales y rurales*. Universidad Politécnica de Valencia, 2002.

<sup>1262</sup> VALENZUELA RUBIO, M.: “Turismo y territorio.: Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo”. *Estudios turísticos*, núm. 90, 1986, pp. 47-56.

<sup>1263</sup> VIOLANTE MARTÍNEZ, R. B.: “Hacia una gestión sostenible de las actividades turísticas en los espacios rurales y naturales” *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 10, junio 2013, pp.131-155. Una iniciativa interesante es el Plan de Impulso del Turismo de Naturaleza, iniciado en 2004 por la Secretaría General de Turismo, en colaboración con otras Administraciones y con empresarios del sector, y que pretende crear productos de naturaleza que sean sostenibles.

VACAS GUERRERO<sup>1264</sup> considera que, puesto que el turismo de naturaleza es una de las nuevas tendencias del turismo español, los Espacios Naturales Protegidos españoles, y sobre todo los Parques Nacionales merecen incluso la consideración de recursos turísticos.<sup>1265</sup>

La Organización Mundial del Turismo considera los conceptos *turismo rural* y *turismo de naturaleza* como dos tipologías diferentes, pues responden a planteamientos operativos dispares y, en la mayor parte de los casos, también a motivaciones de la demanda distintas.<sup>1266</sup> Sin embargo, en el caso de Andalucía, el tradicionalmente denominado turismo rural se ha practicando en Espacios Naturales Protegidos, especilamente en Parques Naturales, como se especifica en el Decreto 261/2007 por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011.

La sostenibilidad ambiental del turismo conlleva también la diversificación de las actividades y destinos turísticos, como el turismo activo y los alojamientos extrahoteleros de turismo rural en los Espacios Naturales. Y es que, además, cómo señala PULIDO FERNANDEZ<sup>1267</sup> se recomienda promover formas alternativas de turismo y la diversificación de productos turísticos; mediante el concepto de la modernización ecológica.

RODILLA y VILLAPLANA<sup>1268</sup> afirman que el turismo, al igual que ocurre con otras muchas actividades humanas, mantiene estrechas relaciones de dependencia con el Medio Ambiente, puesto que obtiene de él una serie de recursos básicos sin los cuales no podría desarrollarse. Debido a la importancia de los recursos medioambientales dentro de la actividad turística, es necesario que el modelo de desarrollo sostenible incorpore a su vez componentes respetuosos

---

<sup>1264</sup> VACAS GUERRERO, T.: “Los espacios naturales protegidos como recurso turístico: metodología para el estudio del Parque Nacional de Sierra Nevada”, op.cit. pp. 57-84

<sup>1265</sup> En el mismo sentido, MUÑOZ FLORES, J.C.: “El turismo en los espacios naturales protegidos españoles, algo más que una moda reciente”, *Boletín de la A.G.E.*, núm. 46, 2008, pp. 291-304.

<sup>1266</sup> OMT, 2002.

<sup>1267</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J.I.: “Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces”. *Cuadernos de Turismo*, 2007 núm. 19, pp. 167-188.

<sup>1268</sup> RODILLA, M.; VILLAPLANA, J.: “Turismo y medio ambiente”. *Turismo en espacios naturales y rurales: II*, . Ed. Univ. Politécnica Valencia. 2002, pp. 7 y ss.

con el Medio Ambiente. Para FERREIRA FERNANDEZ y NOGUEIRA LÓPEZ<sup>1269</sup> el uso de los diferentes recursos ambientales se relaciona con la actividad turística, siendo importante la valoración de su efecto sobre dichos recursos.

Para ARIÑO ORTIZ y DE LA CUÉTARA MARTINEZ<sup>1270</sup> los problemas con relación a la protección jurídica de los Espacios Naturales radican en identificar los espacios dignos de protección, detectar la necesidad de algún tipo de medidas inmediatas a la identificación inicial, concordar todos los intereses en juego en el sistema definitivo de protección y establecer y mantener una ordenación racional del Espacio Natural Protegido.

En la actualidad, la conservación de la naturaleza se ha convertido en una preocupación de muchos sectores económicos y sociales. Esta inquietud se basa en el precedente de una explotación económica poco respetuosa con los recursos naturales, la desaparición de especies de flora y fauna y la degradación de Espacios Naturales. Por esto, se debe consolidar un sistema de conservación de los recursos naturales y preservar la riqueza paisajística del territorio, garantizando el desarrollo sostenible que no comprometa el bienestar y disfrute de las generaciones futuras. Por ello, uno de los propósitos de la regulación legal de los Espacios Naturales debería ser compatibilizar el aprovechamiento turístico y la preservación de estas áreas, siendo fundamental la integración de la protección del medio ambiente en la política turística.

En el mismo sentido, CAMPILLO i BESSES<sup>1271</sup> incide en la importancia de la conservación y preservación de los recursos naturales en ciertos espacios, puesto que el turismo es un importante sector económico y asienta su desarrollo directamente sobre el territorio y el uso de sus recursos naturales.

---

<sup>1269</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X. y NOGUEIRA LÓPEZ A.: “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible” *Documentación Administrativa* núm. 259-260, Enero-Agosto 2001, dedicado a *Administración pública y turismo*, pp. 251 y ss.

<sup>1270</sup> ARIÑO ORTIZ, G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M.: *La protección jurídica de los espacios naturales* /Serie: Monografías (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), Madrid: Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1982, pp.53 y ss.

<sup>1271</sup> CAMPILLO I BESSES, X.: “Conservación, ocio y desarrollo en los parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia, España)”, *REE* 1999, núm. 6, pp. 33 y ss.

Como un ejemplo de la compatibilización se encuentra el denominado *turismo activo* o *turismo de aventura*, destacando VERA REBOLLO et alter.<sup>1272</sup> en el concepto de *turismo activo* uno de los rasgos característicos de este turismo alternativo frente al turismo de masas, dentro del cual a su vez se incluirían el turismo cultural, verde, rural, urbano, deportivo, de aventura, de balnearios, etc.

### **I.1.3.1. DECLARACIÓN DE QUEBEC SOBRE EL ECOTURISMO DE 2002**

En el marco del Año Internacional del Ecoturismo, en 2002, y bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA y la Organización Mundial del Turismo (OMT), más de un millar de participantes de 132 países, procedentes de los sectores público, privado y no gubernamental, han asistido a la Cumbre Mundial del Ecoturismo, celebrada en la Ciudad de Quebec, Canadá, entre el 19 y el 22 de mayo de 2002, con el patrocinio de Tourisme Québec y de la Comisión Canadiense de Turismo.

La Cumbre de Quebec representó la culminación de 18 reuniones preparatorias celebradas en 2001 y 2002 y en las que participaron más de 3.000 representantes de gobiernos nacionales y locales, incluidas las administraciones de turismo, medio ambiente y otras esferas, empresas privadas dedicadas al ecoturismo y sus correspondientes asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y consultores, organizaciones intergubernamentales y comunidades indígenas y locales.<sup>1273</sup>

Los participantes de la Cumbre Mundial del Ecoturismo, formularon una serie de Recomendaciones que proponen a los gobiernos, al sector privado, a las organizaciones no

---

<sup>1272</sup> VERA REBOLLO, J. F.; BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J.: “Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico.” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 53, 2010, pp. 329-353.

<sup>1273</sup> El documento resultante tiene en cuenta los debates celebrados durante la Cumbre, siendo el resultado de un diálogo multisectorial, si bien no se trata de un documento negociado. Su principal objetivo es preparar un programa preliminar y una serie de recomendaciones para el desarrollo de actividades de ecoturismo en el contexto del desarrollo sostenible.



gubernamentales, a las asociaciones comunitarias, a las instituciones académicas e investigadoras, a las organizaciones intergubernamentales, a las instituciones financieras internacionales, a los organismos de asistencia para el desarrollo y a las comunidades indígenas y locales<sup>1274</sup>.

Dentro de las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) destaca la Recomendación 48. “que reconozca la necesidad de aplicar los principios del desarrollo sostenible al turismo y el papel ejemplar del ecoturismo en la generación de beneficios económicos, sociales y medioambientales”; y la recomendación 49. “que integre el papel del turismo, inclusive el ecoturismo, en los resultados previstos en la CMDS”.

Los participantes de la Cumbre Mundial del Ecoturismo, conscientes de las limitaciones de este proceso consultivo para incorporar las aportaciones de una gran variedad de agentes interesados en el ecoturismo, especialmente organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades locales e indígenas. Reconocen que el ecoturismo abraza los principios del turismo sostenible en relación con los impactos económicos, sociales y medioambientales del turismo.<sup>1275</sup>

Reconocen que el turismo tiene implicaciones sociales, económicas y medioambientales significativas y complejas, que pueden suponer tanto beneficios como costos para el medio ambiente y para las comunidades locales. Consideran el creciente interés de las personas por

---

<sup>1274</sup> Además de todas las referencias a las comunidades indígenas que figuran en los párrafos precedentes de esta Declaración, (en particular en los párrafos 5, 8, y 9 de la página 2; en los párrafos 1 y 2 de la página 3; en A 2 y 17; B 21 y 27; C 35; D 45), los participantes dirigieron a las propias comunidades indígenas las siguientes recomendaciones: 46. que definan y pongan en práctica, como parte de la visión de desarrollo de una comunidad, que puede incluir el ecoturismo, una estrategia para mejorar los beneficios colectivos de la comunidad derivados del desarrollo del ecoturismo y entre los que se cuentan el desarrollo del capital humano, físico, económico y social y el mejor acceso a la información técnica; 47. que fortalezcan, alimenten y promuevan la capacidad de la comunidad para mantener y utilizar las técnicas tradicionales, especialmente la artesanía de fabricación casera, la producción agrícola, la construcción tradicional y la configuración del paisaje, en las que los recursos naturales se utilizan de forma sostenible.

<sup>1275</sup> Se adhiere asimismo a los principios específicos siguientes, que lo diferencian del más amplio concepto de turismo sostenible: contribuye activamente a la conservación del patrimonio natural y cultural, incluye a las comunidades locales e indígenas en su planificación, desarrollo y explotación y contribuye a su bienestar, interpreta el patrimonio natural y cultural del destino para los visitantes, se presta mejor a los viajeros independientes, así como a los circuitos organizados para grupos de tamaño reducido.

viajar a zonas naturales, tanto en tierra como en mar. Reconocen que el ecoturismo ha liderado la introducción de prácticas de sostenibilidad en el sector turístico. Hacen hincapié en que el ecoturismo debería seguir contribuyendo a que el sector turístico en su conjunto sea más sostenible, incrementando los beneficios económicos y sociales para las comunidades anfitrionas, contribuyendo activamente a la conservación de los recursos naturales y a la integridad cultural de las comunidades anfitrionas e incrementando la sensibilización de los viajeros respecto a la conservación del patrimonio natural y cultural.<sup>1276</sup>

Afirman que las diferentes formas de turismo, especialmente el ecoturismo, si se gestionan de manera sostenible, pueden representar una valiosa oportunidad económica para las poblaciones locales e indígenas y sus culturas, así como para la conservación y la utilización sostenible de la naturaleza para las generaciones futuras. Asimismo, el ecoturismo puede ser una fuente primordial de ingresos para las zonas protegidas.

Hacen hincapié en que, al mismo tiempo, siempre que el turismo en zonas naturales y rurales no se planifica, desarrolla y gestiona debidamente, contribuye al deterioro del paisaje natural, constituye una amenaza para la vida silvestre y la biodiversidad, contribuye a la contaminación marina y costera, al empobrecimiento de la calidad del agua, a la pobreza, al desplazamiento de comunidades indígenas y locales y a la erosión de las tradiciones culturales.<sup>1277</sup>

---

<sup>1276</sup> Reconocen la diversidad cultural vinculada con numerosas zonas naturales, especialmente debido a la presencia histórica de comunidades locales e indígenas, algunas de las cuales han mantenido su saber-hacer, sus costumbres y prácticas tradicionales que, en muchos casos, han demostrado su sostenibilidad a lo largo de los siglos. Reiteran que está documentada en todo el mundo lo inadecuado de la financiación para la conservación y la gestión de zonas protegidas ricas en biodiversidad y cultura. Reconocen además que muchas de estas zonas son hogar de poblaciones que a menudo viven en la pobreza y con frecuencia padecen carencias en materia de asistencia sanitaria, sistemas educativos, comunicaciones y demás infraestructuras necesarias para tener una verdadera oportunidad de desarrollo.

<sup>1277</sup> Son conscientes de que el desarrollo del ecoturismo debe considerar y respetar los derechos en relación con la tierra y de propiedad y, donde sea reconocido, el derecho a la autodeterminación y soberanía cultural de las comunidades indígenas y locales, incluidos sus lugares protegidos, sensibles o sagrados, así como su saber-hacer tradicional. Subrayan que para obtener beneficios sociales, económicos y medioambientales equitativos del ecoturismo y otras formas de turismo en zonas naturales, y para minimizar o evitar su posible impacto negativo, son necesarios mecanismos de planificación participativa que permitan a las comunidades locales e indígenas, de forma transparente, definir y regular el uso de sus territorios a escala local, conservando el derecho a mantenerse al margen del desarrollo turístico. Entienden que las empresas pequeñas y las microempresas que persiguen objetivos sociales y medioambientales a menudo actúan en un clima de desarrollo que no ofrece al ecoturismo un apoyo adecuado en cuestiones de financiación y marketing.

Además, reconocen que los visitantes tienen una responsabilidad con la sostenibilidad del destino y el medio ambiente mundial en la elección de sus viajes, en sus comportamientos y en sus actividades y, por lo tanto, la importancia de explicar con precisión a los visitantes las cualidades y aspectos sensibles de los destinos.

Los asistentes a la Cumbre reconocen la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) en Johannesburgo en agosto y septiembre de 2002 como el evento que sienta las bases de una política internacional para los próximos diez años y, siendo su sostenibilidad un aspecto prioritario en la CMDS, por su contribución al alivio de la pobreza y a la protección del medio ambiente en ecosistemas amenazados.<sup>1278</sup>

### **I.1.3.2. LA CARTA EUROPEA DEL TURISMO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (CETS), INSTRUMENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO.**

La Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos (CETS) se inscribe en las prioridades mundiales y europeas expresadas por las recomendaciones de la Agenda 21, adoptadas en la Cumbre de la Tierra en Río en 1992 y por el sexto Programa de acciones comunitarias para el desarrollo sostenible. Según MELGOSA<sup>1279</sup> los organismos internacionales y la propia industria del turismo comienzan a comprender que la protección de los recursos naturales debe ser un objetivo de su política empresarial y, paralelamente, se descubre en la naturaleza un campo para el desarrollo de nuevas actividades turísticas.<sup>1280</sup>

---

<sup>1278</sup> Los participantes piden, por tanto, a las Naciones Unidas, a sus organizaciones y a los Estados Miembros representados en esta Cumbre que difundan la siguiente Declaración y los demás resultados de esta Cumbre Mundial del Ecoturismo en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

<sup>1279</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico”, *X Jornadas de Medio Ambiente* Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2006, pp.4 y ss.

<sup>1280</sup> ALENZA GARCÍA, J.F.: “Turismo y derecho ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales” *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, 2000, págs. 227-260.

La Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Protegidos (CETS), fue redactada con un afán de recoger la voluntad de las instituciones encargadas de la gestión y de los profesionales del turismo, de favorecer un turismo que cumpla los principios de desarrollo sostenible.<sup>1281</sup> La Carta constituye una de las prioridades del programa de acciones “Parques para la vida” elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1994.

La Carta se inscribe en las prioridades mundiales y europeas expresadas por las recomendaciones de la Agenda 21, adoptadas en la Cumbre de Río y en el quinto Programa de acciones comunitarias para el desarrollo sostenible. Se trata de una continuación de la reflexión, iniciada en 1991 por la Federación EUROPARC<sup>1282</sup>, y constituye una de las prioridades del programa de acciones “Parques para la vida” de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). La adhesión a la Carta significa adoptar un método de trabajo basado en el principio de colaboración, que se traduce en una contractualización intensa entre la

---

<sup>1281</sup> No hay que confundir con la *Carta de Turismo Sostenible* adoptada en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible 1995, celebrada en Lanzarote, los días 27 y 28 de abril. La Carta de Lanzarote formula los siguientes principios: Primero, el desarrollo turístico deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales. Segundo, el turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano. Tercero, el reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales, y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados. Cuarto, la contribución activa del turismo al desarrollo sostenible implica la participación de todos los actores implicados en el proceso y a todos los niveles: local, regional, nacional e internacional. Quinto, la conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural representan un auténtico reto cultural, tecnológico y profesional. Sexto, la calidad debería ser objetivo prioritario. Séptimo, el turismo debe mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento sociocultural de cada destino. Octavo, la planificación integrada del turismo debe ser elaborada por los gobiernos y autoridades competentes con la participación de ONGs y comunidades locales. Noveno, es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística. Décimo, la promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo. Onceavo, las zonas más vulnerables ambiental y culturalmente y las hoy más degradadas recibirán ayuda financiera y técnica. Doceavo, la promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo. Treceavo, una política turística de carácter sostenible requiere sistemas de gestión y estudios de viabilidad que permitan la transformación del sector. Catorceavo, se prestará atención especial al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas. Quinceavo, es fundamental que se adopten y pongan en práctica códigos de conducta.

<sup>1282</sup> Publicado por primera vez en 1993, reeditado en 2001, por la Federación EUROPARC, Grafenau, Alemania. La Federación EUROPARC, es una organización formada por instituciones gestoras de espacios protegidos de Europa, y ha sido elaborada por un grupo constituido por representantes europeos de los espacios protegidos, del sector turístico y de sus colaboradores, bajo el patrocinio de EUROPARC.

institución encargada de la gestión del Espacio Protegido, los empresarios turísticos, los touroperadores y el resto de actores locales. a.- Para el espacio protegido el turismo ofrece un medio privilegiado para sensibilizar al gran público sobre el respeto al medio ambiente. Asimismo, presenta un fuerte potencial de apoyo a las actividades económicas tradicionales y a la mejora de la calidad de vida. Adherirse a la carta puede suponer una serie de ventajas para el espacio protegido: 1) Ser distinguido en Europa como territorio de excelencia en materia de turismo sostenible, 2) Implicar más a los profesionales del turismo sostenible en su política; 3) Reforzar su acción de sensibilización de los visitantes, 4) Favorecer un desarrollo socioeconómico respetuoso con el medio ambiente; 5) Desarrollar productos turísticos de calidad y respetuosos con el medio, 6) Reforzar su credibilidad ante la opinión pública y ante los que les financian. b.- Para las empresas turísticas situadas en los espacios protegidos puede suponer una serie de ventajas, teniendo en cuenta la mayor sensibilidad de los consumidores europeos hacia un medio ambiente de calidad. <sup>1283</sup>

De esta manera confirman su voluntad de promover una nueva forma de viajar y de descubrir entornos naturales, su flora y fauna. Dichos viajes, limitados voluntariamente a grupos de 12 a 15 personas, dan prioridad a encuentros con la población local de los lugares visitados. La firma de la Carta puede aportar a la empresa organizadora: 1) Un reconocimiento europeo, 2) Acceso a clientes sensibilizados con el medio ambiente, 3) La posibilidad de constituir una asociación comercial con empresas de otros países europeos, 4) Intervención de actores locales en sus viajes, 5) Participación en grupos reducidos acompañados por guías cualificados, etc.

El estudio cifraba, en al menos, 30 millones de visitas/año en los parques españoles, y unas previsiones de seguir creciendo a un ritmo de un 4.5 % anual. Pero a este respecto, estima que el “control y seguimiento de estas visitas es fundamental para evitar su masificación, que repercutiría negativamente tanto en la propia experiencia recreativa del visitante con en los

---

<sup>1283</sup> La Carta permite a la empresa firmante: 1) Ser reconocida a nivel europeo, 2) Desarrollar nuevas oportunidades comerciales mediante el acceso a nuevos clientes atraídos por los espacios protegidos. A veces se podrá crear una oferta fuera de temporada, 3) Reforzar la calidad de su oferta turística mediante una mejor organización del turismo en el conjunto del territorio y una mejor información sobre el espacio protegido, 4) Racionalizar los gastos mediante el asesoramiento y ayuda para adoptar los métodos de gestión medioambiental. c.- Para las empresas que organizan viajes a espacios protegidos.- Cada vez son más las agencias de viajes que proponen circuitos de descubrimiento de espacios protegidos.

valores naturales del espacio”. En uno de los apartados se deja constancia de la importancia que tiene el turismo para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del parque.

Es un dato significativo la gran cantidad de alojamientos turísticos que se han generado en torno a los espacios naturales: 75.000 plazas hoteleras en municipios que aportan territorio a algún parque (según datos disponibles de 37 parques para 1996), 28.000 plazas de camping (según datos de 16 parques en 1997); y un gran número de alojamientos rurales.<sup>1284</sup>

El instrumento para la sostenibilidad del turismo en los Espacios Naturales Protegidos es la Carta Europea del Turismo Sostenible (CETS)<sup>1285</sup>, iniciativa de la Federación EUROPARC, Federación de los Parques Nacionales y Naturales de Europa, que tiene como objetivo global promover el turismo sostenible en las áreas protegidas europeas.<sup>1286</sup>

Como afirma la Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios Protegidos el término “turismo sostenible” se entiende integrado en el concepto más amplio, del “desarrollo sostenible” al favorecer un turismo que cumpla los principios de desarrollo sostenible.<sup>1287</sup> La Carta se inscribe en las prioridades mundiales y europeas expresadas por las recomendaciones de la Agenda 21, adoptadas en la Cumbre de Río y en el Sexto Programa de Acciones

---

<sup>1284</sup> Sobre los Espacios Naturales Protegidos en España, pueden consultarse las monografías editadas por EUROPARCEspaña (Sección del Estado español de la Federación de Parques Nacionales y Nacionales de Europa): “Plan de acción para los espacios naturales del Estado español” (2002) y “Alcanzar la eficacia en la gestión de los espacios naturales protegidos” (Actas del X Congreso de EUROPARC-España. Cuenca, del 9 al 13 de junio de 2004), 2005.

<sup>1285</sup> La Carta es un compromiso voluntario entre EUROPARC y, respectivamente, los gestores del área protegida (en la primera etapa de la Carta, renovable cada 5 años), las empresas turísticas del área (en la segunda etapa, renovable cada 3 años) y los operadores turísticos y agencias de viaje que operan en el Espacios Naturales Protegidos.

<sup>1286</sup> Esta carta ha sido elaborada por un grupo constituido de representantes europeos de los espacios protegidos, del sector del turismo. La primera reflexión se realizó en 1991 por la Federación Europarc que elaboró la publicación del informe “Loving Them to death ?” a partir de las prioridades del programa de acción “Des Parcs pour la vie” de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), conteniendo los principios anunciados por la Carta mundial del turismo sostenible elaborada en Lanzarote en 1995. Véase el texto oficial en español en: [www.europarc-es.org](http://www.europarc-es.org). Federación Europarc, con sede en Kröllstraße 5, D-94481 Grafenau, Bundesrepublik Deutschland.

<sup>1287</sup> TROUWBORST, A.: “La Adaptación de la flora y fauna al cambio climático en un paisaje fragmentado y el Derecho europeo sobre la conservación de la naturaleza”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 2, núm. 2, 2011, pp. 18 y ss.

Comunitarias para el Desarrollo Sostenible. Según MELGOSA ARCOS<sup>1288</sup> se trata de un texto elaborado por representantes europeos de los espacios protegidos y los empresarios turísticos en 1997, para la Europarc Federation (Federación Europea de espacios protegidos), con el apoyo financiero de la UE a través del LIFE (instrumento financiero para el medio ambiente).

Es una propuesta para avanzar en los principios del turismo sostenible en los espacios naturales protegidos, que establece cómo se pueden aplicar aquellos en el territorio, determinando las exigencias que debe cumplir cada actor implicado (gestores del espacio y empresarios de turismo) para que el espacio protegido sea distinguido como “destino de turismo sostenible.”<sup>1289</sup> Es una marca europea de excelencia en desarrollo turístico sostenible otorgada por la Federation Europarc, cuyos miembros son todas las Administraciones públicas europeas con competencias en la gestión de espacios protegidos (Europarc- España, 2007).<sup>1290</sup>

El texto de la Carta obliga al espacio protegido que voluntariamente quiera adherirse, a desarrollar un proceso participado de programación de acciones para alcanzar la sostenibilidad del turismo en el interior y el entorno del espacio protegido. Esto debe hacerse a través de un plan de acción que cada espacio protegido diseñe y cumpla en 5 años, respondiendo así a las necesidades del territorio protegido con respecto a la meta de un desarrollo turístico sostenible.

Como señala BLANCO PORTILLO<sup>1291</sup> la primera fase de la CETS corresponde al proceso que los gestores del espacio protegido deben realizar para obtener la Carta e implantar un plan de acción en su territorio dirigido a favorecer el turismo sostenible. El espacio protegido redacta su dossier de candidatura a la CETS que incluye un diagnóstico de la situación del parque como destino con respecto a la sostenibilidad del turismo, y el correspondiente plan de acción con

---

<sup>1288</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Integración del Medio Ambiente en el sector turístico” AA.VV.: *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, Coed.: Consejería de Medio Ambiente/ Revista de Estudios Locales (CUNAL), 2001, pp. 140-141.

<sup>1289</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “Productos de ecoturismo en parques naturales acreditados con la Carta Europea de Turismo Sostenible”, *Estudios turísticos*, núm. 169-170. Ejemplar dedicado a: Turismo de Naturaleza, 2006, pp. 113-144.

<sup>1290</sup> GÓMEZ-LIMÓN, J.; MÚGICA DE LA GUERRA, M.: “Estrategias sostenibles en los destinos naturales: La implantación de la Carta Europea de Turismo Sostenible en espacios naturales protegidos”, *Estudios turísticos*, núm. 172, 2007, pp 233-240.

<sup>1291</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “El club de producto ecoturismo en España: un método para su configuración y evaluación”. *Estudios Turísticos*, núm. 187, 2011, pp. 71 y ss.

proyectos concretos para mejorar el turismo. Luego es enviado a Europarc Federation que lo evalúa con su equipo de auditores externos, y una vez obtenida se dispone de 5 años para ejecutar las acciones contenidas en el plan de acción, renovando el distintivo a los cinco años.

La segunda fase de la CETS consiste en el trabajo con los empresarios para crear una oferta específica adaptada al modelo de uso público del Espacios Naturales Protegidos. La administración ambiental debe establecer vínculos con las empresas de turismo ubicadas en el territorio acreditado y entre ambas partes alcanzar un desarrollo turístico sostenible. Los espacios acreditados con la CETS deben crear una oferta turística afín y específica de la Carta con los empresarios que voluntariamente participen, y sensibilizar a éstos sobre la importancia de lograr la sostenibilidad del turismo en el área protegida y su entorno. Para cumplir estas exigencias, las administraciones ambientales necesitan a las administraciones turísticas. La tercera fase de la CETS aún no ha sido diseñada por la Federación Europarc y va dirigida a los operadores turísticos.<sup>1292</sup>

En la implantación de la primera fase de la CETS se produce una mejora de equipamientos y servicios de ecoturismo. La CETS está extendida en Europa como herramienta de trabajo de la administración ambiental, destacando España por el número de Espacios Naturales Protegidos y la implicación de la administración turística. El número de Espacios Naturales Protegidos acreditados con la CETS en Europa es de 77, en los nueve países que los contemplan, siendo España, Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, Finlandia, Portugal, Holanda y Noruega.

### **I.1.3.3. LAS CERTIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS ESPACIOS NATURALES**

Los Espacios Naturales Protegidos son además de un recurso turístico, una herramienta de las Administraciones Públicas para aplicar políticas de conservación de la diversidad biológica. A mediados de los años 90, atendiendo a la solicitud de las diversas Asociaciones y Federaciones

---

<sup>1292</sup> <http://www.redeuroparc.org/cartaeuropeaturismosostenible.jsp>



empresariales turísticas, la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo impulsó y puso en marcha el programa de actuaciones Sistema de Calidad Turística Española (SCTE).<sup>1293</sup>

El Ministerio de Economía, a través de la Secretaría General de Turismo, y a petición de EUROPARC-España, ha llevado a cabo el diseño y la implantación piloto de un Sistema de Calidad específico para los Espacios Naturales Protegidos. Este Sistema de Calidad tiene relación a las actividades, servicios y equipamientos de uso público que ofrece el Espacio Protegido, tanto directamente como a través de entidades concesionarias. Para TURESPAÑA, los espacios naturales acreditados con la Carta Europea de Espacios Naturales Protegidos (CETS ) son los destinos turísticos en los que existe ya una garantía de éxito para cumplir dos funciones básicas exigidas por la propia Carta: ayudar a las empresas turísticas a crear productos turísticos y asistirles para que éstos sean más sostenibles.<sup>1294</sup>

En 2007 la Subdirección General de Calidad e Innovación Turística diseñó, junto con Europarc-España, el Sistema español para la adhesión de las empresas turísticas a la CETS o segunda fase

---

<sup>1293</sup> Este programa tiene como objetivos el apoyo a la implantación de la Marca Calidad Turística Española, certificación expedida por el Instituto para la Calidad Turística Española y además la prestación de asistencia técnica necesaria para dotar a las empresas turísticas y a las administraciones públicas que gestionan los destinos de las técnicas y herramientas de gestión para la mejora continua de la calidad de sus servicios y productos.

<sup>1294</sup> Véase I.1.2. de este mismo capítulo, Carta europea del turismo sostenible en los espacios naturales protegidos -CETS. Listado de ENP : Parque Natural Fragas do Eume (2012), Parque Natural Sierra Espuña (2012) , Parque Natural de Sant Llorenç del Munt i L'Obac (2011) , Parque Natural de Redes (2011), Parque Natural Montseny (2011) , Parque Natural Monfrague (2011) , Paraje Natural Marismas del Odiel (2011) , Parque Natural Sierra de Hornachuelos (2011) , Parque Natural de las Sierras de Tejada, Almirajara y Alhama (2010), Parque Natural Bahía de Cádiz (2010), Parque Natural del Alto Tajo (2009) , Parque Nacional de Cabañeros (2009), Reserva Natural Valle de Iruelas (2009), Parque Regional Sierra de Gredos (2009), Parque Natural Hoces del Río Riaza (2009), Monumento Natural Ojo Guareña (2009) , Parque Natural Sierra de Andújar (2009) , Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés (2008) , Parque Nacional Garajonay (2008), Parque Natural del Estrecho (2008) , Parque Natural Las Batuecas - Sierra de Francia (2008), Parque Natural de las Sierras Subbéticas (2008), Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (2008), Parque Natural de Somiedo (2007), Parque Natural del Delta del Ebro (2007), Parque Natural de la Breña y Marismas de Barbate (2007), Parque Natural Sierra de las Nieves (2007), Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (2007), Parque Natural Sierra Mágina (2007) , Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro (2007) , Parque Natural Sierra María-Los Vélez (2007) , Espacio Natural Doñana (2006), Parque Natural y Nacional de Sierra Nevada (2004), Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche (2004), Parque Natural de la Sierra de Grazalema (2004), Parque Natural de los Alcornocales (2004), Parque Natural de Cazorla, Segura y las Villas (2004) , Parque Natural de la Zona Volcanica de la Garrotxa (2001).

de la CETS. En su diseño también intervinieron las administraciones turísticas de las CC.AA. con parques acreditados<sup>1295</sup>

También Francia y Reino Unido han desarrollado la segunda fase de la CETS y tienen empresas turísticas adheridas. Según BLANCO PORTILLO<sup>1296</sup>, la adhesión de las empresas turísticas a la CETS se debe a que es la base para crear un ecoturismo diferenciado. En España, las administraciones ambientales son las responsables de adherir el Espacios Naturales Protegidos a la CETS. El primer espacio natural protegido en conseguirlo fue el Parque Natural de la Zona Volcánica de La Garrotxa en 2001. Entre 2003 y 2007 el número de Espacios Naturales Protegidos con CETS ha crecido gracias a los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía, los cuales financiaron las candidaturas con un proyecto de cooperación de la iniciativa comunitaria LEADER. En España hay unos 37 espacios protegidos acreditados con la CETS en siete CC.AA. (Andalucía, Asturias, Cataluña, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia), y algunos parques ya lo han renovado.

El sistema sirve para avalar el compromiso voluntario adquirido por las empresas turísticas ubicadas en los espacios protegidos acreditados con la CETS, contribuyendo a mejorar la relación de las empresas con los gestores del espacio protegido donde se encuentran. Cada empresa turística debe elaborar un programa de actuaciones que cumpla con las exigencias de la CETS, disponiendo de un plan de mejoras de su negocio con el fin de hacerlo más sostenible.<sup>1297</sup>

No se trata de un sistema de certificación normalizado tipo Q, EMAS, ISO, sino que integra todos los sellos de calidad, sistemas de gestión ambiental y ecoetiquetas reconocidas ya

---

<sup>1295</sup> En 2006 la Subdirección General de Calidad e Innovación Turística puso en marcha un proceso piloto de creación de productos de ecoturismo en los 15 espacios acreditados, que ayudó a las empresas de estos espacios a diseñar paquetes de ecoturismo. El sistema español de adhesión de empresas turísticas a la CETS fue aprobado por Europarc-España en su Consejo y por su Asamblea General de miembros en diciembre de 2007, y por la Federation Europarc en marzo de 2008.

<sup>1296</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso”. *Estudios Turísticos*, núm. 169-170, 2006, pp. 7-38.

<sup>1297</sup> El sistema se basa en los principios de la CETS y es un acuerdo voluntario entre el gestor del parque acreditado y cada empresario, con un contenido sólido, fiable, que permite la trazabilidad y el seguimiento por cada espacio acreditado y por la administración turística.

existentes, tanto a nivel estatal como autonómico.<sup>1298</sup> Cada empresa debe diseñar y ejecutar un conjunto de medidas decididas por ella misma, de entre un abanico de acciones comunes definidas en el sistema para conseguir la sostenibilidad de su negocio. BLANCO PORTILLO<sup>1299</sup> clasifica las acciones o medidas, o “buenas prácticas” a implantar en tres tipos o bloques.

La implantación del sistema consiste en una formación específica colectiva e individualizada a las empresas para ayudarlas a adoptar las buenas prácticas. Durante el proceso de implantación, la empresa debe demostrar que ya ha adoptado un conjunto de buenas prácticas o medidas que el sistema considera obligatorias antes de solicitar la adhesión.<sup>1300</sup>

A diferencia de otros sistemas o certificaciones de sostenibilidad, el valor añadido de la Carta CETS obliga al espacio natural protegido a realizar actuaciones que beneficien a las empresas adheridas, tales como formación, facilitar materiales informativos del Espacios Naturales Protegidos y promoción.<sup>1301</sup>

También, a petición de EUROPARC-España, y por iniciativa de la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Economía, se desarrolla un sistema de calidad específico para áreas protegidas mediante la Q de calidad del uso público en los Espacios Naturales Protegidos. Se

---

<sup>1298</sup> Va dirigido a las empresas turísticas de alojamiento, restauración y actividades complementarias (turismo activo, turismo de naturaleza, empresas de transportes de turistas tipo taxis o microbuses), por tanto, micropymes ubicadas en los ámbitos de aplicación de los espacios acreditados con la Carta Europea CETS. No obstante, el sistema permite que en el futuro puedan acreditarse otro tipo de empresas turísticas, considerando la casuística de cada espacio protegido acreditado.

<sup>1299</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “El club de producto ecoturismo en España: un método para su configuración y evaluación”. *Estudios Turísticos*, núm. 187, 2011, pp.76-77. En un primer Bloque se trata de estrechar su colaboración con el Espacios Naturales Protegidos y ajustar cada vez más la oferta privada al modelo de uso público del Espacios Naturales Protegidos, mejorando la calidad. En el segundo Bloque, se pretende mejorar la sostenibilidad del negocio mediante medidas de eficiencia energética, ahorro materias primas, política de residuos, etc. En un tercer Bloque se pretende contribuir al desarrollo local, a través de una política de responsabilidad social, compra de productos locales, y donativos a ONG.

<sup>1300</sup> Además, cada empresa debe decidir un mínimo de tres actuaciones en cada bloque, que no haya desarrollado hasta el momento y que se compromete a implantar durante los próximos tres años (plazo de vigencia de su acreditación).

<sup>1301</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “Productos de ecoturismo en parques naturales acreditados con la carta europea de turismo sostenible: un proceso de cooperación institucional con los empresarios” *Estudios Turísticos*, núm. 169-170, 2006, pp. 113-144.

adapta a los Espacios Naturales Protegidos el Sistema de Calidad Turística Española, siendo el Instituto para la Calidad Turística Española el encargado de la certificación.<sup>1302</sup> Por otro lado, se encuentra la certificación con la norma ISO14.001 de los parques naturales andaluces.<sup>1303</sup>

En Francia, además existe la marca *Parques Naturales de Francia* desde 1990. En ese año el ministerio de Medio ambiente confía la gestión exclusiva a la Federación de Parques naturales de Francia. Mediante contrato firmado el 25 de febrero de 1991 se han oficializado los parques naturales nacionales y regionales como soporte de productos turísticos, lo que demuestra la importancia de proteger la naturaleza para el desarrollo del turismo francés.

La Federación de Parques Naturales otorga la marca, tras un informe favorable de la Comisión de atribución de marca, en una especie de subcontrata de licencia con los productores de productos turísticos.<sup>1304</sup> Los productos no pueden beneficiarse de la marca sin responder a las modalidades y criterios de acuerdo determinados por el cuaderno de cargos adoptado por el Ministerio del Medio ambiente.<sup>1305</sup>

## **I.2. LOS RECUROS TURISTICOS NATURALES EN LAS LEGISLACIONES AUTONOMICAS DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURISTICOS**

Como recoge MILLAN ESCRICHE<sup>1306</sup>, el nuevo papel de los Espacios Naturales Protegidos como destinos turísticos comporta mayores necesidades de conservación. Los gestores de las

---

<sup>1302</sup> Este programa se ha extendido a varios sectores turísticos: alojamientos, agencias de viajes, restaurantes, campamentos, estaciones de esquí y de montaña, alojamientos de turismo rural y áreas protegidas, únicamente para las actividades, servicios y equipamientos de uso público que ofrecen éstas, tanto directamente como a través de concesionarios. Hasta octubre de 2007 había 2.151 establecimientos certificados con el sello Q de calidad turística ( <http://www.calidadturistica.es/index.aspx> ). Dieciséis de ellos correspondían a áreas protegidas.

<sup>1303</sup> VÉASE ROJAS MARTINEZ-PARETS, F.: *Formulas alternativas de protección y gestión de los espacios naturales*, 1. ed., Thomson Aranzadi, Cizur Menor Navarra, 2006.

<sup>1304</sup> En una primera fase, recibieron el label doce productos, y posteriormente, lo han recibido otros 32. Estos productos son comercializados por la Agencia de *Clé*, bajo el nombre de *Voyages au naturel*.

<sup>1305</sup> El contenido del cuaderno de cargos está publicado por la GOT núm. 1032 de 11 de marzo de 1991.

<sup>1306</sup> MILLÁN ESCRICHE, M.: "Interrelación entre la actividad turística y los espacios naturales protegidos." *Cuadernos de Turismo*, 2001, núm. 7, pp. 93-110.

áreas protegidas deben adoptar medidas “extraordinarias” para ordenar y controlar el uso público, y para no poner en peligro la conservación de los espacios protegidos.

En el caso del Archipiélago Canario<sup>1307</sup>, se vincula estrechamente la ordenación general a la ordenación del sector turístico, de ahí que a las directrices generales se sumen las de ordenación del turismo de Canarias.

Las actividades turísticas en los espacios rurales y naturales se defienden si a través de las mismas se mantiene o se mejora la biodiversidad existente a largo plazo.<sup>1308</sup> En Canarias<sup>1309</sup> abundan las infraestructuras y los servicios de atención a los visitantes: puntos de información, aulas de naturaleza, jardines botánicos, museos, itinerarios, áreas recreativas, etc. En la Exposición de Motivos habla de incidir en el medio ambiente, en cuanto constituye el entorno natural donde el turismo se desarrolla, exigiendo como deber general de toda actividad turística su salvaguarda. Por ello, en el art 1.2 f ) de la ley de ordenación del turismo de Canarias 7/1995, de 6 de abril se refiere a la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos. Curiosamente, de igual forma que el art. 4.7 de la Ley castellano- manchega de ordenación del turismo 8/1999, de 26 de mayo, al señalar como objetivo el reservar los recursos turísticos, evitando su destrucción o deterioro y procurando su correcto aprovechamiento, con respecto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 13 / 2002 de 21 de junio, catalana de ordenación del turismo, conceptúa como recurso turístico esencial el conjunto de los bienes culturales, los

---

<sup>1307</sup> PARREÑO CASTELLANO, J.M<sup>a</sup>.; DÍAZ HERNÁNDEZ, R.: “La ordenación territorial y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)”. *Cuadernos Geográficos*, 2010, vol.núm. 47, pp. 429-451.

<sup>1308</sup> CAMBRÍLS, J. C.: “La planificación turística en espacios naturales y rurales”. *Turismo en espacios Naturales y Rurales II*, Coord. M<sup>a</sup> José VIÑALS, 2002, pp. 97-116.

<sup>1309</sup> DÓNIZ PÁEZ, F. J.: “Turismo en espacios naturales protegidos en Canarias: el Parque Nacional de las Cañadas del Teide (Tenerife, España), durante el período 2000-2008”, *Estudios Turísticos*, núm. 183, 2010, pp. 91-103.

espacios de interés natural, los centros recreativos turísticos, el conjunto del litoral, y el dominio esquiabile.

En el mismo sentido, el art 3.4 de la derogada Ley extremeña de ordenación del turismo 2/1997, de 20 de marzo. En la actual Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura hay una referencia al fomento, en el Artículo 22. 1. La Junta de Extremadura impulsará el turismo como medio de desarrollo de los valores propios de la cultura

y de la identidad extremeñas, mediante la puesta en valor del patrimonio turístico regional, con la revitalización de las costumbres, fiestas, tradiciones populares y demás recursos turísticos, la restauración del patrimonio histórico, artístico y cultural y la preservación y potenciación del medio natural.

En Navarra, en el art. 35 y 37. En el Artículo 37 de la Ley Foral de ordenación del turismo 7/2003 de 14 de febrero habla de los recursos turísticos naturales, estableciendo que, sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos de la Administración Foral y de la necesaria coordinación con los mismos, el Departamento competente en materia de turismo promoverá los recursos turísticos naturales bajo los criterios de respeto del medio natural y sostenibilidad.<sup>1310</sup>

También se recoge en el art. 3.4 de la ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo 6/1994 de 16 de marzo, estableciendo que entre sus fines se encuentra la preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, con respecto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales.

---

<sup>1310</sup> Art.37.2. La Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales actuarán de manera coordinada a fin de ofrecer los recursos turísticos naturales en condiciones de uso racional y bajo unos mismos principios que permitan, junto al uso turístico, el pleno respeto del medio natural. 3. Sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos de la Administración Foral de Navarra y de la necesaria coordinación con los mismos, el departamento competente en materia de turismo, elaborará un programa de señalización informativa homogéneo, que fomente el uso racional de los recursos y servicios turísticos, con criterio de claridad, rigor informativo y respeto al entorno.

Como subraya DELGADO VIÑAS<sup>1311</sup>, en la Exposición de motivos de la ley refiere como objetivos fundamentales la ordenación del sector “respetuosa con el excepcional entorno natural en que en buena parte se presta”, además de la marca e imagen turística de Cantabria, la participación de los distintos subsectores y entidades de la actividad económica y social en la planificación y ejecución de la política turística, la potenciación de la Comunidad Autónoma de Cantabria como destino turístico y la concienciación sobre los beneficios que el turismo representa para el trabajo y la economía de la Comunidad Autónoma. En el El Título IV se regula la calidad turística, su fomento y protección, la información turística, entendida de manera

especial en lo referente a la consecución de una industria turística respetuosa con el medio natural.<sup>1312</sup>

En Valencia<sup>1313</sup> en la Exposición de Motivos de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Turismo de la Comunidad Valenciana se habla de seguir evolucionando de forma correcta “tratando de consolidar sus destinos tradicionales y propiciando el desarrollo dinámico y diversificado de nuevos productos turísticos acordes con la preservación y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente y de las exigencias de la demanda, que hoy en día requieren especialmente la protección del espacio natural y cultural.” Dentro de las bases para el municipio turístico, en el art. 30 c) se establece que se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.

---

<sup>1311</sup> DELGADO VIÑAS, C.: “Protección y ordenación del medio natural en Cantabria. Normativa, instrumentos y conflictos territoriales”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 60, 2012, pp. 115-140.

<sup>1312</sup> Según el Artículo 25 constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas. En el desarrollo de los recursos turísticos, está presente el respeto al medio natural, como establece el art. 26, fomentándose la utilización equilibrada y sostenible del recurso turístico natural en relación con la prestación o la utilización de los servicios turísticos ( art. 27.c)

<sup>1313</sup> CAPDEPÓN FRÍAS, M.: “Desarrollo de la potencialidad turística del Parque Natural de las Salinas de Santa Pola (Alicante), 2010, pp. 453-473.

### **I.3. EL CONCEPTO DE BIODIVERSIDAD EN LA LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD.**

En virtud de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas puedan adoptar medidas adicionales de protección, el Estado aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.<sup>1314</sup>

Esta Ley 42/2007 establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo.<sup>1315</sup>

El origen de esta ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se encuentra en que en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Protección de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que se consideró válida para transponer al Derecho interno la Directiva Habitats. Esta Ley 4/1989, sin solapar las figuras creadas desde el Derecho Comunitario, zonificó el territorio desde el punto de vista ambiental, en cuatro categorías diferentes: Parque, Reservas naturales, Monumentos naturales y Monumentos naturales.<sup>1316</sup>

---

<sup>1314</sup> Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

<sup>1315</sup> En el artículo 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con relación a la función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad se afirma que “1. El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico. 2. Las actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados. 3. En la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos y las especies amenazadas se fomentarán los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales.”

<sup>1316</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “La Ley de Conservación de 1989 y la continuidad de sus planteamientos en la Ley del Patrimonio Natural de 2007”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 307, Ejemplar dedicado a: Patrimonio natural y biodiversidad, 2010, pp. 3-9.



La Diversidad Biológica es un concepto difundido desde la Cumbre de Río en junio de 1992, que habitualmente se confunde con la naturaleza y el medio ambiente en general, siendo, no obstante, un concepto más complejo. La promoción de la biodiversidad y su mantenimiento ha de entenderse como una empresa de conjunto. Este enfoque ha estado precedido por la regulación de la protección de espacios y especies singulares.<sup>1317</sup> Como ya sostenía el profesor MARTÍN MATEO,<sup>1318</sup> tanto la promoción como el mantenimiento de la Biodiversidad deberían quedar integrados en una estrategia general. Según GARCÍA SAURA<sup>1319</sup>, “la diversidad biológica se refiere a todas las variedades y formas de vida, distinguiéndose tres niveles: la diversidad de ecosistemas, de especies y de genes. Si diversidad biológica designase simplemente todas las formas de vida sería sinónimo de *Biosfera* pero, la diversidad biológica, se trata de una reserva genética que le permite evolucionar y adaptarse continuamente, siendo una de las propiedades de la materia viva”.

El concepto de Diversidad Biológica surge en el seno de la IUCN<sup>1320</sup>, dónde se propuso la idea de una Convención Mundial sobre la Preservación de la Diversidad Biológica, y como respuesta, se creó el grupo de trabajo del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA), dónde se convocó un grupo de trabajo *ad hoc* de expertos sobre la diversidad biológica en noviembre de 1988, y en mayo de 1989 se creó un grupo de expertos jurídicos para la redacción del documento.<sup>1321</sup>

Como resultado, se aprueba la Declaración de la Convención Mundial sobre la Preservación de la Diversidad Biológica de 1992, en cuyo art. 2 se define la Diversidad Biológica como “la

---

<sup>1317</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F.: “La protección de espacios naturales y la Ley 42/2007”. *Noticias de la Unión Europea*, Núm. 307, Ejemplar dedicado a: Patrimonio natural y biodiversidad, 2010, pp. 17-26.

<sup>1318</sup> MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de derecho ambiental*, Vol. III, Editorial Trivium, 1991, pp. 41 y ss.

<sup>1319</sup> GARCÍA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo. Análisis del régimen jurídico medioambiental de la legislación turística española*. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante. Tesis doctoral de la Universitat d'Alacant, 2006, pp. 471 y ss.

<sup>1320</sup> La *Union for Conservation of Nature* (IUCN) nació en octubre de 1948. Fue llamada en su origen como “*Union for the Protection of Nature*” nombre que duró hasta el año 1956. Es la mas grande asociación que trabaja para la conservación, se encuentra formada por 82 Países y mas de 800 organizaciones no gubernamentales y más de 10000 científicos expertos de 181 países. [www.iucn.org](http://www.iucn.org)

<sup>1321</sup> Sin embargo, el Convenio sobre la Diversidad Biologica (CDB) no estuvo listo para la firma hasta el 5 de junio de 1992, en la Cumbre de la tierra celebrada en Rio de Janeiro, y entó en vigor el 29 de diciembre de 1993.

variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidas entre otros cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de que forman parte: comprende la diversidad dentro de cada especie entre las especies y los ecosistemas". Por tanto, el medio, la Biodiversidad, se convierte en recurso turístico, reconociéndose la existencia de una vinculación entre política turística y medioambiental, siendo reclamada la preservación del medio ambiente en los territorios con potencialidad turística.

En todos los países de América Latina y el Caribe, España y Portugal se ha analizado el concepto de Biodiversidad al hilo del desarrollo sostenible.<sup>1322</sup> Y en el ámbito de la Unión Europea, a fin de garantizar la Biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna en el territorio europeo, se han aprobado sendas Directivas y Decisiones sobre esta materia. En un principio, la preocupación se centró sobre las especies amenazadas de flora y fauna silvestres, aprobando la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, DOCE n° L 206 de 22 de Julio de 1992.<sup>1323</sup>

Como señala MARTINEZ JIMENEZ<sup>1324</sup>, posteriormente se pasó a una preocupación más generalista sobre la Biodiversidad, puesto que concentrar la protección únicamente sobre las especies silvestres no servía para resolver de un modo global los problemas derivados de la degradación de las especies y de sus hábitats.<sup>1325</sup> De esta forma, en el año 2000 en la Comisión

---

<sup>1322</sup> SORIA, C.: "Avances en el Derecho Ambiental en el Perú: su impacto sobre la biodiversidad", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, 2006, pp. 561-588.

<sup>1323</sup> Esta Directiva abarcó el conjunto de la fauna y flora recibiendo en su seno un concepto clave, el de biodiversidad, que como consecuencia lógica de la celebración de la Convención de Río de 1992 sobre la Diversidad Biológica, introduce en el ámbito comunitario la visión global de los problemas medioambientales.

<sup>1324</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: "Las actividades turísticas en los espacios naturales protegidos", *Derecho Público del Turismo*, Coord. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., Thomson Aranzadi, Navarra, 2004, pp.144 y ss.

<sup>1325</sup> De esta forma, el Preámbulo de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres afirmaba que "...su objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tiene en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales...la presente directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero...habida cuenta que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y de que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter trasfronterizo, es necesario tomar medidas a nivel comunitario afín de conservarlos".

Europea se define la Biodiversidad<sup>1326</sup> como “la variabilidad de los organismos vivos de todo tipo, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos en general y los complejos ecológicos de los que forman parte; este concepto incluye la diversidad dentro de las especies; entre especies y entre ecosistemas.

En España, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, define en el art. 3.27) el Patrimonio Natural como el conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural.<sup>1327</sup> Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, consagrado en el artículo 45.2 CE.<sup>1328</sup>

Para VACAS GUERRERO<sup>1329</sup> la importancia que ha adquirido en la actualidad la conservación y protección del patrimonio natural en la sociedad actual es un reflejo de su papel para la consecución de un desarrollo sostenible y en la mejora de la calidad de vida. Desde la perspectiva de la consideración del patrimonio natural, los principios que inspiran la Ley 42/2007 se centran en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.

---

<sup>1326</sup> COMISIÓN EUROPEA, *En Defensa de nuestro futuro: Actuaciones a favor del medio ambiente Europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las CEE, Luxemburgo, 2000, p. 113.

<sup>1327</sup> Véase Instituto Geográfico Nacional (España); *Turismo en espacios rurales y naturales: atlas nacional de España*, Centro Nacional de Información Geográfica, Madrid, 2008.

<sup>1328</sup> Deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, texto en virtud del cual se consagraba la prevalencia de la planificación ecológica sobre los instrumentos generales de ordenación del territorio, en base a la necesidad urgente de la protección del medio ambiente.

<sup>1329</sup> VACAS GUERRERO, T.: “Patrimonio natural: uso público/turístico en los espacios naturales protegidos españoles”, *Estudios turísticos*, núm. 186, 2010, pp. 69-91.

En la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>1330</sup> se define el patrimonio natural como el conjunto de bienes y recursos de la naturaleza, fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante, y se establece que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico, estableciéndose las actividades encaminadas a la consecución de estos fines y la obligación de que todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velen por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española.<sup>1331</sup>

En el artículo 11 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se establece la elaboración de un informe anual, de forma que “partiendo de los datos del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y del Sistema de Indicadores, el Ministerio de Medio Ambiente elaborará, con las Comunidades autónomas, anualmente un Informe sobre el estado y la evolución del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad así como de las iniciativas adoptadas para mantenerlo en buen estado de conservación. El informe contendrá una evaluación de los resultados alcanzados por las principales políticas adoptadas.” Para poder alcanzar el objetivo marcado por la ley, con fecha 2009 se realizó una evaluación de partida, mediante un análisis de la situación de los componentes y una identificación de los indicadores solicitados en obligaciones internacionales.<sup>1332</sup>

---

<sup>1330</sup> En los diversos títulos se recoge la regulación de los instrumentos precisos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y la biodiversidad: el Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, -como instrumento para recoger la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización de dicho patrimonio natural-- el Catálogo de hábitats y espacios del patrimonio natural; las Reservas de la Biosfera Españolas, -que constituyen un subconjunto de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera del Programa MaB de la UNESCO, centrado en la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad-.

<sup>1331</sup> FERNANDO PABLO, M.M.: “El derecho ambiental tras la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.” *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, Núm.. 15, 2009, pp. 23-60

<sup>1332</sup> Con ello se realizó un diagnóstico de la situación de partida previo a la implementación del Inventario, a fin de evaluar el conocimiento de cada uno de los componentes en las distintas fuentes, y el cumplimiento de las obligaciones de información, evaluándose el estado de conservación de cada componente y la situación del patrimonio natural y la biodiversidad en su conjunto.

En el artículo 27 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se afirma que tendrán la consideración de Espacios Naturales protegidos aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo. b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados. 2. Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos.

En la Ley 42/2007 se mantiene que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica (art. 18.3).<sup>1333</sup> En esta Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad continuarán siendo un importante límite a la urbanización en terrenos abarcados por un plan de estas características, tal y como se recoge en su artículo 18. Respecto de otras Actuaciones, Planes o Programas Sectoriales diferentes de los instrumentos de ordenación territorial, urbanísticos, de recursos naturales y, en general, de ordenación física, dichas Actuaciones, Planes o Programas Sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso, la decisión deberá motivarse y hacerse pública. Se introduce pues, una vía de excepción a los PORN, pero estas Actuaciones, Planes o Programas,

---

<sup>1333</sup> Art. 18 “1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación. 2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.”

no se refieren a instrumentos de ordenación territorial o planificación física, urbanística o de recursos naturales.<sup>1334</sup>

Los criterios de conservación que se prevean en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad deberán ser asumidos por la política territorial y ambiental autonómica. Entre estos criterios hay que destacar los siguientes contenidos en el artículo 2: “1. La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales; 2. La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; 3. La precaución en las intervenciones que pueden afectar a los espacios naturales y espacios silvestres.”

En virtud de esta norma básica, se prohíben los desarrollos urbanísticos que no respeten los criterios de conservación, así como aquellos en los que exista un riesgo de daño ambiental, aunque no esté científicamente demostrado, prevaleciendo, en todo caso, el criterio de la protección ambiental. Tendrá primacía sobre previsiones contrarias a esta Ley contempladas en un Plan Urbanístico o de Ordenación Territorial.<sup>1335</sup>

En el artículo 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, referido a la función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad, contempla la función social que desempeñan estos elementos, relevante por su vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico.<sup>1336</sup> La exposición de motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece una previsión que ya se contaba en el artículo 13.4 de la Ley de Suelo estatal de 2007, prohibiendo la descatalogación de un Espacio

---

<sup>1334</sup> Esta Ley, en general, afecta con carácter básico a las Comunidades autónomas (Disposición Final 2ª), en especial, a los planes aprobados en virtud de ella, como los planes de ordenación de los recursos naturales, deberán ser respetados por los planes que se aprueben en virtud de la legislación autonómica, no pudiendo contradecirlos.

<sup>1335</sup> VIÑALS BLASCO, Mª J.: “Los espacios naturales y rurales: los nuevos escenarios del turismo sostenible”. *Turismo en espacios naturales y rurales*. Servicio de Publicaciones, 1999. pp. 13-34.

<sup>1336</sup> En el 2º párrafo del mismo precepto se añade que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en articular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados.

Natural perteneciente a la Red Natura 2000, salvo, - como recoge el artículo 48,- cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo, y previo trámite de información pública, antes de la remisión de la propuesta a la Comisión Europea.

BOUAZZA ARIÑO<sup>1337</sup> concluye que dicho precepto contempla la posibilidad de expropiar, a los efectos de la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, para garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo, la protección de la salud y del bienestar. Obviamente, en ningún caso, se contemplará la expropiación para fomentar la urbanización.

### **I.3.1. LA DECLARACIÓN DE BERLÍN DE 1999 SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y TURISMO SOSTENIBLE.**

Como resultado de la *Conferencia Internacional de Ministros del Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo* celebrada en Berlín del 6 al 8 de marzo de 1997, en 1.999 se promulga la *Declaración de Berlín*. Esta *Declaración de Berlín sobre Diversidad biológica y Turismo Sostenible* establece como objetivo básico la adecuación de los Principios de diversidad biológica contenidos en la Cumbre de Río de 1.992 y su aplicación al sector turístico, de tal forma que el turismo garantice la conservación de la biodiversidad y del medio ambiente natural.<sup>1338</sup>

Esta Declaración establece la necesidad de coordinación entre los distintos actores relevantes del sistema turístico, con la finalidad de alcanzar un mejor desenvolvimiento de la actividad, atendiendo lo establecido en Agenda 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Se menciona la importancia de cuidar el entorno natural, de forma que las actividades que se

---

<sup>1337</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Ordenación del litoral y abusos urbanísticos (el caso valenciano).” *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm.34, 2009, pp. 263-262.

<sup>1338</sup> ROJAS PINILLA, H.: “Entre lo ideal y lo real;¿ los cambios en los enfoques propuestos de turismo rural sostenible desde la Organización de las Naciones Unidas contribuirían al desarrollo rural territorial?”. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 2009, núm. 62, pp. 145-171.

realicen ocasionen el mínimo impacto, postulando un tratamiento especial para áreas ecológicamente sensibles o frágiles.<sup>1339</sup>

Esta Declaración ha supuesto, por su influencia, difusión y signatarios<sup>1340</sup>, una contribución notable, a nivel mundial. Entre sus Principios, se afirma que el turismo sostenible debe dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

También establece que el turismo sostenible debe respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos, sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia intercultural. El turismo sostenible debe asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza. El desarrollo sostenible del turismo exige la participación informada de todos los agentes relevantes, así como un liderazgo político firme para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso. El logro de un turismo sostenible es un proceso continuo y requiere un seguimiento constante de los impactos, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias.

---

<sup>1339</sup> La *Declaración de Berlín*, plasma la necesaria participación ciudadana directa para la consecución de un desarrollo turístico sostenible, manifestando que “el logro de formas sostenibles de turismo es la responsabilidad de todos los participantes involucrados, incluyendo el gobierno en todos los niveles, organizaciones internacionales, el sector privado, los grupos ambientales y ciudadanos, tanto en los países de destino del turismo como de los países de origen.” Además, destaca la importancia de la educación para promover la cultura de la participación, señalando que “deben desarrollarse los conceptos y criterios de turismo sostenible e incorporarlos en los programas educativos y de entrenamiento para profesionales del turismo. El público general debe ser informado y educado acerca de los beneficios de proteger la naturaleza y conservar la biodiversidad a través de formas sostenibles de turismo. Los resultados de las investigaciones y los conceptos de turismo deben diseminarse e implementarse de forma creciente” (Principio General 8º de la Declaración).

<sup>1340</sup> La *Declaración de Berlín* fue suscrita por la Comisión Europea; el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PMA); el programa Global Environment Facility (GEF) del grupo Banco Mundial; la Secretaría de la Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas; la Organización Mundial para el Turismo (OMT); la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).



### **I.3.2. EL CONCEPTO DE “BIODIVERSIDAD” EN EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO**

El giro en la política ambiental tradicional en el Derecho comunitario, viene de la mano de dos Directivas: la Directiva 79/406/CEE, de 2 de abril, de conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitat Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (Directiva Hábitat).<sup>1341</sup>

No obstante, la Directiva de 1979 se dirigía exclusivamente a la conservación de las aves silvestres y por tanto, no resuelve los problemas derivados de la degradación de las especies y de sus hábitats. Dada a esta situación, en 1992 se aprobó la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (Directiva Hábitais), abarcando al conjunto de la fauna y la flora, y como consecuencia de la celebración de la Convención de Río de 1992 sobre la Diversidad Biológica, acuñando el concepto de “biodiversidad” en el ámbito comunitario europeo.

La Directiva Hábitats parte de la reestructuración de los espacios en los que se va a aplicar, tomando en consideración el medio natural como soporte de determinadas especies que demandan protección y actuando directamente sobre concretos espacios en atención a los valores que presentan, declarando zonas especiales de conservación -ZEC-. Lo que se pretende es crear la Red Ecológica Europea -Natura 2000, a través de la ordenación espacial del territorio, garantizando la protección de los hábitais, e integrando además de las ZEC, las ZEPAS de la directiva 79/409/CEE.

---

<sup>1341</sup> La Directiva 79/406/CEE, de 2 de abril, de conservación de las aves silvestres es la primera norma comunitaria que, además de establecer medidas dirigidas a conservar las aves silvestres, establece que una protección integral del recurso natural, obligando a los Estados Miembros a crear zonas de protección especial -ZEPAS- en los territorios que por sus características presenten las condiciones más adecuadas para la conservación de las especies vulnerables guiándose, siempre, por criterios ecológicos que no se sujeten a fluctuaciones económicas.

A propuesta de las Comunidades Autónomas y los Estados Miembros, la Comisión Europea realiza periódicamente actualiza la lista Natura 2000 para recoger nuevos lugares o modificaciones de los ya designados,.

El ser designada una zona como espacio LIC o ZEPA significa que existe una obligación de mantener en un estado de conservación favorable los hábitats y las especies por los que ese lugar ha sido declarado LIC o ZEPA.<sup>1342</sup> Para ello la Comunidad Autónoma debe aprobar unas medidas de conservación para cada lugar y designarlo Zona Especial de Conservación (ZEC).

A parte de los LICs, derivados de la Directiva Hábitats, la Red Natura 2000 incluye los espacios denominados como Zonas de Especial Conservación para las Aves (ZEPA), derivadas de la conocida como Directiva Aves (Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres) y que entrar a formar parte de esta red europea de forma directa.

### **I.3.2.1. LA RED NATURA 2000: ZONAS ESPECIALES DE PROTECCION (ZEPAS) Y LUGARES DE INTERES COMUNITARIO (LICS).**

La Red Natura 2000 es una red ecológica europea originada en la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. El Artículo 10 de esta Directiva 92/43/CEE , conocida como Directiva Hábitats, regula el establecimiento de la red ecológica europea Natura 2000 , instando a esforzarse por fomentar la gestión de los elementos

---

<sup>1342</sup> En el caso de las Islas Baleares, se sitúa el Núcleo urbano de Formentor, junto a LIC y ZEPA, por lo que la necesidad de realizar una evaluación ambiental completa en la elaboración del planeamiento urbanístico, se establece en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de mayo de 2015 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Francisco José Navarro Sanchís) El cabo -o la península- de Formentor, situada en el extremo oriental de Mallorca en plena sierra de Tramontana, se ha mantenido casi al margen del proceso urbanizador conservando la mayor parte de sus valores naturales. Únicamente, a finales de los años 20 se construyó un hotel de lujo, por el emplazamiento elegido. Con los años, se llevó a cabo la segregación y venta de varias parcelas, surgiendo unas edificaciones de alto poder adquisitivo, al ser parcelas de gran extensión, pero con deficientes servicios, sin red de alcantarillado ni saneamiento. El Plan General del año 1990 reconoció esta urbanización como zona urbana consolidada por la edificación, pero no por la urbanización, estableciendo el sistema de compensación para finalizar todo las obras de urbanización y cesión de terrenos para zonas verdes, viales y espacios libres, frente a los propietarios no querían participar en esta gestión.

del paisaje que revistan primordial importancia para migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies de fauna y flora silvestres.

Los espacios declarados al amparo de esta Directiva son los denominados Zonas Especiales de Conservación (ZEC)<sup>1343</sup>, así como las denominadas Zonas Especiales de Protección (ZEPA), clasificados por la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres y sus hábitats.

La finalidad de la Red es asegurar la conservación de diversos tipos de hábitats naturales, así como de los hábitats de distribución natural para algunas especies de interés. En el País Vasco se ha de diferenciar la Red Natura 2000 de la prevista por la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco, si bien ambas coinciden en la protección de algunos espacios.<sup>1344</sup>

La Red Natura 2000 de la CAPV está compuesta por 52 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)<sup>1345</sup> y 6 Zonas de Especial Protección para las aves (ZEPA)<sup>1346</sup>, que fueron

---

<sup>1343</sup> Una Zona Especial de Conservación (ZEC) es un lugar de importancia comunitaria designado por el Consejo de Gobierno Vasco, en el cual se aplican las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar. Según el Artículo 6 de la Directiva, dichas medidas de conservación implicarán adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies que se intentan proteger. Tanto la declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) como el establecer las medidas de conservación en esos espacios corre a cargo de las Comunidades Autónomas.

<sup>1344</sup> El Gobierno vasco, en el Acuerdo del 10 de Junio de 2003, propuso la inclusión de 52 lugares en la Lista Nacional de Lugares de Interés Comunitario (LIC), así como la designación de 5 nuevos espacios como ZEPA, entre los que se encuentran los espacios de mayor interés para las aves situados en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. También están clasificados como ZEPA y como LIC para Red Natura 2000 el Parque Natural de Valderejo-Sierra de Arcena y el parque natural de Izki Sierras Meridionales de Álava.

<sup>1345</sup> Los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) son zonas de Europa designadas de interés comunitario por su potencial contribución a restaurar el hábitat natural, incluyendo los ecosistemas y la biodiversidad de la fauna y florasilvestres. Emanan de la directiva 92/43/CEE de la Unión Europea. Estos lugares, seleccionados por los diferentes estados miembros sobre la base de estudios científicos, pasarán a formar parte de las Zonas Especiales de Conservación, que se integrarán en la Red Natura 2000.

propuestos por el Gobierno Vasco a la Comisión Europea entre los años 1997 y 2003. La Comisión Europea en el año 2004 aprobó la lista de lugares en la región biogeográfica atlántica y en el año 2006 la mediterránea, a las que pertenece nuestra Comunidad Autónoma.

En la actualidad las marismas de Txingudi están igualmente clasificadas como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), ambas figuras de la Red Natura 2000 , además de ser Humedal de Importancia Internacional por el Convenio de Ramsar.<sup>1347</sup>

### **I.3.3. LA BIODIVERSIDAD Y TURISMO DE NATURALEZA. EL PLAN SECTORIAL DE TURISMO DE NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD 2014-2020.**

La Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, refiere, entre como principios inspiradores, la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

---

<sup>1346</sup> Una Zona de especial protección para las aves (ZEPA) es una categoría de área protegida catalogada por los estados miembros de la Unión Europea como zonas naturales de singular relevancia para la conservación de la avifauna amenazada de extinción, de acuerdo con lo establecido en la directiva comunitaria 79/409/CEE y modificaciones subsiguientes, Directiva sobre la Conservación de Aves Silvestres de la UE. La convención parte del reconocimiento de que las aves del territorio europeo son patrimonio común y han de ser protegidas a través de una gestión homogénea que conserve sus hábitats. Bajo la Directiva, los estados miembros de la Unión Europea asumen la obligación de salvaguardar los hábitats de aves migratorias y ciertas aves particularmente amenazadas. En las zonas de protección se prohíbe o limita la caza de aves, en sus fechas y sus técnicas; se regula la posible comercialización; y los estados están obligados a actuar para conservar las condiciones medioambientales requeridas para el descanso, reproducción y alimentación de las aves. Junto con las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), las ZEPA forman una red de lugares protegidos por toda la Unión Europea, llamada Natura 2000.

<sup>1347</sup> Las marismas de Txingudi, es el topónimo del estuario del Bidasoa, situado en el Cantábrico, en el linde entre España y Francia, es un espacio de elevada riqueza ornitológica, albergando un valioso conjunto de hábitats fruto de la confluencia entre el río y el mar.

En este sentido, el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, aprobado mediante el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, consolida el concepto de la integración sectorial como vía para avanzar en su conservación y uso sostenible. La tercera meta del Plan estratégico era la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, promoviendo la sostenibilidad del turismo de naturaleza. Para ello se establecen una serie de acciones, entre las que destaca el desarrollo de un plan sectorial de turismo y biodiversidad.

En el marco establecido en el artículo 14 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, relativo a la planificación sectorial, se elabora el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad, aprobado mediante el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020. Este Plan es de aplicación, junto con los instrumentos de planificación sobre biodiversidad de la Unión Europea y del Convenio sobre Diversidad Biológica. El Plan sectorial se centra en las sinergias positivas de la conservación de biodiversidad y el turismo de naturaleza, siendo la biodiversidad una ventaja competitiva para España, al ser en este aspecto, el país más relevante de la Unión Europea y asimismo, la trascendencia económica del sector turístico

## **II. ORDENACIÓN DEL USO TURÍSTICO MEDIANTE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN CONTEMPLADOS EN LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA**

### **II.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN CONTEMPLADOS EN LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA**

Como señala VACAS GUERRERO<sup>1348</sup>, el turismo es la actividad más importante incluida en el uso público de estos Espacios Naturales Protegidos, dado el incremento en la demanda de

---

<sup>1348</sup> VACAS GUERRERO, T.: “Patrimonio natural: uso público/turístico en los espacios naturales protegidos españoles” *Estudios Turísticos*, núm. 186, 2010, pp. 69-91.

visitas a los espacios protegidos, sobre todo aquellas tipologías turísticas como el turismo rural o el turismo en la naturaleza o ecoturismo, etc.

Son numerosas y diversas las tipologías turísticas, así como las diferentes denominaciones existentes, respecto al turismo que utiliza como recursos los espacios naturales protegidos, por lo que su delimitación no queda suficientemente clara.

Como asegura AGUDO<sup>1349</sup>, la ordenación del espacio y de los recursos naturales guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, así se aprecia en las determinaciones contenidas en los instrumentos de planificación ambiental, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Como ya se afirmaba en el F.J. 13 de la STC 102/1995, de 26 de julio, con referencia a la planificación de los recursos naturales que “la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner en orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (Art. 45.1). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística”.

Para BLANCO HERRÁNZ<sup>1350</sup> a mayor presión turística, se precisa de más prevención, más restauración y más racionalidad en los usos. La planificación de los usos turísticos y recreativos en el área protegida corresponde a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y a los instrumentos de gestión en las figuras de protección autonómicas.<sup>1351</sup>

---

<sup>1349</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J.: “La generación de ciudad en zonas sensibles: la reducción o eliminación de espacios naturales protegidos y de espacios de la Red Natura 2000”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 22, 2012, pp. 65-108.

<sup>1350</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. extra 3, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 158 y ss.

<sup>1351</sup> Véase Prólogo de Ángel SÁNCHEZ BLANCO. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M<sup>a</sup> L.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: Régimen jurídico*, 1<sup>a</sup> ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp.5 y ss.

En el caso de la legislación de espacios naturales, las Comunidades autónomas, respetando lo establecido por el artículo 18.2 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, hacen prevalecer los instrumentos de planificación ecológica, que ordenan los usos recreativos en su ámbito de aplicación, sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial o física.<sup>1352</sup>

Según ALVAREZ CARREÑO y HERNÁNDEZ LÓPEZ<sup>1353</sup> la actividad turística implica el empleo y gestión de recursos. Como señala PULIDO FERNANDEZ<sup>1354</sup> el turismo y la interrelación de éste con otras actividades económicas, explican cómo se admite en cada espacio las infraestructuras e instalaciones turísticas más convenientes.

Algunos Espacios Naturales Protegidos siguen un modelo de planificación en cascada, partiendo de lo más general a lo más concreto, aprobando un Plan de Ordenación y un Plan de Uso y Gestión, así como un Plan o Programa de Uso Público o documento similar.<sup>1355</sup> Como señala MILLÁN ESCRICHE<sup>1356</sup> este Plan de Uso Público es el documento marco de referencia, proponiendo un modelo de uso público para el área, además de las Directrices que regirán las actuaciones de cada uno de los programas que lo desarrollen de forma coherente con el Plan de Gestión, - PRUG u otros-.

---

<sup>1352</sup> Se consagra dentro de los principios contemplados en el artículo 2 f) de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad “La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.” El art. 18.2 de la misma ley es tajante al respecto, al señalar que “ Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.”

<sup>1353</sup> ALVAREZ CARREÑO, S.; HERNÁNDEZ LÓPEZ, S.: “La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 2, núm. 1, 2011, pp. 22 y ss.

<sup>1354</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: “Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces”. *Cuadernos de turismo*, 2007, núm. 19, pp. 167-188.

<sup>1355</sup> Este Plan también propone actuaciones en el ámbito de la educación ambiental información, comunicación, participación, interpretación, la regulación de visitantes y la seguridad para éstos. El programa de uso público concreta y desarrolla el Plan.

<sup>1356</sup> MILLÁN ESCRICHE, M.: “Interrelación entre la actividad turística y los espacios naturales protegidos”, *Cuadernos de turismo*, vol. 7, 2001, pp. 93-110.

La parte más importante de los Espacios Naturales Protegidos puede ser la anexa al mismo, puesto que sirve para crear un Área de Transición, controlando la presión concentrada entre el Espacio Natural y los circundantes. Estas zonas se denominan *Zonas Periféricas de PROTECCIÓN*, y se crean con la finalidad de evitar impactos ecológicos o paisajísticos del exterior, y en su caso, dentro de esa Zona, se establecen ciertas limitaciones de usos. Como afirma CAMBRILS<sup>1357</sup>, las actividades turísticas en los espacios rurales y naturales se defienden si a través de las mismas se mantiene o se mejora la biodiversidad existente a largo plazo.

Para el mantenimiento de los Espacios Naturales también se suelen establecer las denominadas *Áreas de Influencia Socioeconómica*, creadas para compensar socio-económicamente a las poblaciones afectadas, integradas por el conjunto de los municipios donde se encuentre ubicado el Espacio Natural Protegido y su Zona Periférica de Protección. Sobre estas Zonas se aplican directamente medidas para garantizar las actuaciones de mejora de los valores paisajísticos y naturales del entorno, así como limitaciones de usos intensivos, especialmente actuaciones urbanísticas de uso residencial localizadas en los límites del Espacio Protegido.<sup>1358</sup>

En los Espacios Naturales Protegidos se organiza los usos públicos del mismo, mediante sistemas de libre acceso, diversos y suficientes que se adapten a sus características naturales, a la disponibilidad de medios e infraestructuras bajo control de la Administración, a su capacidad de acogida, a la demanda existente y a su evolución previsible. Para ello se adoptan diversas medidas, como la adecuación de instalaciones e infraestructuras de acogida de visitantes<sup>1359</sup>, los

---

<sup>1357</sup> CAMBRILS, J. C.: “La planificación turística en espacios naturales y rurales”. M<sup>a</sup> José VIÑALS, *Turismo en espacios Naturales y Rurales II*, 2002, pp. 97-116.

<sup>1358</sup> El Decreto valenciano 4/2003, por el que se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Natural de El Prat de Cabanes-Torreblanca, actúa sobre la denominada “área de amortiguación de impactos”, a través de la fijación de una serie de medidas sectoriales destinadas a regular determinadas actividades en el entorno del parque, sin que tal área constituya una ampliación del territorio afectado por el régimen de protección del parque natural. Mediante la sujeción a autorizaciones administrativas o a través de lo que allí se denomina estimaciones de impacto ambiental, se minimizan los efectos negativos que para el espacio natural.

<sup>1359</sup> Real Decreto por el que se aprueba el PRUG 409/1995 del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y Decreto 91/2000 mediante el que se establece el PRUG del Parque Natural de Saja-Besaya, ambos en Cantabria.



programas de educación ambiental<sup>1360</sup> y la implicación de la población local en el espacio protegido.<sup>1361</sup>

### **II.1.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ENPS Y SU RELACION CON LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Como instrumento de planificación en los ENPs se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs). La declaración de Parques Naturales y Biotopos Protegidos exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente PORN. En el art. 16 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se regulan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.<sup>1362</sup>

Los PORNs serán obligatorios y ejecutivos y sus disposiciones constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar dichas disposiciones. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) incluyen dos tipos de determinaciones: directrices, criterios o recomendaciones y normas o regulaciones.<sup>1363</sup>

---

<sup>1360</sup> Dirigidos a formadores de parque su entorno, escolares, población local y público en general (Real Decreto 384/2002, por el que se aprueba el PRUG del Parque Nacional de los Pico de Europa, en Asturias, Cantabria y Castilla y León.

<sup>1361</sup> Se deberán realiza actuaciones de difusión y divulgación de la importancia de los valores del espacio natural y de los beneficios indirectos generados por su existencia, a fin de que se promueva la iniciativa local en el mantenimiento y desarrollo de las actividades tradicionales y del turismo rural

<sup>1362</sup> Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, ya exigía en su artículo 15 la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona que se pretende declarar como Parque. La nueva Ley 42/2007 mantiene la figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

<sup>1363</sup> Las directrices, criterios o recomendaciones son disposiciones de carácter no vinculante que indican las orientaciones a seguir en la ordenación y gestión de las diferentes zonas, recursos, usos y actividades. En general, están dirigidas a orientar las actuaciones del Organo Gestor del Espacio Natural. Las normas o regulaciones son disposiciones de carácter vinculante, destinadas a los diferentes usuarios del Espacio Natural.

La declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos corresponderá, en todo caso, a las Comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados. Para estos espacios la Ley 42/2007 mantiene la posibilidad de crear zonas periféricas de protección, la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. La Normativa de los PORN se subdivide en las siguientes secciones: Normativa General de Regulación de Usos y Actividades Normativa General para la Protección de los Recursos- Normativa de Regulación de Actividades por Zonas Actividades sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental. En los PRUG, la normativa se refiere únicamente a la Regulación por Usos y Actividades.

Tras declarar un espacio como Parque Natural y, en el plazo de un año a partir de la aprobación del PORN, se elaborará un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). El PRUG es por excelencia el instrumento de gestión de los Parques Naturales y se elabora siempre en conformidad con las Directrices básicas derivadas del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) para dicho espacio. Los PRUG por tanto contienen Normas, directrices y criterios generales para la gestión, Normas para la ordenación de las actividades económicas y recreativas que se desarrollen dentro del Espacio Natural. También contienen los PRUG Directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos relacionados con la protección, conservación, investigación, interpretación de la naturaleza, educación ambiental, uso público y disfrute de los visitantes y el progreso socioeconómico de la población que vive en el Parque o en su Zona de Influencia

Los PRUG tendrán una vigencia de 5 años, transcurridos los cuales serán obligatoriamente revisados siguiendo los mismos trámites de su aprobación. Corresponde al Órgano Foral responsable de la Gestión del Parque Natural la elaboración de los correspondientes PRUGs. En el trámite de Audiencia a los interesados se suelen personar Ayuntamientos, Entidades locales menores, intereses sociales de la zona, etc. Es preceptivo el informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco - Naturzaintza en el plazo de dos meses.

La aprobación del PRUG la realiza el Patronato del Parque Natural, si bien el Órgano Foral es el encargado de la aprobación Inicial del PRUG, siendo también requisito necesario para su

aprobación el Informe preceptivo de los Órganos competentes en materia urbanística del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales afectadas, con plazo de un mes. La aprobación definitiva por el Órgano Foral de las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del Parque, así como las directrices, criterios y pautas generales para su gestión. Dicha aprobación definitiva se realiza por Decreto del Gobierno Vasco de la parte normativa del PRUG, a propuesta del departamento de Agricultura y Pesca y requiere la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV).

### **II.1.1.1. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS**

Como señala PULIDO<sup>1364</sup>, mediante la denominada “planificación ambiental o ecológica” se puede realizar una auténtica ordenación de las actividades relacionadas con el turismo. Con relación al turismo sostenible, exceptuando la Ley 9/1999 de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, el resto de las leyes aprobadas sobre la materia por las Comunidades Autónomas no recogen de forma expresa la preservación de estos espacios del desarrollo de las actividades turísticas.

Además, tanto en la normativa ambiental estatal como en la legislación autonómica se omite toda referencia a la coordinación entre la legislación ambiental y turística, remitiéndose a la reglamentación de los concretos instrumentos de planificación ecológica o ambiental: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión.<sup>1365</sup>

Como instrumento de esa planificación se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, estos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) , se crean para

---

<sup>1364</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: “Modelos para la gestión turística de parques naturales: Una propuesta para España”, *Papers de turisme*, núm. 45, 2009, pp. 21-40.

<sup>1365</sup> EAGLES, P. FJ; MCCOOL, S. F.; HAYNES, C.: *Turismo sostenible en áreas protegidas: Directrices de planificación y gestión*. Madrid, 2003, pp. 183 y ss .

adecuar la gestión de los recursos naturales, - los espacios naturales y las especies protegidas -, a los principios de protección, conservación y utilización racional.<sup>1366</sup>

Serán aprobados por las Administraciones Publicas competentes, brindando a las Comunidades Autónomas un instrumento para la implementación de sus políticas territoriales, al objeto de establecer el régimen de conservación del espacio a proteger, ordenando y limitando, en su caso, los usos a desarrollarse en el mismo.<sup>1367</sup>

Estos planes serán obligatorios y ejecutivos, en las cuestiones relativas a los espacios naturales y la flora silvestres, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumento de ordenación territorial o física, hasta el punto de que cuando estos últimos resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a ellos ya que en todo caso prevalecerán sobre los mismos.<sup>1368</sup>

Además tendrán carácter indicativo respecto del resto de actuaciones, planes o programas sectoriales. Los PORN son el instrumento de planificación ambiental por excelencia que, de una manera directa, regulan los usos turísticos de los espacios naturales protegidos, compatibilizándolos con la protección ambiental, sin olvidar su necesaria relación con la

---

<sup>1366</sup> Véase LÓPEZ RAMON, F.: *La conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos*, Real Colegio de España, Bolonia, 1980.

<sup>1367</sup> En el caso del País Vasco, tal y como refleja el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco contendrán las siguientes determinaciones: a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas. b) Determinación del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura. c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger y en función de la zonificación del territorio. d) Aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección establecidos en esta ley, con expresión de los límites territoriales en cada caso. e) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas. f) Concreción de las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas sujetas al régimen de evaluación de impacto ambiental. g) Plan de Seguimiento del resultado de su aplicación.

<sup>1368</sup> BERMEJO, J.L.: “Confirmado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel: (STSJ Cantabria de 1 de junio de 1999)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, pp. 445-466.

ordenación del suelo y la planificación urbanística.<sup>1369</sup> Para ello, los PORN parten de zonificar el espacio de mayor a menor intensidad de uso en función de las actividades que podrán desarrollarse.

Para PULIDO<sup>1370</sup>, las medidas de gestión durante la vigencia del Plan ordenarán el conjunto de actividades dentro del espacio natural y que, al objeto de lograr los fines establecidos en la respectiva declaración del espacio natural, constituyen el programa de acción pública.

La mayoría de los instrumentos de planificación ambiental tratan las actividades turístico-recreativas únicamente dentro del régimen de usos, de forma que el PORN se refieren exclusivamente para referirse a su consideración de usos permitidos, prohibidos o limitados a determinadas zonas, tales como la circulación de vehículos de motor, al excursionismo, acampadas, o pic-nic.

Excepcionalmente existen PORN que establecen en el propio Plan las Directrices que han de guiar dichas actividades, como los Planes de Ordenación que contienen reglas específicas para las actividades recreativas y turísticas, especificando, con un mayor grado de detalle, el régimen al que las mismas han de someterse en las zonas objeto de regulación, ya sea a través de la zonificación de espacios, ya sea mediante la determinación de directrices específicas para dichas actividades. Es el caso del PORN de la Sierra de Espadán, en Valencia, aprobado por Decreto 218/1997, de 30 de julio, que regula la Ordenación de Actividades mediante las Directrices para el Desarrollo de Actividades turísticas y de Recreo.<sup>1371</sup>

---

<sup>1369</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “El régimen de las indemnizaciones por las privaciones singulares derivadas de la legislación de conservación de la biodiversidad”. *Revista de Derecho*, 2011, no 36, p. 1-16.

<sup>1370</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J.I.: “Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces”, *Cuadernos de turismo*, núm. 19, 2007, pp. 167-188.

<sup>1371</sup> Decreto 218/1997, de 30 de julio, que regula la Ordenación de Actividades mediante las Directrices para el Desarrollo de Actividades turísticas y de Recreo : “se pretende la puesta en valor de los recursos turísticos a través de la infraestructura de acompañamiento turísticos, con el fin de atraer a segmentos de la demanda de turismo de naturaleza y cultural formativo; el fomento de nuevas modalidades de alojamiento en el medio rural y de nuevos medios de oferta turístico-recreativa; orientación turístico-recreativa blanda, o de escasa edificación, a través de las modalidades que se vienen desarrollando (campings) o mediante nuevas alternativas de alojamiento en el medio rural, aprovechando las infraestructuras de los pueblos.”

En Castilla-La Mancha, el Decreto 204/1999, de 21 de septiembre de aprobación del PORN del Alto Tajo regula las Directrices relativas a Infraestructuras Recreativas y Deportivas, con relación a las Actividades turísticas y recreativas se afirma que se autorizará sólo las actividades que se desarrollen en las áreas y períodos en que la presencia de visitantes no altere el equilibrio de las poblaciones de animales, se imponen regulaciones de uso como limitación de la velocidad de embarcaciones, amarre, fondeo, acompañamiento de grupos por guías, etc.<sup>1372</sup>

El PORN de las Islas Atlánticas, en Galicia, Decreto 274/1999 recoge la figura de las Directrices Generales para la Regulación del Uso Recreativo y se incluye la obligación de que el mismo se realice sin interferir en otros usos autorizados.

En Cantabria, Decreto 2/2004 de aprobación del PORN del Parque Natural Collados del Asón integra una visión global de los impactos del turismo en dicho espacio protegido. A partir de las “Limitaciones y Directrices para la Protección y Conservación del Parque Natural”, se disponen una serie de normas relativas a la protección y conservación del paisaje.<sup>1373</sup> Respecto a las “Medidas de Desarrollo del Uso Público”, se fijan pautas para la conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y para el desarrollo socioeconómico.<sup>1374</sup>

---

<sup>1372</sup> LUQUE GIL, A. M<sup>a</sup>: “La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza”, *Cuadernos de turismo*, núm. 12, 2003, pp. 131-150.

<sup>1373</sup> Limitaciones y Directrices para la Protección y Conservación del Parque Natural: Se evitará la introducción de elementos artificiales en el medio natural que limiten el campo visual, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva. Se promoverá la conservación del estilo arquitectónico tradicional y la estética de las edificaciones aisladas. Se procurará que los cercados se realicen según los métodos tradicionales. No se permite la construcción de edificaciones dentro del perímetro del Parque Natural, salvo aquellas de uso público destinadas a la gestión del Parque, los refugios de montaña, de pastores o de ganado que sean autorizados por la Administración del Parque, debiendo ajustarse a la tipología constructiva y arquitectónica local. No se permitirá la instalación de bungalows, casas transportables o cualquier otra estructura similar o de carácter fijo utilizable como alojamiento, tanto dentro como fuera de las zonas de acampada. Se regulará la actividad de camping, que solamente podrá establecerse en las zonas que se habiliten y se señalicen a tal efecto.

<sup>1374</sup> Medidas de Desarrollo del Uso Público: Gestión integral del territorio que debe garantizar la protección de los valores ecológicos, un ordenado aprovechamiento de los recursos naturales, actuaciones encaminadas a regenerar y reconducir los procesos y actividades degradantes. Se procurará el incremento del valor de los productos de la actividad local asociándolos a una denominación de origen relativa al área, promocionando la “etiqueta ecológica” e implantando y potenciando actividades agrarias innovadoras y de alto valor añadido respetuosas con el medio. Se apoyará la generación de

### **II.1.1.2. LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y SUS PREVISIONES SOBRE ACTIVIDADES Y USOS TURÍSTICOS-RECREATIVOS.**

La verdadera regulación de los usos turísticos viene recogida en los PRUG de cada espacio, ya que establecen un control más exhaustivo del que se determina en los PORN.<sup>1375</sup> Los Planes Rectores de Uso y Gestión -PRUG- que, como su propio nombre indica, se dirigen a establecer el régimen de usos y la gestión de cada espacio declarado como Parque o Reserva. Estos planes, que deberán ser informados preceptivamente por las Administraciones competentes en materia urbanística antes de su aprobación, prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, siendo este último objeto de revisión de oficio, cuando, ya estando en vigor, sus determinaciones sean incompatibles con las de los PRUG.

A las Comunidades Autónomas les corresponde la ordenación del uso de los distintos espacios protegidos que declaren en su territorio, dentro del respeto a la normativa básica estatal. Como ha reconocido el Tribunal Constitucional, en la STC 306/2000, de 12 de diciembre<sup>1376</sup>, en cuyo FJ 10º se afirma que: “Serán éstas –las CCAA– las instancias competentes para planificar los usos del espacio, asegurando que las actividades que se desarrollen en esta zona no repercutan negativamente sobre los valores ecológicos que, ubicados en el interior del nuevo Parque Nacional de Picos de Europa, han merecido un régimen especial de protección”.

En los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponde, como regla general, a las CCAA, uno de los aspectos más importantes es la zonificación, mediante la delimitación de las áreas en que pueden realizarse los usos, la identificación de las actividades incompatibles con los fines del espacio protegido y los criterios que deben respetarse.

---

rentas derivadas del desarrollo del sector turístico ligado a los recursos de la zona, a partir de iniciativas locales, creando las condiciones óptimas para su desarrollo.

<sup>1375</sup> PULIDO FERNANDEZ, J.: “Modelos para la gestión turística de parques naturales: Una propuesta para España”, *Papers de Turisme*, núm. 45, 2009, pp. 21–40.

<sup>1376</sup> La constitucionalidad de las DORN recogidas en el RD 1803/1999, de 26 de noviembre y la posibilidad de que se dicte un PORN estatal.

La regulación de los PRUG garantiza los fines de conservación y desarrollo socio-económico, así como la seguridad de la población y de los visitantes. Los PRUG contienen mecanismos de seguimiento y análisis de los parámetros que relacionan el uso turístico, proporcionando los medios necesarios para el crecimiento sostenible de la propia naturaleza, teniendo en cuenta los aspectos culturales, recreativos y científicos.

Los PRUG más recientes regulan de manera más completa las cuestiones relacionadas con la actividad turística a desarrollar en el espacio natural. En ocasiones, se establecen cauces que coordinen las diferentes Administraciones Públicas implicadas, como se dispone en el PRUG del Parque Natural de Izki, en el País Vasco Decreto 200/2000-, en que se establece la coordinación entre la Diputación foral de Álava, los Ayuntamientos y las Juntas Administrativas del entorno del Parque Natural de Izki - al fin de canalizar hacia la periferia los usos recreativos.

Los planes concretos de espacio se articulan en torno a dos cuestiones: las determinaciones relativas a las Medidas de gestión del espacio y las referidas al Régimen de Usos.<sup>1377</sup> En función de la ordenación de los usos de los Espacios Naturales Protegidos se definen las cuestiones relativas a los equipamientos y las relativas a los servicios.<sup>1378</sup> Se consideran equipamientos el conjunto de instalaciones y edificaciones públicas de carácter colectivo y al servicio de la población o de la gestión del espacio tales como dotaciones de carácter deportivo, educativo o cultural, asistencial, religioso, cementerios y cuarteles, todas aquellas instalaciones al servicio de los usuarios o visitantes del espacio y de la gestión del mismo.<sup>1379</sup>

---

<sup>1377</sup> DÁVILA CABANILLAS, N.: “Las características naturales como factor inicial para una correcta planificación territorial. Una aplicación al área funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa (País Vasco)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 60, 2012, pp. 187–202.

<sup>1378</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: “Modelos para la gestión turística de parques naturales: Una propuesta para España”, *Papers de turisme*, núm. 45, 2009, pp. 21-40.

<sup>1379</sup> Véase ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYIS, M<sup>a</sup>L.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: (Régimen jurídico)*, 1<sup>a</sup> ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004.



Estos equipamientos públicos, al servicio del espacio natural, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa sectorial y el planeamiento urbanístico vigente, se localizarán preferentemente en el ámbito delimitado para el suelo Urbano de cada uno de los municipios que lo integren. Dichas actividades e instalaciones tendrán la consideración de uso permitido, compatible o prohibido según se emplacen las categorías de zonas de mayor o menor intensidad de uso.<sup>1380</sup> En el supuesto de la consideración de usos compatibles, serán informados por el órgano de gestión del espacio y por la Consejería o Departamento competente en materia de Espacios Naturales Protegidos.

Como contempla el Decreto 225/2002, por el que se aprueba el PRUG del Parque Natural del Moncayo, por parte de la administración del espacio natural protegido se promoverá el emplazamiento de “cualquier tipo de equipamiento al servicio del mismo en edificaciones preexistentes o, en todo caso, cuando ello no fuera posible, las nuevas edificaciones destinadas a acoger equipamientos deberían ajustarse a la tipología tradicional del ámbito del espacio natural, evitándose la importación de modelos constructivos extraños a dicho ámbito”.

Tanto el Decreto valenciano 4/2003, PRUG del Parque Natural de el Prat de Cabanes-Torreblanca, como el Decreto 309/1999, canario, que regula el PRUG del Parque Rural de Tenos, se refieren a “procurar la creación de áreas recreativas que localicen y neutralicen la excesiva presión que el flujo de visitantes pueda ocasionar”.<sup>1381</sup>

En el Decreto asturiano 27/1999, PRUG del Parque Natural de Redes se consideran servicios en los Espacios Naturales Protegidos al conjunto de instalaciones y edificaciones privadas de carácter colectivo y al servicio de la población residente o visitante. Se encuadran dentro de esta categoría, tanto las empresas comerciales, destinadas a la compra o venta de productos y

---

<sup>1380</sup> En el PRUG del Parque Natural de Redes, en Asturias aprobado por Decreto 27/1999, se permiten además en Suelo Rural y en los Núcleos Rurales. Los Núcleos Rurales es una tipología de suelo definida en la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.

<sup>1381</sup> Sin embargo, tan importante como la creación de las áreas es la dotación de las mismas, siendo imprescindible que cuenten con los equipamientos necesarios para soportar la afluencia de aquellos: zona de aparcamiento contigua o próxima, equipamiento de mobiliario rústico, papeleras, contenedores de basuras, y paneles informativos, siendo el órgano de gestión del espacio el que deba autorizar y establecer las condiciones de la instalación de servicios permanentes de venta al por menor.

prestación de servicios las destinadas al público para el desarrollo de la vida social, como casas turísticas de alojamiento y restauración.<sup>1382</sup>

El Decreto aragonés 225/2002, por el que se aprueba el PRUG del parque del Moncayo hace una mención expresa a las empresas turísticas de alojamiento y restauración, que se acondicionarán, en la medida de lo posible, a las instalaciones existentes, no realizándose obra de nueva planta, salvo que sea inviable su recuperación, en cuyo caso, podrá mantenerse el volumen de edificabilidad y deberá tenerse en cuenta la integración paisajística y funcional de las nuevas edificaciones.

El Decreto 27/1999, asturiano, PRUG del parque Natural de Redes establece que la ampliación volumétrica sólo será factible en los casos suficientemente motivados y siempre que se actúe acorde con las determinaciones que se deriven del planeamiento general de cada uno de los municipios afectados. No obstante, si se trata de instalaciones de nueva planta y ésta se ubica en el Suelo Urbano, será competencia de cada uno de los municipios que integren el espacio natural protegido, delimitados en el planeamiento general, debiendo, en su caso, integrarse en el paisaje mediante su adaptación a las tipologías tradicionales.<sup>1383</sup>

En el caso de Asturias, al ser una Comunidad Autónoma con una fuerte influencia del turismo rural, se tiende a que las Administraciones implicadas promuevan el emplazamiento de los servicios de alojamiento en conjuntos rurales de edificaciones tradicionales relacionadas entre sí, como se recoge en el Decreto 87/ 10, del Principado de Asturias, por el que se aprueba el III PRUG del que Natural de Somiedo.

---

<sup>1382</sup> Las actividades relacionadas con las empresas comerciales serán uso permitido en aquellas zonas de los espacios naturales clasificados como de mayor intensidad de uso, sometiéndose, en todo caso, a la ley urbanística y sectorial vigente. En las zonas de menor intensidad uso, las actividades comerciales se desarrollarán en edificios preexistentes deberán contar con el informe favorable del órgano de gestión del o; prohibiéndose en el resto del mismo.

<sup>1383</sup> Además, en función de las concretas circunstancias del espacio natural protegido y de la específica localización dentro del mismo, se podrá limitar el máximo de la capacidad de alojamiento por debajo de la establecida en la legislación sectorial turística.

Con relación a los campamentos de turismo, estos se regulan en función del impacto que suponen para el medio, de esta forma en Cantabria el Decreto 91/2000, que aprueba el PRUG del Parque Natural de Saa-Besaya, dispone que no permitirá la instalación de bungalows, casas transportables o cualquier otra estructura similar o de carácter fijo utilizable como alojamiento tanto dentro no fuera de las zonas de acampada.

En otras Comunidades ocurre lo contrario, creándose figuras específicas, de forma que el Decreto valenciano 233/1994, de 8 de noviembre, regula las “Zonas de Acampada Autorizadas” y las “Áreas recreativas”. Las “zonas de acampada autorizada”<sup>1384</sup> son espacios de terreno forestal público, debidamente delimitados y acondicionados, que cuentan con las autorizaciones oficiales pertinentes, destinadas para su ocupación temporal con tiendas de campaña, que pan ser utilizados por el público en general. Si estas zonas se ubican en espacios naturales protegidos, se regularán por lo establecido en el Decreto valenciano 233/1994, salvo la normativa específica de aquellos determine medidas de mayor protección.

Con respecto a las actividades deportivas y recreativas, generalmente se prohíben las actividades que causan perjuicio al medio ambiente, como recoge el Decreto asturiano 153/2002, de aprobación del PRUG de la reserva Natural Parcial de la Ría de Villaviciosa, dónde se prohíbe la acampada libre, la realización de hogueras, los deportes que conlleven el uso de vehículos de motor, etc.

Al margen de concretas prohibiciones,<sup>1385</sup> la regulación de las actividades deportivas se completa con las normas de ordenación del turismo de naturaleza o de aventura, como la Orden andaluza de 20 de marzo de 2003, que regula las obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.

---

<sup>1384</sup> Estas zonas de acampada autorizadas, necesitarán, en todo caso, autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente y deberán ir como mínimo las siguientes características: Estar perfectamente delimitadas, mediante hitos, estacas o elementos similares. No se utilizarán vallas metálicas ni otros cerramientos artificiales que den lugar a una pantalla continua o afecten negativamente a la estética del paisaje. Se establece una franja perimetral de seguridad frente al riesgo de incendios. Deberán de disponer de agua potable y de las instalaciones sanitarias adecuadas.

<sup>1385</sup> En el Decreto 48/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el PRUG de Doñana, se afirma que “los tránsitos rocieros que serán objeto de una regulación más exhaustiva en el correspondiente plan”.

El Título IV se centra en la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad, con un primer capítulo centrado en las Reservas de la Biosfera Españolas, que constituyen un subconjunto de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, del Programa MaB (Persona y Biosfera) de la UNESCO.

La regulación, caracterización y potenciación de estas Reservas de Biosfera se basa en el hecho de que constituyen un modelo de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales, con los objetivos básicos de conjugar la preservación de la biodiversidad biológica y de los ecosistemas, con un desarrollo ambientalmente sostenible que produzca la mejora del bienestar de la población, potenciando la participación pública, la investigación, la educación en la integración entre desarrollo y medio ambiente, y la formación en nuevas formas de mejorar esa integración.

## **II.2. LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS ESPACIOS NATURALES Y EL USO PÚBLICO TURÍSTICO CON CRITERIOS DE CONSERVACION DE LA NATURALEZA.**

Según BLANQUER CRIADO<sup>1386</sup>, frente a la improvisación del sector privado, adquiere mayor relieve la planificación pública en materia turística. Mediante una perspectiva de conjunto se puede alcanzar la protección del entorno natural y urbano, el desarrollo de las infraestructuras, la rehabilitación del patrimonio histórico y cultural, y el fomento de la calidad en la gestión empresarial del sector turístico privado. Se necesita la planificación territorial, entendida como grandes líneas de la futura transformación física del suelo, y como programación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio. En este sentido, la OMT<sup>1387</sup> ha destacado la necesidad de abordar, a través de una adecuada planificación, la ordenación de un determinado espacio o zona turística si se pretende que el mismo pueda llegar a adquirir un valor relevante como producto turístico.

---

<sup>1386</sup> BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del Turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 133 y ss.

<sup>1387</sup> OMT, *Introducción al Turismo*, Madrid, 1998, pp. 179 y ss.

La puesta en valor turístico de espacios sensibles comporta una planificación y gestión basada en la utilización de herramientas técnicas y científicas. Entre los criterios para la toma de decisiones en materia de gestión turística del patrimonio natural, destacan, para realizar la valoración intrínseca significancia, la representatividad, la singularidad, naturalidad, e integridad. Para la valoración recreativa se emplean criterios de fragilidad, atractividad, accesibilidad, disponibilidad en el tiempo y en el espacio, factibilidad y potencial para la educación y la interpretación del patrimonio. Entre los métodos para la planificación y gestión de destinos turísticos de alto valor ecológico, se prefiere aplicar medidas preventivas a la instalación de actividades recreativas, siendo más recomendables que las medidas correctoras.<sup>1388</sup>

Según la IUCN-WPC<sup>1389</sup> existen cuatro modelos básicos de gestión de áreas protegidas a nivel mundial, así como numerosas combinaciones entre ellos: la gestión estatal de los sistemas nacionales,- mediante Agencias gubernamentales y organismos paraestatales- , la cogestión ente autoridades y otras partes interesadas, y la gestión privada, así como la gestión comunitaria en las áreas pertenecientes a comunidades.<sup>1390</sup>

PULIDO<sup>1391</sup> considera que la gestión estatal de los sistemas nacionales es la forma más extendida de titularidad y gestión.<sup>1392</sup> Generalmente, y según la estructura del país y los niveles

---

<sup>1388</sup> VIÑALS, M<sup>a</sup> J.; MORANT, M.; QUINTANA, R.: “Análisis de los criterios para la valoración turística del patrimonio natural, *Investigaciones Turísticas*, núm. 1, 2011, pp. 37-50.

<sup>1389</sup> IUCN-WPC son las siglas de International Union of Conservation of Nature, Word Parks Congress. La necesidad de fortalecer la descentralización y las alianzas público-privadas para la conservación ha sido reconocida en numerosas resoluciones de la UICN, desde la resolución 22 del Consejo, en 1952, a la 2.15 en el Congreso de Amman, 2000. Asimismo, el Congreso Mundial de Parques de 2003, así como la Convención para la Biodiversidad Biológica, los Objetivos del Milenio y el Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo (2003). La recomendación 17 del Congreso Mundial de Parques (Durban 2003) insta a reconocer los diferentes tipos de gobernanza aplicables a los espacios protegidos, entendiendo por gobernanza “el organismo, autoridad o institución que ejerce la gestión y es responsable de la misma, sea ésta derivada de acuerdos legales, tradicionales u otros considerados y reconocidos como legítimos por las partes” (IUCN-WPC, 2003).

<sup>1390</sup> LÓPEZ OLIVARES, D.; FERRERES BONFILL, J. B.; ABDELOUAHAB REDDAM, O.: “Estudio comparado de la potencialidad de los recursos turísticos en los Parques Naturales de la Sierra de Espadán (España) y Talassemtane (Marruecos)”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 24, 2010, pp 91-109.

<sup>1391</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J.I.: “Modelos para la gestión turística de parques naturales: Una propuesta para España”, *Papers de turisme*, núm. 45, 2009, pp. 21-40.

<sup>1392</sup> CAMPILLO I BESSES, X.: “El concepto de parque natural en Baden-Württemberg (Alemania): el caso del Parque Natural del Alto Danubio”. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 1994, núm. 24, pp. 75-92.

de descentralización o desconcentración de la gestión, la toma de decisiones corresponde a los niveles más cercanos del territorio protegido, de forma que la gestión de los espacios protegidos depende de un departamento dentro de un Ministerio.<sup>1393</sup>

Con relación a la región italiana de la Toscana, PUNZO<sup>1394</sup>, afirma que la certeza de tener un patrimonio único, y por lo tanto una demanda turística prácticamente rígida, que no responde a un cambio en las razones de intercambio turístico, provoca el juego a tres de las instituciones competentes, en el cual sólo la cooperación genera turismo sostenible.

Cada vez es más frecuente la colaboración con el sector privado, mediante concesiones, alquileres o incluso de acuerdos para la gestión de infraestructuras y servicios de carácter turístico, que permiten a las áreas protegidas mejorar sus ingresos dedicándose la Administración a su conservación.<sup>1395</sup>

Actualmente, el turismo es la actividad más importante incluida en el uso público, dado el incremento en la demanda de visitas a los espacios protegidos, sobre todo aquellas tipologías turísticas como el turismo rural o el turismo en la naturaleza o ecoturismo, el turismo sostenible, etc. Según la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, los espacios naturales protegidos son espacios abiertos a los ciudadanos, espacios donde se aúna el desarrollo económico y social con el disfrute de los valores que poseen, a través del uso educativo, cultural y turístico.

---

Así lo constata con relación a las grandes áreas turísticas de los espacios naturales situados en el Land alemán de Baden-Württemberg, presentando un modelo beneficioso para el desarrollo turístico para las zonas turísticas saturadas, así como para las situadas en áreas desfavorables para la agricultura intensiva y zonas de montaña.

<sup>1393</sup> Sin embargo, la tendencia actual es la constitución de Agencias de carácter paraestatal, o a asumir una gestión mixta en colaboración con organismos privados, que permitan agilizar la gestión e incrementar los ingresos económicos. Como la consultora M&M Group Euroconsulting; Tadel Formación, *Gestión de recursos turísticos en espacios naturales protegidos: avanzado*, Conzepto Comunicación Creativa, Granada, 2006.

<sup>1394</sup> PUNZO, L.F.: "Sostenibilidad del turismo y desarrollo económico local: el caso de la región Toscana". *Económica*, 2003, vol. 4, núm. 2, pp. 193-222.

<sup>1395</sup> FERNÁNDEZ BONFILL, J. B.: *La coordinación público-privada como estrategia para la gestión turística de los espacios naturales protegidos: el caso del Parque Natural de la Sierra de Espadán*, 2010, pp 401-416.

El uso público de los espacios naturales protegidos aparece en la propia normativa con criterios de conservación de la naturaleza, siendo un tipo de uso del territorio dirigido al acercamiento recreativo, educativo y cultural a la naturaleza y la cultura locales.

La evolución que ha sufrido el concepto de uso público en los espacios naturales protegidos tiene su origen en las primeras concepciones interpretativas y de educación ambiental hasta las actuales acciones de comunicación, participación, ocio, recreo y turismo, formando parte del mismo numerosos tipos de actividades, por lo general interrelacionadas y supeditadas siempre a la conservación del espacio.<sup>1396</sup>

La demanda de uso público ha ido *in crescendo* con el aumento de las declaraciones de ENP, por ello, desde la década de los 80 del siglo pasado se han incrementado las visitas a los espacios naturales protegidos españoles. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales entiende uso público como “el conjunto de prácticas y actividades que se derivan del uso y disfrute por parte de las personas que acuden a los espacios protegidos, individual o colectivamente, de forma espontánea u organizada, con el fin principal de disfrutar de sus valores naturales, ambientales, estéticos, paisajísticos o culturales”.

Las competencias y responsabilidades respecto al uso público que corresponden a la gestión de la administración turística y la administración ambiental. Para EUROPARC la Administración ambiental tendrá competencias limitadas sobre turismo, pero plenas competencias sobre lo que se entiende por uso público.

El uso público y turismo están relacionados, de esta forma se comprueba que hay algunas actividades difíciles de encuadrar como el senderismo, considerado como una actividad de

---

<sup>1396</sup> EUROPARC 2005 lo define como el “conjunto de programas, servicios, actividades y equipamientos que, independientemente de quien los gestione, deben ser provistos por la Administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a los valores naturales y culturales de éste, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación, la comprensión y el aprecio de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación del patrimonio”.

turismo activo, pero que también es considerado, por la mayoría de los organismos ambientales, como uso público.

Los espacios protegidos deberían ser los primeros territorios donde las administraciones con competencias en medioambiente y turismo cooperan para desarrollar el turismo de forma sostenible, estableciendo modelos de gestión donde la actividad turística esté integrada con los objetivos de conservación del espacio protegido.

Las Administraciones ambientales crean sus propias áreas de gestión.<sup>1397</sup> El contar con una unidad administrativa propia supone que la gestión del uso público puede hacerse de forma global, unificando criterios, permitiendo una visión y planificación de conjunto, integrando los diferentes aspectos que finalmente constituyen la gestión completa del uso público.

El ámbito de gestión de espacio natural protegido es de 69,2%, lo que indica la capacidad desde la dirección del espacio natural protegido pero escasamente desarrollada en el nivel de servicios centrales con tareas tan importantes como planificación, instrucciones para homogeneizar criterios, visión regional, líneas de investigación, etc.

## **II.2.1. CLASES DE USOS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA**

Según BENGOCHEA MORANCHO<sup>1398</sup> el uso y disfrute de los Espacios Naturales protegidos ha evolucionado, originando diversas formas de uso, siendo la más característica la

---

<sup>1397</sup> Según Europarc en 2004 el 38,9% de las instituciones gestoras cuentan con una unidad administrativa propia. El resto reparte las responsabilidades sobre uso público entre diferentes dependencias.

<sup>1398</sup> BENGOCHEA MORANCHO, A.: "Planificación y uso turístico de los parques nacionales españoles." *Turismo y gestión de espacios protegidos: XII Congreso Internacional de Turismo Universidad y Empresa*. Tirant lo Blanch, 2010. pp. 87-115.



actividad turística. Para PULIDO<sup>1399</sup>, los Espacios Naturales Protegidos se han convertido en un reclamo turístico de gran magnitud debido a su potencial para satisfacer las necesidades, motivaciones y expectativas de turistas atraídos por la naturaleza. Como constata FERRERO<sup>1400</sup> en los últimos años se han multiplicado las visitas que reciben estos espacios con fines recreativos, turísticos o culturales.

El aprovechamiento turístico sustentable en Espacios Naturales Protegidas (ENP) favorece la competitividad de los destinos y el bienestar de las comunidades anfitrionas, aunque la conservación de los recursos naturales requiere la implementación de estrategias en estos espacios naturales y el establecimiento de límites para las actividades humanas.<sup>1401</sup>

El uso público en los Espacios Naturales Protegidos españoles no está suficientemente regulado ni planificado. Por ese motivo, y buscando un uso público más ordenado, de un turismo más sostenible o de un turismo de calidad, los Espacios Naturales Protegidos adoptan diferentes medidas. Por un lado, se encuentra el caso de las Agendas 21 locales de las Islas de Menorca y La Palma, en las que ambas han sido declaradas Reserva de la Biosfera y que albergan numerosos Espacios Naturales Protegidos.<sup>1402</sup>

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS<sup>1403</sup> observa que la antigua Ley estatal de Conservación de la Naturaleza 4/1989, de 27 de marzo, no contenía una regulación detallada de las actividades

---

<sup>1399</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. : “La gestión turística de los espacios naturales protegidos. Estado de la cuestión”. En *Turismo y gestión de espacios protegidos: XII Congreso Internacional de Turismo Universidad y Empresa*. Tirant lo Blanch, 2010, pp. 17-50.

<sup>1400</sup> FERRERO, M.I.: “Turismo y Medio Ambiente”, *Seminario Internacional: Turismo, Patrimonio Natural y Biodiversidad*, Madrid 15-16 de enero de 2004, Fundación Santander Central Hispano e Instituto de Turismo Responsable, 2004.

<sup>1401</sup> Sobre estos límites SEGRADO PAVÓN, R.G.; SERRANO BARQUÍN, R.C.; JUAN PÉREZ, J.I.; CRUZ JIMÉNEZ, G.: “Evaluación de dos Métodos para el Aprovechamiento Turístico en Áreas Naturales Protegidas” *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 23, pp. 1-14.

<sup>1402</sup> TORRES BERNIER, E.: “Una aproximación a la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo turístico”. *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*. 2003. pp. 95-103.

<sup>1403</sup> ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M<sup>a</sup>L.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: (Régimen jurídico)*, 1<sup>a</sup> ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 223–239. Considera esta autora que una regulación de detalle resultaría poco recomendable desde el punto de vista de la práctica jurídica y, además, contraria al sistema constitucional de distribución de

que pudieran llevarse a cabo en el interior de los espacios protegidos<sup>1404</sup> ni, por lo tanto, de las actividades turísticas, aunque sí incluía alguna referencia aislada para alguna categoría, que se completaba con una remisión a los instrumentos de planeamiento.<sup>1405</sup>

Respecto a las reservas naturales, la regla general era la limitación del aprovechamiento de sus recursos, salvo en aquellos casos en que tal explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger. Por tanto, en ellas se prohibía, como regla general, la recolección de material biológico o geológico, salvo que por razones de investigación o educativas se permita, previa la pertinente autorización administrativa.<sup>1406</sup>

Es decir, las posibilidades turísticas de aquellos eran mucho mayores que las de las reservas en las que el uso público se limitaba a la consecución de fines “educativos” o “científicos”.<sup>1407</sup> Nada se decía en relación con los monumentos naturales y paisajes protegidos, que según la LCEN eran objeto de una “protección especial”.

### **II.2.1.1. LOS USOS PERMITIDOS, PROHIBIDOS Y AUTORIZABLES EN LAS LEYES AUTONÓMICAS.**

---

competencias, dado que su finalidad es la creación del marco referencial, punto de partida a la normativa autonómica de desarrollo.

<sup>1404</sup> El art. 11 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales 4/1989, señalaba en este sentido que: “Las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración”.

<sup>1405</sup> Las previsiones genéricas de la antigua Ley de Conservación de los Espacios Naturales se referían a los parques y reservas. En relación con los parques, se permitía limitar el aprovechamiento de sus recursos, prohibiéndose en todo caso los que resulten incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación. Asimismo se hacía mención expresa a los visitantes, cuya entrada podrá limitarse.

<sup>1406</sup> BERMEJO VERA, J.: “El uso deportivo de las instalaciones de carácter natural”, *Deporte y medio ambiente : A Coruña, 1-2 de noviembre, 2000 / coord. por Eduardo Blanco Pereira*, 2001, pp. 23–28.

<sup>1407</sup> RICO CÁNOVAS, E.; RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, I.: “Propuesta para la dinamización turística y ordenación de usos recreativos en el Parque Natural de las Lagunas de la Mata-Torrevieja (Alicante)”, 2010, pp. 435–452.

Las leyes autonómicas sobre espacios protegidos tampoco contienen una regulación estricta de los distintos usos y actividades que pueden llevarse a cabo en su interior.<sup>1408</sup>

En la singularidad de cada espacio (incluso de cada zona particular dentro del mismo); su ubicación geográfica; el tipo de actividad; y el criterio más o menos flexible del órgano autorizante, en su caso, condicionan el aprovechamiento turístico de cada espacio protegido. Evidentemente no caben soluciones definitivas en la delimitación de las actividades turísticas que pueden llevarse a cabo. En general, se suele establecer la inclusión de aspectos sociales y económicos para incorporar la zona de influencia del área natural protegida dentro del análisis integrador en la planificación turística.

Los criterios de valoración de actividades varían de una Comunidad Autónoma a otra, pudiendo ser permitidas las acampadas de cualquier tipo, la circulación de vehículos a motor por las carreteras y vías habilitadas para ello, hasta las competiciones deportivas o actividades que no impliquen afluencia masiva, o la ganadería tradicional.

En la mayoría de los casos, la legislación autonómica se limita a una clasificación genérica de los usos, diferenciando los usos permitidos, prohibidos –o incompatibles<sup>1409</sup>– y autorizables, que luego deberá precisarse, para cada espacio protegido, en su correspondiente plan. De esta forma, en Navarra, en los artículos 8 y 9 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Espacios Naturales de Navarra, se contiene una regulación especial de los usos permitidos según la figura protectora de que se trate con distinción de los usos “constructivos” y “no constructivos”, para distinguir la ejecución de infraestructuras de las restantes. Así mismo, se emplea el término “incompatibles” es un término se utiliza en el art. 46 de la Ley 8/1998, de 26 de junio de

---

<sup>1408</sup> ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M<sup>a</sup> L.: “El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos..” op.cit., pp. 223–239

<sup>1409</sup> En general se consideran actividades incompatibles: la explotación y extracción de minería y áridos y la realización de cualquier tipo de vertido o abandono de residuos. El nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructura permanente tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos..., salvo los que para una adecuada gestión del Parque Natural, sean especificados en el PRUG. Tampoco suele estar permitida la realización de instalaciones o de remontes mecánicos u obras anejas, así como cualquier actuación que pueda suponer deterioro de los elementos naturales de la zona, las instalaciones deportivas de esquí alpino, cualquier tipo de instalación militar o de telecomunicaciones en las cumbres e incluso la recolección de elementos de gea, flora y fauna.

Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura. Y los usos “Autorizables” se encuentran recogidos en los Artículos 39 a 42 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.<sup>1410</sup>

Con todo, exceptuando a la Ley 9/1999, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza de Castilla la Mancha, en las restantes legislaciones autonómicas de conservación de la naturaleza no se hace una específica mención a la actividad turística.<sup>1411</sup> La ley castellano-manchega dedica el Capítulo III a tratar expresamente “Del turismo, uso recreativo y otros usos no consuntivos del medio natural”. Este Capítulo consta de dos artículos –el 23 y el 24– el primero de los cuales dispone que: “La Consejería competente en materia de medio ambiente establecerá la relación de actividades en el medio natural que sean susceptibles de deteriorar las áreas y recursos naturales protegidos por la presente Ley. Las empresas que pretendan ofertar los servicios de turismo a que se refiere el apartado anterior, deberán estar inscritas en el registro establecido al efecto por dicha Consejería. Las actividades a que se refiere el presente artículo estarán sometidas a autorización de la Consejería, que podrá otorgarse por un plazo máximo de cinco años, pudiendo acordarse el previo depósito de fianzas o avales para responder de los daños que pudieran derivarse de una incorrecta ejecución de los programas de actividades autorizados”.<sup>1412</sup>

---

<sup>1410</sup> También se regulan en los artículos 25 a 28 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias. En el caso de Castilla y León, en los artículos 33 a 37 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo sobre Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León. En los artículos 44 a 47 de la Ley 8/1998, de 26 de junio de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.

<sup>1411</sup> MONDÉJAR JIMÉNEZ, J. A.; MONDÉJAR JIMÉNEZ, J.; CORDENTE RODRÍGUEZ, M.: “Los espacios naturales protegidos como recursos turísticos en Castilla-La Mancha”, 2010, pp. 475–488.

<sup>1412</sup> Por su parte, el art. 24 proporciona algunas pautas generales sobre el uso recreativo y otras formas de uso público del medio natural: “Reglamentariamente se establecerán normas de aplicación general para el uso recreativo, deportivo, la circulación con vehículos a motor y otras formas de uso público no consuntivo en el medio natural. La Consejería podrá establecer limitaciones a la realización de las actividades a que se refiere el apartado anterior en zonas concretas donde resulte necesario para la protección de recursos naturales frágiles. Sobre las vías pecuarias, la práctica de usos recreativos o deportivos que tengan la consideración de usos complementarios de acuerdo con la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, se podrá limitar en los casos en que resulte incompatible con la protección de ecosistemas sensibles o especies amenazadas. La Consejería podrá dictar normas adicionales para el establecimiento de campamentos, áreas de acampada controlada y áreas recreativas en el medio natural”.

Toda esta regulación castellano-manchega deja constancia del grado de desarrollo alcanzado por las actividades turísticas en el medio natural. En un principio, se proporciona una indicación general, que luego se concreta para cada espacio en su plan específico.

Se consideran actividades o usos permitidos, aquellos que, por su propia naturaleza, sean compatibles con los objetivos de cada categoría de espacio. Esta circunstancia concurre tanto en los usos o actividades agrícolas, como en los forestales y ganaderos, a los que se añaden todos aquellos no incluidos en los grupos considerados como prohibidos o autorizables que se identifiquen en los instrumentos de planeamiento correspondiente a cada espacio.<sup>1413</sup>

Según JIMÉNEZ JAÉN<sup>1414</sup> esta identificación por exclusión ha llevado a algunos a afirmar su carácter “residual”<sup>1415</sup> y critica que en algunos casos se exige, además, para que un uso tenga tal condición, el informe del órgano al que corresponda la gestión del espacio, como ocurre en el art. 44.3 de la Ley de Extremadura.

Algunas Comunidades Autónomas han dictado disposiciones específicas en las que se precisan las actividades permitidas. Este es el caso del Decreto 124/1995, de Canarias, sobre circulación por las pistas de los espacios protegidos. En Comunidad Autónoma Andaluza el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura del monumento natural de Andalucía (BOJA núm. 146, de 16 de diciembre de 1999) y en el Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados monumentos naturales de esta Comunidad (BOJA

---

<sup>1413</sup>Para que un uso sea permitido en el interior de un espacio natural protegido debe encontrarse en alguno de los siguientes supuestos: Ser un uso o actividad agrícola, forestal o ganadero compatible con el mantenimiento del potencial biológico y la capacidad productiva del espacio sobre el que recae, además de respetuoso con los ecosistemas del entorno. Ser un uso o actividad, distinto de los mencionados en el párrafo anterior (agrícola, forestal o ganadero) que no esté prohibido o sujeto a autorización específica de la autoridad ambiental, e identificado como “permitido” en los instrumentos de planeamiento correspondientes.

<sup>1414</sup> JIMÉNEZ JAÉN, A.: *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, MacGraw-Hill, 2000, pp. 285- 289.

<sup>1415</sup> En relación con este segundo requisito, el problema se plantea cuando no existe plan aprobado, en cuyo caso pueden adoptarse dos soluciones extremas: estimar que hasta que no se dicte el plan correspondiente no existen usos permitidos y que, por tanto, todos están prohibidos: o entender, por el contrario, que todos están permitidos.

núm. 135, de 22 de noviembre de 2001), contienen disposiciones sobre el uso público de los mismos.

Las leyes autonómicas suelen contemplar un catálogo de prohibiciones que puede ser referido a cada una de las categorías específicas. Se estiman prohibidos todos los usos incompatibles con las finalidades de protección del espacio protegido. Debe recordarse que la finalidad que se persigue con esta institución es la protección de los valores de determinados espacios, de manera que todos los posibles usos o aprovechamientos de que sean susceptibles quedan subordinados a esta idea principal.<sup>1416</sup>

En el primer grupo se incluían las Leyes de protección de la naturaleza, ley extremeña, la ley 6/98 aragonesa<sup>1417</sup> o castellano-leonesa.<sup>1418</sup> En general, se prohibirán los usos siguientes: encender fuego fuera de los lugares establecidos para ello o contraviniendo la normativa aplicable; abandonar, verter o depositar basuras o cualquier objeto fuera de los lugares establecidos; verter líquidos o sólidos que puedan degradar o contaminar el dominio público hidráulico o alterar las condiciones naturales del espacio protegido; alterar sus condiciones naturales o sus recursos mediante ocupación, invasión, roturación u otras acciones, así como alterar o destruir su vegetación; la emisión de ruidos que perturben su tranquilidad; la persecución, captura y recolección de material biológico de especies amenazadas, excepto para estudios científicos debidamente autorizados así como la comercialización de ejemplares vivos o muertos, de sus despojos y fragmentos de aquellas especies no incluidas en la relación de animales comercializables; la actividad cinegética y piscícola fuera de las zonas autorizadas; la

---

<sup>1416</sup> La evolución hacia una concepción multifuncional ha llevado a un modelo más flexible en el que se intentan conjugar los diferentes intereses en juego : conservación, disfrute y atención a las necesidades de los afectados por la calificación de un espacio como protegido.

<sup>1417</sup> Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, vigente en la actualidad.

<sup>1418</sup> Como establece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 6 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Begoña González García) La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular frente a la Orden de 24 de enero de 2014 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, que a su vez desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 17 de mayo de 2010 de la Consejería de Fomento por la que se denegó la autorización de uso en suelo rústico no urbanizable consistente en un alojamiento de turismo rural y la construcción de 3 boxes para guarda de caballos en unas parcelas del término municipal de Vinuesa en Soria, dentro del Espacio Natural Sierra de Urbión. La parcela en la que se pretenden ubicar las edificaciones está clasificada por las Normas Subsidiarias Municipales de Vinuesa como Suelo No Urbanizable Común y se considera uso permitido las actividades declaradas de interés social y utilidad pública.

acampada fuera de los lugares señalados al efecto; la alteración o destrucción de señalización o instalaciones; la circulación de vehículos a motor campo a través y por caminos forestales, senderos o sendas no autorizados; la colocación de carteles, placas o cualquier otra clase de publicidad comercial en suelo no urbanizable del ámbito de protección; obstaculizar las acciones de la administración de los espacios protegidos y en fin, todos aquellos otros que se consideren como tales en los instrumentos de planificación o normativa del espacio protegido al que concierna y demás normativa de aplicación.

Por su parte, las leyes de protección de los espacios naturales catalana, navarra y andaluza regulan, los usos permitidos o prohibidos en relación con cada uno de los espacios protegidos. En La Ley Catalana, Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales se distingue que en los parques nacionales no se permitirá actividad alguna de explotación de los recursos naturales o, en general, susceptible de alterar su paisaje, salvo aquellas que sean compatibles con las finalidades concretas de protección. Se prohíben expresamente la caza, captura o perturbación de las especies animales; las actividades extractivas y la ejecución de cualquier obra o instalación, salvo las que sean necesarias para el desarrollo del parque o las que por su interés público sean autorizadas con carácter extraordinario y restringido por el Consejo Ejecutivo, previo informe del Consejo de Protección de la Naturaleza.<sup>1419</sup>

En el caso de la Ley Foral Navarra 9/1996 de 17 de junio, tras definir de forma global las tres categorías de usos distingue, en relación con cada figura protectora, los usos “constructivos” y los “no constructivos” (según se trate de obras e infraestructuras u otras actividades), de manera que en las reservas integrales, se prohíben todas las actividades salvo las científicas y divulgativas, que podrán autorizarse. En las reservas (Art. 11) y enclaves naturales (Art. 12), se distingue: Actividades no constructivas: quedan prohibidas todas las acciones que impliquen movimientos de tierra, salvo las que sean necesarias para proteger la integridad del propio

---

<sup>1419</sup> En los parajes naturales de interés nacional (Art. 23 Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales), las actividades deberán limitarse a los usos tradicionales agrícolas, ganaderos o silvícolas, siempre que sean compatibles con las finalidades concretas de protección y las restantes propias de la gestión del espacio protegido. En las reservas naturales integrales (Art. 24 Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales), sólo estarán permitidas las actividades de investigación científica y de divulgación de sus valores. La accesibilidad a las mismas estará rigurosamente controlada. En las reservas naturales parciales, no se permitirán en ningún caso las actividades que directa o indirectamente puedan perjudicar los valores naturales a proteger.

espacio; la roturación; desecación; la corta a hecho; el aprovechamiento maderero; la introducción de especies no autóctonas; la captura o muerte de animales silvestres; la quema de vegetación el aprovechamiento agropecuario; la práctica de deportes organizados y la acampada.

El resto de actividades podrán autorizarse según su compatibilidad con el régimen de protección de la legislación específica aplicable. Actividades no constructivas: podrán autorizarse las construcciones, instalaciones e infraestructuras vinculadas a la investigación y educación ambiental y, excepcionalmente y previa evaluación de impacto ambiental, las infraestructuras declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra, la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias, o la legislación en vigor, cuya implantación no deteriore gravemente la integridad de la Reserva Natural. Se prohíben todas las demás. En sentido análogo, aunque con una enumeración menos exhaustiva, se pronuncia el artículo 14 en relación con las áreas naturales recreativas. En particular, se contempla la posibilidad de autorizar construcciones vinculadas a “actividades recreativas o de ocio, relacionadas con el interés general” y las consideradas “de interés general o utilidad pública”.<sup>1420</sup>

En Andalucía, se encuentra aún en vigor la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, que contiene prescripciones muy generales en relación con cada una de las categorías específicas: En las reservas naturales<sup>1421</sup>, se prohíbe toda actividad susceptible de alterar los elementos y la dinámica de sus sistemas naturales. Lo que supone la exclusión de toda intervención humana (agrícola, ganadera o de otro tipo) a excepción de la orientada a la conservación y regeneración de la reserva. De forma excepcional se podrán autorizar aquellas que tengan por finalidad la conservación y, si procede, su regeneración. En particular, se veta la recolección de material biológico y geológico así como la introducción, adaptación y

---

<sup>1420</sup> El régimen de los monumentos naturales se fijará en su correspondiente instrumento de declaración que establecerá las medidas precisas para garantizar su conservación íntegra e intacta “incluyendo la regulación de usos y actividades en un entorno de cien metros, contando desde el centro del mismo o desde el límite del espacio declarado como tal. La norma de declaración de los paisajes protegidos fijará asimismo las medidas necesarias para su protección”. En relación con los parques naturales, deberá estarse a lo que disponga el preceptivo PORN.

<sup>1421</sup> *Artículo 5. 1.* “Corresponde al Parlamento Andaluz la declaración por Ley de las Reservas Naturales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.



multiplicación de especies no autóctona de fauna y flora y la actividad cinegética y piscícola, aunque estas últimas podrán ser autorizadas cuando concurren las circunstancias.

RICO RUIZ y LOZANO MIRALLES<sup>1422</sup> consideran que este sistema de restricciones afecta, incluso, a la libertad de acceso y circulación a las reservas, que habrá de estar previamente autorizada. Estos autores entienden que, pese a esta prohibición inicial, el sentido de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales protegidos de Andalucía no es prohibir cualquier aprovechamiento, por lo que estiman permitido y por lo tanto sin necesidad de autorización administrativa, todo aprovechamiento que sea compatible con la conservación de los valores de la Reserva.<sup>1423</sup>

Esto no implica la prohibición automática en su interior de otro tipo de actividades económicas distintas de las tradicionales, pero sí supone condicionar el otorgamiento de la autorización a la presentación por los promotores del correspondiente estudio de impacto ambiental del que resulte con claridad las garantías para la conservación de los elementos del paraje.<sup>1424</sup>

Tampoco se contiene un listado de actividades en relación con los monumentos naturales, aunque sí la prohibición genérica de todo acto de “menoscabo, deterioro o desfiguración”. (Art. 12 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía). En el Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados monumentos naturales en Andalucía, se precisan también las conductas permitidas y prohibidas en relación con cada uno de ellos. Respecto a los parques naturales, se realiza una remisión al

---

<sup>1422</sup> RUÍZ-RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., “La legislación andaluza sobre medio ambiente, comentario a las leyes 2/1998 de Inventario de espacios naturales protegidos, 2/1992 forestal de Andalucía, 1/1994 de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 7/1994 de protección ambiental”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 20, 1994, pp. 51 y ss.

<sup>1423</sup> En los parajes naturales, las técnicas de protección son similares a las arbitradas para las reservas, conclusión que resulta no tanto del tenor literal de la LIENA, que parte de un principio de permisividad de las actividades tradicionales, como de los artículos 10 y 11.2 de la LIENA, mediante los que se pretende reglamentar por medio de autorizaciones cualquier género de explotación de los recursos, de manera que no se produzcan lesiones en los valores protegidos.

<sup>1424</sup> En los parques periurbanos, no se contiene una lista de las actividades prohibidas y la intervención preventiva de la Administración se reduce a la exigencia de contar con una autorización de la Consejería de Medio Ambiente para llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos situados en los mismos.

PRUG correspondiente. Los usos autorizables constituyen la categoría básica y la técnica autorización permite compatibilizar el uso racional de los espacios con su conservación.

### **II.2.1.2. LA DIVERSA ZONIFICACIÓN EN LAS LEYES AUTONÓMICAS**

Por zonificación se entiende la clasificación de la superficie total del Espacio Natural Protegido en zonas homogéneas según la calidad ambiental de sus recursos, la práctica e intensidad de los aprovechamientos, así como la potencialidad para albergar los diferentes usos del suelo. La zonificación concreta que se establece en cada Espacio Natural Protegido viene dada en su correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

En la mayoría de las leyes, se omite toda referencia a la zonificación, puesto que se considera que la función de zonificación es propia de los PORN y PRUG de cada espacio. Como señala PULIDO<sup>1425</sup>, el tratamiento de la zonificación varía dependiendo de la Comunidad Autónoma, siendo diverso en todas las leyes autonómicas de espacios naturales protegidos.

La división en distintas zonas de un área acogida a una determinada figura protectora, se ha recomendado desde diversas instancias internacionales como la OMT o la ONU, a través de su Programa para el Medio Ambiente (PNUMA). Según un informe elaborado por dichas Organizaciones, esta técnica favorece la definición y la protección adecuadas de los parques y facilita mucho su gestión, incluidos los aspectos turísticos pues “como instrumentos para la gestión de recursos, los sectores indican donde pueden emplazarse las construcciones físicas y lo que es más importante, donde no pueden emplazarse”<sup>1426</sup>.

Partiendo de que, en todo caso, las zonas ha de ser coherentes con los objetivos que motivaron la declaración del espacio, se propone la siguiente clasificación de las zonas en función de su

---

<sup>1425</sup> PULIDO FENÁNDEZ, J.: “Modelos para la gestión turística de parques naturales: Una propuesta para España”, *Papers de Turisme*, núm. 45, 2009, pp. 21–40.

<sup>1426</sup> OMT/PNUMA, Directrices: *Ordenación de los Parques Nacionales y Zonas Protegidas para el Turismo*. OMT/PNUMA, Madrid, 1992, pp. 26 y ss.

potencialidad turística: Sectores de protección estricta o “santuario”, en los que está prohibido el paso de personas, Sectores silvestres, a los que sólo se puede acceder a pie, Sectores turísticos, donde los visitantes pueden desarrollar diversas actividades, y Sectores urbanizados, en los que se encuentran las instalaciones.

Los sectores turísticos deben contener muestras representativas de los recursos importantes del espacio que permita su conocimiento por los visitantes. A su vez se dividen en dos zonas: a. De uso extensivo, en los que se permite un uso recreativo de baja intensidad. b. De uso intensivo, suelen abarcar una pequeña superficie donde se concentran los visitantes. En ellos se ubican la mayoría de los servicios. Entre los que se enumeran las carreteras pavimentadas; los centros de visitantes; almacenes; terrenos para camping y alojamientos para pernoctaciones. Se recomienda a la autoridad del parque la fijación de normas para mejorar el atractivo de las construcciones en estas zonas, para lo que será necesario que las instalaciones en el área sean las mínimas requeridas para promover la distracción y seguridad de los visitantes y la protección de los recursos.

La zonificación corresponde a las Comunidades Autónomas, como parte de las competencias de gestión, y su fijación se efectúa en la planificación, tanto en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como en los Planes Rectores de Uso y Gestión. El derogado artículo 4.4 f) de la antigua Ley de Conservación de Espacios Naturales citaba como contenido mínimo del PORN: “la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de distintas zonas en su caso”.<sup>1427</sup>

Para ALENZA<sup>1428</sup> la formación de las potenciales actividades turísticas a desarrollar debería suministrar la información pertinente para determinar qué tipo de actuaciones contribuyen a lograr los objetivos sociales y cuáles son contrarias a ellas, así como definir de qué manera

---

<sup>1427</sup> Con relación a los Parques Nacionales, en la Ley estatal 30/2014 de 3 de diciembre si se contienen previsiones genéricas sobre esta materia.

<sup>1428</sup> ALENZA GARCÍA, J. F.: “Turismo y derecho ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*, coord. por David Vicente BLANQUER CRIADO, 2000, pp. 227–260.

ejercen sus efectos y con qué magnitud sobre el Medio Ambiente, todo ello con el objetivo último de conseguir un modelo de desarrollo turístico sostenible y respetuoso con el Medio Ambiente.<sup>1429</sup>

En cambio, en otras comunidades autónomas, como la ley catalana<sup>1430</sup>, se menciona expresamente la zonificación como contenido de los PORN y PRUG. Hay también Comunidades Autónomas que incluso articulan una clasificación de las zonas posibles, que posteriormente se recogerá en los planes. Es el caso del art. 22.4 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias<sup>1431</sup> distingue cinco zonas: Las de exclusión o uso prohibido<sup>1432</sup>, de uso restringido,<sup>1433</sup> de uso moderado<sup>1434</sup>, de uso tradicional,<sup>1435</sup> de uso general.<sup>1436</sup> Además, se encuentran las de uso especial, cuya finalidad es dar cabida a asentamientos rurales o urbanos preexistentes e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento territorial y urbanístico. Como señala BOUAZZA<sup>1437</sup>, la misma clasificación se recoge en el art. 30 de la Ley de Castilla-León.

---

<sup>1429</sup> Véase AAVV. *Turismo y Medio Ambiente: La Sostenibilidad como referencia*. Secretaría General de Turismo. Ministerio de Turismo y Comercio 1999.

<sup>1430</sup> BENGOCHEA MORANCHO, A.: “Protección jurídica de espacios naturales y turismo: el Parque Natural de la Serra d’Espadà”, 2006, pp. 421–444.

<sup>1431</sup> Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOCA núm. 60 de 15 de mayo de 2000).

<sup>1432</sup> Las de exclusión o uso prohibido, que son las de mayor calidad biológica o que contienen en su interior los elementos bióticos o abióticos más frágiles, amenazados o representativos. En ellas el acceso será regulado atendiendo a los fines científicos o de conservación.

<sup>1433</sup> Las de uso restringido, las que aún teniendo una alta calidad biológica o elementos frágiles o representativos, su conservación admite un reducido uso público, utilizando medios pedestres y sin que en ellas sean admisibles infraestructuras tecnológicas modernas.

<sup>1434</sup> Las de uso moderado, que admiten la compatibilización de su conservación con actividades educativo-ambientales y recreativas.

<sup>1435</sup> Las de uso tradicional, constituidas por superficies en las que se desarrollan usos agrarios y pesqueros tradicionales que sean compatibles con su conservación.

<sup>1436</sup> Las de uso general, que abarcan zonas que, por su menor calidad relativa dentro del espacio protegido, o por admitir una mayor afluencia de visitantes, pueden servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios que redunden en beneficio de las comunidades locales integradas o próximas al Espacio Natural.

<sup>1437</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente”, *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, núm. 138, 2008, pp. 259–285.

Con relación a la Ley Aragonesa 6/ 1998 de 5 de abril de Espacios naturales protegidos de Aragón, en su artículo 35 distingue: Zonas de reserva<sup>1438</sup>, Zonas de uso limitado<sup>1439</sup>, Zonas de uso compatible<sup>1440</sup>, Zonas de uso general<sup>1441</sup>.

Por una parte, es preciso conocer qué actividades podrán desarrollarse en el interior de estos espacios, lo que plantea la necesidad de clasificar o identificar las actividades turísticas; y, por otra, es preciso acotar dentro de cada espacio los sectores o zonas en que las actividades podrán llevarse a cabo. La conjunción los elementos (clase de uso o actividad y zona concreta) es esencial para conocer las actividades o usos que se pueden llevar a cabo en cada caso.<sup>1442</sup>

Ambos elementos se contemplan en lo dispuesto en el Decreto 64/1994, de 15 de marzo, por el que se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Nacional de Sierra Nevada. En el art. 173 del PORN se distinguen las siguientes zonas de protección, de grado A<sup>1443</sup>, de protección, de grado B<sup>1444</sup> y la protección grado C.<sup>1445</sup> En los artículos siguientes se especifican las actividades

---

<sup>1438</sup> Que estarán constituidas por aquellas áreas de los espacios protegidos con mayor calidad biológica o que contengan en su interior los elementos bióticos más frágiles amenazados o representativos. A estas zonas no se podrá acceder libremente, es decir, deberá solicitarse la pertinente autorización.

<sup>1439</sup> En éstas se podrá tolerar un moderado uso público que no requiera instalaciones permanentes. Se incluirán dentro de esta clase aquellas áreas de los espacios protegidos donde el medio natural mantiene una alta calidad, pero sus características permiten aquel tipo de uso.

<sup>1440</sup> Se señalarán con esta denominación aquellas áreas en las que las características del medio natural permitan la compatibilización de su conservación con las actividades educativas y recreativas, permitiéndose un moderado desarrollo de servicios con finalidades de uso público o de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona.

<sup>1441</sup> Son aquellas de menor calidad natural relativa dentro del espacio protegido, donde se ubicarán preferentemente los equipamientos generales y las infraestructuras y acciones de uso público y desarrollo socioeconómico.

<sup>1442</sup> Véase MENENDEZ SEBASTIAN, E M<sup>A</sup>: *Supuestos indemnizatorios en la ley 8/07 suelo y legislación de espacios naturales protegidos*, Aranzadi, 2008.

<sup>1443</sup> Se aplica a aquellos espacios de características excepcionales que engloban un conjunto de ecosistemas de relevantes valores ecológicos, paisajísticos, científicos y que por su singularidad, fragilidad o función requieren un nivel de protección y conservación especial, quedando excluido de los mismos, cualquier aprovechamiento productivo que ponga en peligro sus características. En estos espacios prevalecerán los objetivos de conservación, investigación e interpretación de la naturaleza. A su vez en su interior se distinguen ocho subzonas.

<sup>1444</sup> Aquí se incluyen las áreas con atractivos valores ecológicos, precisadas de conservación y/o restauración y que son ya o pueden ser en un futuro próximo de algún aprovechamiento productivo o recreativo compatible con los objetivos generales del Parque Natural. En esta se diferencian cuatro subzonas de diversa naturaleza.

<sup>1445</sup> son los espacios urbanos. Se aplica a los sectores en los que la intervención antrópica ha alterado radicalmente sus características naturales, imposibilitando tanto el mantenimiento de los caracteres originarios del paisaje como los aprovechamientos agropastoriles.

compatibles y no compatibles en cada una de las subzonas anteriormente enumeradas.<sup>1446</sup> Respecto a la caza, conforme a lo previsto en el PORN y en el PRUG y en la normativa sobre Reserva Nacional de Caza.<sup>1447</sup> Con relación a los aprovechamientos forestales y recolección de plantas completas, es imprescindible la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento.

En el caso de Andalucía se había producido un gran retraso en la aprobación de los instrumentos planificadores y una confusión sobre la forma de gestión de determinados espacios. Consecuentemente, la necesidad de aprobar instrumentos específicos en los que se regule con detalle la actividad en el interior de los espacios protegidos es asumida por el Plan Senda de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía<sup>1448</sup>.

### **II.2.1.3. LA ZONIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN VASCA DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES - EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2014, DE 15 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA DEL PAÍS VASCO.**

---

<sup>1446</sup> Así, en la subzona A.1 (Altas Cumbres Occidentales), se consideran compatibles –en base a criterios medioambientales- las siguientes actividades: Visitas y actividades didácticas y/o científicas. Actuaciones de conservación, mejora y regeneración sobre las masas arbóreas y arbustivas y de matorral. La rehabilitación de las construcciones existentes respetando la arquitectura tradicional y sólo para su uso en la necesaria gestión del Parque e intereses científicos, didácticos y de excursionismo y escaladas de invierno, así como la creación de las infraestructuras necesarias para esos usos. El sostenimiento de las actividades apícolas. Las actividades recreativas y deportivas de bajo impacto, conforme a lo que se disponga en el PRUG y en la Programa básico de Uso Público.

<sup>1447</sup> RENGIFO GALLEGO, J. I.: “Un segmento del turismo internacional en auge: el turismo de caza”. *Cuadernos de Turismo*, núm. 22, 2008, pp. 187-210.

<sup>1448</sup> El Plan Senda de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, recoge como objetivos en esta materia los siguientes: -Aprobar un programa de uso público para cada uno de los 23 Parques Naturales declarados. Existe unanimidad en considerar estos espacios protegidos como los escenarios ideales en los que conjugar los fines conservacionistas y de uso público, opinión avalada por la definición que propia ley –estatal y autonómica– ofrece de los mismos y asumida por la mayoría de la doctrina. -Dotar de idénticos programas a otros espacios no calificados –en particular– como parques, pero que se estiman de especial relevancia. -Elaborar otros tantos por cada una de las ocho provincias andaluzas, que disciplinen las actividades en los espacios acogidos a otras figuras protectoras. -Por último, la elaboración, también a nivel provincial, de programas de uso público, relativos al resto de los espacios de valor natural sin declaración específica de protección (no recogidos en el Inventario de Espacios Protegidos), tales como zonas forestales, vías pecuarias, etc.

En cada Espacio Natural Protegido se establece una zonificación concreta, establecida en su correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). No obstante, puede hablarse de una zonificación básica, común para la totalidad de los Espacios que componen la Red de ENP del País Vasco. La zonificación significa la clasificación de la superficie total del ENP en zonas homogéneas según la calidad ambiental de sus recursos, la práctica e intensidad de los aprovechamientos, así como la potencialidad para albergar los diferentes usos del suelo.

La Ley 16/1994, de 30 de Junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, establece la obligatoriedad de determinar Zonas Periféricas de Protección en el momento de declaración de los ENPs. La finalidad de estas zonas es la de evitar dentro de los ENPs los impactos ecológicos o paisajísticos, de influencia negativa, que procedan del exterior de los mismos. En el caso de los Espacios que integran la Red de ENP del País Vasco únicamente poseen Zona Periférica de Protección, aquéllos declarados con posterioridad a la aprobación de la citada Ley: todos los Biotopos Protegidos y los Parques Naturales de Aiako Harria, Izki y Pagoeta.

La Zona de Influencia Socioeconómica de un Espacio Natural Protegido se define como la superficie abarcada por los términos municipales donde se encuentre ubicado dicho ENP y su Zona Periférica de Protección, si la hubiere. La finalidad de estas zonas es contribuir al mantenimiento de los ENPs y compensar a la población por ellos afectada, para lo cual las Administraciones públicas elaboran Programas de Ayuda. Además, las entidades locales de la Zona de Influencia tienen derecho preferente en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al Espacio para su gestión. Con la declaración de un Espacio Natural Protegido (ENP) se establecerán una serie de Ayudas Técnicas, Económicas y Financieras en las Zonas de Influencia Socioeconómica, por parte principalmente de la Administración provincial y Autonómica, pero también de la Estatal y Europea, creando infraestructuras y equipamientos adecuados, estableciendo medidas compensatorias, rehabilitando vivienda rural y estimulando iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas. Se promocionará el acondicionamiento de los núcleos urbanos y las actividades compatibles con la conservación del medio natural, se procurará una oferta de establecimientos de hostelería, casas de agroturismo u otros locales hoteleros rurales, etc., como una fuente de rentas alternativa para los habitantes del Area de Influencia Socioeconómica.

En la Normativa de declaración de un Espacio Natural Protegido (ENP) no se introducen restricciones a la realización de actividades tradicionales (usos agroforestales, cinegéticos, etc.) que no esté recogida en la legislación sectorial de aplicación. Sí se introducen limitaciones para actividades que se consideran impactantes, como canteras, uso público, usos edificatorios, infraestructuras viarias, tendidos, etc. En el caso de que se detecte que una actividad tradicional no es compatible con los objetivos del ENP se buscarán líneas de fomento o compensatorias que permitan una disminución de dicha actividad.

La ordenación del Uso público es imprescindible para salvaguardar los valores naturales del ENP se regula desde la declaración del ENP (o incluso antes). Una limitación habitual derivada de la ordenación del uso público es el cierre y limitación al tráfico de la mayor parte de las pistas que discurren por el interior del ENP para impedir el tránsito de vehículos, si bien siempre existirá autorización para la circulación de los propietarios que estén realizando usos agroforestales. Tras la declaración de un ENP, todos los terrenos incluidos en dicho ámbito se someterán a un Régimen Cinegético Especial, por lo que los aprovechamientos cinegéticos se adecuarán a la protección y conservación de la fauna del ENP y se procurará su no interferencia con el uso público del mismo y para ello se redactarán Planes de Ordenación Cinegética.

Por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco <sup>1449</sup> (BOE 29/04/14), establece la obligatoriedad de determinar Zonas Periféricas de Protección en el momento de declaración de los Espacios Naturales Protegidos. La finalidad de estas zonas es la de evitar dentro de los Espacios Naturales Protegidos los impactos ecológicos o paisajísticos, de influencia negativa, que procedan del exterior de los mismos. Puede hablarse de una zonificación básica, común para la totalidad de los Espacios que componen la Red de Espacio Natural Protegido del País Vasco. En el caso de los Espacios que integran la Red de Espacios Naturales Protegidos del País Vasco, únicamente poseen Zona Periférica de Protección aquéllos declarados con posterioridad

---

<sup>1449</sup> El nuevo texto refunde la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y las reformas en ella operadas por: la Ley 2/1997, de 14 de marzo, de modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco; la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza; la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco; y la Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.



a la aprobación de la anterior Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, es decir, todos los Biotopos Protegidos y los Parques Naturales de Aiako Harria, Izki y Pagoeta.

La Zona de Influencia Socioeconómica de un Espacio Natural Protegido se define como la superficie abarcada por los términos municipales donde se encuentre ubicado dicho Espacio Natural Protegido y su Zona Periférica de Protección, si la hubiere. La finalidad de estas zonas es contribuir al mantenimiento de los Espacios Naturales Protegidos y compensar a la población por ellos afectada, para lo cual las Administraciones públicas elaboran Programas de Ayuda. Además, las entidades locales de la Zona de Influencia tienen derecho preferente en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al Espacio para su gestión.

Con la declaración de un Espacio Natural Protegido (ENP) <sup>1450</sup> se establecerán una serie de Ayudas Técnicas, Económicas y Financieras en las Zonas de Influencia Socioeconómica, por parte principalmente de la Administración provincial y Autonómica, pero también de la Estatal y Europea, creando infraestructuras y equipamientos adecuados, estableciendo medidas compensatorias, rehabilitando vivienda rural y estimulando iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas. Se promocionará el acondicionamiento de los núcleos urbanos y las actividades compatibles con la conservación del medio natural, se procurará una oferta de establecimientos de hostelería, casas de agroturismo u otros locales hoteleros rurales, etc. como una fuente de rentas alternativa para los habitantes del Área de Influencia Socioeconómica.

En la Normativa de declaración de un Espacio Natural Protegido no se introducen restricciones a la realización de actividades tradicionales (usos agroforestales, cinegéticos, etc.) que no esté recogida en la legislación sectorial de aplicación. Sí se introducen limitaciones para actividades que se consideran impactantes, como canteras, uso público, usos edificatorios, infraestructuras viarias, tendidos, etc. En el caso de que se detecte que una actividad tradicional no es

---

<sup>1450</sup> Como señala el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco son instrumentos específicos para la consecución de los principios y finalidades de la presente ley: a) El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. b) La declaración de espacios naturales protegidos. c) El Catálogo de especies Amenazadas.

compatible con los objetivos del ENP se buscarán líneas de fomento o compensatorias que permitan una disminución de dicha actividad.

La ordenación del Uso público se regula desde la declaración del Espacio Natural Protegido, o incluso antes, siendo imprescindible para la salvaguarda de los valores naturales del Espacio Natural Protegido. El cierre y limitación al tráfico de la mayor parte de las pistas que discurren por el interior del ENP puede ser una limitación habitual derivada de la ordenación del uso público, para impedir el tránsito de vehículos, si bien siempre puede existir una autorización para la circulación de los propietarios que estén realizando usos agroforestales.

Tras la declaración de un ENP, todos los terrenos incluidos en dicho ámbito se someterán a un Régimen Cinegético Especial, por lo que los aprovechamientos cinegéticos se adecuarán a la protección y conservación de la fauna del ENP y se procurará su no interferencia con el uso público del mismo y para ello se redactarán Planes de Ordenación Cinegética.

### **II.3. LA PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES EN ESPAÑA.**

Al inicio del siglo XX, se promulga la Ley de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916, primera legislación española de protección de Espacios Naturales.<sup>1451</sup>

La Ley de Parques Nacionales fue desarrollada por Real Decreto de 23 de febrero de 1917 (Gaceta de 24 de febrero de 1917), añadiendo a los Parques una nueva figura protectora, los Sitios Nacionales, también con finalidad turística, puesto que su declaración tenía por objeto: “conseguir espacios dedicados a la higienización y solaz de la raza, en los que puedan tonificarse física y moralmente los cansados y consumidos por la ímproba labor y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones”. LÓPEZ RAMÓN<sup>1452</sup> analizando esta norma

---

<sup>1451</sup> Ley de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916 (Gaceta de 8 de diciembre de 1916), conocida también como *Ley Gasset*, al ser sancionada siendo Ministro de Fomento Don Rafael Gasset.

<sup>1452</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “La trayectoria del régimen jurídico de los parques nacionales en España”, *Ambienta* núm. 106, marzo 2014, pp. 82-89. Señala esta norma fue vinculada en su gestación y aplicación al Marqués de Villaciosa de Asturias, cuya visión romántica de la naturaleza prevalece.

promulgada en la época de la Restauración, señala que, dos años después, en 1918, fue declarado el primer Parque Nacional, el Parque de Covadonga, seguido del Parque Nacional de Ordesa, en el mismo año. Por Real Orden de 15 de julio de 1927, (Gaceta de 22 de julio) se regula el procedimiento para la Declaración de los Sitios y Monumentos Naturales de Interés Nacional, con los que se pretende proporcionar “lugares para el sosiego el descanso de los ciudadanos, aunando los fines de conservación y recreativos, y estimulando su divulgación con fines educativos y de exaltación patria.”

Durante la II República, por Decreto de 7 de junio de 1931, se crea la Comisaría de Parques Nacionales, y el Decreto de 13 de abril de 1934, aprueba su Reglamento. Durante esta época, se declararon sendos Parques y Sitios Nacionales.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS<sup>1453</sup> analiza el modelo inicial de la Ley de Montes de 1916, norma que se prolongó en la Ley de Montes de 1957, derogando la anterior e incorporando su contenido. Con ella, como expresa LÓPEZ RAMON<sup>1454</sup>, se manifiesta la culminación durante el franquismo del proceso de gestión burocrática de los Parques Nacionales y los restantes Espacios Naturales Protegidos. La tercera regulación de la materia fue a través de la Ley /1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, reclasificando Parques Nacionales existentes, siendo la Ley del Parque de Doñana de 1978 dónde se delimitaron por primera vez la zona de protección y la zona de influencia.<sup>1455</sup>

Mediante la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, se incorporan las técnicas de planificación de los recursos naturales junto con otras medidas. Según ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS<sup>1456</sup>, esta ley trata de corregir los

---

<sup>1453</sup> ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos : Régimen jurídico*, 1ª ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 37 y ss.

<sup>1454</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “La trayectoria del régimen jurídico de los parques nacionales en España”, *Ambienta* núm. 106, marzo 2014, pp. 82-89.

<sup>1455</sup> BOE núm. 107, de 5 de mayo. Por Decreto 2676/1977 de 4 de marzo, se aprueba el Reglamento para su ejecución.

<sup>1456</sup> ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos : Régimen jurídico*, 1ª ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 44 y ss.

defectos de su predecesora, articulando una serie instrumentos que permitan compatibilizar la conservación de las áreas protegidas con su uso público, de acuerdo con la idea de “sostenibilidad”.

Con la Ley 4/ 1989, de 27 de marzo, se abre el debate competencial sobre los Parques Nacionales, de forma que la Sentencia del tribunal Constitucional 102/1995 viene a resolver tales cuestiones estableciendo que la declaración de los parques nacionales podía reservarse al Estado debido al carácter simbólico de estos espacios, pero asegurando una participación relevante de las CCAA.<sup>1457</sup> A partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, tal y como se recoge en su Fundamento Jurídico 13º, la gestión se realizará de forma conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas implicadas, a través de una Comisión Mixta, siendo financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.<sup>1458</sup>

Sin embargo, la reforma efectuada en 1997, fue en sentido contrario a lo afirmado por el Tribunal Constitucional, de forma que se establecía que los Parques Nacionales debían ser no sólo gestionados, sino también financiados conjuntamente por la Administración General del Estado y por las CCAA en cuyo territorio se encuentren situados. Nuevamente, una Sentencia de tribunal constitucional 194/2004 declaró inconstitucional este sistema de cogestión. Por otro lado, el alcance de las competencias para declarar los Parques Nacionales, reconocida también al Estado, es reconsiderado en esta STC 194/2004, de igual forma que los instrumentos previstos para concretar el régimen de los parques nacionales, PORN y PRUG.<sup>1459</sup>

---

<sup>1457</sup> Se regulan los Planes Directores, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes de Uso y Gestión. Estos planes pueden incorporar diversas acciones y proyectos, si bien su objetivo es hacer compatible la zona de influencia de los Parques Nacionales con la conservación de sus valores naturales y con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales. Este tipo de planes se han aprobado en Parques como Doñana o Sierra Nevada, siendo una gran oportunidad para el fomento de modelos de desarrollo sostenible en las áreas de influencia.

<sup>1458</sup> VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, J.: “Incidencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en la gestión de Parques Nacionales”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm.7, 2005, pp. 13–62.

<sup>1459</sup> Sin embargo, en la STC 101/2005, el Tribunal Constitucional admite la viabilidad general del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, atribuyendo la competencia estatal.

Posteriormente, el FJ 10º de la STC 101/2005 admite que corresponde al Estado el establecimiento de “las reglas para armonizar y equilibrar el desarrollo regional y sectorial, garantizando una utilización racional de los recursos territoriales.”<sup>1460</sup>

De este modo la Ley 5/2007 de Parques Nacionales se convierte en la primera ley que dota a los espacios naturales protegidos de este tipo de herramientas, y cuyo desarrollo tiene carácter potestativo para las Comunidades Autónomas.<sup>1461</sup> Por ello, se produjo la necesidad de promulgar la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007, que establece un nuevo régimen de declaración de parques nacionales, configurado como competencia compartida, cuya iniciativa podía partir de las CCAA afectadas o del Estado, la gestión y organización de los parques nacionales se conciben de plena competencia autonómica sin perjuicio de la representación paritaria del Estado en los Patronatos.

La competencia básica estatal para establecer unas Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales para la totalidad del territorio español, ex arts. 149.1.23 CE y art.16.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>1462</sup>, ha sido reconocida por varias sentencias constitucionales como, en el FJ 13º de la STC 102/1995.

A partir de la promulgación de la Ley 5/2007 de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales se pretende que los Parques Nacionales se conviertan en motores para el desarrollo de los territorios en los que se inscriben y que no afecten negativamente a la socio-economía de sus

---

<sup>1460</sup> VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, J.: “Incidencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en la gestión de Parques Nacionales”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm.7, 2005, pp. 13–62.

<sup>1461</sup> CASAS, J.: “El valor de la Red de Parques Nacionales. Una aportación a la estimación de los efectos socioeconómicos de la conservación del patrimonio natural”, *Ambienta*, abril 2008, pp. 44-53. Como establece el Organismo Autónomo de Parques Nacionales los resultados preliminares del modelo de prospectiva económico-social que está realizando el propio organismo, indican que no puede confirmarse una evolución diferenciada, ni positiva, ni negativa, entre municipios de características socioeconómicas similares, en función de su pertenencia o no a un Parque Nacional.

<sup>1462</sup> En el art.16.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se dispone que “El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad”.

áreas de influencia. Las funciones del Estado se redujeron a la gestión de la red de Parques Nacionales, contando con un Plan Director, y la declaración y gestión en el caso de las áreas marinas y los espacios naturales transfronterizos. Así lo ha sido corroborado por la STC 99/2013.

Tras esta STC 99/2013, se aprueba la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales, clarificando la situación en la gestión de estos parques. Esta Ley 30/2014 se sitúa en el debate competencial, teniendo en cuenta que el modelo de cogestión fue eliminado por la STC 194/2007, sin que pueda mantener protagonismo alguno el Estado en la gestión de los parques nacionales.<sup>1463</sup> Respecto a las potestades legislativas, desde la STC 102/1995 se entiende que la declaración corresponde al Estado, como reducto simbólico, pero con la participación adecuada de las CCAA en el procedimiento.<sup>1464</sup>

La declaración de un Parque Nacional supone un cambio jurídico y una interacción social que afecta a los municipios y a la población de su entorno. La comarca queda entonces sometida a la intervención pública y a la actividad económica de la propia dinámica social de la misma. La declaración de un Parque Nacional conlleva un efecto asociado de limitaciones de uso por incompatibilidad, y mediante esta intervención pública se pretende reactivar la economía local.<sup>1465</sup>

### **II.3.1. EL CASO DEL PARQUE NACIONAL DE DOÑANA**

La declaración de Parque Nacional de Doñana se realizó en 1969, si bien la aplicación de la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional permitía el desarrollo inmobiliario

---

<sup>1463</sup> Las tipologías de espacios naturales protegidos, su declaración y su gestión, como regla general, corresponde a las Comunidades Autónomas en las que se encuentren ubicados, si bien, en el caso de lo que se denominan Parques Nacionales, su declaración se considera de interés nacional, de ahí que deba obtenerse mediante Ley de Cortes Generales.

<sup>1464</sup> Véase Dictamen del Consejo de Estado 1367/2013 sobre esta Ley 30/2014.

<sup>1465</sup> BENGOCHEA MORANCHO, A.: “Planificación del uso turístico de los Parques Nacionales españoles”, *Actas del XII Congreso Internacional de Turismo Universidad y Empresa*. Universidad Jaime I. Castellón 20 y 22 de mayo de 2009, Castellón 2010, pp. 87-115.

turístico de núcleos como Matalascañas y Mazagón, que fueron convertidos en centros vacacionales y de segunda residencia para las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Huelva. Las políticas medioambientalmente agresivas de la época llevaron a la transformación agraria de áreas marismeñas, mediante un caótico urbanismo turístico.

Ya entrada la etapa autonómica, se aprobaron los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de escala provincial, contribuyendo a paliar el deficiente tratamiento del Suelo No Urbanizable en el planeamiento municipal. En 1988, se aprueba el PDTC y, en 1989, se declara el Parque Natural del Entorno de Doñana.<sup>1466</sup>

Sin embargo, el conflicto entre conservación y desarrollo llevó a la Junta de Andalucía a convocar una Comisión Internacional de Expertos, Comisión que emitió un Dictamen sobre Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico Sostenible del Entorno de Doñana. Este documento orienta la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) , reflejando la evolución de las estrategias territoriales en un ámbito de valor ecológico. Se pretendía una reconversión urbana y turística, superando el predominio de la oferta residencial, la estacionalidad y la concentración en el turismo de *sol y playa*. Esta evolución refleja el tránsito desde el *laissez-faire* propio de la política centralista defensora del desarrollo turístico a ultranza, a la actual política turística de la sostenibilidad.

La necesidad de resolver los efectos de la implantación turística se compensan, con la etiqueta ecológica de Doñana, tanto para recualificar los núcleos tradicionales como para impulsar nuevas modalidades turísticas integradas en la estrategia de conservación y desarrollo de Doñana y su entorno.

### **II.3.2. EL CONCEPTO DE PARQUE NATURAL**

---

<sup>1466</sup> IVARS BAIDAL, J.A.: *La planificación turística de los espacios regionales en España. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante*. Universitat d'Alacant. 2001. pp.

No existe una definición internacional sobre parques naturales, cada Estado define su modelo. La labor de categorización de los Organismos Internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, (UICN) o el Consejo de Europa ha ofrecido una base para su definición y desarrollo, que ha influido en Alemania, así como en España y Francia.

La clasificación de la UICN permite definir la mayoría de parques naturales europeos como Paisajes protegidos<sup>1467</sup> o "regiones naturales" ordenadas con fines de uso múltiple o "Zonas de gestión de Recursos Naturales"<sup>1468</sup>.

El Consejo Europeo estableció en 1973 una clasificación europea con cuatro categorías A, B, C<sup>1469</sup>, D<sup>1470</sup>, que también fueron ampliamente difundidas. El parque natural, en oposición al parque nacional y en base a la definición de la UICN de 1969, existe la tendencia de aplicarse la denominación de parque nacional a aquellos parques o espacios naturales protegidos, de extensión considerable, que albergan ecosistemas no transformados esencialmente por el hombre, o cuya explotación es abandonada para permitir que retornen a su estado original. La regla general es que en un parque nacional está prohibida la explotación de recursos naturales,

---

<sup>1467</sup> "Paisajes que reflejan actuaciones culturales de larga tradición caracterizadas por formas de ocupación del suelo vinculadas a la agricultura, la ganadería, a la explotación del bosque, los hitos naturales de gran calidad estética. Todos ellos son susceptibles de un desarrollo de tipo turístico y recreativo de importancia económica, pero este debe llevarse a cabo sin perturbar la belleza natural de territorios"

<sup>1468</sup> Esta figura corresponde a las nuevas orientaciones comprendidas en el binomio conservación de la naturales - ordenación del territorio. Conviene a zonas externas cuyas principales producciones son forestales, ganaderas, caza y otras actividades recreativas, aunque pueden existir dentro de ellas algunas áreas ocupadas y transformadas por el hombre. Se trata de conseguir el aprovechamiento sostenido de sus recursos naturales renovables que responden mejor a su propia potencialidad y la necesidad del país. Su finalidad es armonizar el desarrollo de tales comarcas y el incremento de la calidad de vida de sus habitantes con la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza, mediante la utilización racional de los recursos naturales.

<sup>1469</sup> Los parques naturales de la categoría C "son áreas comprendidas que tienen como objeto un interés de orden cultural o estético. La protección de los paisajes y de los equilibrios ecológicos de ser, prioritarias estas zonas pueden también presentar un interés recreativo secundario". En ellas la ocupación humana tradicional es admitida y reglamentada. En realidad estas zonas son muy similares a las del grupo B (parques nacionales) y sus principales diferencias son más bien de orden cuantitativo, referentes a su extensión superficial o por contener una menor variedad de ecosistemas cualificados".

<sup>1470</sup> Las zonas comprendidas en esta categoría son en general de mayor dimensión y destinadas principalmente a actividades recreativas compatibles con los principios de conservación del patrimonio natural. Ello exigirá su adecuación y la existencia de instalaciones que faciliten su conocimiento y recorrido. La circulación no motorizada del público es generalmente libre, aunque puede estar reglamentada en áreas de especial interés. La circulación motorizada debe ser cuidadosamente reglamentada".



salvo excepciones como el pastoreo de pastizales de montaña, etc. y suelen corresponder a territorios deshabitados.

El parque natural es un espacio protegido, de gran extensión, de carácter más o menos natural, que alberga ecosistemas o paisajes (naturales y/o culturales) de especial interés, a pesar de haber sido transformados en distinto grado por el hombre, y que incluso precisan del mantenimiento de las actividades humanas para su conservación.

Como señala el apartado 14.8 de la Estrategia Mundial de la Conservación, una comunidad rural puede ser perfectamente compatible con la existencia de una zona protegida. Muchas zonas protegidas pueden ofrecer beneficio directo a poblaciones rurales. En un parque natural, puede darse la explotación ordenada y racional de los recursos naturales, tratándose principalmente de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, actividades que están autorizadas, y que, incluso su mantenimiento resulta indispensable para la conservación de los valores protegidos.

Sobre la concepción de las funciones de los parques naturales, como señala CAMPILLO y BESSES<sup>1471</sup>, tendrán gran impacto la publicación en 1980 por parte de los organismos internacionales UICN, PNUMA, WWF de la Estrategia Mundial de la Conservación en 1991, de su segunda parte *Cuidemos la tierra*, así como el Informe *Brundtland* en 1987 de Naciones Unidas, y el desarrollo del Programa MAB. La UNESCO pone en marcha en 1971 el Programa MAB (Hombre y Biosfera) y dentro del mismo, a partir de 1974 se inicia la creación de las denominadas Reservas de Biosfera.

### **II.3.3. LA PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NATURALES.**

La Administración Pública, como principal encargada de velar por el bien común o interés general, y ante la aparente incapacidad del mercado de asegurar un desarrollo turístico

---

<sup>1471</sup> CAMPILLO I BESSES, X.: "Conservación, ocio y desarrollo en los parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia, España)." REE núm. 6, 1993, pp. 33-48.

sostenible, justifica así su intervención ante las actividades turísticas realizadas en la naturaleza. BOTE y MARCHENA<sup>1472</sup> consideran que no existe alternativa respecto a la intervención o no del Estado, de forma que se establecen los objetivos, dotando de herramientas organizacionales y normativas. Dichas herramientas, según PULIDO<sup>1473</sup>, son necesarias para la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

En 1872, el Congreso de los Estados Unidos de América creó el Parque Nacional de Yellowstone, con la finalidad de ofrecer un gran parque público, una zona de recreo, en beneficio y disfrute de las personas. Como señala Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>1474</sup> el Parque de Nacional de Yelowstone fue el primer Parque Nacional del mundo. En Inglaterra, y desde la legislación sobre salud pública, en la *Public Health Act de 1875*, se permite por primera vez a las autoridades locales destinar zonas a parques y espacios libres en interés de la comunidad en general.

LÓPEZ RAMÓN<sup>1475</sup> sitúa en Francia los primeros intentos de proteger los paisajes, los sitios y los monumentos de carácter natural, vinculado siempre a lo artístico. En España, gracias a la labor del Marqués DE LA VEGA-INCLÁN, al frente de la Comisaría Regia de Turismo desde 1911, se impulsó el turismo cultural, “para fomentar el conocimiento y vulgarización de nuestras riquezas culturales y artísticas”. Se remontan a esta época las obras de consolidación, conservación y restauración de la Alhambra, así como la creación de los jardines del Alcázar de Sevilla, con la Puerta de Marchena; el descubrimiento del Patio del Yeso, en el mismo Alcázar; las excavaciones en el Baño de Doña María de Padilla; la restauración del Museo, Biblioteca y Jardines de la Casa de Cervantes en Valladolid y la fundación del Museo Romántico de

---

<sup>1472</sup> BOTE, V. y MARCHENA, M.: “Política turística” *Introducción a la economía del turismo en España*, PEDREÑO, A. (Dir.), Civitas, Madrid, 1996, pp. 297-298.

<sup>1473</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: “Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces”. *Cuadernos de turismo*, 2007, núm. 19, pp. 167-188.

<sup>1474</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Caramen.: *La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado*, Marcial Pons, 2007, pp. 93-95. Con esta declaración se evitaba que los recursos únicos y especialmente vulnerables de la región cayesen en manos privadas. En este país la gestión privada de paisajes catalogados es notoria, y las iniciativas de Conservación Corporativa son programas de coste compartido de carácter privado.

<sup>1475</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, 1980.

Madrid. También se debe al Marqués DE LA VEGA-INCLÁN la idea de los Paradores de Turismo, siendo uno de los primeros el de Gredos.

### **II.3.3.1. EL USO TURISTICO DE LA MONTAÑA PIRENAICA: SU ORIGEN EN LOS CENTROS DE INTERÉS TURÍSTICO.**

El desarrollo turístico español, que ya había consolidado la actividad en ciertas zonas del litoral, llega a la montaña, con una década de retraso respecto al Pirineo francés, planteándose la construcción de estaciones de esquí, de igual forma que en Francia.<sup>1476</sup>

FERNÁNDEZ GÁRATE<sup>1477</sup> et al. analizan cómo para la práctica de deportes de invierno y la promoción turística de la zona, fueron aprobados siete Centros en la montaña pirenaica, apoyándose en el desarrollo del ferrocarril, que hasta ese momento se limitaba a unos pocos lugares tradicionales.<sup>1478</sup>

Cuando el Ministerio de Información y Turismo comienza en los años sesenta el desarrollo de las ponencias que debían desembocar en un nuevo Plan Nacional, el turismo de nieve aparece ya como uno de los elementos clave de la nueva estrategia, con la puesta en valor de territorios no explotados hasta ese momento, lo que contribuía a equilibrar la estacionalidad veraniega de la actividad turística en España.<sup>1479</sup> Tal y como ocurrió en el litoral español, la vía jurídica

---

<sup>1476</sup> Como la actuación francesa de fomento de las estaciones invernales en Alpes y Pirineos que, conforme a la estrategia de la DATAR de esos momentos. La voluntad intervencionista de fomento por parte de la administración se tradujo sólo en la aprobación de 7 centros en las provincias de Lérida y Huesca, además del apoyo a algunas actuaciones infraestructurales imprescindibles para su puesta en marcha.

<sup>1477</sup> FERNÁNDEZ GÁRATE, L.A.; FERNÁNDEZ-TRAPA DE ISASI, J.; FERNÁNDEZ TRAPA DE ISASI, T.: “Esquí en los Pirineos. Historia para un futuro sin fronteras (II)”, *Estudios Turísticos* núm. 105, 1990, pp.79-99.

<sup>1478</sup> En este sentido, la labor de animación y gestión desarrollada por la Unión Turística del Pirineo fue sobresaliente.

<sup>1479</sup> En este sentido, un informe sobre estaciones turísticas de invierno elaborado por la CIT insistía en la conveniencia de promover este tipo de equipamientos en Sierra Nevada, Sierra del Guadarrama y Pirineos, y en esta línea se pronunciaron las ponencias que dieron lugar a los proyectos de ordenación, promoción y desarrollo turístico de Sierra Nevada y de Navacerrada-Cotos. Si bien en el caso de

empleada para la promoción de las primeras estaciones de esquí fue la legislación de Centros y Zonas. El fomento del turismo de nieve, desde los trabajos derivados del primer Plan Nacional de Turismo en los años cincuenta, ha sido uno de los objetivos de la administración. En 1960, la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social realizó el Estudio para la ordenación turística del Pirineo español, valorando las posibilidades de esta zona al mismo nivel que las de la Costa del Sol, y planteando iniciativas para su desarrollo, con el referente del Pirineo francés.<sup>1480</sup>

FERNÁNDEZ GÁRATE et al.<sup>1481</sup>, describen como en el CITN de Panticosa se relacionó la actividad balnearia con la práctica del esquí, a través de una pequeña intervención junto al núcleo de población, comunicando las pistas de esquí con telesilla. Las estaciones de Baqueira-Beret y Formigal fueron abiertas en 1964 como estaciones integradas, vinculando las instalaciones dirigidas a la práctica deportiva al desarrollo más o menos importante de una oferta de alojamientos hoteleros y residenciales, siendo declaradas CITN con posterioridad.<sup>1482</sup>

En el caso de la estación de esquí de Astún, su promoción tuvo carácter municipal, a cargo del Ayuntamiento de Jaca.<sup>1483</sup> Posteriormente se crearon, junto a las anteriores estaciones, las nuevas estaciones de La Tuca-Mall Blanc, creada en 1972, la de Port del Comte en 1973, y finalmente la de Valter 2000 abierta en 1975, logrando que el Pirineo español sea considerado un destino turístico de nieve, dirigido a un turismo nacional e incluso internacional, como el caso de Baqueira.

---

Pirineos no se llegó a crear una ponencia, sin embargo fue, donde se aplicó el esquema zona/ centros, de manera similar al caso de la Costa de Huelva, pero en este caso sin formalizarse en un plan director y con una evidente falta de evaluación global sobre las posibilidades existentes.

<sup>1480</sup> En esta línea, se formulan propuestas generales de mejora de las comunicaciones internas y con el exterior, señalando la conveniencia de iniciar la construcción de grandes estaciones invernales. Aunque el trabajo carecía de una evaluación de los recursos existentes para la práctica del esquí, indicaba las grandes posibilidades del Pla de Beret, así como de los valles aragoneses de Tena y Benasque; y, siguiendo el ejemplo francés, defendía la conveniencia de desarrollar las posibilidades de alojamiento de los balnearios de altura.

<sup>1481</sup> FERNÁNDEZ GÁRATE, L.A.; FERNÁNDEZ-TRAPA DE ISASI, J.; FERNÁNDEZ TRAPA DE ISASI, T. “Esquí en los Pirineos. Historia para un futuro sin fronteras (II)”, *Estudios Turísticos* núm. 105, 1990, pp. 90-91.

<sup>1482</sup> Poco más tarde se inician las obras de Cerler (1966), Masella y Llesúí (1967), Super-Espot (1968).

<sup>1483</sup> Paulatinamente, se pierde la vinculación de las estaciones al acceso ferroviario, debido a que los nuevos emplazamientos, como Baqueira, cuentan ya con viario rodado, y el propio Ministerio de Información y Turismo establece el acceso por carretera a Formigal y Cerler.

La promoción del turismo de nieve fue uno de los objetivos planteados desde el Ministerio de Información y Turismo, siendo uno de sus planes de promoción y fomento, junto a los de Pirineos y Sierra Nevada, el de la Sierra de Guadarrama en 1967, planteando un vasto programa de urbanización y desarrollo de las actividades ligadas al aprovechamiento deportivo de la nieve.<sup>1484</sup>

Según BARRADO TIMON<sup>1485</sup> se establecieron 11 nuevas zonas esquiables con alojamientos, en los puertos de la Fuenfría, Navacerrada, Cotos y La Morcuera, además de varios nuevos núcleos a menor altitud conectados con las zonas esquiables mediante transportes mecánicos como en el valle del Lozoya, de la Barranca, de la Fuenfría. Algunas de las propuestas de este Proyecto fueron el origen de iniciativas individuales que desembocaron en la tramitación de varios CITN, con la aprobación final de dos de ellos.

Como señala GALIANA MARTIN y BARRADO TIMON<sup>1486</sup>, uno de los núcleos intermedios de menor altitud pretendía ser desarrollado en el CITN del Valle de la Barranca, sobre el Monte de Utilidad Pública del Pinar de la Barranca, promovido por el propio Ayuntamiento de Navacerrada y aprobado en 1965, pero que no prosperó; como tampoco lo hizo otro proyecto con 30.000 alojamientos en el valle del Lozoya, junto a Rascafría.

### **II.3.3.2. EL EJEMPLO DE LOS PARQUES NACIONALES Y PARQUES NATURALES REGIONALES EN FRANCIA.**

---

<sup>1484</sup> A la estación existente de Navacerrada y el sistemas de remonte que la completaban con las futuras estaciones de Valcotos y Valdesquí, propugnaron un ambicioso programa de urbanización en altura, constituyendo los equipamientos deportivos la oferta complementaria de las grandes operaciones residenciales.

<sup>1485</sup> BARRADO TIMON , D.:“Recursos territoriales y procesos geográficos: el ejemplo de los recursos turísticos” *Estudios Geográficos*, Vol 72, núm. 270 , 2011, pp.35-58.

<sup>1486</sup> GALIANA MARTÍN, L.; BARRADO TIMÓN, D.: “Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España”. *Investigaciones geográficas*, núm. 39, 2006; pp.73-93.

Si bien los Parques Nacionales son una institución de origen americano, en Europa, el primer país en aplicar esta concepción de protección fue Francia, mediante el término francés de Parque Natural. En Francia, la ley nº 60-708 de 22 de julio de 1960,<sup>1487</sup> completada por Decreto nº 61-1195 de 31 de octubre de 1961, introdujo la posibilidad de crear los Parques Nacionales en Francia, garantizando las exigencias de la preservación a la expansión económica y el uso turístico de dichos Parques Naturales.<sup>1488</sup>

En la regulación de los Parques Nacionales franceses se establecen tres zonas: la zona del parque propiamente dicho o Zona Central<sup>1489</sup>, la Zona Periférica<sup>1490</sup>, y Zona de Reserva Integral<sup>1491</sup>. La gestión y la reglamentación en el funcionamiento del plan suele confiarse a una

---

<sup>1487</sup> En aplicación de la Ley de 22 de julio de 1960, hasta 1979, se crearon seis parques nacionales : el Parque de Vanoise por Decreto de 6 de julio de 1963, el Parque de Port-Cros por Decreto de 14 de diciembre de 1963, el Parque de Pirineos Occidentales por Decreto de 2 de marzo de 1967, Parque de los Ecrins por Decreto de 27 de marzo de 1973, y el Parque de Mercantour por Decreto de 18 de abril de 1979. Exceptuando Port-Cros, cada parque ha delimitado una zona periférica, variando entre 145000 Ha y 230000 Ha. Después de 1979, se creó un séptimo parque, el de Guadalupe.

<sup>1488</sup> En Francia, el territorio será calificado por Decreto de Consejo de Ministros como Parque Nacional para la conservación de la fauna, la flora y la atmósfera, las aguas, como forma de preservación del medio contra la degradación natural. El procedimiento de creación está centralizado. Los estudios sobre la creación de Parques Naturales y de sus Zonas Periféricas se realizan por el ministerio del medio ambiente, junto con otros ministerios interesados. Después de numerosas consultas a nivel local -el Consejo municipal, Cámaras de agricultura, comercio e industria- y del trámite de información pública, se aprueba mediante acuerdo del primer ministro el Decreto de clasificación.

<sup>1489</sup> En la Zona del Parque propiamente dicho, calificado de Zona Central, el Decreto de creación suele establecer un régimen particular, como la prohibición de la caza y pesca, actividades industriales, publicitarias, y comerciales, la ejecución de trabajos públicos o privados, la extracción de materiales, la realización de obras públicas o privados, la circulación, es decir, cualquier acción susceptible de molestar el desarrollo natural de la fauna y flora y de alterar el carácter de parque nacional. El decreto reglamentará el ejercicio de las actividades agrícolas, pastorales y forestales.

<sup>1490</sup> El decreto de clasificación delimita en torno al parque una Zona Periférica en la que las diversas administraciones actuantes adoptan junto con el organismo de gestión, siguiendo un programa definido, medidas de mejora en el orden social, económico y cultural, y de protección de la naturaleza. En estas zonas periféricas, la publicidad está estrictamente limitada. Estas zonas suponen una compensación económica para los habitantes de los municipios, constituyendo un incentivo financiero por aceptar esta clasificación. En la práctica, las zonas periféricas, en lugar de ser zonas de transición entre el parque y el exterior, parecen concentraciones de equipamientos. La presión turística puede calcularse en 2,5 millones de visitantes. La capacidad de acogida de un bosque ordinario no pasa por 4 personas por hectárea y por día, mientras que suele ser común 11 en 1977 en el parque de los Pirineos. Si bien puede considerarse positiva esta medida, porque la reserva de las zonas centrales favorece el retorno de ciertos animales, sin embargo, el Consejo de Europa retiró el 17 de junio de 1991 su label europeo al parque nacional de los Pirineos porque la protección eficaz de su valle de Sussouéau no estaba garantizada. Université de Paris VIII "Faut-il supprimer les parcs nationaux?" *Le Monde* 11 febrero 1983.

<sup>1491</sup> Los decretos en Consejo de Ministros pueden establecer límites particulares en Zonas denominadas Reservas Integrales, con el objeto de asegurar, con fin científico, en una o más partes determinadas del parque nacional, una mayor protección de elementos de la fauna y flora, preservándola de la ocupación

entidad de derecho público, compuesta por un Consejo de Administración y un Director. El Consejo de Administración<sup>1492</sup> está compuesto por representantes de las administraciones afectadas, representantes de los municipios, y de personalidades nombradas por el ministro del Medio Ambiente.

La figura de los Parques Naturales Regionales se crea en Francia en marzo de 1967, inspirándose en la experiencia de los Parques Nacionales, si bien los Parques Regionales responden a finalidades diferentes, siendo un verdadero instrumento descentralizado de ordenación del territorio. En la actualidad, se encuentra en vigor la Ley nº 93-24 de 8 de enero de 1993<sup>1493</sup>, siendo también de aplicación el artículo 2 del Código rural (artículo L 244-1)<sup>1494</sup>, las disposiciones de las leyes declarativas de los Parques Naturales Regionales y el Decreto de 1 de septiembre de 1994<sup>1495</sup>. En Francia se han declarado 31 Parques Naturales Regionales, cubriendo 4,6 millones de HA de superficie clasificada, con 2,2 millones de habitantes; la mayoría de ellos, situados en zonas de montaña.

En este Decreto de 1 de septiembre de 1994 se establecen los requisitos para la clasificación de Parque Natural Regional, siendo definido como un territorio con equilibrio ecológico frágil, con un gran patrimonio natural y cultural. Para su protección, se realiza un Proyecto de desarrollo, basado en la preservación del patrimonio y la naturaleza regional, cuyo objeto es proteger este patrimonio mediante una gestión adaptada al medio natural y al paisaje, contribuyendo con dicha gestión del territorio al desarrollo económico, social cultural y a la

---

humana y de sus caracteres. Esta medida se empleó por vez primera en el Decreto interministerial núm. 95-705 de 9 de mayo de 1995, creando la Reserva Integral de Lauvitel ( Boletín Oficial 11 mayo de 1995), situado en el Parque Nacional de los Ecrins, estableciendo en su interior un perímetro de reserva, con la prohibición de todo acceso, salvo por motivos científicos o de seguridad.

<sup>1492</sup> El Consejo define los principios de gestión y administración que el director debe observar.

El Director es nombrado por el ministro de Medio ambiente, previa resolución del Consejo. Se encarga de realizar las decisiones del Consejo de administración.

<sup>1493</sup> Ley núm. 93-24 de 8 de enero de 1993 sobre la protección de paisajes y modificación de ciertas disposiciones legislativas sobre el trámite de información pública. Boletín oficial de 9 de enero de 1993.

<sup>1494</sup> El artículo R 244-1 Código rural señala que los parques naturales regionales coadyuvan a la política de protección del medio ambiente, ordenación, desarrollo económico y social, constituyendo un marco de legalidad de acciones gestionadas por las colectividades públicas en favor de la protección del paisaje y del patrimonio natural y cultural.

<sup>1495</sup> Decreto de 1 de septiembre de de 1994, Boletín oficial de 2 de septiembre de 1994.

calidad de vida y a los programas de investigación.<sup>1496</sup> La financiación corresponde a las colectividades locales y a la región, interviniendo de diversas formas, entre un 15% o un 80% del Presupuesto. El ministerio de Medio Ambiente asegura de un 10% a un 15 % del presupuesto en funcionamiento.

Según la ley de 8 de enero de 1993, la iniciativa de clasificación compete a la región, que elabora la denominada Carta del Parque Regional.<sup>1497</sup> con el acuerdo del conjunto de las colectividades territoriales y con las partes interesadas<sup>1498</sup>, por Decreto, siendo la calificación de parque natural regional por un plazo máximo de 10 años.<sup>1499</sup> Si el funcionamiento de la gestión de un parque no se realiza de acuerdo con la carta, o bien el parque modifica los criterios de clasificación, puede ser reclasificado el territorio en Parque Natural Regional por Decreto, según el artículo 244-11 del Código rural.

---

<sup>1496</sup> La clasificación de un territorio en Parque Natural Regional se funda en varios criterios: la calidad de caracteres del demanio natural, culturales y artísticos, el proyecto presentado y la capacidad del organismo encargado de la gestión del parque natural regional para concluir el proyecto. Artículo R 244-4 del Código rural.

<sup>1497</sup> En la decisión de clasificación interviene al término del procedimiento una deliberación motivada del Consejo regional sobre la elaboración de la carta, determinando el perímetro de estudio y las modalidades de asociación de las colectividades afectadas y de las agrupaciones interesadas (Artículo R 244-5 del código rural)

<sup>1498</sup> En el caso un proyecto de parque interregional, las regiones adoptan acuerdos. Entre los prefectos de las regiones se designa un prefecto coordinador por el ministro del medio ambiente. El estado y las colectividades se adhieren a la carta, aplicando las orientaciones y medidas de la carta en el ejercicio de sus competencias en el territorio del parque (artículo L 244-1 4 línea del Código rural). Los documentos urbanísticos deben ser compatibles con las orientaciones y las medidas de la carta.

<sup>1499</sup> Una vez aprobado el proyecto de carta, se acompaña de los acuerdos de las colectividades territoriales, y se eleva por el prefecto de la región, motivadamente, al ministro encargado el medio ambiente. (artículo R 244-8 Código rural). El Proyecto de Carta se transmite a través del ministro de medio ambiente a los diferentes ministros, y la decisión de clasificación está precedida por el dictamen del Consejo Nacional de Protección de la Naturaleza, y la Federación de Parques Naturales regionales de Francia.(artículo R 244-9 del código rural).El trámite definitivo de la elaboración de la carta se transmite por el prefecto de la región al presidente del Consejo de la Región (artículo R 244-6 del Código Rural). El presidente del Consejo Regional firma el proyecto de carta, por acuerdo de los departamentos y de las comunidades territoriales (artículo 244-7 Código rural) En ausencia de respuesta en un plazo de 4 meses, estas colectividades territoriales y sus agrupaciones dan por acordado el proyecto. Se acuerda el proyecto de carta, y la clasificación se realiza para un periodo máximo de 10 años, renovable por decreto previo informe del ministro encargado del medio ambiente ( artículo 244-10 CR).



La autorización para la denominación Parque Natural Regional se aplica al conjunto del parque, y se registra, a propuesta del ministro encargado del medio ambiente al Instituto Nacional de la propiedad industrial, bajo la forma de marca colectiva (Artículo 244-12 CR).

El Parque Natural Regional se gestiona por un Organismo de gestión, como establece el artículo R 244-2 del código rural, mediante una Carta<sup>1500</sup> sobre el territorio del parque. En la mayoría de los casos, se adopta la fórmula del sindicato mixto, fórmula que permite asociar tanto a las colectividades territoriales como a Agrupaciones, Cámaras de agricultura, comercio y otras entidades públicas.

Después de 1973, las Cartas integran objetivos de desarrollo económico junto con los de protección de la naturaleza, protección y revalorización del patrimonio, gestión de espacio, desarrollo económico, sobre todo objetivos en materia agrícola y turística. El turismo se contempla generalmente entre dichos objetivos de los parques y la mayoría de las cartas prevén el desarrollo del equipamiento turístico, pese a que puedan romper el equilibrio ecológico. Los firmantes de las cartas suelen promover un turismo rural difuso, -mediante equipamientos tales como paseos pedestres, rutas para esquí de fondo, o instalaciones para canoas- , es decir, infraestructuras para actividades turísticas en la naturaleza.

Los Parques Naturales Regionales se encuentran regulados por las Cartas, y como establece la Ley de 8 de enero de 1993, el Estado y las Colectividades Territoriales aplicarán las Orientaciones y las Medidas de la Carta en el ejercicio de sus competencias sobre el territorio del parque, asegurando la coherencia de sus acciones y de los medios en ellas. Los documentos de urbanismo deberán ser compatibles con las orientaciones y las medidas de la carta. Para los

---

<sup>1500</sup> La carta determina la acción del organismo de gestión del parque natural regional y los medios humanos y financieros para atender los objetivos del parque. Según la ley 8 de enero de 1993 y el artículo L 244-1 línea 2 del código rural, la Carta del parque determina para el territorio del parque las orientaciones de protección, de revalorización y desarrollo y las medidas necesarias. Ello compete a un Plan, elaborado a partir de un Inventario del patrimonio, indicando las diferentes Zonas del parque y su vocación acompañada de un documento con las Orientaciones y los Principios fundamentales de protección de las estructuras paisajísticas sobre el territorio del parque.

objetivos de las acciones de los firmantes, los parques disponen de medios administrativos y financieros.<sup>1501</sup>

### **II.3.3.3. LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA. ANÁLISIS DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA DEL PAÍS VASCO.**

Por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.<sup>1502</sup> El nuevo texto refunde la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y las reformas en ella operadas por: la Ley 2/1997, de 14 de marzo, de modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco; la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza; la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco; y la Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

El Texto Refundido que se aprueba en virtud del Decreto Legislativo deroga la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, entrando en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.<sup>1503</sup> Como indica en el Preámbulo de esta ley, son instrumentos específicos para la consecución de los principios y finalidades el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la declaración de espacios naturales protegidos y el Catálogo de especies Amenazadas.

---

<sup>1501</sup> FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS DE FRANCE: *Les parcs naturels régionaux: bilan et perspectives*, Fédération des parcs naturels de France, juin 1982.

<sup>1502</sup> Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOE 29/04/14).

<sup>1503</sup> La Ley Vasca 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza, fue dictada en virtud de la competencia establecida en el artículo 11.1.a) del Estatuto de Autonomía para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología, en conexión con las competencias exclusivas previstas el Estatuto Vasco de Autonomía, en los artículos 10.9 y 10.10 sobre agricultura y ganadería, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

Como instrumento de esa planificación se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que contendrán la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.<sup>1504</sup>

Podrán declararse Espacios Naturales protegidos las áreas que sean representativas de los diferentes ecosistemas, paisajes o formaciones geológicas o geomorfológicas naturales de la Comunidad.<sup>1505</sup>

Los Espacios Naturales Protegidos, a tenor de este Decreto Legislativo vasco 1/2014, de 15 de abril, constituirán la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.<sup>1506</sup> Se crea el Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la

---

<sup>1504</sup> Además deberá contener la determinación del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger y en función de la zonificación del territorio. d) Aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección establecidos en esta ley, con expresión de los límites territoriales en cada caso. e) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas. f) Concreción de las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas sujetas al régimen de evaluación de impacto ambiental. g) Plan de Seguimiento del resultado de su aplicación.

<sup>1505</sup> Además, en esas áreas en las que concurren alguna o algunas de las circunstancias :b) Que incidan de manera destacada en la conservación de ecosistemas en su estado actual, asegurando la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones de especies y la continuidad de las diferentes funciones de regulación del medio natural.c) Que desempeñen un papel importante en el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales.d) Que permitan conservar las comunidades vegetales o animales, de modo que impidan la desaparición de cualquier especie o mantengan muestras selectas de material genético.e) Que contengan muestras de hábitats naturales en buen estado de conservación, que estén amenazados de desaparición, o que en virtud de convenios internacionales o de disposiciones específicas requieran una protección especial.f) Que alberguen poblaciones animales o vegetales catalogadas como especies amenazadas o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.g) Que contengan elementos naturales que destaquen por su rareza y singularidad.h) Que posibiliten la investigación científica, la interpretación del medio natural o el estudio y control de los parámetros ambientales.i) Que, teniendo las características ecológicas adecuadas, contribuyan al progreso de las poblaciones y comunidades locales del espacio y su entorno, sirviendo como elemento dinamizador del desarrollo ordenado de la zona.j) Que los valores culturales, históricos, arqueológicos o paleontológicos del área natural sean una muestra expresiva y valiosa de la herencia cultural.k) Que conformen un paisaje rural armonioso de singular belleza o valor cultural, o comprendan elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general.

<sup>1506</sup> La Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco tendrá como objetivos a) La coordinación de los sistemas generales de gestión de los espacios naturales protegidos.b) La promoción externa de los espacios naturales protegidos de forma homogénea y conjunta. c) La colaboración en programas estatales e internacionales de conservación de espacios naturales y de la vida

Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se incluirán todos los espacios pertenecientes a la misma.

En el Capítulo III de. Título III de este Decreto Legislativo se determina que los Espacios Naturales Protegidos se clasifican en las categorías de Parque natural, Biotopo protegido, Árbol singular, y Zona Europea Red Natura 2000.<sup>1507</sup> Se establecen los trámites para la Declaración de un espacio como Parque Natural y el órgano competente para ello. También se establecen el procedimiento de deslinde, y las afecciones de estos espacios, así como su gestión y la creación del Consejo Asesor de Conservación de la naturaleza del País Vasco- Naturzaintza<sup>1508</sup>.

Quedan integrados en la Red de Espacios Naturales los Parques Naturales de Urkiola<sup>1509</sup>, Valderejo, Aralar y Gorbeia, regulándose este último por lo establecido en los Decretos 227/1994, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia, y 228/1994, de 21 de junio, por el que se declara Parque Natural el área de Gorbeia.<sup>1510</sup> En la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma Vasca, se integran algunos Parques Naturales declarados en la actualidad en Guipúzcoa (Peñas de Aya, Pagoeta y Aralar), en Álava los Parques Naturales de Izki y Valderejo y entre Alava y

---

silvestre.d) El intercambio de información con otras redes o sistemas de protección así como con aquellas organizaciones nacionales o internacionales relacionadas con la protección y conservación de la naturaleza.

<sup>1507</sup> Zona de Red Europea Natura 2000 (lugares de importancia comunitaria –LIC–, zonas especiales de conservación –ZEC– y zonas de especial protección para las aves –ZEPA–).

<sup>1508</sup> Órgano competente en materia de ordenación de los recursos naturales, y conservación de la naturaleza, como órgano colegiado consultivo y de cooperación en esta materia.

<sup>1509</sup> Con relación a este Parque, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Rafael Villafañez Gallego) Esta sentencia estudia el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la sociedad titular de una cantera situada dentro del Parque Natural de Urkiola, contra el Acuerdo del Gobierno Vasco de 13 de marzo de 2012 por el cual se rechaza la solicitud de responsabilidad patrimonial de la sociedad actora derivada de la aprobación de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley de 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

<sup>1510</sup> En los artículos 11 y 12 de esta Ley 16/1994, de 30 de Junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, se detallaban los objetivos y requisitos que han de cumplir aquellos lugares que, estando amparados por alguno de los estatutos de protección que en ella se determinan, deseen formar parte de la Red vasca de Espacios Naturales Protegidos. La finalidad de la Red es representar los principales ecosistemas y formaciones naturales del País Vasco, coordinando los sistemas generales de gestión. Según la tipología de Espacios Naturales Protegidos recogida en el Capítulo III en los arts 13- 16 de la Ley vasca 16/1994, se incluyen en la Red del País Vasco los tres tipos de Espacios Naturales Protegidos (ENPs): Parques Naturales (9 en la actualidad), Biotopos Protegidos (5) y Árboles Singulares (25).

Vizcaya los parques naturales de Gorbeia y Urkiola. Así como los parques naturales de Aitzkorri-Aratz, declarado por Decreto 76/2006, de 4 de abril (BOPV 76, de 21 de abril) y Armañón, declarado por Decretos 175/2006 y 176/2006, ambos con fecha de 19 de septiembre (BOPV 228, de 29 de noviembre), se aprueban, respectivamente, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la declaración de Armañón como Parque Natural.

### III. EL PAISAJE COMO RECURSO TURÍSTICO.

El turismo consume el paisaje, generando un impacto negativo en el territorio, quedando el ecosistema irremediablemente degradado.<sup>1511</sup> La protección del paisaje ha sido una preocupación tradicionalmente reflejada en la obra de autores como MARTIN-RETORTILO<sup>1512</sup> y FERNÁNDEZ LATORRE<sup>1513</sup>.

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, celebrada en París en 1972 ya aludía al paisaje<sup>1514</sup> destacando el carácter de valor excepcional universal para los bienes declarados. Sin duda, estar incluido en la lista del Patrimonio Mundial es un reclamo turístico, incluso el mero hecho de estar propuesto por el país para su estudio por la

---

<sup>1511</sup> FABEIRO MOSQUERA, A.: “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm.131, 2006, pp. 517-547.

<sup>1512</sup> MARTÍN-RETORTILLO, L.: “Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”, *Revista de Administración Pública* núm. 71, 1973, pp. 423-442.

<sup>1513</sup> FERNÁNDEZ LATORRE, F.M.: “Análisis legislativo y jurisprudencial en materia de paisaje y turismo. Implicaciones prácticas.” *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 2010, núm. 20, pp. 6 y ss.

<sup>1514</sup> Artículo 1. A los efectos de la presente Convención se considerará Patrimonio Cultural”:- Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les de un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia- Los lugares (sitios): obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares (sitios) arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se considerará “Patrimonio Natural”: Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; - Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”

UNESCO.<sup>1515</sup> Una consecuencia de la declaración de un bien es la delimitación en su entorno de una zona de respeto o protección, también llamada “buffer zone”.<sup>1516</sup>

Según FERNÁNDEZ SALINAS<sup>1517</sup> los bienes de carácter patrimonial potenciados por UNESCO en los últimos años son tanto paisajes, como itinerarios, e incluso la arqueología industrial, destacando en España la declaración del Camino de Santiago en 1993, la declaración de 2001 del paisaje cultural de Aranjuez, y el Puente Colgante de Vizcaya en 2006.

Como elemento integrante de los recursos turísticos, la protección del paisaje fue reconocida en 1982, en la Convención del Benelux sobre la Conservación de la Naturaleza y la Protección del Paisaje, elaborada en el seno de la UNEP. En ella se definía el paisaje en su primer artículo como: “la parte perceptible de la tierra definida por la relación e interacción entre diversos factores: suelo, relieve, agua, clima, flora, fauna y el hombre. En el seno de una unidad paisajística determinada estos fenómenos dan lugar a un esquema fruto de la combinación de aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales. El paisaje puede ser considerado como el reflejo de la actitud de la comunidad con respecto a su medio natural y de la forma en que actúa sobre el mismo”.<sup>1518</sup>

Por otra parte, la protección del paisaje, se ha recogido de forma expresa como uno de los principios de la Ley estatal 42/2007 de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, además de mantener la figura de “Paisaje Protegido”, reconociendo en su Preámbulo que la política de paisaje no puede circunscribirse únicamente a esa norma y se requieren, por tanto, “instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos,

---

<sup>1515</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen: *La protección del paisaje. Un estudio de derecho comparado*. Madrid, 2007, pp. 79 y ss.

<sup>1516</sup> La UNESCO advierte, a través de sus Guías Operativas que se actualizan periódicamente, de algunas disfunciones, como el desequilibrio territorial a favor de las zonas más desarrolladas, o el predominio del patrimonio cultural (en torno al 80%) frente al natural (20%)

<sup>1517</sup> FERNÁNDEZ SALINAS, V.: “La protección del patrimonio mundial en España.” *Revista e-revista de patrimonio histórico*, núm. 2, junio 2008.

<sup>1518</sup> ALENZA GARCÍA, J. F.: “La calidad de los paisajes naturales y rurales y su protección jurídica”, *La calidad integral del turismo*, dir. Blanquer Criado, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003 pp. 101-134.

en el Convenio Europeo del Paisaje”. Como señala Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ,<sup>1519</sup> el verdadero cambio de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en relación con el paisaje, está en la propia definición que ofrece de los Paisajes Protegidos que se concreta y se amplía.<sup>1520</sup> Según esta autora, se trata de una remisión vacía y, por tanto, de una mera apariencia, ya que la Convención europea nada dice sobre específicos paisajes protegidos merecedores de una protección especial. La Convención europea se refiere a sólo a las medidas específicas de protección de todos los paisajes, que serán mayores, cuando éstos merezcan una mayor protección, sin que ello suponga la exclusión de protección para los que no sean paisajes protegidos.

Todo paisaje, según su catalogación, ha de tener una ordenación, gestión y protección específica, lo que será objeto de un control administrativo concreto. Sin embargo, esta ley, por su naturaleza medioambiental sigue manteniendo criterios medioambientales en la calificación del paisaje para que sea un espacio natural protegido de especial interés paisajístico –art. 27 a)– y reciba la protección que la propia Ley otorga a esos paisajes.

Por tanto, la legislación medioambiental, aunque se remite a la Convención europea del Paisaje e incluso acoge como definición del paisaje la misma que contiene dicha Convención, sigue manteniendo esos criterios de especialidad natural. No obstante, constituye un criterio adicional y nuevo para la gestión de estos paisajes protegidos, el de contemplar como valor la interacción entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada.

Si bien el elemento o criterio cultural es obviamente más amplio que el medioambiental, la naturaleza es un concepto más reducido –por medioambiental– que el de territorio.

---

<sup>1519</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: “El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales”, *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, vol. núm. 140, 2008, pp. 727-746.

<sup>1520</sup> Así, en el art. 35 se señala que los Paisajes Protegidos son partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son los siguientes: a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan. b) La preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada. 3. En los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales.

Además, se encuentran otras definiciones relacionadas con el paisaje, como la del uso sostenible del patrimonio natural: utilización de sus componentes de un modo y a un ritmo que no ocasione su reducción a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de su aportación a la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras y la definición del Patrimonio Geológico como conjunto de recursos naturales geológicos de valor científico, cultural y/o educativo, ya sean formaciones y estructuras geológicas, formas del terreno, minerales, rocas, meteoritos, fósiles, suelos y otras manifestaciones geológicas que permiten conocer, estudiar e interpretar: a) el origen y evolución de la Tierra, b) los procesos que la han modelado, c) los climas y paisajes del pasado y presente y d) el origen y evolución de la vida.

En España, como señala FABEIRO MOSQUERA<sup>1521</sup>, al ser plenamente aplicable el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado el 26 de noviembre de 2007 se debe aplicar tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica.

Los instrumentos de gestión son los que aparecen recogidos en el *Convenio Europeo del Paisaje* en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa.<sup>1522</sup> En el Convenio Europeo del Paisaje se reconoce jurídicamente el paisaje como elemento esencial del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio cultural y natural; se definen las políticas destinadas a la protección y ordenación del paisaje a través de medidas específicas como la sensibilización; acciones formativas; identificación y calificación y la implantación de objetivos de calidad paisajística; se establecen procedimientos para la participación ciudadana y de las autoridades locales y regionales en la formulación de las políticas en materia de paisaje; y se integra el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica

---

<sup>1521</sup> FABEIRO MOSQUERA, A.: “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 131, 2006, pp. 517-547.

<sup>1522</sup> España firmó este convenio en el año 2000, lo ratificó el 26 de noviembre de 2007 y entró en vigor el 1 de marzo de 2008 y en la línea del citado Convenio Europeo del Paisaje, de 20 de octubre de 2000, comienzan a aprobarse leyes autonómicas al respecto.



No obstante, en este Convenio, a juicio de Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>1523</sup>, no señala cómo debe realizarse el reconocimiento jurídico, y si basta o no la protección sectorial o más bien una protección general y global. Se define como paisaje cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.

Para FABEIRO MOSQUERA<sup>1524</sup> el Convenio Europeo del Paisaje aprobado por el Consejo de Europa el día 20 de octubre de 2000 supone un relevante punto de inflexión en la concepción del paisaje. Entre los objetivos<sup>1525</sup> que se persiguen está el promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo y reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad.<sup>1526</sup>

Con independencia del Convenio Europeo del Paisaje, y ceñido al territorio de los Alpes, la Decisión 2005/923/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2005, relativa a la firma en nombre de la Comunidad Europea del Protocolo sobre la protección de los suelos, del Protocolo sobre la energía y del Protocolo sobre el turismo, del Convenio de los Alpes de 1991 considera que

---

<sup>1523</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 311 y ss.

<sup>1524</sup> FABEIRO MOSQUERA A.: “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm.131, 2006, pp. 517-547.

<sup>1525</sup> 1. “Cada Parte firmante se compromete a reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad” (Artículo 5). 2. Adopta un enfoque abierto a todo tipo de paisajes, no sólo los espectaculares, incluyendo a los degradados y rutinarios, y constata la aceleración de la transformación de los paisajes por las actividades económicas, entre las cuales cita al turismo. El reto no es fácil, por cuanto pretende la totalidad del territorio. 3. Establece objetivos de calidad paisajística y fórmulas de participación social. Define “objetivo de calidad paisajística”, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno (artículo 1). Obliga a que cada Parte se comprometa a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público. Este enfoque innovador, parece inspirarse en los objetivos de calidad ambiental ya presentes en la profusa legislación sobre calidad y contaminación ambiental, pero con la dificultad añadida de llevarla a cabo mediante consultas públicas, que por otro lado, no especifica cómo realizarlas.

<sup>1526</sup> BLANCO PORTILLO, R.: “El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso”, *Estudios turístico*, núm. 169-170, Ejemplar dedicado al Turismo de Naturaleza, 2006, pp. 7-38.

“el patrimonio natural y cultural, así como los paisajes, constituyen bases esenciales del turismo en los Alpes”.<sup>1527</sup>

La incorporación del paisaje a la legislación suele llevarse a cabo de diferentes formas. En algunos casos, se parte del aspecto histórico/monumental del paisaje, optando por una protección del patrimonio cultural y natural. En la mayoría de los casos, partiendo de la legislación ambiental y de protección de la naturaleza, se toma en consideración los componentes ecológicos del paisaje contenidos en figuras de protección de los Espacios Naturales Protegidos. Y también ocurre que se relaciona el paisaje con la legislación de la ordenación territorial y el urbanismo, dónde se aprecia también el paisaje en su dimensión natural y cultural, siendo aplicable tanto a los paisajes rurales como a los urbanos. En la actualidad, varias Comunidades Autónomas han legislado sobre la materia, destacando la legislación gallega, Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

#### **IV. EL CLIMA COMO RECURSO TURÍSTICO**

##### **I. IV.1. LA INCORPORACIÓN DE LOS DESAFÍOS CLIMÁTICOS A LAS ESTRATEGIAS TURÍSTICAS MUNDIALES Y EUROPEAS: DECLARACIÓN DE DJERBA (TÚNEZ) EN 2003 SOBRE TURISMO Y CAMBIO CLIMÁTICO, SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y TURISMO EN DAVOS (SUIZA) 2007.**

---

<sup>1527</sup> En su artículo 6 establece que “Las Partes contratantes tendrán en cuenta, en el desarrollo del turismo, las preocupaciones relativas a la protección de la naturaleza y la preservación del paisaje. Se comprometen a promover, en la medida de lo posible, los proyectos favorables a los paisajes y tolerables para el medio ambiente”. Asimismo el artículo 10 señala que “Las Partes contratantes se comprometen, de acuerdo con sus normativas y según criterios ecológicos, a delimitar zonas de tranquilidad en las que se renuncia a los acondicionamientos turísticos”. Finalmente, las Partes contratantes se esforzarán por distribuir mejor, en el espacio y en el tiempo, la demanda turística de las regiones de acogida (artículo 18).

En el ámbito internacional, según PRATS PALAZUELO<sup>1528</sup> tanto en NNUU como en la UE, se plantea que los dos principales desafíos globales, a los que ha de hacer frente la humanidad de forma inmediata, son el cambio climático y la pobreza. Y la OMT, en el ámbito del turismo, reconoce que esta actividad, una de las más importantes del mundo, puede, a su vez, tener un papel central en ambos temas.<sup>1529</sup>

La OMT celebró su primera Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo en Djerba (Túnez) en 2003.<sup>1530</sup> Con la participación de gobiernos, sector empresarial, y sociedad civil, se adoptó la Declaración de Djerba, que reflejaba los muchos años de trabajo de la OMT en el campo de la sostenibilidad y señalaba un programa dinámico para la respuesta del sector al reto del cambio climático.

Los objetivos de esta Conferencia están en consonancia con las preocupaciones, intereses y actividades del sistema de las Naciones Unidas en el campo del cambio climático y en el del desarrollo sostenible. Asimismo, se reconoce el papel fundamental del Protocolo de Kyoto, como primer paso en el control de las emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>1531</sup>

---

<sup>1528</sup> PRATS PALAZUELO F.: “Sostenibilidad y turismo, una simbiosis imprescindible” *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp. 13-62.

<sup>1529</sup> OMT - Organización Mundial del Turismo. *Cambio climático y turismo. Responder a los retos mundiales*, 2008, Madrid, pp. 28 y ss.

<sup>1530</sup> En la I Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, celebrada en Djerba (Túnez) del 9 al 11 de abril de 2003, convocada por la Organización Mundial del Turismo, por invitación del Gobierno de Túnez, participaron la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) – UNESCO, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), además de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y de representantes de los sectores público y privado, que reflejaban los puntos de vista de diversos gobiernos nacionales, empresas de turismo, así como instituciones académicas, ONGs y expertos.

<sup>1531</sup> En la I Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, celebrada en Djerba (Túnez) del 9 al 11 de abril de 2003, convocada por la Organización Mundial del Turismo, por invitación del Gobierno de Túnez, participaron la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) – UNESCO, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), además de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y de representantes de los sectores público y privado, que reflejaban los puntos de vista de diversos gobiernos nacionales, empresas de turismo, así como instituciones académicas, ONGs y expertos.

Al convocar la Conferencia la OMT se pretendía, más que mantener un debate científico, incidir en las relaciones entre el cambio climático y el turismo, dada la importancia económica del sector en numerosos países, especialmente en estados en desarrollo, a fin de reforzar la cooperación entre los diferentes agentes involucrados.

Por ello, se analizaron de las relaciones entre el turismo y el cambio climático, y así como las relaciones con los efectos en distintos tipos de destino turístico, con los medios de transporte empleados en el turismo, con los recursos hídricos y con otros factores de origen humano, como el desarrollo turístico en ecosistemas sensibles como tierras áridas, islas y regiones costeras y montañosas.<sup>1532</sup>

---

<sup>1532</sup> 1. Apremiar a todos los gobiernos interesados en la contribución del turismo al desarrollo sostenible a que suscriban todos los acuerdos intergubernamentales y multilaterales afines, especialmente el Protocolo de Kyoto, y otros convenios y declaraciones similares sobre cambio climático y las resoluciones asociadas que previenen que la incidencia de este fenómeno se expanda aún más o se acelere, 2. Alentar a las organizaciones internacionales a que estudien e investiguen en mayor medida las implicaciones recíprocas del turismo y el cambio climático, incluyendo los casos de lugares de interés cultural o yacimientos arqueológicos, en cooperación con las autoridades públicas, las instituciones académicas, las ONG y la población local; en particular, alentar al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos a que preste especial atención al turismo, en cooperación con la OMT, y a que incluya específicamente el turismo en su Cuarto Informe de Evaluación, 3. Instar a los organismos de las Naciones Unidas, internacionales, financieros y bilaterales a que apoyen a los gobiernos de los países en desarrollo, y en particular a los de los países menos adelantados, para quienes el turismo representa un sector económico clave, en sus esfuerzos por afrontar la situación y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y a que formulen planes de acción adecuados, 4. Solicitar a las organizaciones internacionales, los gobiernos, las ONG y las instituciones académicas que apoyen a los gobiernos locales y a las organizaciones de gestión de destinos en la aplicación de medidas de adaptación y mitigación que respondan a los efectos específicos del cambio climático en los destinos locales, 5. Alentar al sector turístico, incluyendo a las empresas de transporte, los hoteleros, los tour operadores, las agencias de viajes y los guías turísticos, a que adapten sus actividades utilizando tecnologías y logísticas más limpias y que entrañen un consumo de energía más racional para minimizar en la medida de lo posible su contribución al cambio climático, 6. Instar a los gobiernos y a las instituciones bilaterales y multilaterales a que conciben y apliquen políticas de gestión sostenible para los recursos hídricos y para la conservación de los humedales y otros ecosistemas de agua dulce, 7. Instar a los gobiernos a que promuevan el uso de fuentes de energía renovables en las empresas y actividades de turismo y transporte, facilitando asistencia técnica y utilizando incentivos fiscales y de otro tipo, 8. Alentar a las asociaciones de consumidores, a las empresas de turismo y a los medios de comunicación a que contribuyan a la sensibilización de los consumidores en los destinos y en los mercados emisores con el fin de modificar los hábitos de consumo y optar por formas de turismo menos dañinas para el clima, 9. Invitar a los grupos interesados públicos, privados y no gubernamentales y a otras instituciones a que informen a la OMT sobre los resultados de cualquier investigación relevante sobre el cambio climático y el turismo para que la OMT actúe como centro de intercambio de información, cree una base de datos sobre el tema y difunda esos conocimientos a escala internacional, y

El cambio climático sigue siendo una cuestión primordial para los políticos del mundo entero y el turismo es un elemento importante en ese debate. Prueba de ello fue la Segunda Conferencia Internacional, reuniendo a los interlocutores de los sectores público y privado y a los representantes de la sociedad civil. La OMT celebró la Segunda Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo en Davos (Suiza), del 1 al 3 de octubre de 2007. Esa Conferencia se organizó conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el apoyo del Foro Económico Mundial.<sup>1533</sup>

En Davos, la OMT revisó su Declaración de Djerba, estudiando los medios del turismo para responder a los imperativos climáticos, sin abandonar otras prioridades, como el compromiso de la Organización con los Objetivos de desarrollo del Milenio.<sup>1534</sup>

A continuación de la segunda Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, se celebró la Cumbre Ministerial, con el apoyo del Gobierno del Reino Unido, en el World Travel Market de Londres, el 13 de noviembre de 2007, admitiendo que la sociedad, en todos los

---

10. Considerar que esta Declaración constituye un marco para los organismos internacionales, regionales y gubernamentales para el seguimiento de sus actividades y de los planes de acción antes mencionados en este campo.

<sup>1533</sup> Las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, también conocidas como las Cumbres de la Tierra, son unas cumbres internacionales sin precedentes. Junto a ellas, podemos encontrar las Conferencias Internacionales sobre Cambio Climático (COP), que se celebran anualmente. COP 20, Lima, Perú, 2014; COP 19, Varsovia, Polonia, 2013; Cumbre de la Tierra Rio+20, Brasil, 2012; COP 17, Durban, Sudáfrica, 2011; Comunicación de Cancún ; COP 16, de Cancún, México, 2010; COP 15, Copenhague, Dinamarca, 2009; COP 14, Poznan, Polonia, 2008; COP 13, Bali, Indonesia, 2007; COP 12, Nairobi, Kenia, 2006; COP 11, Montreal, EEUU, 2005; COP 10, Buenos Aires, Argentina, 2004; COP 9, Milán, Italia, 2003; Cumbre de la Tierra Johannesburgo+10, Sudáfrica, 2002; COP 8, Nueva Delhi, India, 2002; COP 7, Marrakech, Marruecos, 2001; COP 6, La Haya, Holanda, 2000; COP 5, Bonn, Alemania, 1999; COP 4, Buenos Aires, Argentina, 1998; Cumbre de la Tierra Nueva York+5, EEUU, 1997; COP 3, Kioto, Japón, 1997; COP 2, Ginebra, Suiza, 1996; COP 1, Berlín, Alemania, 1995; Cumbre de la Tierra Rio, Brasil, 1992; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 1972.

<sup>1534</sup> El compromiso de la OMT con el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza desempeñan también un papel en las consecuencias del cambio climático. Además, la peculiar estructura de la Organización, que incluye afiliados del sector privado y las organizaciones internacionales que los representan, integra a unos interlocutores importantes en esos campos esenciales

niveles, necesita urgentemente poner en práctica estrategias para hacer frente al cambio de las condiciones climáticas y tomar medidas preventivas de sus efectos futuros.<sup>1535</sup>

## **IV.2. LA INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL TURISMO**

La comunidad científica sostiene que el “cambio climático” se manifiesta en el ascenso de temperaturas en el planeta durante el anterior siglo, en el aumento de la frecuencia de ciertos fenómenos climáticos extremos como sequías, inundaciones, y reducción de la productividad agrícola, y en el retroceso de los glaciares y consiguiente subida del nivel del mar.<sup>1536</sup>

Estas variaciones en el clima se asocian de forma directa al aumento de concentraciones en la atmósfera de Gases de Efecto Invernadero (GEI). En el Cuarto Informe de Evaluación, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre dicha materia aprobado en París el 2 de febrero de 2007, mantiene la existencia probada del inequívoco calentamiento global.

Los fenómenos asociados al cambio climático inciden directamente sobre el turismo.<sup>1537</sup> Sobre todo, con relación a la progresiva desaparición de las playas, por el aumento del nivel del mar y la elevación de las temperaturas, generando sequías en los pantanos y acortando la temporada de esquí.<sup>1538</sup>

---

<sup>1535</sup> El Secretario General, Francesco FRANGIALLI, indicó que “En su calidad de primera organización del sistema de las Naciones Unidas en el campo del turismo, la OMT colabora con el PNUMA, que es la organización clave para el medio ambiente, para que el sector del turismo cumpla su papel en este ámbito. También felicita que, con el apoyo del Gobierno Federal de Suiza y en asociación con el Foro Económico Mundial, esta conferencia sea acogida por Davos, donde tanto se ha reflexionado sobre los problemas del mundo. La Conferencia Internacional de Davos y la Cumbre Ministerial que la seguirá darán origen a estudios y a medidas políticas que permitirán al turismo responder a los retos del cambio climático y, a la vez, reducir su propia contribución al calentamiento global”.

<sup>1536</sup> ESTEBAN, A.: “Cambio climático: impactos y estrategias de mitigación y adaptación en el sector turístico” *Estudios Turísticos*, 2007 núm.172, pp. 249-256.

<sup>1537</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I.: “Turismo sostenible: implantación de energías renovables y eficiencia energética” *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, Número 3 - Enero 2010, Sección Doctrinal , pp.52 y ss.

<sup>1538</sup> OLCINA CANTOS, J.: “Turismo y cambio climático: una actividad vulnerable que debe adaptarse” *Investigaciones Turísticas*, nº 4, 2012, pp. 1-34.

Para paliar los efectos del cambio climático se requiere adoptar medidas dirigidas a mitigarlo, mediante la actuación internacional para la reducción de emisiones de GEI, y las dirigidas a la adaptación al fenómeno, para minimizar los riesgos y previsible impactos.<sup>1539</sup>

Las políticas y la planificación en materia de turismo no pueden obviar la necesidad de luchar contra el cambio climático. Para ello se requieren medidas para paliar la escasez de agua y lograr la eficiencia energética. El desarrollo turístico debe compatibilizar la implantación de energías renovables, y tanto los poderes públicos como el sector empresarial turístico deben apostar por el uso de energías limpias y por el ahorro energético.

### **IV.3. MEDIDAS DE LA UNION EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

“El Libro Verde sobre una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, de marzo de 2006”, ha servido de base para la elaboración del llamado “Paquete Energía”. En éste, la UE define la política energética de la Comunidad. Esta política comunitaria, contenida en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”, se marca dos objetivos primordiales, la eficiencia energética y la baja emisión de CO<sub>2</sub>.<sup>1540</sup>

Por su parte, la Comisión Europea, mediante la Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, “Limitar el calentamiento mundial a 2 °- Medidas necesarias hasta el 2020 y después”, propone una serie de acciones dirigidas a limitar los efectos del cambio climático, para los países industrializados y en vías de desarrollo.<sup>1541</sup>

---

<sup>1539</sup> CARBALLEIRA RIVERA, M<sup>a</sup> TERESA : “El cambio climático. Análisis científico y jurídico de la problemática de la emisión de gases de efecto invernadero”, *RDU y MA* n.º.156, 1997, pp.161 y ss.

<sup>1540</sup> La Comunidad Europea, además, ha aprobado varias comunicaciones, como la Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”, incidiendo en la necesidad de innovación en los métodos de producción y utilización de la energía.

<sup>1541</sup> En esta Comunicación se fija como objetivo limitar la elevación de la temperatura a 2° a escala mundial respecto del nivel preindustrial.

La UE lidera la creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático, con la que pretende implicar a los países en vías de desarrollo más vulnerables al mismo. Así se refleja en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de septiembre de 2007, “Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático”. Con esta Alianza se pretende ayudar a los países más pobres y vulnerables a mejorar su capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático.

Con relación a la eficiencia energética, la UE se ha marcado también como objetivo el reducir el consumo de energía en un 20% de aquí al año 2020. Las medidas a adoptar para ello van desde la concienciación de los consumidores para que realicen un consumo racional y eficiente, hasta el ahorro de energía en el sector de los transportes, así como el establecimiento de requisitos mínimos para los equipos que consumen energía, y la mejora de la eficiencia en la producción, transporte y distribución de la energía y la eficiencia energética de los edificios.

El otro reto para la UE en su lucha contra el cambio climático es el uso de las energías renovables, energías como la energía eólica, solar y fotovoltaica, biomasa y biocarburantes, calor geotérmico y bombas de calor. La producción de electricidad a partir de este tipo de energías o el uso de biocarburantes son básicas para un sistema energético limpio. El objetivo marcado por la UE es aumentar el porcentaje de energías renovables en un 20% de aquí al 2020.

La consecución de la eficiencia energética y de la implantación de energías limpias no es ajena a las políticas y a la regulación interna. En España se ha adoptado la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2003, publicado por Orden ECO/3888/2003.<sup>1542</sup> La Estrategia E4 ha sido desarrollada mediante dos planes, el Plan de Acción 2005-2007, aprobado por el Consejo de

---

<sup>1542</sup> En dicha Estrategia se establece como uno de los elementos básicos de la política energética española “compatibilizar el uso de la energía con una protección efectiva del medioambiente, de manera que se cumplan las exigencias de un desarrollo sostenible a largo plazo”.



Ministros de 8 de julio de 2005 y Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2007.<sup>1543</sup>

Por otro lado, se encuentra la Directiva 96/61 de prevención y control integrados de la contaminación, Directiva IPPC, y sus posteriores modificaciones, fue sometida desde su aprobación a diversas modificaciones, fue refundida mediante la aprobación de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación.<sup>1544</sup> Esta Directiva IPPC fue traspuesta al ordenamiento español a través de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. A su vez diversas CCAA como Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Canarias, La Rioja, Murcia, Navarra aprobaron en la década de los noventa sus propias leyes.

Como señala LOZANO CUTANDA et al.<sup>1545</sup>, la Comisión Europea a la vista de la experiencia en la aplicación de la Directiva IPPC, a finales de 2007, planteó la Propuesta de Directiva de emisiones industriales, siendo esta iniciativa finalmente aprobada mediante la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre de 2010, conocida como Directiva de emisiones. Esta Directiva de Emisiones, junto con la Directiva sectoriales de calidad del aire<sup>1546</sup>, de residuos<sup>1547</sup> y de la

---

<sup>1543</sup> En su desarrollo mediante el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-201138, se contienen 31 medidas para intensificar el ahorro y la eficiencia energética. 38 Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2011, aprobado en Consejo de Ministros en agosto de 2008.

<sup>1544</sup> La Directiva IPPC pasó a ser el tronco común, norma marco, de nuevas directivas sectoriales sobre prevención de la contaminación de instalaciones concretas, como incineración de residuos, grandes instalaciones de combustión, instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles, etc. En el ámbito de las normas de inmisión, se produjo la aprobación de la Directiva 96/62 de evaluación y gestión de la calidad del aire.

<sup>1545</sup> LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J. J.: *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La Ley, Madrid, 2012, pp. 635 y ss

<sup>1546</sup> La Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, ha sustituido a las siguientes directivas: Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente; Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16

calidad de las aguas<sup>1548</sup>, forman un nuevo corpus del sistema del derecho ambiental europeo, refundiendo toda la regulación existente.

A fin de realizar la correcta transposición de la Directiva de emisiones, se aprobó la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE núm. 140, de 12 de junio de 2013). La ley 16/2002 mantiene su carácter procedimental, pero son modificados para transponer las “Disposiciones comunes” (cap. I), y las “Disposiciones para las actividades enumeradas en el anexo I” (cap. II) de la Directiva de emisiones.<sup>1549</sup>

---

de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente; y Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente.

<sup>1547</sup> Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos. La nueva Directiva sustituye a las anteriores Directivas marco residuos (2006/12/CE), de residuos peligrosos (91/689/CEE) y de aceites usados (75/439/CEE).

<sup>1548</sup> Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas. La Directiva sustituye las Directivas 82/176/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos; 83/513/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio; 84/156/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos; 84/491/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano; y 86/280/CEE, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del anexo de la Directiva 76/464/CEE.

<sup>1549</sup> Las disposiciones específicas de contenido técnico que afectan a determinadas instalaciones previstas en la Directiva de emisiones (caps. III a V) se transpondrán a través de la aprobación de una norma reglamentaria. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente pretende proponer en un plazo no determinado la aprobación de un texto refundido en materia de prevención y control integrados de la contaminación, en atención a las múltiples modificaciones que han modificado la LPCIC. Esta disposición va a suponer la derogación del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, que hasta la fecha constituía la legislación de desarrollo de la Ley 16/2002, del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y del Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.

## V. EL LITORAL COMO RECURSO TURÍSTICO

### V.1. LA GESTION INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS PARA LA MINORACIÓN DEL IMPACTO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS SITUADOS EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE.

En toda Europa, las zonas litorales son lugares de gran actividad económica y mayor población. Durante los últimos cincuenta años, las zonas litorales, especialmente las situadas en el Mar Mediterráneo, se han enriquecido económicamente a partir de un modelo urbanístico desarrollista, favorecedor del mayor número de turistas y residentes. No obstante, los territorios situados junto al mar son frágiles, por lo que necesitan de protección. AGUIRRE I FONT<sup>1550</sup> señala la problemática jurídica que ha derivado en un modelo de consumo territorial y que ha provocado desequilibrios territoriales entre la costa y el interior y entre los municipios costeros entre sí.

Este planteamiento fue consolidado por la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963, que favoreció la incorporación de las playas y zona marítimo-terrestre al proceso de urbanización y edificación; la Ley de Puertos Deportivos de 26 de abril de 1969, que con la excusa fomentar el deporte y el turismo, impulsó la privatización del dominio público marítimo-terrestre; y por la Ley de Costas también de 26 de abril de 1969.

Como señala ANTON CLAVÉ<sup>1551</sup> siguiendo la clasificación de recursos turísticos efectuada por Pierre DEFERT, la Tipología de Aguas marítimas y terrestres, sería considerada como Recurso Turístico *hidromo*, incluyendo además, pese a la presencia del elemento terrestre o natural, los balnearios, las estaciones de esquí, los elementos de soporte de actividades náuticas, los recursos de pesca deportiva.

---

<sup>1550</sup> AGUIRRE I FONT, J. M. : *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, 2007, pp.217 y ss.

<sup>1551</sup> ANTON CLAVÉ, S.: “De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral”. *Papeles de economía española*, 2004, núm. 102, pp. 316-333.

Las zonas costeras son consideradas zonas turísticas, por el denominado turismo de playa, situándose en enclaves ya transformados por el hombre. Por ello, en las playas y en los puertos deportivos se rompe el ciclo natural de sedimentación de la costa, y por consiguiente, aumenta la capacidad erosiva del mar. En el caso de los dunares, las construcciones turísticas allí situadas tienen un efecto destructivo, al igual que en las marismas, desecadas por las ideas decimonónicas sobre su insalubridad.<sup>1552</sup> Tanto dunas como marismas han logrado sobrevivir gracias a científicos y ecologistas, si bien los bosques situados en las cercanías costeras, han sido urbanizados o arrasados por el fuego.

El litoral es uno de los ámbitos territoriales que ha sufrido en mayor medida el impacto de los recursos turísticos. Y hoy en día se sufren los resultados del proceso de privatización y destrucción del litoral, debido en gran parte a la dejación administrativa. En el caso de España, es tras la promulgación de la Constitución de 1978 cuando se comienza a preocuparse por el litoral como lugar para el desarrollo de todo tipo de usos y actividades, apto para un aprovechamiento sostenible.<sup>1553</sup>

La Constitución española supone un cambio en el tratamiento del litoral, coincidiendo con la conciencia medioambiental europea, de la que es ejemplo la Resolución 73/29, de 26 de octubre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre protección de las zonas costeras, donde se señaló la situación especialmente grave en que se encontraba el litoral europeo, especialmente en el caso del mediterráneo. Destaca el caso valenciano y los denominados turísticos “aquellas áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gozan de tal homogeneidad que permita la ejecución de una política turística común y ... a los aspectos complementarios entre los municipios que integren el espacio turístico”<sup>1554</sup>

---

<sup>1552</sup> COMISIÓN EUROPEA, *En Defensa de nuestro futuro: Actuaciones a favor del medio ambiente Europeo*, pp.114 y ss.

<sup>1553</sup> El drenaje de marismas y humedales se establece como uno de los cuatro factores relacionados con la pérdida de biodiversidad, junto con la canalización de ríos y la destrucción de sus orillas, la agricultura intensiva y el empleo de plaguicidas y la creciente uniformidad del paisaje agrícola, con la desaparición de setos y montes bajos.

<sup>1554</sup> YEPES PIQUERAS, V.: “Estrategias y política turística de la Comunidad Valenciana: su incidencia en el litoral”. *Cuadernos de Turismo*, núm 9, 2002, pp. 165-173.

En la evolución de la actividad turística, se ha provocado una implantación indiscriminada de equipamientos y actividades turísticas.<sup>1555</sup> La importancia del turismo como uno de los motores del desarrollo español, ha supuesto un aliciente para el desplazamiento de la población y la producción hacia el litoral.<sup>1556</sup> Como expresa la Exposición de Motivos de la Ley de Costas 22/1988, esta intervención se justifica atendiendo a que “la garantía de la conservación del dominio marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estricta franja que tiene esta calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante”.

Dada la relevancia que tienen con relación al desarrollo turístico, se imponen restricciones a la construcción de obras e instalaciones en los terrenos en los que se asientan las edificaciones residenciales destinadas al turismo, estableciéndose además prohibiciones para la realización de diversas actividades vinculadas al mismo. Según el artículo 21 de Costas 22/1988, “los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determina el presente título”, servidumbres que serán imprescriptibles.<sup>1557</sup>

Esta incidencia sobre la franja privada colindante se regula en el Título II y en diversas disposiciones transitorias de la Ley de Costas 22/1988, y se articula a través de: la servidumbre

---

<sup>1555</sup> SANTOS PAVÓN, E. L.; FERNÁNDEZ TABALES, A.: “El litoral turístico español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo”. *Cuadernos de turismo*, 2010, núm. 25, pp.185-206.

<sup>1556</sup> JIMÉNEZ HERRERO, L. M.: “Hacia la sostenibilidad turística en España”, *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp. 73-79.

<sup>1557</sup> No obstante, pueden ser indemnizables. En el caso de la Sentencia de la Audiencia Nacional de tres de diciembre de dos mil diez. (Recurso núm. 63/2009. Sala de lo Contencioso, Sección 1ª. Sede Madrid. Ponente Dña. Elisa Veiga Nicole) es interpuesto recurso frente a la desestimación presunta de la solicitud de otorgamiento de concesión administrativa compensatoria al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Solicitud que la parte recurrente realizó, a fecha de 7 de febrero de 2008, dado que entendía que debía ser indemnizado, a lo cual entiende que tiene derecho, mediante el otorgamiento de concesión administrativa compensatoria, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera Tres de la Ley de Costas, sobre la franja de su parcela, referido a los terrenos incluidos en el dominio marítimo terrestre y en la servidumbre de tránsito. Derecho a ser indemnizado como consecuencia de la afectación por Deslinde administrativo operado por la Orden Ministerial de 20 de marzo de 2000 de la parcela de su titularidad; de conformidad con la interpretación de la Disposición Transitoria Primera Tres de la Ley de Costas contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91. Entendiendo, el recurrente, que se le debe darse a dicho apartado la misma consecuencia que la prevista por la Ley para los dos primeros supuestos de la referida Disposición Transitoria.

de protección, la servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar y la zona de influencia.  
1558

En unos casos, directamente existen restricciones a las facultades que integran el derecho propiedad sobre aquellos terrenos, mientras que en otros se establecen en el planeamiento que vinculan a la Administración planificadora, autonómica como municipal.

Algunas Comunidades Autónomas, como Cantabria, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Ordenación Territorial, han creado un instrumento específico de ordenación del litoral, el Plan de Ordenación del Litoral (POL) que se formula de acuerdo con lo previsto en el Derecho comunitario.

En Galicia, también se ha aprobado un Plan de Ordenación del Litoral, por Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.<sup>1559</sup> Ya con relación a la demanda turística en la Ría de Pontevedra y el potencial turístico de municipios gallegos GRANDÍO-DOPICO<sup>1560</sup> analizó la ordenación, planificación y gestión del litoral turístico, subrayando en especial, las relaciones puerto/ciudad con relación a las Rías Baixas. La Xunta, al aprobar este En virtud de este nuevo Plan de Ordenación de Litoral,<sup>1561</sup> quedan inhabilitadas para la construcción un total de 9.651 hectáreas de la costa gallega, ampliándose en 2.793 las hectáreas que ya protegía la denominada Ley de los 500

---

<sup>1558</sup> Véase PÉREZ GONZÁLEZ, C.: “La ordenación territorial y urbanística de las zonas costeras de Galicia” 2013, tesis doctoral Universidad de la Coruña.

<sup>1559</sup> En el Artículo 30 Decreto 20/2011, de 10 de febrero, con relación al Turismo se afirma que “El planeamiento procurará la diversificación de los destinos y tipologías turísticas, así como su integración paisajística y su coherencia con el modelo territorial propuesto. Con el objetivo de utilizar de forma racional los recursos y reducir los impactos del turismo en el litoral, el planeamiento tomará en consideración las propuestas estratégicas formuladas en la memoria tales como la restricción y regulación de los accesos a los arenales y zonas protegidas, la promoción de destinos próximos en el interior o el fomento del uso del transporte público frente al privado. Como estrategia complementaria a medio y largo plazo el planeamiento adoptará los criterios recogidos en la Carta europea de turismo sostenible.”

<sup>1560</sup> Véase GRANDÍO-DOPICO A.: *Ordenación de los Espacios Litorales en Galicia*. Ed. Netbiblo. 2005. DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A.; PATIÑO ROMARÍS, C. A.: “La accesibilidad territorial a los parques naturales de Galicia: aproximación a un factor estratégico para la dinamización turística”. *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, 2009, núm 12, 2008, pp. 183-204.

<sup>1561</sup> <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/29/galicia/1280435568.html>

metros, Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.<sup>1562</sup>

### **V.1.1. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS.**

Para la OMT, las regiones son más conocedoras del terreno y están mejor situadas para las decisiones de interés local en cuanto a planificación e inversión, si bien las considera peor situadas para una visión general sobre el mercado turístico, sobre todo en su dimensión internacional. En la Asamblea General de OMT celebrada en Estambul en 1997, se realizaron intentos de fomentar alrededor de dicha organización un nuevo tercer nivel de conexión -el regional-, que vendría a añadirse al de los Estados y al de los Miembros afiliados. El mismo Secretario General de O.M.T., F. FRANGIALLI, se declaró a favor de dar a las regiones un papel de mayor identidad en este órgano internacional.<sup>1563</sup>

En Europa, el Comité de las Regiones entiende que los Consejos regionales y municipales en el seno de la U.E. han asumido ya en buena medida la responsabilidad de las estrategias de turismo regional y local, y son el punto de partida para conseguir el desarrollo conjunto a largo plazo de un turismo sostenible<sup>1564</sup>, ya que la calidad del turismo depende de la impresión general que el visitante obtenga del lugar que visita y las gentes que encuentra, siendo precisamente en la sociedad local donde el turismo imprime su sello, positivo o negativo.<sup>1565</sup>

Como ha manifestado el Comité de las Regiones en el Dictamen de 14 de noviembre de 1996 sobre el Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión en materia de turismo, a

---

<sup>1562</sup> La Ley de medidas urgentes de ordenación del territorio, en vigor desde 2007 y que establece la prohibición de construir en los terrenos situados dentro de la franja de 500 metros de la línea de costa. Con el nuevo Plan, se establece un 30% más de territorio protegido frente a la normativa anterior. Sin embargo, en esta misma franja de 500 metros se levanta la suspensión a 259 suelos correspondientes a 514 hectáreas, donde ahora sí se podrá urbanizar frente al obstáculo de las normas promovidas por el gobierno anterior. El veto de construir se mantiene en 6.859 hectáreas correspondientes a 465 suelos.

<sup>1563</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español proceso, instrumentos y propuestas de futuro” *Estudios Turísticos*, núm.137,1998, pp. 67-86.

<sup>1564</sup> Dictamen de 16 de noviembre de 1995.

<sup>1565</sup> Dictamen de 14 de noviembre de 96 sobre el Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión en materia de turismo.

resultas de la aprobación de una enmienda formulada por la representación del Gobierno vasco ante dicho órgano, el proceso descentralizador en el mundo occidental parece asegurar un papel creciente de las regiones y de la cooperación interregional en el desarrollo turístico europeo “en su dimensión de auténticos actores y responsables primarios de dicho desarrollo”.<sup>1566</sup>

El Comité de las Regiones, aprobó su Dictamen (2001/C 148/07) sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa” (COM/00/547) y la “Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa” (COM/545).

La Unión Europea promueve la gestión integrada de las áreas costeras, dada la importancia de estos territorios como soporte de población, de actividades productivas, de biodiversidad y como fuente de recursos para todos los Estados miembros. Por ello la Unión Europea puso en marcha el Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras (1997-1999), en el que se analizaron los problemas ambientales que sufrían las costas. En el marco de este Programa se desarrollaron diversos estudios que revelaron la importancia de realizar una planificación integrada, intersectorial, de esta parte del territorio, para abordar los problemas que afectan a las zonas de una manera global y cohesionada. Una herramienta fundamental que se destacó para garantizar la efectiva sostenibilidad de estas directrices que se presentaban a los Estados, procedente del sector público. En base a este análisis previo, la Unión Europea elaboró la Comunicación y la Propuesta de recomendación que dieron lugar al Dictamen del Comité de las Regiones.

---

<sup>1566</sup> También el Comité Económico y Social de la U.E. en su Dictamen sobre turismo y desarrollo regional de 1996, aprecia que el sector turístico ofrece buenas perspectivas para ampliar la base económica de las regiones, tanto de las menos desarrolladas como de las industrializadas, para contribuir al reequilibrio territorial mediante el trasvase de rentas interregionales y para generar empleo.



### **V.1.2. LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA EUROPEA: DESDE LA CARTA EUROPEA DEL LITORAL DE 8 DE OCTUBRE DE 1981 HASTA LA GESTION INTEGRAL DE LAS ZONAS COSTERAS.**

Siguiendo las recomendaciones de la Carta Europea del Litoral, de 8 de octubre de 1981, tanto la legislación como la actuación de las Administraciones procuran compatibilizar el desarrollo turístico con la conservación de las costas. En esta Carta Europea del Litoral, se afirma que el litoral es un bien escaso y frágil que juega un papel esencial para la vida humana, por lo que se señala como necesario “conciliar los imperativos de protección y desarrollo de las zonas litorales, que no son contradictorios más que en apariencia”, ya que “sólo una política voluntarista de ordenación integrada de las zonas litorales puede permitir resolver el problema en el espacio”.

Esta situación del litoral impulsó a la Comisión Europea a elaborar un Informe que sienta las bases de la llamada Gestión Integral de las Zonas Costeras. Por ello, se aprueba la Comunicación de la Comisión dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo denominada *Gestión Integral de las Zonas Costeras: una estrategia para Europa* (COM/ 2000/547), adoptada el 27 de septiembre de 2000, y la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la puesta en marcha de una estrategia de gestión integral de las zonas costeras en Europa<sup>1567</sup>.

Posteriormente, los Informes del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) de 2005 y 2006<sup>1568</sup>, insisten en la importancia estratégica de la sostenibilidad del turismo y la prioridad de actuación en las zonas litorales para frenar los procesos de mayor impacto e irreversibilidad.<sup>1569</sup>

---

<sup>1567</sup> Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la puesta en marcha de una estrategia de gestión integral de las zonas costeras en Europa, DO L 148 de 6 de junio de 2002.

<sup>1568</sup> Véase Informes del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) de 2005 y 2006.

<sup>1569</sup> JIMÉNEZ HERRERO, L.M.: “Hacia la sostenibilidad turística en España”, *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, pp. 73-79.

En un Informe elaborado por la Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe 6/2006 sobre la evolución de las zonas costeras<sup>1570</sup>, se constata que los cambios en el uso del suelo en las zonas costeras en España superan a los observados en cualquier otro lugar, por una serie de factores que han ocasionado rápidas transformaciones en el litoral. En otro informe anterior de la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>1571</sup>, se afirmaba ya que el turismo se desarrolla a escala regional, nacional y local, y con el fin de integrar la protección medioambiental en el desarrollo económico, se han de tener en cuenta las fuerzas motrices que influyen en su situación y las presiones ejercidas por las actividades humanas.

En el Informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España<sup>1572</sup> se realiza un análisis sobre la urbanización del litoral, señalando que los esfuerzos legislativos para frenar el crecimiento urbanístico en la zona costera desbordan, en muchos casos, a los poderes públicos, por lo que se hace patente la necesidad de una gestión integral de la planificación urbanística de estos espacios, con el fin de lograr una ocupación del territorio coherente y sostenible.

Por ello, el Ministerio de Medio Ambiente aprobó en septiembre de 2007 el Documento de inicio de la denominada *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, documento previo a la elaboración participada de la Estrategia en el que se formulan, tras un primer estudio, guías de actuación en materia de litoral, una vez presentados los problemas principales que plantea esta franja del territorio.<sup>1573</sup>

Una de las medidas que propone es el planteamiento de un nuevo modelo de desarrollo económico de ciertas zonas del litoral, basado en la coordinación y colaboración entre los

---

<sup>1570</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe 6/2006, *The changing faces of Europe's coastal areas* sobre la evolución de las zonas costeras, "La degradación continuada de los litorales europeos amenaza el nivel de vida de los ciudadanos", *EEA Briefing* 3/2006 [http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing\\_2006\\_3](http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_3)

<sup>1571</sup> Véase AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo*, AEMA, Copenhague, 2000.

<sup>1572</sup> INFORME DEL OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006, pp. 92 y ss.

<sup>1573</sup> Los problemas se refieren a la elevada densidad poblacional, la enorme incidencia del sector de la construcción y del turismo en esta zona, el proceso de desnaturalización de la línea litoral como consecuencia de la expansión de los puertos deportivos, así como la erosión costera producida por el cambio climático.

agentes e instituciones, en el que cada Administración ejerza efectivamente las competencias que le correspondan, lo que incluirá, por ejemplo, la potestad de coordinación de la Comunidad autónoma de las competencias urbanísticas locales para evitar continuar con el modelo de planificación en forma de mosaico.<sup>1574</sup>

Otra de las medidas que propone es el esponjamiento de las fachadas litorales así como otras actuaciones urbanísticas que garanticen el uso público de la costa, dotando a los bordes marítimos urbanos de una franja de espacios abiertos a todos. Se plantea realizar actuaciones que tiendan a la recuperación de la integridad física y natural de los ecosistemas costeros, frente a la ocupación urbanística de la franja costera. Para todo ello, se contempla la necesidad de un cambio del modelo económico del territorio que circunda las zonas a recuperar.<sup>1575</sup>

El Parlamento Europeo ha hecho público el conocido como informe Auken, en el que realiza diversas consideraciones sobre el estado de conservación de nuestras costas. Este informe recibe el nombre de su ponente, la eurodiputada danesa Margrete Auken, ha sido aprobado como Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas.

### **V.1.3. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE, CONDICIONANTE EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

---

<sup>1574</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre”. *Bienes públicos. Ratio Legis*, 2014. pp. 102-123.

<sup>1575</sup> Como el Instrumento de ratificación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008.

En verdad, el texto constitucional fue el primer paso hacia la protección activa del litoral, garantizando tanto los derechos individuales como los derechos de la colectividad al disfrute de un medio ambiente adecuado.<sup>1576</sup>

Los preceptos constitucionales reflejan el cambio en la ordenación del litoral, y los artículos 45 y 132<sup>1577</sup> tuvieron su posterior concreción en la Ley 22/1988 de junio, de Costas. De esta forma, son de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.<sup>1578</sup>

Como afirma PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1579</sup>, en la franja litoral constituida por la denominada zona marítimo-terrestre<sup>1580</sup> y en las playas<sup>1581</sup>, se establecen todo tipo de actividades y

---

<sup>1576</sup> El artículo 45 de la Constitución española garantiza el derecho a un ambiente adecuado, y constituye uno de los principios rectores de la política social y económica, y por ello informa la legislación, la práctica judicial actuación de los poderes públicos, a la par que se asegura constitucionalmente su promoción y protección.

<sup>1577</sup> El artículo 132 de la Constitución establece los principios que han de inspirar la relación que regula los bienes de dominio público, que son la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, y la inembargabilidad. El artículo 132.2 de la Constitución afirma el carácter estatal del demanio marítimo integrado, en todo caso, por la zona marítima-, terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica la plataforma continental; afirmación que reitera la Ley de Costas 22/1988 en los artículos 3 y siguientes. Además, expresa el principio de exclusiva propiedad estatal cuando en el artículo 9 establece que “no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos; ganados al mar o desecados en su ribera”.

<sup>1578</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral.”; *Turismo : organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial / coord. por David BLANQUER* 1999, pp. 203-226.

<sup>1579</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J. M.; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: *Derecho público del turismo*, op. cit., pp. 125 yss.

<sup>1580</sup> La zona marítimo terrestre pasa ser el “espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial” Art. 3.1.a LC de 1988. La referencia a los mayores temporales conocidos ampliaba notablemente el alcance de la zona marítimo-terrestre, toda vez que el desarrollo reglamentario de la ley mediante el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre precisaba en su Art. 4.1.a que habrían de ser tenidos en cuenta “las referencias comprobadas de que se disponga” y en su Art. 4.1.b RC de 1989, que a los efectos de determinar las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas se incluirán “los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas”, pero no los de origen sísmico. A esta definición el precepto legal añadía otras dos precisiones: la de que esta zona marítimo-terrestre se extendía también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde fueran sensibles las mareas (en muchas ocasiones a varios kilómetros de lo que es en sí la línea litoral); y la inclusión en el concepto de zona marítimo-terrestre de “las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como

construcciones relacionadas con el turismo, desde los alojamientos particulares u hoteleros, hasta los establecimientos de ocio y las instalaciones deportivas. La correcta articulación del desarrollo turístico y la ordenación del suelo determinan el futuro desarrollo de esta franja litoral. Esta articulación es necesaria dados los cambios producidos en la demanda turística, que huye de la masificación y exige mayor calidad en el disfrute de los espacios naturales que aún perviven en las costas. En ese sentido, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas,<sup>1582</sup> ha introducido numerosas e importantes reformas en el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.<sup>1583</sup>

---

consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar”, según el Art. 3.1.a LC de 1988.

<sup>1581</sup> Las playas se definen en el Art. 3.1.b LC de 1988 como las “zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales”, incluyendo, por lo tanto, aquellas partes irregulares y con vegetación que, con arreglo a la legislación anterior no eran consideradas como playas.

<sup>1582</sup> La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (publicada en el BOE de 30 de mayo) ha sido recurrida en el Tribunal Constitucional. El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado de forma parcial el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra varios preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, declara inconstitucionales y nulos tres de los preceptos y disposiciones recurridos, realiza una interpretación conforme de la disposición adicional 7ª y desestima las restantes impugnaciones. El recurso denuncia, en términos generales, la vulneración de tres artículos de la Constitución: el 132.2, que determina la incorporación al dominio público del Estado de bienes naturales como, entre otros, la zona marítimo-terrestre y las playas; el artículo 45, que establece la obligación de los poderes públicos de velar “*por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente (...)*”; y el artículo 9.3, que instaura los principios de irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. Esta STC avala la constitucionalidad de la nueva regulación de la Ley de Costas de 2013 en relación con: la remisión al reglamento de la concreción de los criterios que fijan los límites de la zona marítimo-terrestre; la exclusión de dicha zona de los terrenos que sean inundados artificial y controladamente, siempre que los mismos no fueran de dominio público antes de la inundación; la fijación de una anchura de 20 metros para las zonas de servidumbre de protección en determinados tramos; la diferenciación, en las zonas de playa, entre tramos naturales y urbanos, confiriendo a los primeros un mayor nivel de protección; la prórroga de las concesiones demaniales y la exclusión del dominio público de aquellas zonas de las urbanizaciones marítimo-terrestres destinadas a “*estacionamientos náuticos*”.

<sup>1583</sup> VILLALBA PÉREZ, F.L.: “Autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo terrestre”. *Costas y urbanismo: el litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. La Ley. Grupo Wolters Kluwer, 2013. pp. 655-774.

Como señala LOZANO CUTANDA<sup>1584</sup> la reforma de la Ley de Costas de 1988 introduce novedades, como la expresa exclusión de 10 núcleos de viviendas que dejarán de ser dominio público marítimo-terrestre.<sup>1585</sup> El pronunciamiento del TC, por el contrario, concluye afirmando la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones relativas a la exclusión de aquellos enclaves privados que, encontrándose en zona de dominio público marítimo-terrestre, se hubieran inundado artificial y controladamente “*aun cuando sean naturalmente inundables*”.

La STC declara la nulidad de la regulación de la garantía de funcionamiento temporal de depuradoras que deben cambiar de emplazamiento por resolución judicial. El Pleno entiende que esta concreta previsión legal “*vulnera la potestad de jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) al desplazar esta decisión a la Administración y, con ello, vulnera también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), al obstaculizar de forma desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial*”. Y ello porque la disposición impugnada supedita el inicio de las actuaciones dirigidas a reubicar las instalaciones afectadas por sentencia judicial “*a que las „circunstancias económicas lo permitan”, a criterios de sostenibilidad y a la garantía del cumplimiento de otras inversiones conexas*”.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de noviembre de 2015 efectúa una interpretación conforme de la exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, que son los que figuran en los anexos de la ley impugnada, señalando que su “*recto entendimiento*” no comporta la inaplicación del completo régimen jurídico previsto por la ley para la desafectación de aquellos bienes de dominio público que hubieren “*perdido las características naturales que determinaron su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslindes anteriores*”. La ley, señala la sentencia, se

---

<sup>1584</sup> LOZANO CUTANDA, B.: “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas”, *Diario La Ley*, 2013, pp. 8096 y ss.

<sup>1585</sup> Se trata de casos conflictivos, como los de El Palo y Pedregalejo (Málaga) y la Marina de Empuriabrava (Girona) salvándose en estas zonas unas 10.000 viviendas, sin un informe técnico ni una explicación amplia de por qué se han elegido. Las decenas de miles de casas construidas legalmente sobre el dominio público marítimo-terrestre (la playa) antes de la Ley de Costas recibieron concesiones de 30 años o de 60 años por la antigua ley. Como empiezan a caducar en 2018, Medio Ambiente les dará otros 75 años a cambio de un pequeño canon que está aún por definir. Los concesionarios de las casas podrán venderlas (hasta ahora prohibido) y hacer reformas, si no aumentan su volumen ni altura.

limita a identificar dichos núcleos de población pero no excluye “*la verificación, en cada caso, de que dicha pérdida determina también que ya no son necesarios para la protección o utilización del dominio público*”, operaciones que “*requieren la adopción de las correspondientes resoluciones administrativas*”, siempre susceptibles, además, de control jurisdiccional.

El Ministerio de Medio Ambiente autoriza a reducir en las rías la servidumbre de protección de 100 a 20 metros, para ello argumenta que esa es la distancia de servidumbre en los ríos. Para el caso de muchos núcleos rurales de Galicia que estaban afectados por la Ley de Costas, ahora se librarán al excluirlos de la zona de protección. Las industrias (extractiva, energética, química, petroquímica, textil y papelera) situadas en dominio público deberán superar un informe ambiental para prorrogar la concesión. Este trámite deja, por ejemplo, en manos de la comunidad autónoma la continuidad de la polémica papelera de Ence en Pontevedra, con concesión hasta 2018. Si la Xunta de Galicia da el visto bueno, la prórroga de la autorización durante otros 75 años será automática.

En la STC de 13 de noviembre de 2015, afirma la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones relativas al deslinde de la isla de Formentera, por cuanto establece criterios específicos, diferentes a los aplicados con carácter general, para delimitar la zona marítimo-terrestre y sus playas de la isla de Formentera. En el caso de Formentera, esta isla tendrá un deslinde distinto por su “*especial configuración geológica*”, es decir, una de las zonas de Baleares menos urbanizadas y más protegidas. La sentencia constata que ni la ley recurrida ni las alegaciones del Abogado del Estado ofrecen “*justificación racional*” alguna sobre la necesidad de fijar criterios específicos, no identificándose los elementos “*científicos, objetivos y contrastados que diferencian este territorio del resto del archipiélago balear, o del resto de la costa española*”.

En el marco constitucional se produce una tensión entre medio ambiente y desarrollo económico, que, con relación a los recursos turísticos, se traduce en una tensión entre la utilización y protección del litoral, porque entre los valores constitucionales de talante proteccionista, surgen otros intereses protegidos por la norma constitucional como son los que

tienden a garantizar y promover el desarrollo económico (artículo 130) o la libertad de empresa (artículo 38)<sup>1586</sup>.

El patrimonio natural costero adquiere la categoría de recurso turístico, desarrollándose la actividad turística incluso en áreas naturales de gran fragilidad. En los procesos de urbanización residencial y hotelera, se constatan los intereses privados de los promotores inmobiliarios, ligados con el sector turístico, que ejercen una fuerte presión sobre la costa.<sup>1587</sup>

Este proceso de urbanización del litoral provoca la destrucción de los recursos naturales frágiles situados en él, como las playas, los sistemas dunares<sup>1588</sup> o los humedales, o salinas e instalaciones de acuicultura<sup>1589</sup>, incrementándose la presión en la construcción de un “turismo de calidad”, unido en ocasiones a la construcción de puertos deportivos o incluso de campos de golf con vistas a acantilados.

Las instalaciones desmontables de la playa, entre las que se encuentran los denominados “chiringuitos”, con la reforma efectuada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas recibirán un permiso cada cuatro años, en vez del anual.

Con relación a las playas, en un reglamento posterior el Ministerio de Medio Ambiente distingue entre dos tipos de playas: las playas urbanas y las que están rodeadas de espacios

---

<sup>1586</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J. M.; MARTINEZ JIMENEZ, E.: *Derecho público del turismo*, op.cit. pp.125 y ss.

<sup>1587</sup> La ley obliga a la Administración a incorporar en el Registro de la Propiedad todos los deslindes. La falta de ese trámite había generado muchos problemas a los compradores que denunciaban que no habían sido informados

<sup>1588</sup> La ley de costas excluye del dominio público las “dunas artificiales y las dunas muertas”, lo que reducirá la zona pública en lugares como Doñana. Además, limita la definición del alcance de los mayores temporales conocidos para establecer el dominio público. Hasta ahora, Costas recurría a veces a vestigios fósiles para demostrar que hasta allí llegaba el mar y, por tanto, debía ser dominio público. Ahora solo lo serán si hay “referencias comprobadas” de que allí llegaba el mar.

<sup>1589</sup> La ley exime a las salinas e instalaciones de acuicultura de formar parte del dominio público marítimo-terrestre. MÉNANTEAU, L., et al. :“Salinas costeras y gestión integrada de espacios naturales protegidos: el caso del litoral atlántico de la Península ibérica”. *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales*. 2012. pp. 383-396.



protegidos, cuya regulación será más estricta. Así ocurre ya en la Comunidad Valenciana y se ha pretendido con relación a casos ya conocidos como el Hotel Algarrobico.<sup>1590</sup> La reforma efectuada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, permite al delegado del Gobierno suspender los planes municipales que invadan el dominio público, y el Gobierno se refiere a este punto como “cláusula anti-Algarrobicos”.<sup>1591</sup>

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas nació ya con la pretensión de ser el instrumento capaz de garantizar la calidad en el disfrute de las costas y de afrontar el fenómeno de la destrucción y privatización del litoral. Frente a estas amenazas, el artículo 1 de la Ley de Costas 22/1988 establece como objetivo general “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de ribera del mar”. Ello supone que la actuación de las Administraciones públicas implicadas deberá atender a la consecución de los

---

<sup>1590</sup> En los recursos desestimados por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) y ha asegurado el contrato de venta hacía consta que las fincas "no estaban enclavadas dentro de parque natural de Cabo de Gata-Níjar, no existiendo limitación urbanística alguna que impidiese el desarrollo de las Normas Subsidiarias y del Plan Parcial" del sector ST-1. ninguno" de los procedimientos judiciales concluidos en torno al hotel se desprende que la licencia "sea ilegal, y, por tanto el hotel", y ha considerado que la sentencia dictada por el magistrado Jesús Rivera en 2008 y que se verá ante el Alto Tribunal andaluz el próximo día 14 "no anula la licencia, sino el planeamiento urbanístico aprobado por la Junta y por el Ayuntamiento" al tiempo que ordena la revisión de oficio de la citada licencia. “La citada sentencia, cuyo recurso se resuelve ordenaba al Ayuntamiento de Carboneras que iniciase el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de comisión de gobierno de 13 de enero de 2003 por el que se otorgó licencia de obras para la construcción del hotel y argumentaba que, pese a que “haya méritos para ello por vulneración de las normativas sectoriales en materia de Costas y Medio Ambiente”, no podía anular directamente dicho acto administrativo por la falta de impugnación en el plazo legalmente establecido. El TSJA ha confirmado que la propiedad del suelo en el que se asienta es de la Junta andaluza, que deberá formalizar ahora a través del delegado territorial de Medio Ambiente el pago de 2,3 millones de euros a la mercantil Azata y su filial Azata del Sol y la inscripción de las fincas en los registros correspondientes. Las sentencias concluyen además que no ha lugar a indemnización tal y como reclama la constructora del hotel, que en su recurso argumentó que la edificación está ejecutada al 94,5 por ciento con una inversión de 27,42 millones de euros y que, como efecto del retracto, pasa a ser propiedad también de la Junta, "resultando acreedora del valor de la misma". La sala no lo entiende así y sostiene que el beneficio patrimonial del Gobierno andaluz no se ha producido en este caso y remarca que, como "la propia" Azata del Sol "reconoce", la construcción no está concluida, "siendo notorio a día de hoy que el hotel está cerrado" y que la "validez de la licencia" municipal está actualmente "pendiente de resolución judicial". En la otra sentencia, que rechaza el recurso de la empresa matriz, Azata, la ponente va más allá y niega que el inmueble haya hecho que el valor real de los terrenos sea "muy superior" al precio de retracto de 2,3 millones de euros ya que, según subraya, hay "más bien un decremento en la valoración del suelo ya que la existente construcción no está amparada por la ley".

<sup>1591</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: “Algarrobico (II): prueba de hecho y valor del procedimiento de deslinde del dominio público marítimo-terrestre”. *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 26, 2012, pp. 209-214.

siguientes fines, según el artículo 2 de la Ley de Costas, a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre, asegurando integridad y adecuada conservación, *adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático.*<sup>1592</sup> b) Garantizar el uso público del mar, su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razón de interés público debidamente justificadas. c) Regular la utilización racional de estos bienes en términos acorde con su naturaleza, sus fines y con el resto del paisaje, al medio ambiente y patrimonio histórico. d) Conseguir y mantener el adecuado nivel de calidad de las aguas de la ribera del mar.<sup>1593</sup>

Como ha subrayado BLASCO DÍAZ<sup>1594</sup>, respecto al litoral “su influencia no se limita solamente al sector terciario, sino que produce efectos dinamizadores en otras muchas actividades económicas, especialmente en la construcción, que en situaciones de expansión lleva aparejada a la urbanización de amplios espacios y la dotación de las infraestructuras necesarias”.

Para TUDELA ARANDA<sup>1595</sup> las actividades turísticas desarrolladas en el litoral condicionan la ordenación del espacio litoral. Y es que la protección del dominio público marítimo-terrestre comprende, según el artículo 20 de la Ley de costas, que la Administración ha de implicarse y comprometerse en la defensa de su integridad y de los fines de uso general a los que están destinados, la preservación de sus características y elementos naturales, y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones.<sup>1596</sup>

---

<sup>1592</sup> Letra a) del artículo 2 redactada por el número uno del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 30 mayo).

<sup>1593</sup> SERRALLONGA Y SIVILLA M<sup>a</sup>M.: “Pertinencia de terrenos al dominio público marítimo terrestre. Artículo 3.1.b) Ley de Costas” *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 12, 2013, pp. 135-142.

<sup>1594</sup> Véase BLASCO DÍAZ, J. L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral: la protección y ordenación de las costas* Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

<sup>1595</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral”, I Congreso Universitario de Turismo. *Organización administrativa, calidad de servicios competitividad empresarial*, 1999, pp.203-226.

<sup>1596</sup> En el Título II de la ley de costas “Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre” Por otro lado, la disposición adicional vigésima quinta del R.D. Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se

En esta línea, para salvaguardar la integridad del dominio público marítimo-terrestre dota a la Administración de la facultad de deslindar, a los efectos de determinar los límites concretos de los bienes que forman parte del demanio marítimo.<sup>1597</sup>

Esta potestad se ejercita a través del correspondiente procedimiento administrativo, y que destaca por el hecho de que la Administración por sí sola, sin intervención judicial, puede modificar la propiedad de bienes inmuebles que hasta ese momento eran de titularidad privada.<sup>1598</sup>

---

aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (B.O.E. 20 octubre), establece que las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, previstas en el este Título II de la ley de costas, serán de aplicación a los terrenos colindantes con el dominio público portuario que conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre definido en el artículo 3 de la Ley de Puertos del estado y de la marina mercante.

<sup>1597</sup> En el art. 14 de la Ley de Costas 22/1988 se establece que las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado prescriben a los cinco años, computados a partir de la fecha de la aprobación del deslinde.

<sup>1598</sup> En el Capítulo III de la ley de costas, dedicado a los Deslindes ha sido especialmente modificado por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas- Se establece en el *Artículo 11. 1. Para la determinación del dominio marítimo-terrestre se practicará por la Administración del Estado los oportunos deslindes, atendándose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la presente Ley. 2. Practicado el deslinde, la Administración del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas.*

*Artículo 12. 1. El deslinde se incoará de oficio o a petición de cualquier persona interesada, y será aprobado por la Administración del Estado. El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses 2. En el procedimiento serán oídos los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados. Asimismo, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente, que deberá ser emitido en el plazo de un mes. Cuando el deslinde afecte al dominio público portuario estatal, se remitirá el expediente de deslinde, antes de su aprobación, al Ministerio de Fomento para que en el plazo de dos meses emita un informe sobre las materias que afecten a sus competencias. En caso de discrepancia entre ambos Ministerios sobre el deslinde del dominio público portuario, decidirá el Consejo de Ministros. Asimismo se garantizará la adecuada coordinación entre los planos topográficos empleados en la tramitación del procedimiento y la cartografía catastral. 3. La incoación del expediente de deslinde facultará a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados y a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente. 4. El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del*

Como señalaba NARBONA<sup>1599</sup> dieciséis años después de la entrada en vigor de la ley, en 2004, solo estaba deslindado el 60% del litoral, y en algunas provincias con fuerte presión urbanística ese porcentaje no llegaba al 40%. Hubiera sido necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las tres Administraciones para articular el ejercicio de sus competencias, muchas comunidades autónomas no ejercieron su competencia en ordenación del territorio hasta fechas muy tardías, cuando ya era difícil evitar una ocupación excesiva de la costa, consistente únicamente en las determinaciones de la Ley de Costas.<sup>1600</sup>

Otra medida para evitar la apropiación privada indebida de bienes del dominio público marítimo-terrestre consiste en establecer ciertas singularidades en la inmatriculación de fincas<sup>1601</sup>, que es el acto jurídico por el que una finca se incorpora al régimen de publicidad resultante del Registro de la Propiedad, el cual refleja las fincas y los derechos que sobre ellas tienen las personas físicas y jurídicas, incluidas las Administraciones públicas.

---

*expediente en el folio de cada una de ellas. Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar: a) La incoación del expediente de deslinde. b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde. c) La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección. d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. 5. La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión. 7. No obstante, podrán realizarse, previa autorización de la Administración del Estado o por ésta, obras de emergencia para prevenir o reparar daños. Artículo 13. 1. El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.*

<sup>1599</sup> NARBONA RUIZ, C.: “La reforma de la Ley de Costas: Un nuevo recorte a los derechos de los ciudadanos”. *Página abierta*, núm 225, 2013, p. 11 y ss.

<sup>1600</sup> DIEZ GONZALEZ, J. J.; MONNOT, J. V.: “El problema del deslinde de la zona marítimo terrestre”. *Ingeniería Civil*, vol. 3, núm 163, 2011, pp. 89-96.

<sup>1601</sup> Según el artículo 15 de la Ley de Costas 22/1988, cuando se trate de inmatricular en el Registro fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, en su descripción deberá precisarse si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo la inmatriculación solamente puede realizarse si se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el demanio público.

## **V.2. EL USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.**

La ordenación de los recursos turísticos situados en el litoral presenta ciertas dificultades, ya que son varias la Administraciones públicas las actuantes sobre la franja costera, por lo que se requiere de la coordinación de todas ellas. La ordenación del litoral se realiza desde las distintas instancias competentes, tanto desde la ordenación territorial y el urbanismo, como desde la propia competencia de costas, medio ambiente y turismo.<sup>1602</sup>

Según GARCIA URRETA y LAZKANO BROTONS<sup>1603</sup>, la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, Ley 4/2013, ha supuesto un retroceso importante para la tutela ambiental de las costas, obviando la perspectiva de la necesaria gestión integrada de las zonas costeras.

Los usos turísticos del dominio público marítimo-terrestre provocan un impacto negativo sobre el mismo, algunos ya señalados en la propia Ley de Costas de 1988. Así, en el art. de esta ley se contemplaba la interrupción de áridos al litoral por los bloques de apartamentos en forma de muralla arquitectónica, la ocupación de zonas de servidumbre que la legislación de costas establece, o la urbanización de espacios de relevante valor ambiental como dunares y humedales, a lo que se añade la construcción de la infraestructura para los enclaves residenciales de uso turístico.

---

<sup>1602</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La regulación jurídica de los asentamientos urbanos y la incidencia de la ordenación de los usos en la sostenibilidad ambiental: el caso del litoral valenciano” *Conflicto ambiental: caso de las centrales térmicas de Castejón, Navarra, caso del litoral valenciano, caso del New Flame-Algeciras, Cádiz* / dir. Demetrio Loperena Rota, 2009, pp. 311-334.

<sup>1603</sup> GARCIA URRETA, A. y LAZKANO BROTONS, I.: “La subordinación de la conservación del litoral a los intereses económicos en la reforma de la Ley de Costas” *IEZ Inguru eta Zuzenbidea*, núm. 12, 2014, pp. 61 y ss.

SOSA WAGNER<sup>1604</sup>, se plantea si el litoral es ordenación territorial, con relación a la Ordenación del territorio y urbanismo y ordenación del litoral y costas. Según este autor, frente a una posible interpretación estricta de la ordenación del territorio como título competencial, en cuya virtud la ordenación territorial no comprendería el litoral, se debe relizar una interpretación amplia, que admita, tal y como lo hace el Tribunal Constitucional, en su STC 149/1991, de 4 de julio que “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son igualmente para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral”. A esta interrelación entre ordenación del litoral y ordenación del territorio se hace referencia, tanto a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, como a la STC 149/1991, siendo conveniente recordar tanto la posibilidad recogida en los arts. 149.1.1 y 149.1.23 CE, de que el Estado repercute en la ordenación del territorio mediante el ejercicio de sus propios títulos competenciales, condicionando la competencia autonómica, si bien esto no puede llegar a resultar una usurpación competencial ilegítima.

Según GREENPEACE<sup>1605</sup>, puede llegar a darse el caso de que es la propia Administración quien provoca ese impacto, ya que, si bien la política turística municipal atiende con preferencia la satisfacción del turista, mediante aceras, aparcamientos, restaurantes, etc., con playas limpias y ordenadas, estas mismas actuaciones pueden llegar a tener efectos perniciosos.

Durante años, la actuación municipal ha pretendido el aterramiento de humedales o de la desaparición de la cubierta vegetal de los sistemas dunares, mediante la urbanización de estos espacios naturales, produciendo una artificialización del entorno físico del municipio.<sup>1606</sup>

La legislación de costas tradicionalmente ha pretendido impedir que tales actividades e instalaciones se realicen de un modo irracional, dado el frágil sistema natural sobre el que se

---

<sup>1604</sup> SOSA WAGNER, F.: *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*. Coord: Tomás QUINTANA LÓPEZ, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2001, pp.48 y ss.

<sup>1605</sup> GREENPEACE: *Informe Destrucción a toda costa 2013. Análisis del litoral a escala municipal*, julio 2013, pp. 4 y ss.

<sup>1606</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Ordenación del litoral y abusos urbanísticos (el caso valenciano)” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 34, 2009, pp. 255-284.

desarrollan, limitando las instalaciones y actividades de mayor intensidad, una vez identificados los bienes del dominio público marítimo-terrestre mediante los oportunos deslindes.<sup>1607</sup>

Como señala CARLÓN RUIZ<sup>1608</sup>, la gran presión urbanística existente mediante urbanizaciones, hoteles, puertos deportivos, campos de golf, etc., se debe a una inadecuada respuesta normativa para afrontar el problema, puesto que la propia legislación urbanística de 1998 generalizó la clasificación del suelo como urbanizable, salvo el especialmente protegido.

La Ley de Costas de 1988 estableció un sistema simple para determinar el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre clasificando los usos posibles en uso común, general y parcial, y uso privativo. Respecto del uso común, este puede ser ejercitado por cualquier administrado sin que se requiera una cualificación especial, estando directamente relacionado con el turismo, al permitir pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar, desembarcar, varar, pescar, recoger plantas y mariscos.<sup>1609</sup>

Respecto de estos usos y de “otros actos semejantes” la utilización del demanio costero es libre, pública y gratuita. La reforma de la legislación de costas realizada en el año 2013, de protección y uso sostenible del litoral, parece revivir los viejos errores en la materia.<sup>1610</sup> La Ley de Costas 22/1988 garantiza su integridad y su uso público, salvo las excepciones previstas a efecto. En este sentido, el artículo 31 establece, a modo de principio general que “la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso en mar y su ribera será libre, pública y

---

<sup>1607</sup> BLASCO DÍAZ, J.L.: “La ordenación territorial y la protección de valores naturales del litoral. El proyecto de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana” *Turismo : comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, David Vicente Blanquer Criado (coord.) ,Tirant lo Blanch , 2000 Recoge los contenidos presentados a: Congreso de Turismo Universidad y Empresa (2. 1999. Benicasim) , pp. 659-680.

<sup>1608</sup> CARLÓN RUIZ, M.: “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica. Parte Primera”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm.20, 2009, pp. 53 y ss.

<sup>1609</sup> Art. 31.1. Ley de Costas de 1988.

<sup>1610</sup> ARANA GARCÍA,E.; E. NAVARRO ORTEGA, A.: “La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?” *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Núm. 97, 2013 , pp. 21-60

gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél”, principio que sólo podrá quebrar excepcional y temporalmente.<sup>1611</sup>

La exigencia de un título habilitador se refiere al uso común especial y al uso privativo. En ambos casos, otorgada la autorización o concesión, la Administración conserva en todo momento la facultad de tutela y policía sobre el dominio público marítimo terrestre afectado, conforme al art. 37.2 Ley de Costas 22/1988 y además goza de una indudable discrecionalidad para fijar el contenido del aprovechamiento o utilización del dominio.<sup>1612</sup>

El Uso común especial concurre cuando los usos requieran obras o instalaciones de algún tipo o tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, por lo que se exige por la ley un título administrativo habilitante, que sólo puede ser o bien reserva, o bien adscripción<sup>1613</sup> o autorización o concesión<sup>1614</sup>. Como afirma PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1615</sup> se trata de ocupaciones por breve espacio de tiempo, generalmente durante la temporada estival, aunque se establece un periodo de tiempo máximo de un año, salvo excepciones. Es el caso de la explotación de temporada en las playas de actividades tales como alquiler de sombrillas, tumbonas, motos acuáticas, acuapadell, piraguas, o actividades hosteleras como los chiringuitos, etc.<sup>1616</sup>

---

<sup>1611</sup> Art. 31.2 Ley de Costas “Los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, con sujeción a lo previsto en esta Ley, en otras especiales, en su caso, y en las normas generales o específicas correspondientes, sin que pueda invocarse derecho alguno en virtud de usucapión, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.”

<sup>1612</sup> 37.2. Ley de Costas “ La Administración del Estado conservará en todo momento las facultades de tutela y policía sobre el dominio público afectado, quedando obligado el titular de la ocupación o actividad a informar a aquéllas de las incidencias que se produzcan en relación con dichos bienes y a cumplir las instrucciones que le dicte.”

<sup>1613</sup> La reserva o adscripción en los títulos que sólo pueden recaer sobre entes que sean Administración del Estado o autonómica -y, ésta, en algunos supuestos como la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas, o de ampliación o modificación de los existentes (art. 49.1 Ley de Costas de 1988).

<sup>1614</sup> Concesión tanto para usuarios particulares como para Administraciones Públicas. Generalmente en el uso común especial, para su desarrollo, se exige una autorización, permiso o licencia, a fin de comprobar que el mismo es posible y de controlar que se desarrolla bajo las condiciones autorizadas.

<sup>1615</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M.; MARTINEZ JIMENEZ, E.: *Derecho público del turismo*, op.cit. pp.125 yss.

<sup>1616</sup> La cuestión radica en precisar el término instalaciones desmontables, según el artículo 51.2 Ley Costas 22/1988, son aquellas que precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que en todo caso



En el caso del uso privativo, al tratarse de una ocupación permanente y estable, se exige una concesión, que lleva aparejada el pago de un canon o tasa.<sup>1617</sup> El uso privativo está constituido, con carácter general, por la ocupación de más porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización de éste por los demás. En el artículo 64 Ley Costas 22/1988 se detalla que “ Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado. 2. El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión”<sup>1618</sup>. Es aquel terreno en que se da la ocupación de un bien de dominio público o parte del mismo con obras o instalaciones no desmontables<sup>1619</sup>, o bien con instalaciones desmontables que por su naturaleza, fin u otras circunstancias, unieran un plazo de ocupación superior a un año.

El tipo de actividades a desarrollar de forma especial o privativa es limitado. Según el artículo 32.1 de la ley de costas 22/1988, únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación. Ante la simultaneidad de una gran presión de usos y la falta de una legislación adecuada, los hechos evidencian que España es uno de los países del mundo donde la costa, en el aspecto de la conservación del medio, está más gravemente amenazada.<sup>1620</sup> En tal sentido, habrá que alegar, justificar y probar que la ocupación del dominio público es imprescindible para la actividad de que se trata.

---

no sobresalgan terreno o que estén constituidas por elementos de serie prefabricados, lulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras, o que se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportables.

<sup>1617</sup> TRIAS PRATS, B.: “Cánones, tasas y contribuciones especiales en la utilización del dominio público marítimo-terrestre.(Las novedades de la Ley 2/2013, de 29 de mayo)”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 34, 2013, pp. 6 y ss.

<sup>1618</sup> El art. 64.2 continúa afirmando que “En todo caso y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, se garantizará en estos terrenos, el libre acceso y tránsito de las autoridades y funcionarios competentes cuando fuera necesario por razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre y para el cumplimiento de las demás funciones que tengan atribuidas.”

<sup>1619</sup> En caso de accidente en el mar, o cuando por razones de seguridad en el tráfico marítimo sea necesario para la salvaguardia de las personas y las embarcaciones, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos.

<sup>1620</sup> GARRIDO CUMBRERA, M.; LÓPEZ LARA, E.: “Consecuencias del turismo de masas en el litoral de Andalucía (España)”. *Caderno Virtual de Turismo*, vol. 10, núm. 1, 2010, pp.125-135.

Se consideran como actividades permitidas las actividades o instalaciones que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes.<sup>1621</sup>

En el otro extremo, los artículos 25.1<sup>1622</sup> y 32.2<sup>1623</sup> Ley Costas 22/1988 recogen usos que expresamente se excluyen del dominio público marítimo-terrestre: tales como las edificaciones destinadas a residencia o habitación, las actividades que impliquen destrucción de yacimientos de áridos, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depurar, y la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o visuales.

Sin perjuicio de que sea el pliego de condiciones de la concesión el que otorga el régimen de utilización del dominio público, como regula el artículo 76 Ley Costas 22/1988<sup>1624</sup>, la Ley de

---

<sup>1621</sup> GARCÍA MORALES, V.: “El régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre y su articulación con el planeamiento territorial y urbanístico”. *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 149, 2013, pp. 51-84.

<sup>1622</sup> 1. En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos: a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación. b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio. c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas. El Pleno del TC, por providencia de 8 de octubre 2013, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4906-2013, contra el artículo primero, apartado 11 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 18 octubre), que modifica el artículo 25.1.c) de la presente Ley. Letra c) del número 1 del artículo 25 redactada por el número once del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 30 mayo).d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración. f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

<sup>1623</sup> 32. 2. A estos efectos, y cualquiera que sea el título habilitante de la ocupación y la Administración que lo otorgue, quedarán expresamente excluidas las utilizaciones mencionadas en el artículo 25.1, excepto las del apartado b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros, y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados.

<sup>1624</sup> En todo título de otorgamiento, que tendrá carácter de público, se fijarán las condiciones pertinentes y, en todo caso, las siguientes: a) Objeto y extensión de la ocupación. b) Obras o instalaciones a realizar por el adjudicatario con referencia al proyecto respectivo y plazo de comienzo y terminación de

Costas y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas establecen diversas determinaciones a observar por los distintos usos. De esta forma destacan las impuestas a los servicios de temporada en las playas<sup>1625</sup>, la establecida en el artículo 33.4 Ley Costas 1988<sup>1626</sup> respecto a la ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo que no puede exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquella pleamar y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma. También se establece en el artículo 33.5 Ley Costas 22/1988 la prohibición de los campings y acampadas, así como los criterios en cuanto a dimensiones y distancias a observar por los establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de la playa.<sup>1627</sup>

---

aquéllas. c) Plazo de otorgamiento y posibilidad de prórroga, si procede. d) Cánones y tasas a abonar por el adjudicatario. e) Régimen de utilización, privada o pública, incluyendo en su caso las tarifas a abonar por el público con descomposición de sus factores constitutivos como base de futuras revisiones. f) En los casos de utilización lucrativa, obligación del adjudicatario de facilitar cuanta información le solicite la Administración sobre los resultados económicos de la explotación. g) Condiciones que, como resultado de la evaluación de efectos, se consideren necesarias para no perjudicar al medio. h) Señalización marítima y de las zonas de uso público. i) Obligación del adjudicatario de mantener en buen estado el dominio público, obras e instalaciones. j) Obligación del adjudicatario de constituir un depósito suficiente para los gastos de reparación o levantamiento y retirada, parcial o total, de las obras e instalaciones a su costa, a la extinción del título correspondiente, salvo decisión en contrario de la Administración competente. k) Causas de caducidad, conforme a las establecidas en el artículo 79.l) Prescripciones técnicas al proyecto, en su caso. m) Obligación del adjudicatario de adoptar las medidas requeridas por la administración de adaptación a la subida del nivel del mar, los cambios en la dirección del oleaje u otros efectos del cambio climático. Letra m) del artículo 76 introducida por el número veinticuatro del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E 30 mayo).

<sup>1625</sup> GINER GRADO, C.: “La regeneración de las playas españolas como factor incentivador del turismo”. *Estudios Turísticos*, 1994, núm 122, pp. 5-14. Como se establecía en los artículos 111 y siguientes del derogado Reglamento de la Ley de Costas 1471/1989. En la actualidad, el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

<sup>1626</sup> La ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada, no podrán exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquélla en pleamar y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma. Se solicitará de la Administración del Estado la distribución cuando se estime que existan condiciones especiales. Inciso del número 4 del artículo 33, y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma, declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, 4 julio (B.O.E. 29 julio). Número 4 del artículo 33 declarado constitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, 4 julio (B.O.E.29 julio), si se interpreta en el sentido fijado en su fundamento jurídico 4.B.c).

<sup>1627</sup> 6. Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los tramos urbanos de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común. En los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. En

Por último, además del régimen de usos común y especial, la ley de Costas 22/1988 prevé otros dos instrumentos: la adscripción y la reserva. La adscripción está al servicio de las Comunidades Autónomas, dado que al ejercitar dos de sus competencias sectoriales con incidencia en litoral, la de puertos y vías de transporte de su titularidad, quedando exentas del régimen concesional general, y pueden obtener la utilización privativa de las de dominio público marítimo-terrestre de una forma similar a las reserva- en favor de la Administración estatal (artículo 49).<sup>1628</sup> La reserva que consiste en la exclusión por el propio Estado, titular de

---

todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa. En la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine. El Pleno del TC, por providencia de 8 de octubre 2013, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4906-2013, contra el artículo primero, apartado 12 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 18 octubre), que modifica el artículo 33.6 de la presente Ley. Número 6 del artículo 33 introducido por el número doce del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 30 mayo).

<sup>1628</sup> *Artículo 49. 1. La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes, se formalizará por la Administración del Estado. La porción de dominio público adscrita conservará tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de la misma, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. En los supuestos de adscripción, la Comunidad Autónoma ostentará, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la condición de sustituto del contribuyente respecto a la porción adscrita del dominio público marítimo-terrestre no afectada por las concesiones, sin que pueda repercutir en el contribuyente el importe de la deuda tributaria satisfecha.* Número 1 del artículo 49 redactado por el número dieciséis del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 30 mayo).

2. A los efectos previstos en el apartado anterior, los proyectos de las Comunidades Autónomas deberán contar con el informe favorable de la Administración del Estado en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público, sin cuyo requisito aquéllos no podrán entenderse definitivamente aprobados. 3. La aprobación definitiva de los proyectos llevará implícita la adscripción del dominio público en que estén emplazadas las obras y, en su caso, la delimitación de una nueva zona de servicio portuaria. La adscripción se formalizará mediante acta suscrita por representantes de ambas Administraciones. 4. *En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación. Reglamentariamente se fijarán los criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos en el párrafo anterior, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás*

bienes demaniales, del uso público de una porción determinada de los años, por razones de interés superior, vinculadas al ejercicio de sus competencias (artículos 47 y 48).<sup>1629</sup>

### **V.2.1.EL ÁMBITO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: LA ZONA DE INFLUENCIA, DEFINIDA POR LA LEY ESTATAL DE COSTAS, SITUADA EN 62 MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.**

El Capítulo 8, apartado 7 C, de las Directrices de Ordenación Territorial prevé como desarrollo de la Directriz de Medio Físico la redacción del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.<sup>1630</sup>

---

*requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria.* Número 4 del artículo 49 introducido por el número dieciséis del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (B.O.E. 30 mayo).

<sup>1629</sup> *Artículo 47* 1. La Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia, siempre que concurren las circunstancias prevenidas en el artículo 32 de esta Ley. 2. La reserva podrá ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios. Su duración se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines a que se refiere el apartado anterior. 3. La declaración de zona de reserva se hará en virtud de las *normas previstas en el artículo 34* o, en su defecto, por acuerdo del Consejo de Ministros. Prevalecerá frente a cualquier otra utilización y llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella. *La referencia a las normas aprobadas de acuerdo con el artículo 34 contenida en el número 3 del artículo 47 declarada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, 4 julio (B.O.E. 29 julio).* *Artículo 48* 1. La utilización o explotación de las zonas de reserva podrá ser realizada por cualquiera de las modalidades de gestión directa o indirecta que se determinen reglamentariamente. 2. La reserva no podrá amparar en ningún caso la realización de otros usos o actividades distintas de las que justificaron la declaración.

<sup>1630</sup> El ámbito de ordenación de este PTS queda delimitado en tres zonas: el margen costero, márgenes de las rías y medio marino. El Medio marino es el medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de 50 m.

En lo que se refiere a la costa guipuzcoana, el Plan Territorial Sectorial contempla nuevas medidas de regeneración de los estuarios de los ríos Deba, Urola y Oria, así como de playas y calas degradados de Zumaia (Inpernupe), Mutriku (Ondarbeltz) y Pasajes (Kondemasti). Así, prevé el equipamiento de sendas interpretativas para el uso y disfrute del litoral en zonas como punta Izturi-Zumaia (Deba y Zumaia), el monte Jazikibel (Pasajes, Lezo y Hondarribia), San Antón de Getaria y el monte Ulia. También se prevé el desarrollo de estudios de investigación científica vinculados al transporte de materiales en torno a la costa y signos del cambio climático en el Cantábrico.<sup>1631</sup>

El PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco propone criterios tanto para el señalamiento de zonas de especial protección como para la inclusión de determinadas áreas en el catálogo de zonas ambientales sensibles del litoral vasco, a efectos de la Ley General de Medio Ambiente. El ámbito de estudio del Plan incluye 62 municipios de la Comunidad Autónoma, con una población cercana de 1.250.000 habitantes (el 60% de la población), en una superficie de 1.100 km<sup>2</sup> en la que se ubican 500.000 viviendas. Más de la mitad de la población vasca, cerca de 1,1 millones de personas, se concentra en la costa, un 12% del territorio, lo que complica la protección del litoral.<sup>1632</sup>

---

<sup>1631</sup> Además de actuaciones con relación a Guipúzcoa, el Plan prevé también la regeneración y restauración de la potencialidad ambiental de los estuarios vizcaínos de Barbadun, Butroi, Lea y Artibai, tramos costeros de Las Arenas (Getxo) y el Abra exterior del puerto de Bilbao. Respecto a la habilitación de sendas interpretativas, se interviene en el área de Gaztelugatxe-Matxitxako (Bakio y Bermeo), el monte de Otoio (Ispaster), el cerro de Lumentxa (Lekeitio) y la zona oeste de Pobeña.

<sup>1632</sup> El informe de Greenpeace señala que entre 1994 y 2005 la superficie que se ha ocupado ha pasado del 5,2% al 6,5% , perdiendo sus características naturales 452 hectáreas de suelo por año. Véase GREENPEACE, “Informe Destrucción a toda costa”, <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Defensa-de-los-oceanos/Destruccion-a-toda-costa/>

## **V.2.2. DESARROLLO DE LAS CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN Y DEFINICIÓN DE USOS DEL SUELO Y ACTIVIDADES. CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN RECOGIDAS EN EL CAPÍTULO III DEL DECRETO 43/2007, DE 13 MARZO, DE APROBACIÓN DEL PTS DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.**

El PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Decreto 43/2007, de 13 marzo, propone criterios tanto para el señalamiento de zonas de especial protección como para la inclusión de determinadas áreas en el catálogo de zonas ambientales sensibles del litoral vasco, a efectos de la Ley General de Medio Ambiente.<sup>1633</sup>

Las categorías de ordenación constituyen una zonificación del territorio en sectores definidos según su capacidad de acogida, en función del valor para la conservación, a cada uno de los cuales se le aplicará una regulación de usos del suelo y actividades de acuerdo con su naturaleza que determinará su utilización y aprovechamiento, según el Artículo 18. Son criterios interpretativos para determinar el valor para la conservación la presencia de rasgos geomorfológicos litorales, de unidades de vegetación autóctona, los usos del suelo, la calidad y fragilidad del paisaje y la vulnerabilidad de los acuíferos subterráneos. A su vez, el establecimiento de las distintas categorías de ordenación se ha realizado mediante la combinación de los valores para la conservación, junto con la presencia de elementos singulares de vegetación o de rasgos geomorfológicos litorales.<sup>1634</sup>

---

<sup>1633</sup> Además de establecer criterios vinculados a la protección, mejora y conservación de los recursos naturales, el documento contempla posibles usos y actividades relativos al ocio y el esparcimiento, la explotación de recursos primarios, la construcción de infraestructuras y la previsión de crecimientos urbanísticos y actuaciones edificatorias aisladas junto a la costa.

<sup>1634</sup> Las categorías de ordenación establecidas por este PTS, en atención a los criterios mencionados, así como por el nivel de protección necesario para el cumplimiento de los fines que persigue este Plan, son las siguientes: a) Especial Protección (EP) (Artículo 19). Incluye las subcategorías de Especial Protección Estricta (EPE) y Especial Protección Compatible (EPC). b) Mejora Ambiental (MA) (Artículo 20). Incluye las subcategorías de Áreas de Mejora de Ecosistemas (MA1) y Áreas Degradadas a Recuperar (MA2). c) Forestal (F) (Artículo 21). d) Agroganadera y Campiña. (MA) (Artículo 22). e) Zonas de Uso Especial. Playas Urbanas. (UE) (Artículo 23).

A los efectos prevenidos en este Plan, la definición de las mismas es meramente descriptiva y orientativa. El planeamiento municipal podrá ajustar a menor escala las delimitaciones gráficas de las diferentes zonas propuestas.

### **V.2.3. LA COORDINACIÓN DE DIFERENTES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL : PLANIFICACIÓN AMBIENTAL O DE MEDIO NATURAL, PLANES TERRITORIALES PARCIALES Y OTROS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES.**

La Planificación Ambiental o del Medio Natural, se encuentra en la ordenación del área de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, de Txingudi, de los Parques Naturales, Biotopos Protegidos y Árboles Singulares, y tiene un valor transitorio en las áreas que forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000.<sup>1635</sup>

Partiendo del valor prevalente de los Planes Territoriales Parciales, se deben coordinar en este ámbito los Planes Territoriales Sectoriales de Zonas Húmedas, Puertos, y de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos. En la coordinación del Plan con la Planificación Ambiental o del Medio Natural se remite a la Planificación Ambiental o del Medio Natural la ordenación de los subámbitos establecidos en el Artículo 3. El área de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai quedará ordenada por el Plan Rector de Uso y Gestión surgido como desarrollo de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Las áreas declaradas como Parque Natural, Biotopo Protegido o Árbol Singular serán ordenadas a partir de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o demás normativa que surgiera como desarrollo de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

---

<sup>1635</sup> Las autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre a conceder por la Comunidad Autónoma en virtud de lo señalado en la Ley 22/1988, de Costas, se emitirán de acuerdo con el contenido del Plan.



En las áreas que forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 el presente Plan será de aplicación con un valor transitorio hasta la aprobación de un plan de ordenación específico. Es el caso del Monte Jaizkibel, recogido en Natura 2000 y DOT.<sup>1636</sup> El área húmeda correspondiente a Txingudi será ordenada por el Plan Especial de Ordenación del mismo.

La coordinación con otros planes territoriales. Los planes Territoriales Parciales prevalecerán sobre este Plan en cuanto a la definición de las Áreas de Especial Protección, las Áreas de Preferente Desarrollo Urbanístico o la definición de Espacios Libres, Equipamientos o Infraestructuras. (Artículo 4).

El Plan se coordinará con otros Planes Territoriales Sectoriales: a) Los ámbitos coincidentes en las zonas húmedas del Grupo II del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas aprobado definitivamente serán ordenadas por éste. b) En las zonas portuarias serán ordenadas por el Plan Territorial Sectorial de Puertos, el planeamiento municipal y el Plan Especial Director de cada puerto. c) En las márgenes de las rías, la ordenación se coordinará con el Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos aprobado definitivamente, en los siguientes términos: El suelo calificado como Suelo no Urbanizable de Protección de Aguas Superficiales quedará ordenado de acuerdo con las condiciones definidas en el citado Plan. Sobre el suelo urbano y urbanizable vigentes se aplicarán igualmente las condiciones de ordenación definidas en tal Plan. No obstante lo anterior, en cuanto territorio costero, serán de aplicación en las rías las limitaciones establecidas en la legislación de costas. En el territorio envolvente al denominado suelo no urbanizable de protección de aguas superficiales serán de aplicación las determinaciones del presente Plan. d) El Plan Territorial Sectorial Agroforestal respetará los ámbitos categorizados en este Plan como de Especial Protección, Mejora Ambiental o Playas Urbanas, si bien podrá intervenir, en la forma que proceda, en la ordenación del resto del suelo no urbanizable.

---

<sup>1636</sup> Se declara por Acuerdo de Consejo del Gobierno Vasco de 23 de diciembre de 1997, por el que se propone la lista de lugares a incluir en la red ecológica europea. El Monte Jaizkibel, situado entre San Sebastián y Pasajes, constituye un componente clave del paisaje de Guipúzcoa. En este área, de sumo interés geológico por la disposición de los estratos de areniscas, se dan cita algunas plantas extremadamente raras, entre las cuales destaca *Armeria euskadiensis*, endemismo de la costa vasca y catalogado en Peligro de Extinción. La selección de este lugar para formar parte de la red Natura 2000 se debe también a la presencia de aves marinas, rapaces y reptiles de elevado interés naturalístico.

### V.3. LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

En función del lugar en el que se pretenda realizar alguna actividad y en atención a la naturaleza de la misma, la utilización del dominio público marítimo está sometida a distintos niveles de intervención administrativa, la utilización puede ser libre o sometida a autorización o concesión administrativa (cuando el uso tenga especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad o requiera la ejecución de obras e instalaciones). Como señala BLASCO DÍAZ <sup>1637</sup>

En otras circunstancias la propia Administración del Estado se reserva en exclusiva la utilización de una porción de la ribera del mar; en otras la adscribe a otras Administraciones Públicas.

Para YEPES PIQUERAS <sup>1638</sup> la gestión de la calidad para garantizar el mantenimiento de la actividad turística se ha alzado en estos tiempos de crisis para reinventar y reorientar el turismo en España, presentando lugares comunes como la cualificación y la diferenciación del producto turístico.

La utilización del dominio público está sometida a unas reglas comunes. La ocupación del dominio público en virtud de alguno de esos títulos habilitantes no implica en ningún caso la cesión de facultades demaniales cuya titularidad conserva la Administración del Estado. <sup>1639</sup>

---

<sup>1637</sup> BLASCO DÍAZ, J. L.: “La ordenación territorial y la protección de valores naturales del litoral. El proyecto de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana”, 2000, pp. 659–68.

<sup>1638</sup> YEPES PIQUERAS, V.: “Las playas en la gestión sostenible del litoral.” *Cuadernos de turismo*, núm. 4, 1999, pp. 89-110.

<sup>1639</sup> ARANA GARCÍA, E.; NAVARRO ORTEGA, A.: “La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿ un giro hacia lo desconocido?”. *RVAP, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 97, 2013, pp. 21-60.

La protección del medio marino se efectúa ahora también mediante la nueva figura de Área Marina Protegida, incorporada al ordenamiento jurídico ambiental español por la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Por otra parte, fruto de la transposición de la Directiva sobre la Estrategia Marina y sus implicaciones, en relación a las categorías de espacios naturales protegidos, se regula en la Ley de Protección del Medio Marino la denominada Red de Áreas Marinas Protegidas.

Sin perjuicio de lo que la Ley establece sobre las reservas demaniales, no hay playas de uso privado.<sup>1640</sup> La ocupación de las playas por instalaciones de cualquier tipo (incluyendo las correspondientes a servicios de temporada), en conjunto no pueden exceder de la mitad de la superficie de aquella en pleamar, y debe distribuirse de forma homogénea a lo largo de la misma.<sup>1641</sup>

Quien haya sido habilitado para la ocupación es responsable de los daños y perjuicios que puedan ocasionar las obras y actividades al dominio público y privado. Las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía deben exigir para la contratación de sus respectivos servicios, la presentación del título administrativo habilitante requerido para cada caso o circunstancia. Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se deben emplazar fuera de la ribera del mar y de los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección; no se puede autorizar la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar; en los primeros 20 metros fuera de la ribera están prohibidos los colectores paralelos.<sup>1642</sup>

Con relación a las formas de intervención administrativa, la Administración del Estado puede reservarse en exclusiva la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio

---

<sup>1640</sup> GIMÉNEZ CASALDUERO, María.: “Las áreas marinas protegidas: Nuevas perspectivas a la luz de la ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad.” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 31-53.

<sup>1641</sup> TORRES ROJAS, A. de los A., et al.: “Turismo y desarrollo hotelero en la Costa Occidental de Huelva”. *Cooperación transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo*. Universidad de Huelva, 2011. pp. 315-330.

<sup>1642</sup> Véase SANZ LARRUGA, Francisco Javier: *La protección ambiental del litoral español. Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras*. 2000.

público marítimo-terrestre. La reserva puede ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios.

La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas, o de ampliación o modificación de las existentes, se formaliza por la Administración del Estado.<sup>1643</sup>

La porción de dominio público adscrita conserva tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de la misma, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes.<sup>1644</sup>

Fuera de los supuestos de reserva o adscripción, la utilización puede ser libre o prohibida; también puede estar sujeta a autorización o concesión administrativa (toda autorización o concesión devenga el correspondiente canon a favor de Administración).<sup>1645</sup>

La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, recoger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo.<sup>1646</sup>

---

<sup>1643</sup> BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: “Perspectiva regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral. El caso andaluz”. *Revista de estudios regionales*, núm 37, 1993, pp.1 y ss.

<sup>1644</sup> TORRES ALFOSEA, Francisco José; SUCH CLIMENT, María Paz.: “Usos turísticos y dominio público marítimo-terrestre en la provincia de Alicante”. 1995, pp.29-138.

<sup>1645</sup> VILLALBA PÉREZ, F.L.: “Autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo terrestre”. *Costas y urbanismo: el litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. La Ley. Grupo Wolters Kluwer., 2013. pp. 655-774.

<sup>1646</sup> BLASCO DÍAZ, J.L.: “La ordenación territorial y la protección de valores naturales del litoral. El proyecto de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana”, 2000, *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, coord. BLANQUER CRIADO, 2000, pp. 659–680.

Está prohibida la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. En las playas también está prohibido el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas.

La Unión Europea ha promovido la adopción de medidas específicas que garanticen la calidad del agua del mar para el baño (Directiva del Consejo 76/160/CEE), por razones de protección del entorno natural y de protección de la salud de las personas, creando signos distintivos de esa calidad que tienen singular relevancia en el sector turístico (las banderas azules).

En España esa materia está regulada mediante el Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, que atribuye la competencia a las Comunidades Autónomas para gestionar las zonas de baño y clasificarlas en cuatro categorías: óptima, sanitariamente libre, tolerable y no aconsejable. Esa clasificación resulta de la toma de muestras y análisis del agua. El inicio de la toma de muestras debe tener lugar 15 días antes del comienzo de la temporada de baño. Las muestras de agua de baño se toman en los lugares donde la densidad media diaria de bañistas es más elevada. Las tomas deben hacerse a 30 centímetros de profundidad, a excepción de las destinadas a la determinación de aceites minerales, que procederán de la superficie.

El 30 de mayo de 2013 se publicaba en el BOE la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; mientras que el 12 de marzo de 2013 la Comisión Europea presentó su Propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas. Sin duda, estas propuestas siguen una misma directriz.

Están sujetas a autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles (es decir, aquellas que a lo sumo precisan obras puntuales de cimentación que no sobresalen del terreno y están constituidas por elementos en serie prefabricados o módulos).

Las autorizaciones se otorgan con carácter personal e intransferible y su duración no puede exceder de un año. Extinguida la autorización, el titular tiene derecho a retirar fuera del dominio público y de sus zonas de servidumbre las instalaciones correspondientes y está obligado a dicha retirada cuando así lo determine la Administración competente; en todo caso está obligado a restaurar la realidad física alterada.

Las autorizaciones pueden ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público.

Las autorizaciones cuyo objeto es la explotación de servicios de temporada en las playas, que sólo requieran instalaciones desmontables, se otorgan a los Ayuntamientos que lo soliciten, en el bien entendido de que el otorgamiento de esas autorizaciones no puede desnaturalizar el principio del uso público de las playas.<sup>1647</sup>

Toda ocupación del dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado. Las concesiones se otorgan sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes. Su duración es la que se fije en el título correspondiente, pero en ningún caso puede exceder de 30 años. Las concesiones no son transmisibles por actos intervivos. En caso de fallecimiento del concesionario, sus causahabientes (a título de herencia o legado), pueden subrogarse en los derechos y obligaciones de aquél en el plazo de 1 año.

Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa a la Administración concedente, se entiende que renuncian a la concesión. En todos los casos de extinción de una concesión, la Administración decide sobre el mantenimiento de las obras e instalaciones o su levantamiento y

---

<sup>1647</sup> MENÉNDEZ REXACH, A.: “La nueva regulación de las costas un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.; FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.; NOGUEIRA LÓPEZ, A.: *La nueva regulación de las costas, Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014. 2014, pp.1-2.

retirada del dominio público y de su zona de servidumbre de protección, por el interesado y a sus expensas.<sup>1648</sup>

Dicha decisión se adopta de oficio o a instancia de aquél, a partir del momento anterior al vencimiento que reglamentariamente se determine en caso de extinción normal por cumplimiento del plazo, y en los demás supuestos de extinción en el momento de la resolución del correspondiente expediente.<sup>1649</sup>

A partir de ese momento, el titular de la concesión constituirá un depósito suficiente para responder de los gastos de levantamiento de las obras o instalaciones y retirada fuera del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección, o reparación de aquéllas, de acuerdo con la resolución adoptada y la tasación ejecutoria señalada por la Administración y a resultas de la liquidación que proceda.

En caso de que se opte por el mantenimiento, en la fecha de extinción de la concesión revertirán a la Administración del Estado gratuitamente y libres de cargas todas las obras e instalaciones; la Administración podrá continuar la explotación o utilización de instalaciones, en los términos reglamentariamente establecidos.<sup>1650</sup>

---

<sup>1648</sup> Véase ORTEGA ALVAREZ, L, I.; ALONSO GARCÍA, C.; DE VICENTE MARTÍNEZ, R.: *Tratado de derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, 2013.

<sup>1649</sup> LOZANO CUTANDA, B.:“Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas”. *Diario La Ley*, 2013, núm 8096, pp. 1. y ss

<sup>1650</sup> VILLALÓN PRIETO, C.:“Aguas y costas: a vueltas con los requisitos de inscripción en el catálogo de aguas privadas, y sobre la inimpugnabilidad de los actos de trámite; diferencias entre el canon de regulación, la tarifa de utilización y el canon concesional o contractual; cuestiones relativas al canon de control de vertidos; sobre el planeamiento urbanístico y su relación vinculante con los informes de suficiencia de recursos hídricos; a vueltas con la inviolabilidad de la servidumbre de tránsito en dominio marítimo-terrestre”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 33, 2013, pp. 15 y ss.

### **V.3.1. EL DESARROLLO DE LAS ZONAS LITORALES SOGIENDO EL MODELO DEL LANGUEDOC-ROUSSILLON. CENTROS DE INTERÉS TURÍSTICO NACIONAL EN LA COSTA DE HUELVA Y COSTA BRAVA, COSTA DEL SOL, BALEARES, LAS ISLAS CANARIAS.**

En los años sesenta del siglo pasado, además de una intervención territorial promovida desde el Estado, también se definen instrumentos y acciones directas de apoyo a la política turística. De esta forma, cada Zona de Interés Nacional debería desarrollarse de acuerdo a la programación y a la ordenación espacial, definida en su Plan Director, que comenzaban a redactarse en esa época. Así, se favorecía la iniciativa privada, estableciendo una serie de ventajas económicas y jurídicas para impulsar líneas de inversión “que se ajustasen a las necesidades de la política turística y económica del Estado”.

La forma de intervención directa por parte de la Administración fue la obtención de suelo vía expropiación o desafectando bienes públicos, como ocurrió en la Costa de Huelva,<sup>1651</sup> para su posterior puesta a disposición a los inversores privados, realizando por parte del Estado las infraestructuras generales y la promoción pública directa de urbanizaciones turísticas “allí donde se considerase necesario”. Estas iniciativas, fueron el inicio de la puesta en el mercado de la costa de Huelva, formalizando un modelo turístico basado en la creación de grandes polos junto a la costa, mediante la modalidad de *ciudades vacacionales*, desconectado de la trama urbana preexistente, que se continuará y consolidará en años posteriores.

La política turística impulsada desde el Ministerio de Información y Turismo es la de apertura a los mercados internacionales de nuevas áreas turísticas, necesitando de una acción coordinada por parte del Estado. Según VALENZUELA RUBIO<sup>1652</sup>, en el desarrollo de la costa de Huelva y en parte en ciertos tramos de la Costa del Sol se siguieron los postulados del Ministerio. A pesar de esto, en casos como el fomento de las zonas turísticas de Costa de Almería, Costa de

---

<sup>1651</sup> MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Guía de playas españolas*. [http://www.mma.es/costas/guia\\_playas/](http://www.mma.es/costas/guia_playas/)

<sup>1652</sup> VALENZUELA RUBIO, M.: “La consommation d’espace par le tourisme sur le litoral andalou: les centres d’intérêt touristique national”, *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, núm. 56 (2):1985, pp. 289-312.



Cádiz, litoral sur de Alicante y Murcia, se limitó a la aprobación de un determinado número de Centros de Interés Nacional.

El conjunto de actuaciones de promoción turística desarrolladas en el litoral onubense constituye, sin duda, el mejor ejemplo de la política de promoción de zonas turísticas propugnada desde el Ministerio de Información y Turismo.<sup>1653</sup> Para ello, el Ministerio ordenó la redacción de un Plan Director Territorial, parcialmente desarrollado a través de la creación de cuatro Centros de Interés Nacional, los CIN de Isla Canela, El Portil, Mazagón y Matalascañas.<sup>1654</sup> Estas actuaciones encajaban en los presupuestos de la planificación económica que presidía en aquellos momentos el desarrollo nacional, contribuyendo al despegue de un ámbito regional deprimido, de forma similar a la puesta en valor del litoral del Languedoc-Roussillon, que en aquellos mismos años se estaba desarrollando en Francia.<sup>1655</sup>

En relación con la situación jurídica de los terrenos, se presentaba el problema de la titularidad estatal del litoral, encontrándose en manos de organismos públicos, imposibilitando que la propiedad del suelo entrase en el mercado. Mediante el sistema de concesiones administrativas, se promovió un desarrollo turístico anárquico del litoral. Los terrenos a desarrollar eran de carácter público, sobre los cuales se habían establecido pequeñas agrupaciones turísticas, mediante concesiones administrativas, sin ningún tipo de ordenación previa.<sup>1656</sup>

---

<sup>1653</sup> MINISTERIO DE INFORMACION Y TURISMO. Memoria MIT, 1964-65, pp. 374 y ss.

<sup>1654</sup> La gestión del suelo fue uno de los asuntos de mayor trascendencia en el desarrollo de estos centros, pues sólo Matalascañas era de propiedad privada. En Isla Canela y El Portil se trataba de montes públicos municipales; en Mazagón, del Patrimonio Forestal del Estado. En los tres casos, la movilización del suelo exigió de una previa desclasificación.

<sup>1655</sup> GUIRAUDEN, D.: *Le régime administratif de l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon*, 1967.

<sup>1656</sup> Todo ello presentaba situaciones jurídicas poco claras sobre la titularidad privada, como las extensiones del litoral dadas a censo dentro del ámbito de lo que fue el Marquesado de Astorga, cuyo régimen no había sido respetado, inscribiéndose las fincas a nombre de los censatarios.

De esta forma coexistían Montes públicos catalogados de los Ayuntamientos o del Patrimonio Forestal del Estado, tales como el Coto de Doñana, con terrenos abandonados por el mar, y por tanto a integrar en el Patrimonio del Estado<sup>1657</sup>, pero sobre los que se construían chalés ilegales.

Además, dada la peculiaridad de los terrenos marismeños, “fáciles de desecar y sanear”, proporcionaron solares que fueron, por su ubicación, idóneos para la actividad turística. En general, se consideraba el deslinde una operación necesaria, una intervención previa a la ordenación, era el saneamiento jurídico de la propiedad que permitía la posterior venta de solares. Para ello se emplearon las disposiciones legislativas de desafectación, pero, sobre todo, la Ley de Centros y Zonas, entendida en sentido muy amplio.

La legislación de Zonas y Centros establecía entre sus objetivos la puesta en el mercado de nuevos territorios y la ordenación racional de sectores consolidados. Los espacios litorales en que se situaban los Centros de Interés Turístico Nacional CITN ya se habían establecido como destinos turísticos: Costa Brava, Costa del Sol, Baleares y Canarias<sup>1658</sup>. La ubicación de los centros sirvió para ampliar la colonización turística de lugares casi desarrollados como el litoral sur de Tenerife, en Canarias; de Menorca, en Baleares; y el de Marbella.

El proceso de declaración se inició en la Costa Brava y en la Costa del Sol<sup>1659</sup>, sin que en ninguno de los dos casos se llegara a la efectiva declaración. De los seis Centros finalmente aprobados cinco lo fueron en la isla de Tenerife y uno en la de Gran Canaria, quedando la mayor parte del espacio insular al margen.

---

<sup>1657</sup> Sobre los terrenos públicos se trataba de conseguir que los Organismos públicos desafectasen de su dominio una faja costera, de un kilómetro de profundidad media, paralela al mar, a fin de que, una vez dotadas de comunicaciones y suministros básicos, entre en la órbita privada.

<sup>1658</sup> Los CITN no tuvieron en Canarias gran impacto en el conjunto de la urbanización turística ni en el total de plazas y superficie ocupada. Su consolidación con el resto del espacio urbano-turístico fue irregular, con desarrollos parciales y algunos nunca iniciados.

<sup>1659</sup> En la Costa del Sol fueron elaborados diferentes documentos de planificación: “Estudio para la ordenación turística de la Costa del Sol” (1955), “Proyecto de ordenación de la Costa del Sol” (1959), “Estudio para el desarrollo turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata” (1963), “Plan de promoción turística de la Costa del Sol” (1967).

El resultado actual del sudoeste de Tenerife es la suma por agregación de actuaciones urbano-turísticas dispersas de muy diferente magnitud y características, promovidas mediante planes parciales, como desarrollo de plan general y sin plan general, planes especiales turísticos (a partir de 1968), así como tres CITN. El primer CITN se concedió en 1964 al Acantilado de los Gigantes<sup>1660</sup>, siendo una llamada al desarrollo en el sudoeste de Tenerife. Se trataba de un desarrollo turístico situado en el municipio de Santiago del Teide, y que si bien no forma parte del conjunto de Playa de las Américas, ha acabado conformando en torno al núcleo tradicional de Puerto de Santiago un foco de cierta importancia, junto con Playa de la Arena.

El segundo CITN fue concedido en 1967 también en Tenerife, en el municipio de San Miguel, muy cerca de donde después se construiría el aeropuerto Reina Sofía. Este Centro denominado “El Guincho”<sup>1661</sup> se encuentra igualmente fuera del continuo de Las Américas, aunque cerca de la urbanización Costa del Silencio (Arona, 1963), una de las primeras en aprobarse de todo el

---

<sup>1660</sup> Decreto 3081/1964, de 8 de octubre, por el que se declara Centro de interés turístico nacional un complejo turístico denominado “Acantilado de los Gigantes”, en el término municipal de Santiago de Teide, de la isla de Tenerife. BOE núm. 244, de 10 de octubre de 1964, páginas 13283 a 13283. Decreto 3068/1964, de 8 de octubre, por el que se conceden los beneficios fiscales establecidos por la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, al Centro de Interés Turístico Nacional de Acantilado de los Gigantes, S. A.(AGIGANSA). Orden por la que se aprueba el Plan de Promoción Turística elaborado por AGIGANSA para la ampliación del Centro de Interés Turístico Nacional «Acantilado de los Gigantes», situado en el término municipal de Santiago de Teide (Tenerife). Decreto 1029/1971, de 29 de abril, por el que se declara Centro de Interés Turístico Nacional la ampliación del Centro declarado de interés turístico nacional denominado Acantilado de los Gigantes, en el término municipal de Santiago del Teide (Tenerife). Resolución por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1975 que autoriza a Acantilado de los Gigantes, S. A., la construcción y explotación de un puerto deportivo de base o invernada en Puerto Santiago. Resolución de 16 de noviembre de 1982, de la Dirección General de Puertos y Costas, por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 1982, que amplía el plazo de concesión otorgada en 17 de julio de 1975 a Acantilado de Los Gigantes, S. A., para construcción y explotación del puerto deportivo en Puerto Santiago, término municipal de Santiago del Teide. Orden ARM/2417/2011, de 30 de agosto, por la que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria marinos de la región biogeográfica Macaronésica de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación. Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas.

<sup>1661</sup> Decreto 742/1967, de 2 de marzo, por el que se declara Centro de Interés Turístico Nacional el complejo turístico denominado “El Guincho”, en el término municipal de San Miguel, provincia de Santa Cruz de Tenerife. BOE» núm. 85, de 10 de abril de 1967, páginas 4736 a 4736. Decreto 738/1967, de 2 de marzo, por el que se conceden los beneficios fiscales que establece la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, al Centro de Interés Turístico Nacional El Guincho. Resolución por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 1972 por el que se autoriza al Ministerio de Información y Turismo a la revisión de oficio de los Planes de Promoción Turística y Ordenación Urbana del Centro de Interés Turístico Nacional El Guincho, situado en el término municipal de San Miguel (Tenerife).

conjunto aunque en la actualidad se encuentra relativamente aislada de la zona de mayor desarrollo. A partir de este momento se inicia el desarrollo en lo que actualmente es el núcleo gravitatorio del conjunto turístico del sudeste tinerfeño. En 1968 se aprobó el primer plan parcial de Las Américas, en Adeje, e inmediatamente, en este mismo municipio, el CITN de Callao Salvaje<sup>1662</sup> (1969), a los que siguen los planes parciales o especiales de La Caleta (1970

---

<sup>1662</sup> Decreto 2039/1969, de 24 de julio, por el que se declara Centro de Interés Turístico Nacional el complejo denominado "Callao Salvaje", situado en el término municipal de Adeje, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife. Orden de 4 de julio de 1967 por la que se aprueba el Plan de Promoción Turística presentado por don Luis Cabrera Sánchez-Real, en nombre y representación de don Juan Esquivel Castellano, para la urbanización Callao Salvaje, en el término municipal de Adeje en Tenerife. Decreto 1985/1969, de 3 de julio, por el que se conceden los beneficios fiscales que establece la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, al Centro de Interés Turístico Nacional Callao Salvaje. Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar por la que se adjudica definitivamente el contrato "Proyecto de acondicionamiento de la playa de Ajabo (Callao Salvaje); término municipal de Adeje (Tenerife)". Orden ARM/2417/2011, de 30 de agosto, por la que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria marinos de la región biogeográfica Macaronésica de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación. Afectado por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Disposición adicional tercera. Modificación del anexo de las Directrices del Turismo de Canarias. aprobado por Ley 19/2003, de 14 de abril, se modifica, pasando a tener la siguiente redacción: "Se considerarán áreas de renovación urbana, a efectos tanto de la ordenación insular y general como de la declaración de áreas a renovar y de la formulación de programas de desarrollo de actuaciones ejemplares de rehabilitación, al menos dentro del ámbito de los siguientes núcleos: Puerto del Carmen y Costa Tegui, en Lanzarote; Corralejo, Caleta de Fuste, Costa Calma y Morro Jable, en Fuerteventura; Bahía Feliz, San Agustín, Las Burras, Playa del Inglés, Maspalomas, Puerto de Mogán y Puerto Rico en Gran Canaria; y Puerto de la Cruz, Los Cristianos, Playa de Las Américas, Playa Paraíso, Costa del Silencio, Callao Salvaje y Varadero-Playa La Arena, en Tenerife, Puerto Naos y Los Cancajos en La Palma, y Valle Gran Rey en La Gomera; así como otros núcleos que se señalen específicamente y a estos efectos como áreas de renovación urbana en el correspondiente planeamiento territorial. La delimitación de dichos enclaves en declive serán los definidos por la zonificación turística del planeamiento insular". Resolución por la que se hace público al acuerdo del Consejo de Ministros del día 21 de abril de 1972 sobre concesión de autorizaciones de obras en ciertas zonas del Centro de Interés Turístico Nacional El Guincho, BOE núm. 121, de 20 de mayo de 1972, páginas 8876 a 8876. Orden por la que se aprueba el plan de promoción turística para la revisión del Centro de interés turístico nacional «El Guincho», situado en el término municipal de San Miguel (Tenerife). BOE núm. 162, de 7 de julio de 1973, páginas 13855 a 1385. Ley 13/1994, de 22 de diciembre, de modificación del anexo de la Ley de Espacios Naturales de Canarias. Ley 3/1998, de 6 de abril, de ampliación del Parque Rural del Nublo y de fijación de criterios de utilización de su zona periférica en la proximidad del Barranco de Veneguera. ORDEN de 18 de julio de 2001 por la que se establece una reserva marina en la isla de La Palma. Ley 6/2003, de 6 de marzo, de declaración del barranco de Veneguera como espacio natural protegido. Resolución de 29 de noviembre de 2006, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático, por la que se formula la declaración de impacto ambiental sobre la evaluación del proyecto de Ampliación del Puerto de Arrecife. BOE núm. 23, de 26 de enero de 2007, páginas 3861 a 3865 (5 págs.) Anuncio del Ministerio de Medio Ambiente de notificación de la Orden Ministerial de 17 de julio de 2007, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos mil trescientos cincuenta y siete (1.357) metros de longitud, comprendido entre el Barranco de Troya y la Punta del Guincho, en el término municipal de Arona, Isla de Tenerife (Santa Cruz de Tenerife). Ref. DL-93 Tenerife. BOE núm. , de 10 de agosto de 2007, páginas 9721 a 9721, Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas. Orden ARM/2417/2011, de 30 de agosto, por la que se

en Adeje), Pal-Mar (1970, en Arona), Los Cristianos (1971, en Arona), Marazul (1971, Adeje), Playa Paraíso (1972, Adeje), y el segundo plan parcial denominado Las Américas (1972, Arona).

En cuanto a Gran Canaria, el único CITN es Costa Tauritos, en el municipio de Mogán y al oeste del conjunto de Maspalomas Costa Canaria, que se desarrollaba en su totalidad en el término municipal de San Bartolomé de Tirajana.<sup>1663</sup> Al ser aprobado en 1971, se trata de un Centro tardío, concedido cuando el proceso urbanizador, en un principio centrado en Playa del Inglés y San Agustín, se empieza a desplazar hacia el oeste, desbordando al término municipal de Mogán con unas características muy diferentes a lo que hasta entonces se venía haciendo en Maspalomas: varios promotores y propietarios, mayor dispersión y densidades, ocupación de los barrancos y mayor impacto ambiental, etc.

En Tenerife se concedieron otros dos, pero en este caso totalmente al margen de los procesos generados por el turismo internacional, y dirigidos en gran medida a una clientela regional. Se trata de Playa las Gaviotas (1969)<sup>1664</sup>, una urbanización de poco más de 50 ha., en San Andrés, al noreste de la capital, y Playa de las Teresitas (Santa Cruz, 1968)<sup>1665</sup>, que no dio lugar a un desarrollo urbano sino a la construcción de una playa artificial al servicio de la capital provincial.

---

declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria marinos de la región biogeográfica Macaronésica de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación.

<sup>1663</sup> Decreto 1932/1971, de 8 de julio, por el que se declara Centro de Interés Turístico Nacional el complejo denominado “Costa Tauritos”, en el término municipal de Mogán, en la provincia de Las Palmas de Gran Canaria. BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1971, páginas 13396 a 13396. Orden por la que se aprueba el Plan de Promoción Turística presentado por don Kenneth Drayton Pilcher para la urbanización Costa Tauritos, situada en el término municipal de Mogán, en la provincia de Las Palmas. Decreto 1921/1971, de 8 de julio, por el que se conceden al Centro de Interés Turístico Nacional Costa Tauritos (Las Palmas) los beneficios fiscales establecidos por la Ley 197/1963, de 28 de diciembre. Resolución por la que se hace público el acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el 4 de julio de 1975 autorizando la revisión del Plan de ordenación urbana del Centro de Interés Turístico Nacional Costa Tauritos, situado en el término municipal de Mogán (Las Palmas).

<sup>1664</sup> Decreto 1126/1969, de 22 de mayo, por el que se declara Centro de Interés Turístico Nacional el complejo turístico denominado “Playa de las Gaviotas”, en el término municipal de Santa Cruz, provincia de Tenerife. BOE núm. 140, 12/06/1969 .

<sup>1665</sup> Decreto 3349/1967, de 28 de diciembre, por el que se declara Centro de Interés Turístico Nacional el complejo turístico denominado «Playa de las Teresitas», situado en el barrio de San Andrés, en el término municipal y provincia de Santa Cruz de Tenerife. BOE núm. 19, de 22 de enero de 1968, páginas 922 a 923.

### **V.3.2. LA UTILIZACIÓN DE LOS TERRENOS DE TITULARIDAD PRIVADA SITUADOS EN LA COSTA EN LA ETAPA CONSTITUCIONAL: LAS URBANIZACIONES TURÍSTICAS EN PRIMERA LÍNEA DE PLAYA.**

La utilización de los terrenos de titularidad privada está condicionada por una serie de servidumbres y limitaciones (servidumbre de protección, servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar, limitaciones en la zona de influencia). Esa regulación, aplicable a partir de la entrada en vigor de la Ley en 1988, teóricamente respetándose el *statu quo* de las obras ya edificadas y los usos existentes en el momento de entrar en vigor la Ley.<sup>1666</sup>

Las disposiciones transitorias de la Ley de Costas de 1988, establecen que los terrenos clasificados como suelo urbano en el momento de entrar en vigor la Ley, quedan sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. Se respetan por tanto los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas.<sup>1667</sup>

Como afirman SÁNCHEZ PAVÓN y FERNÁNDEZ TABALES<sup>1668</sup>, el abanico de equipamientos y actividades turísticas a implantar se presenta extenso y variado, y una implantación indiscriminada y clónica de este tipo de equipamientos y actividades, como ocurre la configuración histórica y la evolución reciente de la actividad turística en el.

---

<sup>1666</sup> YEPES PIQUERAS “¿Cómo balizar las playas?” [www.victoryepes.blogs.upv.es](http://www.victoryepes.blogs.upv.es) considera el usar boyas esféricas amarillas de 40 cm de diámetro, separadas 10 m los unos de los otros y con corcheras blancas.

<sup>1667</sup> ALONSO MAS, María José: “Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada tras la Ley 2/2013”. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 2014, vol. 90, no 742, pp. 463-522.

<sup>1668</sup> SANCHEZ PAVÓN, E.L., FERNÁNDEZ TABALES, A.: “El litoral turístico español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo”. *Cuadernos de turismo*, núm. 25, enero/junio 2010. pp. 185-206.

No obstante, las disposiciones de la Ley de 1988 sobre las zonas de protección y de influencia son inmediatamente aplicables a los terrenos con la calificación de suelo no urbanizable. En el caso del urbanizable, los Planes Parciales de urbanismo deben adaptarse a la nueva Ley.<sup>1669</sup>

Las servidumbres de paso al mar existentes en el momento de la entrada en vigor la Ley las mantiene en los términos en que fueron impuestas; permaneciendo así mismo destinados al uso público los accesos públicos al mar existentes en el momento de entrar en vigor.

En cambio, las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la anterior legislación de costas, serán demolidas cuando no proceda su legalización. Para BERMEJO<sup>1670</sup>

La servidumbre de protección recae sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. En atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate y cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, la extensión de esta zona puede ser ampliada por la Administración del Estado (de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente), hasta un máximo de otros 100 metros. En los terrenos comprendidos en esta zona se pueden realizar cultivos y plantaciones sin necesidad de autorización administrativa.<sup>1671</sup>

---

<sup>1669</sup> MENÉNDEZ REXACH, A.: “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014. 2014. pp. 1 y ss.

<sup>1670</sup> BERMEJO, J.L.: “Confirmado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel: (STSJ Cantabria de 1 de junio de 1999)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, pp. 445–466.

<sup>1671</sup> En los primeros 20 metros de esta zona se pueden depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo. No pueden llevarse a cabo cerramientos, y además están prohibidos: i) las edificaciones destinadas a residencia o habitación; ii) la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la reglamentariamente establecida; iii) las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos; v) el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; v) el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; vi) la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

Con carácter ordinario sólo se permitirán en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.<sup>1672</sup>

Como indica el Preámbulo de la Ley de Costas de 1988, “la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado que ella genera sobre el medio natural, puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación”.

La servidumbre de tránsito recae sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar.<sup>1673</sup> Esta zona debe dejarse permanentemente libre y expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en los espacios especialmente protegidos.

Excepcionalmente, esta zona puede ser ocupada por un paseo marítimo o por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre.<sup>1674</sup>

La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recae sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso. Salvo en los espacios calificados de especial protección, para

---

<sup>1672</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á.: “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas boe n.º 129, de 30-V-2013”. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 2014, vol. 1, núm 2, p. 161-163.

<sup>1673</sup> TRAPERO BALLESTERO, J.J.: “El paseo marítimo, elemento urbano y de defensa del litoral”. *Ciudad y territorio: revista de ciencia urbana*, núm 76, 1988, pp.79-104.

<sup>1674</sup> DORREGO DE CARLOS, A.: “La reducción de la zona de servidumbre legal de protección del dominio público marítimo-terrestre en situaciones urbanas consolidadas”. *Problemas prácticos y actualidad del Derecho administrativo: Anuario 2014*. Civitas, 2014. pp. 525-536.



garantizar esta servidumbre los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deben estar separados entre sí, como máximo 500 metros, y los peatonales 200 metros.

En los tramos finales de los cauces de los ríos debe mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras; para autorizar su extracción, hasta la distancia que en cada caso se determine, se necesita el informe favorable de la Administración del Estado.<sup>1675</sup>

Los yacimientos de áridos emplazados en la zona de influencia quedan sujetos al derecho de tanteo y retracto a favor del Estado, en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de explotación.<sup>1676</sup>

La zona de influencia es de como mínimo 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar. En ella, la ordenación territorial y urbanística debe respetar las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de una serie de criterios.<sup>1677</sup>

Cataluña dictó en 2005 el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña<sup>1678</sup>. Este es un Plan supramunicipal, vinculante para los planes municipales –que deben adaptarse al mismo–, en el que se definen y regulan diferentes tipos de suelo no urbanizable costero en dicha

---

<sup>1675</sup> RODRÍGUEZ, I.; SUCH, M<sup>a</sup> P.: “La política de apoyo a la renovación y reestructuración de destinos turísticos maduros: una evaluación retrospectiva a partir del estudio de casos”. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, vol. 9, núm. 25, 2014, pp. 437-466.

<sup>1676</sup> PÉREZ BURGOS, F.; JOSÉ M. DE LA PEÑA, O.: “Una visión comparada de la ordenación de la costa en España”. *Ingeniería civil*, núm 160, 2010, pp. 128-134.

<sup>1677</sup> Las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios: i) en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; ii) las construcciones han de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística; se debe evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable en el término municipal respectivo; iii) para el otorgamiento de licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requiere la previa obtención de la correspondiente autorización de vertido.

<sup>1678</sup> Aprobado definitivamente el 25 de mayo de 2005.  
<http://www.observatoriodelitoral.es/contenido.php?idpag=80241&idcon=pag20080820102300>

Comunidad Autónoma, confiriéndoles mayor o menor grado de protección (unas 24.500 hectáreas de suelo no urbanizable o urbanizable no delimitado).<sup>1679</sup> El Plan llega incluso a desclasificar 650 hectáreas de los municipios costeros, que estaban previamente clasificadas como suelo urbanizable en los planes municipales pero que no tenían todavía el plan parcial aprobado.<sup>1680</sup>

En las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera, aprobadas por el Decreto del Gobierno asturiano 107/1993, de 16 de diciembre.<sup>1681</sup>

### **V.3.3. LA PLANIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS**

En la década de los sesenta, en la época del boom del turismo en España, las actividades deportivas empezaron a ser complementarias de actividades turísticas básicas como viajes, alojamientos y restauración. En esa época se aprobaron simultáneamente, la Ley reguladora de las Costas Marítimas, Ley 28/1969 de 26 de abril, y la Ley 55/1969 de 26 de abril, sobre Puertos Deportivos y el Reglamento para la ejecución de la misma, aprobado por Real Decreto 2486/1980 de 26 de septiembre.<sup>1682</sup>

Para BLASCO DÍAZ<sup>1683</sup> la falta de planificación en la construcción de los puertos deportivos ha sido la causa del impacto producido actual en playas, a veces irreversible, que obliga a la Administración a regenerarlas.

---

<sup>1679</sup> SOLÁ TEYSSIERE, J.: *Ordenación territorial* ..... cit., p. 160-166.

<sup>1680</sup> AGUIRRE i FONT, J. M.: *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Ed. Atelier, Barcelona 2007.

<sup>1681</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: "La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias", *V Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*, Director D. BLANQUER, Valencia 2003.

<sup>1682</sup> NAVAJAS REBOLLAR, M.: "La planificación como instrumento de ordenación de los puertos deportivos". *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible* / coord. por Luis Valdés Peláez, José Manuel Pérez Fernández, Eduardo A. del Valle Tuero, 2003, pp. 215-221.

<sup>1683</sup> BLASCO DÍAZ, J. L.: "Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral", I Congreso Universitario de Turismo. *Organización administrativa, calidad de servicios competitividad empresarial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 204 y ss.

JAIMEZ GAGO<sup>1684</sup> destaca que en la Ley de Puertos, al igual que hiciera la Ley de Costas de 1969, se constata la prioridad del turismo frente a otros intereses, dando prevalencia a la iniciativa privada sobre el uso público del litoral, justificada en el fomento del deporte y el turismo. Se trataba de incorporar zonas deportivas en los Planes Generales de Puertos.

El problema de esta normativa era la posibilidad de adquirir de forma privada los terrenos ganados al mar, como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de un paseo marítimo de ribera.<sup>1685</sup> Así se expresaba la Ley en sus artículos 18 y 19<sup>1686</sup> dónde se aprecia cómo el Gobierno da facilidades a las entidades, particulares o constructores para la obtención

---

<sup>1684</sup> JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.: *Políticas Públicas y turismo*. Consejo Escolar Región de Murcia 2004, pp. 247 y ss.

<sup>1685</sup> Así, en la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 28 de septiembre de 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1, Ponente: Fernando de Mateo Menéndez), impugnación por parte de un particular del contenido de la Orden Ministerial de 5 de febrero de 2010, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre de un tramo de costa de unos 13.791 metros de longitud, que afecta a una marina interior (Santa Margarita-Río Grao), constituida en sus orígenes por un conjunto de lagunas conectadas mediante una red de canales, construidos artificialmente y con ciertas condiciones de navegabilidad, que inicialmente carecían de conexión con el mar y que finalmente se unieron a él mediante la ejecución de una serie de obras realizadas tras una concesión administrativa otorgada en noviembre de 1.971, convirtiéndose en un puerto deportivo de titularidad autonómica, transferido a la Generalitat de Cataluña por Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre. La Sala se pronuncia sobre la competencia del Estado para delimitar el dominio público y las servidumbres de tránsito y de protección sobre los terrenos contiguos al dominio público, recordando el contenido de su Sentencia de 7 de diciembre de 2011, recurso núm. 510/2010. Y llega a la conclusión de que el Estado no solo puede asumir tal competencia, sino que también la ostenta para establecer las servidumbres destinadas a proteger su integridad física y jurídica y sus valores medio-ambientales, tanto en los casos de dominio público natural como en el artificial; incidiendo en las diferentes competencias de distinto orden que pudieran tener las Comunidades Autónomas.

<sup>1686</sup> Art. 18. Los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de un paseo marítimo de ribera serán propiedad privada de sus concesionarios, sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedaren sometidos de acuerdo con la legislación vigente. Los terrenos ganados al mar que con finalidad deportiva se construyan y habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimos se registrarán por la Legislación General de Puertos. Art. 19. Las entidades o particulares constructoras de puertos deportivos tendrán preferencia para la obtención de créditos turísticos, en general, para los otorgados por el Estado u organismos oficiales con la finalidad de financiar la construcción y avituallamiento del puerto, así como a los alojamientos en él incluidos. El Estado, a través de los Ministerios de Obras Públicas e Información y Turismo, dentro de sus consignaciones presupuestarias, podrá conceder subvenciones y ayudas para la construcción de puertos deportivos en cuantía proporcional a la inversión que se realice. Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Hacienda, pueda otorgar beneficios de tipo fiscal a este tipo de concesiones.

de créditos. Con todo, la financiación de un puerto deportivo de forma privada no sería factible sin la construcción asociada mediante algún tipo de promoción inmobiliaria.<sup>1687</sup>

Como señala JAIMEZ GAGO<sup>1688</sup>, esta Ley apostaba por el turismo náutico, que empezaba a ser un tipo de oferta turística nueva y de calidad, y que más tarde se completaría con la oferta del golf y otros deportes diversos de agua, montaña, aire, etc.

Los puertos son bienes de dominio público, por tanto, inalienables, inembargables, imprescriptibles. El Estado es competente en materias que tienen una clara repercusión en la navegación deportiva y turística como los puertos de interés general, abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, servicio meteorológico.

Como analiza CARBALLEIRA RIVERA<sup>1689</sup> corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia en materia de puertos de refugio y los puertos deportivos. Con arreglo a lo establecido en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, son puertos de interés general aquellos en los que se efectúen actividades comerciales marítimas internacionales, que su influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma, que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional, aquellos en los que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado, así como aquellos que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas, constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

---

<sup>1687</sup> Esto entra en contradicción con lo regulado para el dominio público en la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, en dónde se señala que no puede establecerse una propiedad de un puerto deportivo, ya que tiene la consideración de concesión pública limitada en el tiempo.

<sup>1688</sup> JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.: *Políticas Públicas y turismo*. Consejo Escolar Región de Murcia 2004, pp. 247 y ss.

<sup>1689</sup> CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: “Puertos deportivos” *Ordenación del litoral* / coord. María Teresa Carballeira Rivera, 2001, pp. 257-294.

### **V.3.3.1. EL TURISMO NAUTICO Y LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO PARA ACTIVIDADES MARITIMO-TURÍSTICAS DE RECREO.**

El desarrollo de la modalidad del turismo náutico, como destaca BASTEIRO RODRIGUEZ<sup>1690</sup> suele ser una actividad turística diseñada y coordinada por los empresarios de la costa, como en el caso de Galicia, siendo la primera Comunidad Autónoma en la creación de marcas turísticas de calidad como estrategia de desarrollo turístico.

Para BLASCO DÍAZ<sup>1691</sup>, los puertos deportivos adolecen de una falta de planificación en su construcción, provocando un fuerte impacto en las playas, que obliga a la Administración a invertir para regenerarlas. Con relación a la competencia autonómica en puertos deportivos, ENTRENA CUESTA<sup>1692</sup> ha destacado el caso de Andalucía, primera Comunidad Autónoma en aprobar su propia ley de puertos deportivos, Ley 8/1998, de 12 de noviembre, de Puertos Deportivos de la comunidad autónoma de Andalucía.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se debe recurrir a los mecanismos de cooperación interadministrativa para armonizar las acciones que se desarrollen en relación con el Plan de Ordenación Turística del Litoral, en la Estrategia Andaluza para la Gestión Integrada de Zonas Costeras y la normativa correspondiente de puertos deportivos o de cambio climático. Las actividades y servicios prestados por las Autoridades Portuarias se rigen por las normas de Derecho Privado. Según la Ley son servicios portuarios el practicaaje, el remolque portuario, la disponibilidad de zonas de fondeo y la asignación de puestos de fondeo, el amarre y desamarre de los buques, el accionamiento de esclusas, la puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios e instalaciones para la manipulación y almacenamiento de mercancías y vehículos y para el tránsito de éstos y de pasajeros en el puerto, la puesta a disposición de medios

---

<sup>1690</sup> BASTEIRO RODRÍGUEZ, B.: “El desarrollo del turismo náutico en Galicia”. *Cuadernos de turismo*, núm. 13, 2004, pp. 145-164.

<sup>1691</sup> BLASCO DÍAZ, J. L.: “La distribución competencial en materia de costas”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 10, 2010, pp. 245-285.

<sup>1692</sup> Sobre competencia autonómica en puertos deportivos ENTRENA CUESTA, R.: “Aspectos competenciales en la construcción de puertos deportivos”, *Panorama Jurídico de las Administraciones Públicas en el S. XXI, Estudio Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2002, op.cit. pp. 373 y ss.

mecánicos, terrestres o flotantes para la manipulación de mercancías en el puerto, el suministro a los buques de agua y energía eléctrica y de hielo a los pesqueros, la recogida de basuras y la recepción de residuos sólidos y líquidos contaminantes procedentes de buques, plataformas u otras instalaciones situadas en la mar.

La utilización del dominio público portuario estatal para usos que tengan especiales circunstancias de exclusividad, intensidad, peligrosidad o rentabilidad, o que requieran la ejecución de obras e instalaciones no ejecutadas por la correspondiente Autoridad Portuaria, exige, en todo caso, el otorgamiento de la correspondiente autorización o concesión administrativa.

En la zona de servicio de los puertos, sólo pueden llevarse a cabo las actividades, instalaciones o construcciones que sean acordes con los usos portuarios y con los fines propios de las Autoridades Portuarias.

El problema de esta normativa es la posibilidad de poder adquirir de forma privada los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de un paseo marítimo de ribera. Así se expresa la Ley en sus artículos 18 y 19.<sup>1693</sup> Uno de los principales problemas que tuvo esta Ley fue la competencia municipal en el derecho a edificar en la zona portuaria a través de la licencia de obras.<sup>1694</sup> En concreto, están prohibidas aquellas ocupaciones

---

<sup>1693</sup> Art. 18. Los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de un paseo marítimo de ribera serán propiedad privada de sus concesionarios, sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedaren sometidos de acuerdo con la legislación vigente. Los terrenos ganados al mar que con finalidad deportiva se construyan y habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimos se regirán por la Legislación General de Puertos. Art. 19. Las entidades o particulares constructoras de puertos deportivos tendrán preferencia para la obtención de créditos turísticos, en general, para los otorgados por el Estado u organismos oficiales con la finalidad de financiar la construcción y avituallamiento del puerto, así como a los alojamientos en él incluidos. El Estado, a través de los Ministerios de Obras Públicas e Información y Turismo, dentro de sus consignaciones presupuestarias, podrá conceder subvenciones y ayudas para la construcción de puertos deportivos en cuantía proporcional a la inversión que se realice. Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Hacienda, pueda otorgar beneficios de tipo fiscal a este tipo de concesiones.

<sup>1694</sup> En la STS de 23 de Marzo de 1984, (Ponente Mag. Eugenio Díaz Eimil) en su Considerando Segundo, se afirma que “se desarrolla en el estricto ámbito del ordenamiento urbanístico, dado que su objeto exclusivo es el de comprobar si las obras proyectadas respetan o infringen las previsiones establecidas en dicho ordenamiento y ello hasta el punto que cualquier otra motivación procedente de distinto régimen legal viciaría de nulidad la concesión o denegación de la licencia, salvo el excepcional

y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales.<sup>1695</sup>

Excepcionalmente, y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros puede autorizar instalaciones hoteleras en aquellos espacios de los puertos de interés general que estén destinados a actividades complementarias, y siempre y cuando tales usos hoteleros se acomoden al Plan Especial o instrumento equivalente; en ningún caso las Autoridades Portuarias pueden participar directa o indirectamente en la explotación o gestión de las instalaciones hoteleras.

El Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio se aplica a todos los buques, embarcaciones y artefactos navegables, cualesquiera que sean su procedencia, tonelaje y actividad.<sup>1696</sup> Por Orden del Ministerio de Fomento de 17 de junio de 1997, se regulan las condiciones para el

---

supuesto de defensa del dominio público municipal u otro de naturaleza análoga en el que no es incluíble el de autos, careciendo en su consecuencia de eficacia jurídica alguna dentro de este proceso el que la legislación específica de puertos deportivos imponga, con fines distintos a los urbanísticos, determinados requisitos y condiciones para la instalación de los mismos, cuyo control viene encomendado al Ministerio de Obras Públicas, pues el campo de aplicación de dicha legislación y la autoridad competente para exigir su cumplimiento actúan, según lo razonado, con independencia de la validez y eficacia de la licencia municipal de obras, que tan sólo declara la conformidad de éstas con el planeamiento urbano vigente y no excluye que su beneficiario pueda necesitar otra u otras autorizaciones de distinto orden legal y órgano administrativo, ante el cual deberán formularse las impugnaciones que se estimen procedentes sin posibilidad de hacerlo ante un Ayuntamiento, que no tiene competencia para resolverlas, y dentro de un expediente de licencia de obras, que es extraño a dicha cuestión.”

<sup>1695</sup> POZUETA ECHAVARRI, J.: “Planeamiento urbanístico y desarrollo portuario: la experiencia española de la última década”. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 1997, núm. 20, pp.51 y ss.

<sup>1696</sup> Para estar amparados por la legislación española, acogidos a los derechos que ésta concede y arbolar la bandera española, los buques, embarcaciones y artefactos navales deben estar matriculados en uno de los Registros de Matrícula de Buques de las Jefaturas Provinciales de la Marina Mercante. Cada buque, embarcación o artefacto naval sólo puede estar matriculado en un Registro. Este se lleva en varios libros foliados denominados Listas, en los que se registran los buques, embarcaciones y artefactos navales atendiendo a su procedencia y actividad; así por ejemplo, y a los efectos turísticos que aquí interesan, en la Lista sexta se registran las embarcaciones deportivas o de recreo que se explotan con fines lucrativos y en la Lista séptima las embarcaciones cuyo uso exclusivo sea la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional.

gobierno de embarcaciones de recreo, las atribuciones correspondientes a cada uno de ellos y los requisitos exigidos en cada caso para su obtención.<sup>1697</sup>

Con arreglo a lo establecido en la Orden Ministerial de 4 de diciembre de 1985, se autoriza a las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, para utilizar puertos españoles como base de operaciones para la explotación del negocio de arriendo de las embarcaciones, equipos y materiales necesarios para actividades marítimo-turísticas de recreo.<sup>1698</sup> Estas embarcaciones no pueden llevar más de 12 personas (además de la tripulación); las embarcaciones de hasta 14 metros de eslora total debe tener pabellón español; en cualquier caso, deben ajustarse a las normas complementarias de aplicación al Convenio Internacional de Seguridad de la Vida Humana en la Mar, correspondientes al grupo III-clase Q y demás reglamentos nacionales vigentes.<sup>1699</sup>

### **V.3.3.2. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y PUERTOS EN EL PAIS VASCO**

Se entienden de aplicación las determinaciones contenidas en la Directriz 13 de las DOT, Directriz Particular de Puertos, así como los criterios de localización en ella expuestos. De forma general, aquellas actuaciones que se proyecten sobre zonas de Especial Protección Estricta deberán garantizar su total compatibilidad con los valores del ámbito en que se localizan.<sup>1700</sup>

---

<sup>1697</sup> Al Registro Central deben incorporarse todos los datos de los buques necesarios para conocer todas las posibilidades de su utilización, así como para poder informar debidamente y proponer la resolución que proceda en las peticiones de cambio de titularidad, dominio, nombre y Lista, exportación, desguace, pérdida total por accidente y, en general, cuantas incidencias administrativas puedan ocurrir al buque desde su entrada en servicio hasta su baja del Registro. La Patente de Navegación es el documento que autoriza al buque o embarcación para navegar por los mares bajo pabellón español y legitima al Capitán para el ejercicio de sus funciones a bordo.

<sup>1698</sup> ESTEPA MONTERO.: M.: “Los puertos del Estado y el tráfico de cruceros marítimos.” *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, núm. 46, 2013, pp. 325-344.

<sup>1699</sup> Las personas físicas o jurídicas que deseen explotar dicho negocio deben obtener previamente, y con referencia a cada una de las embarcaciones que utilicen, las correspondientes autorizaciones de la autoridad marítima de la Provincia en la que se hallen situados los puertos-base desde donde pretendan realizar sus actividades. Las autorizaciones se expiden por 2 años.

<sup>1700</sup> En este sentido:a) En los puertos cuya gestión corresponde a la CAPV, cualquier actuación futura que invada los suelos categorizados como de Especial Protección por el presente Plan, requerirá estar



Respecto a la posibilidad de la construcción del Puerto Exterior, este documento incide en “la grave incidencia ambiental” que supondría llevar a cabo este proyecto y que derivaría en “costes ambientales se consideran inasumibles, además de que se incluye totalmente en una zona propuesta para formar parte de la Red Natura 2000, concretamente el Lugar de Interés Comunitario ES2120017-Jaizkibel.”

En el marco de un interés reconocido de las bases operativas que permiten compatibilizar el desarrollo de las infraestructuras portuarias con la conservación del medio litoral se firma en Vitoria el 11 de junio de 1996 un Acuerdo entre el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y el Departamento de Transportes y Obras públicas relativo a una planificación de puertos compatible con la conservación del medio litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las conclusiones de la Comisión Técnica Interdepartamental establecieron una serie de consideraciones en lo relativo a los criterios de protección y conservación de los humedales costeros de la CAPV, y la propuesta del nuevo Puerto exterior de Pasajes. Aunque figura únicamente como una posibilidad sometida a debate en el PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, cabe hacer una mención específica de la propuesta del nuevo puerto exterior de Pasajes situada en la costa entre Azabaratza (sur) y Gastarrotz Muturrua (norte). Dicha propuesta “afecta gravemente a un área de Especial Protección Estricta en 21,86 Ha, lo que representa un 42% de la superficie de la mencionada área en la zona de Jaizkibel, lo que representaría una grave afección a este singular espacio natural, del que ya se ha indicado la necesidad de su protección.”<sup>1701</sup>

---

previamente contemplada en el PTS de Puertos. b) En los Puertos de Interés General (Bilbao y Pasaia), cuya gestión a día de hoy se lleva a cabo por parte de la Administración Central, cualquier actuación futura que invada suelos categorizados como de Especial Protección por el presente Plan, requerirá de una justificación social de las actividades propuestas, así como un estudio de alternativas, y su aprobación requerirá de una valoración preceptiva del Consejo de Gobierno Vasco, previo informe de la COTPV.

<sup>1701</sup> Cabe decir, a este respecto, que todo el área de Jaizkibel es una zona propuesta para formar parte de la Red Natura 2000, concretamente el Lugar de Interés Comunitario ES2120017-Jaizkibel, por lo que el Gobierno Vasco ya ha mostrado el interés para la protección de este espacio.

## **CAPITULO QUINTO: LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

### **I. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, GARANTE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

#### **I.1. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Para FERNANDEZ TABALES<sup>1702</sup> como se ha analizado, el concepto de recurso turístico engloba todo elemento natural, toda actividad humana o resultado de la misma que puede generar un desplazamiento por motivos, esencialmente, de ocio. Habitualmente se confunde recurso con producto, si bien el producto turístico se forma a partir de los recursos turísticos, más las infraestructuras, equipamientos y servicios.

PEREZ FERNÁNDEZ<sup>1703</sup> considera que, al igual que ocurre con la ordenación del comercio, la Ordenación Territorial es el marco idóneo para afrontar la ordenación del turismo. Según PEREZ ANDRES<sup>1704</sup>, el territorio es el verdadero protagonista de toda planificación de ordenación territorial, constituyendo la técnica de la Ordenación del Territorio, - relativamente reciente y novedosa-, la forma de llevar a cabo un desarrollo sostenible.

---

<sup>1702</sup> FERNÁNDEZ TABALES, A.: “Turismo y ordenación del territorio”. *Quaderns de Política Econòmica*, 2004, vol. 7, pp. 35-47.

<sup>1703</sup> PEREZ FERNANDEZ, J.M.: *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 221 y ss. Sobre la configuración de la ordenación territorial como marco idóneo, aunque referido al comercio, aplicable al turismo.

<sup>1704</sup> PÉREZ ANDRÉS, A. A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras.” *Revista de administración pública*, 1998, núm. 147, pp. 97-138.

En España el desarrollo turístico se ha basado en un crecimiento desmedido y sin control, con una ocupación intensiva del suelo, que ha dado lugar a fenómenos de masificación e insuficiencia de infraestructuras, con el consiguiente deterioro del paisaje y la devaluación de los destinos turísticos. BOUAZZA ARIÑO<sup>1705</sup> señala que por ello, se deben ordenar los espacios turísticos en virtud del Principio de Sostenibilidad, para lograr el desarrollo de un turismo de calidad, en aplicación de los criterios de capacidad de carga del territorio. Como afirma MOLINA DEL POZO<sup>1706</sup>, estos criterios conforman la llamada “ordenación turística”, situándose la ordenación turística entre la ordenación del territorio y el desarrollo económico.

Para LOPEZ RAMÓN<sup>1707</sup> la Ordenación del Territorio es a la vez de disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida desde un punto de vista interdisciplinar, para un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según conceptos predefinidos. Existen múltiples definiciones sobre la Ordenación Territorial, pero la más extendida es la de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983<sup>1708</sup> que la define como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de una sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio”.

Desde un enfoque competencial o administrativo, según HILDEBRAND<sup>1709</sup> la Ordenación del Territorio es “la modalidad de planificación física, - o sea, aquella planificación que se dirige a los elementos que tienen materialidad física sobre el territorio- , correspondiente a la escala regional o supralocal”. En esta definición queda la planificación local reservada para el urbanismo y la suprarregional para las denominadas “estrategias territoriales”, que pueden ser

---

<sup>1705</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2006, núm. 28, pp. 453-510.

<sup>1706</sup> MOLINA DEL POZO, C. F.: “El turismo sostenible como factor de desarrollo económico en el marco de la Unión Europea”. *Anuario Facultad de Derecho , Universidad de Alcalá II*, 2009, pp. 441-476

<sup>1707</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa”, *Revista de Administración Pública* núm.166, 2005, pp. 213-230.

<sup>1708</sup> Véase *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Consejo de Europa, 6ª ed., CEMAT, 19 y 20 de mayo de 1983.

<sup>1709</sup> HILDENBRAND SCHEID, A.: “La ordenación del territorio en la agenda política europea”. *Agua, territorio y paisaje. Actas del V Congreso Ordenación del Territorio*, FUNDICOT, 2009, pp. 121-141.

de carácter estatal y de carácter comunitario, y precisamente por su escala de actuación, siempre de menor nivel de concreción.<sup>1710</sup>

Para ANTÓN Y GONZÁLEZ<sup>1711</sup>, la ordenación del territorio va más allá de la mera delimitación de zonas, siendo actualmente una opción indispensable que requiere de un consenso social y económico, sirviendo como instrumento para la armonización territorial. En este sentido, VERA<sup>1712</sup> extiende el contenido conceptual de la ordenación territorial a la competitividad a los territorios, llegando al concepto de la competitividad territorial en el sector turístico, concepto trasladado al plano territorial, con un interesante debate, desde las realidades del mercado y la empresa.

En el ámbito de la normativa autonómica, señala JUARISTI<sup>1713</sup> que la Ordenación del Territorio tiene su razón de ser en el interés general en el desarrollo armónico del territorio, e incide este autor que debe constituir en un ejercicio de control reservado a la normativa autonómica.

Según FERNÁNDEZ TABALES<sup>1714</sup> el objetivo general de la Ordenación del Territorio es el establecimiento de un modelo territorial para el espacio objeto de planificación, aquélla que se considere más adecuada desde la Administración Pública responsable de la actuación. Por tanto, con ella se abre el debate ideológico sobre el modelo de organización territorial que interesa al conjunto de la sociedad. Para FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>1715</sup>, la ordenación del territorio puede encontrar un equilibrio entre la libertad de establecimiento y la prestación de

---

<sup>1710</sup> CALDERÓN CALDERÓN, B.: “Entre la hipertrofia normativa y la des-ordenación del territorio: una aproximación a los fundamentos históricos de la ordenación del espacio turístico en España”. *Terra. Nueva Etapa*, 2012, vol. 17, pp. 26.

<sup>1711</sup> ANTÓN y GONZÁLEZ, *Planificación territorial del turismo*, Barcelona, Editorial UOC, 2005, pp.15 y ss.

<sup>1712</sup> VERA REBOLLO, J. F.; BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J.: “Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2010, núm 53, pp. 329-353.

<sup>1713</sup> JUARISTI, J.: “La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas” *Lurralde: Investigación y espacio*, Núm. 32, 2009, pp. 361-382.

<sup>1714</sup> FERNÁNDEZ TABALES, A.: “Turismo y ordenación del territorio”. *QPE-Revista Electrónica*, núm. 7, May.- Ag. 2004, pp.35 y ss.

<sup>1715</sup> FERNÁNDEZ, T. R.: “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 35-50.

servicios públicos, incidiendo en las zonas más económicamente rentables, evitando polaridades y diferencias entre las distintas partes del territorio, especialmente respecto al tratamiento de las poblaciones del medio rural y la periferia de las ciudades.

Para MARTÍNEZ PÉREZ y NAVALÓN GARCÍA<sup>1716</sup> la ordenación del territorio en áreas turísticas sigue frecuentemente las mismas estrategias de desarrollo espacial que las periferias urbanas, presentando un paralelismo en las definiciones iniciales y descripciones territoriales. A pesar de esto, no parece apropiado que la primera industria del país siga ordenándose aún según una normativa meramente residencial, que no reconoce las peculiaridades.

### **I.1.1.LA INCORPORACION DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD A LA PLANIFICACION TURÍSTICA**

Como también ocurre en la conservación de la naturaleza, desde comienzos de los años noventa del siglo pasado se incorpora el Principio de sostenibilidad en la práctica de la ordenación del territorio. Como afirma FOLCH<sup>1717</sup>, la aceptación progresiva de este Principios de sostenibilidad presta una nueva mirada sobre la realidad y la planificación territorial.

El turismo es una actividad económica en la que la ordenación de los recursos turísticos transforma al territorio. Como afirma PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1718</sup> el espacio turístico suele surgir *vinculado a un núcleo de población tradicional* que reúne una serie de características medioambientales, paisajísticas, culturales, etc. que lo hacen atractivo a la demanda turística. A su vez, el territorio puede ser considerado en sí mismo un recurso básico del desarrollo

---

<sup>1716</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, F.J. , NAVALÓN GARCÍA R.: “Territorio turístico y periferia” Edición digital a partir de Coloquio de Geografía Urbana (3º. d 1996 e. Antequera), *La ciudad : tamaño y crecimiento; actas del III Coloquio de Geografía Urbana*, coord.. Rafael DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, Málaga, Departamento de Geografía de la Universidad, 1999, pp. 407-418.

<sup>1717</sup> FOLCH, R.: “La aproximación sostenibilista. Evolución de la mirada y del proyecto sobre el territorio”. *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, 2003, pp. 91-99.

<sup>1718</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: “Criterios territoriales y urbanísticos para una gestión integral de los usos turísticos en el litoral asturiano”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 253, octubre-noviembre 2009, pp. 89-124.

turístico, o un recurso turístico, en cuanto espacio físico destinado al emplazamiento de las infraestructuras y los equipamientos.

Como afirma BOULLÓN<sup>1719</sup>, el espacio turístico comprende el territorio donde se verifica o podría verificarse la práctica de actividades turísticas, de esta forma, se constituye un recurso turístico real o potencial. Autores como BLANCO HERRANZ<sup>1720</sup> y Martín María RAZQUIN LIZARRAGA<sup>1721</sup> han procedido a sistematizar los modelos de espacios turísticos siguiendo la evolución de la legislación autonómica.

Por su parte, ROGER FERNANDEZ<sup>1722</sup> realizando un análisis de las tipologías de los espacios turísticos españoles, destaca el modelo inicial del llamado turismo de *sol y playa*, modelo originario del turismo en el litoral español desde los años sesenta. Este turismo de *sol y playa*, como destaca GARCIA SAURA<sup>1723</sup>, provocó la transformación del paisaje por procesos urbanizadores, generando núcleos caracterizados por su estacionalidad, mediante el denominado fenómeno de las *urbanizaciones turísticas*, es decir, la creación de nuevos núcleos turísticos en suelo no urbanizable de alto valor paisajístico, con accesibilidad al recurso turístico que sirve de atractivo para la demanda. Para estos casos, como señalan FERREIRA y NOGUEIRA<sup>1724</sup>, el desarrollo turístico sostenible es una solución y una necesidad, siendo entonces la ordenación del territorio la técnica a través de la cual se logra ese desarrollo turístico sostenible.

---

<sup>1719</sup> BOULLÓN, R.: “Espacio turístico y desarrollo sustentable” *Aportes y Transferencias*, 2006, vol. 10, núm.2, pp. 17-24.

<sup>1720</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España,” *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 3 extra, 1999, pp. 155–182.

<sup>1721</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia” D. BLANQUER CRIADO (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp.111–151.

<sup>1722</sup> ROGER FERNÁNDEZ, G.: “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, D. BLANQUER CRIADO (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 53-56.

<sup>1723</sup> GARCÍA SAURA, P.J.: *Desarrollo sostenible y turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2007 pp. 206-208.

<sup>1724</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J.; NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, *Documentación administrativa*, vol. Nº 259-260, Ejemplar dedicado a: “Administración pública y turismo”, 2001, pp. 251–286.

Dentro de unos objetivos más concretos, la Ordenación del territorio tiene en cuenta los usos del suelo y a las estructuras y sistemas territoriales del ámbito a ordenar. En el caso de las Comunidades Autónomas, cada territorio presenta sus peculiaridades, por lo que se ha configurado una asimetría de planes en la ordenación del sector turísticos, pudiendo establecerse diversas clasificaciones según las modalidades de planificación, como las realizadas por RAZQUIN LIZARRAGA.<sup>1725</sup>

En la práctica, el contenido esencial de la planificación, se orienta a la ordenación de las infraestructuras territoriales, - tales como las infraestructuras de comunicación, energéticas, de abastecimiento y depuración de aguas, gestión de residuos, etc.- y por otro lado, a la coordinación de los distintos planeamientos urbanísticos municipales. SALGADO<sup>1726</sup> considera, por otra parte, que la planificación permite coordinar las acciones de las Administraciones públicas intervinientes, no sólo entre sí, sino también con las emprendidas por los agentes sociales y económicos que operan en el sector turístico.

Como afirma BLANCO HERRAIZ<sup>1727</sup> la interacción turismo/territorio se presenta como una realidad incuestionable, ya que el territorio es un elemento básico del desarrollo turístico sede de los recursos medioambientales, artísticos o culturales de los destinos turísticos y espacio físico destinado al emplazamiento de infraestructuras y equipamientos. Y el turismo es una actividad económica que condiciona la ordenación del territorio, necesitando del mismo,

---

<sup>1725</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch, 2002. pp. 111-151. Considera este autor que abordar el tema de la planificación territorial del turismo obliga a analizar el tratamiento “normativo” de esta cuestión, puesto que al margen de las teorías sobre el territorio y el discurso académico sobre equilibrio y desequilibrio territorial, sobre ordenación del territorio y sobre la planificación territorial, lo que impera en la práctica y en el derecho es el significado de planificación entendida como “una función de intervención administrativa a través de la cual las administraciones públicas regulan una determinada área de actividad con un cierto carácter de globalidad y marcan las políticas públicas a desarrollar dentro de dichas áreas, a la vez que determina el marco jurídico de su desarrollo.”

<sup>1726</sup> SALGADO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 139 y ss.

<sup>1727</sup> BLANCO HERRAIZ, F.J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, TUDELA ARANDA (Ed.), Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 1999, pp. 155 y 156.

usándolo, consumiéndolo y transformándolo. Para TORRES<sup>1728</sup> la planificación de la actividad turística es impensable sin una planificación del territorio conjunta. De esta forma, una planificación territorial de un espacio con recursos turísticos exige una previa definición de las posibilidades de sus usos.

En relación con la creación de instrumentos de planificación turística NOGUEIRA LÓPEZ<sup>1729</sup> señala que “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”.

Según BARRADO TIMON<sup>1730</sup>, debido a la evolución del sector turístico en la realidad española, y su actual tendencia de búsqueda de la calidad, la planificación del sector turístico y de sus aspectos territoriales es una necesidad más perentoria que nunca.

Todas las Comunidades Autónomas acuden a la planificación como el instrumento para alcanzar tal objetivo pero, como ha señalado BOUAZZA ARIÑO<sup>1731</sup>, es necesario abandonar el “sectorialismo que ha caracterizado dicho instrumento, y que ha causado efectos indeseables e insostenibles, para avanzar hacia una ordenación integral a nivel local, regional, nacional e internacional del crecimiento, no limitada al sector turístico”.

---

<sup>1728</sup> TORRES, E.: “Una aproximación a la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo turístico”, VALDÉS, L. Y PÉREZ, J. M.: *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universidad de Oviedo. Oviedo, 2003, pp. 95-103.

<sup>1729</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, op. cit., pp. 198 y 199.

<sup>1730</sup> BARRADO TIMON, D.: “Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías”, *Estudio turísticos*, núm. 149; 2001, p.3.

<sup>1731</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 160 y 161.



### **I.1.2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA ESTRATEGIA MUNDIAL DEL TURISMO SOSTENIBLE COMO FORMULA EFICAZ DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

En 1995 se celebró en Lanzarote la Conferencia Mundial donde se ponderaron los Principios del Desarrollo Turístico Sostenible, paso previo a la elaboración del Plan de Acción para el Progreso de la industria del Turismo en todo el mundo en términos de sostenibilidad medioambiental, aprobado en 1996<sup>1732</sup>. Un año más tarde se concretaron los 18 objetivos de la Carta Mundial del Turismo Sostenible con los que concluyó la Conferencia de Lanzarote, por el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, la Organización Mundial del Turismo y el Consejo de la Tierra en una segunda Agenda 21 “Para la industria de los viajes y el turismo”<sup>1733</sup>.

Como afirman CORCHERO PÉREZ y SANDIN MORA<sup>1734</sup>, tanto la Carta Mundial del Turismo Sostenible de Lanzarote de 1995 como la Agenda 21 “Para la industria de los viajes y el turismo” conformaron el sustrato de la que hoy se denomina la Estrategia Mundial del Desarrollo Turístico Sostenible.

Entre las áreas de acción prioritarias de esta Estrategia Mundial del Desarrollo Turístico Sostenible señaladas por los Gobiernos y agentes implicados, PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1735</sup> resalta la política económica para el fomento de las prácticas ambientales adecuadas, la necesidad de formar y concienciar a los profesionales turísticos y a la opinión pública sobre la necesidad de salvaguardar la sostenibilidad de los recursos turísticos y la conveniencia de la planificación

---

<sup>1732</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible” *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 13, 1998, pp. 348 y ss.

<sup>1733</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.R.: “Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible”, MELGOSA ARCOS, (coord.), *Derecho y Turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 440 y ss.

<sup>1734</sup> CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L.: *Introducción al Derecho Turístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona, 2003, pp. 532 y ss.

<sup>1735</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: “Turismo y medio ambiente: las nuevas técnicas para un desarrollo sostenible” PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.), *Derecho público del turismo*, Aranzadi. Pamplona, 2004, pp. 187 y ss.

para el desarrollo sostenible y de un sistema de evaluación de las actuaciones de los destinos turísticos.

BOUAZZA ARIÑO<sup>1736</sup> considera que el turismo estaba llamado a ser uno de los primeros sectores sobre los que se proyectara el Principio de sostenibilidad, puesto que constituye una actividad con fuerte impacto sobre el territorio y que se sirve de elementos naturales como recursos turísticos.

Como indica ÁVILA BERCIAL<sup>1737</sup>, la necesidad de planificación se ha manifestado en la esfera internacional. A raíz del Informe Brundtland<sup>1738</sup> y de la cumbre de la tierra de Río de Janeiro en 1992, se institucionaliza el concepto de sostenibilidad reflejando la aspiración de que la satisfacción de las necesidades presentes no socave, - ni desde el punto de vista social, económico ni ecológico- , la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Precisamente, fue el programa de acción resultante de la cumbre de río, conocido como Agenda 21, dónde se concreta para el caso de la industria turística.<sup>1739</sup>

Aunque sin carácter jurídico vinculante, esta Agenda21 suponía un compromiso político global con políticas eficaces para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra.

---

<sup>1736</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2005 núm. 27, pp. 207-209.

<sup>1737</sup> ÁVILA BERCIAL, R.: “Introducción al concepto de sostenibilidad y turismo sostenible”, *Turismo Sostenible*, IEPALA, Madrid, 2002, pp. 20 y ss.

<sup>1738</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Aspectos Jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, *Documentación Administrativa* núm. 259-260, 2001, pp. 251 y ss. Informe elaborado por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo llevaba el expresivo título “Nuestro futuro común”, informe a la Asamblea general de las Naciones Unidas

<sup>1739</sup> CARBALLEIRA RIVERA. M.T.: “Turismo y medio ambiente: propuesta para el próximo milenio”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria* núm. 55, 1999, pp. 71 y ss.

### **I.1.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE) Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

En el ámbito europeo se pretende incorporar el Principio de sostenibilidad, fortaleciendo el contenido ambiental de la planificación territorial, como se pone de manifiesto el texto de la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada por los ministros responsables de la Unión en esa materia, Comisión Europea, 1999, y la Directiva de evaluación de planes y programas con incidencia en la ordenación del territorio, aprobada en 2001, Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio.

En el Tratado de Ámsterdam, como revisión del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se establece ya el objetivo de “promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible...”. Y es que también la Unión Europea promulga distribuir mejor el turismo en el tiempo y el espacio en su Comunicación “Acción comunitaria en el sector del turismo de 31 de enero de 1986, objetivo del “Año Europeo del Turismo” de 1990.

Es de destacar, como lo hace MATA OLMO<sup>1740</sup>, la preocupación por el paisaje de la Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea en 1999, como paso importante en el proceso de apertura del interés social por el paisaje. Cuando la ETE trata de las “amenazas sobre los paisajes culturales” y de la necesidad de una “gestión creativa” de los mismos como objetivo político para el territorio de la Unión, se refiere a los paisajes rurales y urbanos de Europa, y no sólo al catálogo de los más notables o mejor conservados.

---

<sup>1740</sup> MATA OLMO, R.: “El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública.” *Arbor*, 2008, vol. 184, núm. 729, pp. 155-172.

Según ARCARONS SIMON<sup>1741</sup>, la ordenación del territorio es una de las preocupaciones supranacionales reflejada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, elaborada bajo los auspicios del Consejo de Europa. No obstante, al considerarse la ordenación del territorio una de las prioridades de la Comunidad Europea, se comienza a vincular el modelo espacial a las políticas sectoriales con trascendencia territorial, como se aprecia en la Estrategia Territorial Europea de 1999.<sup>1742</sup>

Pese a que el turismo no constituye una política propia de la unión Europea, las instituciones comunitarias han incidido sobre aquél desde otros ámbitos de actividad y/ significativamente, desde la política medioambiental a raíz, sobre todo, de que el Tratado de Maastricht de 1992 impusiera que las exigencias de la protección del medio ambiente se integraran en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones comunitarias, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.<sup>1743</sup>

Desde mediados de los años noventa, en una referencia para la planificación del desarrollo sostenible, el modelo representado por las que han sido calificados de Agendas 21 locales se ha convertido.<sup>1744</sup> Fue en la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, celebrada en Aalborg en 1994, cuando en Europa se refrenda expresamente el compromiso político contenido en la Agenda 21 por medio de un documento, la Carta de Aalborg, donde se menciona a las corporaciones locales por su papel primordial en la consecución de los objetivos de la sostenibilidad a escala municipal.<sup>1745</sup>

---

<sup>1741</sup> ARCARONS I SIMÓN, R.: “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, pp. 47-64.

<sup>1742</sup> Los antecedentes de la ETE se encuentran en los años 60, con el Plan Europeo de ordenación territorial y en los documentos *Europa 2000* y *Europa 2000 +* elaborados por la Comisión Europea en 1990 y 1994 respectivamente, además de en sucesivas reuniones de representantes de la Comisión y representantes nacionales hasta 1999. En 1993 el Consejo de Lieja acordó la preparación de una PEOT que sería finalmente adoptada en Postdam en 1999.

<sup>1743</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 27, 2005, pp.223-224.

<sup>1744</sup> LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: “Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local. Aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón”, *Economía Aragonesa*, 2005, pp. 120 y ss.

<sup>1745</sup> La masiva adhesión a la *Carta de Aalborg* –con más de 360 ciudades y pueblos- y el *Plan de Acción de Lisboa en 1996*, motivaron el inicio de varios procesos de elaboración de Agendas 21 Locales, como la del municipio de Calviá.

Como señala MARTINEZ JIMENEZ<sup>1746</sup>, en 1993, después de la celebración de la Cumbre de Río, la Comisión Europea aprobó el V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, en dónde el turismo se encontraba entre los cinco sectores básicos seleccionados para las acciones dirigidas a sensibilizar las repercusiones sobre el medio ambiente de las prácticas y el desarrollo turístico durante el período 1993-2000.

Sin embargo, debido a la falta de integración de las cuestiones medioambientales en las actuaciones turísticas, la aplicación del V Programa no alcanzó las expectativas previstas.<sup>1747</sup> Posteriormente, en el VI Programa Comunitario de acción medioambiental, vigente para el decenio 2001-2010, se concretaron algunas de las directrices de la Estrategia Territorial Europea (ETE).

LOZANO CUTANDA<sup>1748</sup>, refiere que en el ámbito europeo de la ordenación del territorio y del urbanismo se ha mostrado más reticente a la normativa comunitaria que la cuestión ambiental, debido a una concepción del territorio como elemento indisolublemente ligado a la independencia de los estados y, subsidiariamente, de los países, regiones y localidades. No obstante, como se ha señalado y subraya PAREJO NAVAJAS<sup>1749</sup>, en el año 2000 se aprobó la Estrategia Territorial Europea, y en el año 2007 la Agenda Territorial Europea.

Según BOUAZZA ARIÑO<sup>1750</sup>, pese a que no existe por el momento una competencia europea de ordenación del territorio como tal, el Tratado de Amsterdam en su art. 175.2 establecía que

---

<sup>1746</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: “Turismo y medio ambiente: las nuevas técnicas para un desarrollo sostenible” *Derecho público del turismo*, PEREZ FERNANDEZ Dir., Ed. Thomson Aranzadi, 2004, pp. 187 y 188.

<sup>1747</sup> Comunicación de la Comisión, COM (1999), 543 final, relativa a la evaluación global del Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

<sup>1748</sup> LOZANO CUTANDA, B.: *Derecho ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 3.ª edición, 2003, pp. 206-223.

<sup>1749</sup> PAREJO NAVAJAS, T.: *La ordenación territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 476 y ss.

<sup>1750</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La política territorial europea: nuevo retos (una visión desde el sector turístico)”, *Actum Inmobiliario & Urbanismo* núm.3, pp. 114-122.

el Consejo, por unanimidad adoptará medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo.

Para LOPEZ RAMÓN<sup>1751</sup>, la ordenación del territorio en los ámbitos supranacionales europeos experimenta una evolución a partir los últimos planteamientos sobre la ordenación del territorio en los Estados europeos, es decir, del modelo alemán y del último modelo francés, que configuran la ordenación del territorio como una política de planificación espacial vinculada a intereses supralocales y a objetivos de protección ambiental, mejora de la calidad de vida y equilibrio regional.

La Estrategia Territorial Europea nace en 1999 tras la comprobación de que las políticas sectoriales de la unión eran unas políticas que carecían de objetivos de ordenación territorial definidos, con el convencimiento de que las intervenciones de los Estados miembros o de sus entes autónomos en el ejercicio de tales políticas podrían ser más eficaces si se basaran en objetivos de desarrollo espacial elaborados de común acuerdo.<sup>1752</sup>

La Estrategia Territorial Europea es un documento adoptado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE responsables de la ordenación del territorio en sus Estados miembros y el Comisario de Política Regional, en una reunión informal en Postdam en 1999. “La ETE constituye un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo”.

---

<sup>1751</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “Planificación territorial”. *Revista de Administración Pública*, 1987, vol. 37, núm. 114, pp. 127-177.

<sup>1752</sup> El Consejo de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de la Estrategia Territorial Europea. Desde entonces, las Presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial, compuesto por representantes de la Comisión y funcionarios nacionales, elaboraron varios proyectos hasta la adopción final en Postdam en mayo de 1999, en el Consejo informal de los Ministros responsables de ordenación territorial.

Este desarrollo implica que la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural y la competitividad, sean más equilibradas en el territorio comunitario, tarea en la que deben participar activamente las autoridades locales y regionales de los Estados miembros.<sup>1753</sup>

La Estrategia Territorial Europea ha sido sensible desde el primer momento a la consideración del turismo como una actividad económica que, aunque encierra el mayor potencial para favorecer un desarrollo sostenible de las comunidades y regiones donde se desenvuelve, así como para fortalecer su cohesión económica y social comporta también ciertos riesgos para el patrimonio natural y cultural que origina los flujos turísticos. De ahí que se haga precisa esa visión integrada que pueden proporcionar los instrumentos de planificación.

Como señala LÓPEZ RAMÓN<sup>1754</sup>, la Unión Europea ha elaborado dos textos básicos que establecen las líneas maestras del modelo de desarrollo territorial europeo: la “Estrategia Territorial Europea” de 2000 y a la “Agenda Territorial Europea” de 2007.<sup>1755</sup>

La Estrategia Territorial propone un marco general para las políticas sectoriales de la Unión Europea y de los Estados miembros y también una coordinación de las diversas políticas territoriales sectoriales para cumplir con los objetivos de la Comunidad en relación con la sostenibilidad y sus efectos territoriales.<sup>1756</sup>

---

<sup>1753</sup> La ETE constituye simplemente "un documento de referencia adecuado para el fomento de esta colaboración, con pleno respeto al principio de subsidiariedad", que "no establece nuevas competencias a nivel de la Comunidad, sino que sirve como marco de orientación a los Estados miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia". "La ETE, como documento jurídicamente no vinculante, constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades". Es, por tanto, un Documento que sólo pretende aspirar a "orientar el desarrollo de la estructura territorial de los quince Estados miembros".

<sup>1754</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: "Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa", *Revista de Administración Pública* núm.166, 2005, pp. 213-230.

<sup>1755</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: "El impacto de la jurisprudencia de Estrasburgo en materia de planificación y domicilio en el Derecho inglés". *Revista de administración pública*, núm. 164, 2004, pp. 407-434.

<sup>1756</sup> SERRANO RODRÍGUEZ, A.: "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español". *Urban* núm.8, 2003, pp.35-54.

Este documento ha tenido un impacto considerable en el Libro Blanco sobre gobernanza europea, en el que se establece que “se debe afrontar el impacto territorial de las políticas de la UE en aspectos como el transporte, la energía y el medio ambiente. Dichas políticas deben formar parte de una globalidad coherente tal y como se define en el segundo informe sobre cohesión de la UE; es necesario evitar una lógica excesivamente centrada en aspectos sectoriales específicos. Del mismo modo, las decisiones tomadas a nivel local y regional deben ser coherentes con una serie de principios más amplios que sirvan para respaldar un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible dentro de la Unión”.<sup>1757</sup> En la Estrategia, se subraya el impacto sobre el territorio de determinadas acciones comunitarias, que “modifican las estructuras territoriales de la economía y la sociedad, haciendo cambiar el modelo de usos del suelo y el paisaje”.<sup>1758</sup>

La Estrategia Territorial propone un marco general para las políticas sectoriales de la Unión Europea y de los Estados miembros. Se propone también una coordinación de las diversas políticas territoriales sectoriales para cumplir con los objetivos de la Comunidad en relación con la sostenibilidad y sus efectos territoriales.<sup>1759</sup> Sin duda pueden repercutir en la ordenación de los recursos turísticos el objetivo de “minimizar las disparidades regionales creadas en la aplicación de sus diversas políticas” recogido en las tres opciones que adoptará la Estrategia para el conjunto de los países de la Unión. El primero de los objetivos estratégicos contiene una apuesta por un desarrollo territorial policéntrico, implicando una nueva relación entre zonas urbanas y rurales.<sup>1760</sup>

---

<sup>1757</sup> Comunicación de la Comisión. 2001d. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428, Bruselas.

<sup>1758</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 65 y ss.

<sup>1759</sup> El documento individualiza los efectos territoriales que despliegan los Fondos Estructurales; la Política Agrícola Común; la política comunitaria de competencia; las redes transeuropeas en los ámbitos del transporte, las telecomunicaciones y el suministro de energía; la política medioambiental; la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico, así como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, los objetivos políticos que la Estrategia Territorial Europea propugna son perfectamente extrapolables a la gestión turística del territorio de los Estados miembros.

<sup>1760</sup> Estableciendo al turismo rural como un instrumento excelente para extraer todo el potencial de desarrollo de las zonas agrícolas al señalar que: “Con una baja densidad de población y una utilización del suelo esencialmente agrícola, los territorios rurales deben diversificar sus actividades y basar sus estrategias en sus peculiaridades y necesidades propias. El redescubrimiento de la multifuncionalidad de una agricultura orientada a la calidad (seguridad alimentaria, productos de la tierra, turismo rural, valorización del patrimonio y el paisaje, utilización de energías renovables), el desarrollo de actividades



El segundo de los objetivos que la Unión Europea defiende para su desarrollo espacial se centra en el logro de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.<sup>1761</sup> En tercer lugar, se cita como objetivo la conveniencia de una gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural, que frecuentemente constituyen el atractivo generador de flujos turísticos.<sup>1762</sup>

La política turística de los Estados miembros ha de incidir en la elaboración de una visión integradora que redunde en una reducción de impactos medioambientales sobre los recursos naturales y los paisajes culturales, ya que convenientemente respetadas y valorizadas, la naturaleza y la cultura constituyen un importante factor del desarrollo turístico sostenible.<sup>1763</sup>

Precisamente, el VI Programa Comunitario de Acción Medioambiental para el decenio 2001-2010, aprobado como Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.<sup>1764</sup>, y la apuesta por una planificación sostenible.

---

vinculadas a las nuevas tecnologías de la información y el intercambio de experiencias sobre temas específicos les permitirá aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Por otra parte, la reflexión sobre una nueva cooperación entre zonas urbanas y rurales promoverá un enfoque integrado a escala regional y contribuirá a solucionar dificultades insuperables por separado”.

<sup>1761</sup> Para su consecución se propone una política de transporte público e intermodal, que responda de manera integrada a las presiones sobre el medio ambiente debidas a la mayor movilidad, a la congestión del tráfico y a la utilización del suelo de los usos turísticos.

<sup>1762</sup> El desarrollo territorial ha de ser el motor del mantenimiento y la utilización sostenible de la biodiversidad en el nivel local y regional. Las instituciones comunitarias son conscientes de que es necesario un enfoque creativo que defina estrategias integradas de conservación y rehabilitación para luchar contra el abandono y la degradación y transmitir ese patrimonio natural y cultural en las mejores condiciones a las generaciones futuras.

<sup>1763</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Un nuevo derecho para un nuevo turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 24, 2004, pp. 285 y ss. “no es por casualidad que la sostenibilidad sea la primera de las ideas fuerza que vienen a la cabeza cuando se piensa en el Derecho del turismo y que las nuevas directrices de la política turística, en clara consonancia con la evolución de la conciencia social, no sólo hagan hincapié en los límites que la conservación medioambiental supone para la actividad turística, sino en lo que el turismo puede hacer por el entorno natural, al haberse convertido en uno de los recursos turísticos más apetecidos”.

<sup>1764</sup> SOLA TEYSSIERE, J.: *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto andaluz de Administración pública, Sevilla, 2005, pp. 29 y ss., se refiere a documentos comunitarios posteriores que profundizan en la idea del desarrollo turístico sostenible como Comunicación de la Comisión un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo, COM (2001) 665 final, de 13 de noviembre. “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, es un documento que, habiendo internalizado los objetivos de ese marco de referencia común para el desarrollo territorial de la Unión,

Como señala MARTÍNEZ JIMÉNEZ<sup>1765</sup>, el VI Programa contemplaba medidas de incidencia directa sobre el turismo, como la ampliación del ámbito de aplicación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental la promoción de la utilización de la etiqueta ecológica y de la evaluación de su eficacia la creación de una asociación para la gestión sostenible del turismo.

Como forma flexible de asociación donde se pudiese empezar a caminar hacia el necesario punto de convergencia de las políticas turísticas de los Estados miembros de la Unión Europea, ARCARONS I SIMÓN<sup>1766</sup> propone la creación de una Agencia Europea del Turismo, que, “al contemplarse desde una órbita diferente al de las clásicas Direcciones Generales podría asegurar mejor la coordinación y la cohesión” de las distintas acciones que desde diversos ámbitos tiene como destino el turismo.

Si con la Estrategia Territorial Europea, el territorio se erigió en el “filtro” de las políticas estructurales y sectoriales de la Unión, a la vez que se recomendaba a los Estados miembros que procurasen dispensar una visión integrada a la hora de aprobar su planificación territorial, con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa-, de llegar a entrar en vigor en sus términos actuales-, se permitiría la aprobación de una o varias leyes marco europeas de ordenación del territorio e, incluso, de una ley marco para el turismo.

En el artículo III-234.2.b) i) del Tratado por el que se establece la Constitución europea, en la sección dedicada a la política medioambiental comunitaria, se impone al Consejo la adopción, por unanimidad, de leyes marco que establezcan medidas que afecten a la ordenación del territorio. Ese mismo carácter imperativo se recoge en el artículo III-281 respecto de las medidas que ha de adoptar la Unión sobre el sector turístico, como ámbito en el que, aun careciendo de competencia directa para la definición de una política comunitaria, sí puede

---

que constituye la Estrategia Territorial Europea aprobada en 1999, apuesta definitivamente por la planificación en la política regional comunitaria.

<sup>1765</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: “Turismo y medio ambiente...”, ob.cit., pp. 188 y ss.

<sup>1766</sup> ARCARONS I SIMÓN, R.: “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea”, *Derecho y Turismo* MEIGOSA ARCOS, F.J. (coord.), pp. 51 y 52.

desplegar, en cambio, una acción de apoyo, coordinación o complemento de las llevadas a cabo por los Estados.<sup>1767</sup>

Para conseguir los objetivos de fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas turísticas y de propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas, la Unión Europea debe aprobar una ley marco que fije las medidas específicas que complementen las políticas turísticas nacionales.

ARCARONS I SIMÓN<sup>1768</sup> lamenta que no haya sido suficiente para una política comunitaria en materia de turismo el denominado “acervo turístico comunitario”. Para este autor, los primeros pasos dados para la “constitucionalización del turismo en el Tratado de la Unión”, comienzan con la introducción de una mención expresa en su art. 3.1 .u), por la que se ordena la adopción de medidas en materia turística que coadyuven a la consecución de los fines establecidos en el art. 2, entre las que figuran el Desarrollo Sostenible de las actividades económicas, la protección del medio ambiente o la cohesión económica y social.

Según BOUAZZA ARIÑO<sup>1769</sup> el papel que debe desempeñar el España respecto a la ordenación del territorio europeo es el de nexo entre las estrategias territoriales europeas y la ordenación del territorio autonómica, coordinando los diferentes esquemas autonómicos mediante las pautas de la ordenación europea del territorio.

---

<sup>1767</sup> El mencionado art. 111-281 es el único precepto de la Sección 42, Turismo, del Capítulo V del Título 1 (1 de b Parte que la Constitución Europea dedica a las políticas y al funcionamiento de la Unión; Capítulo V que lleva por rúbrica “Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento”.

<sup>1768</sup> ARCARONS I SIMÓN, R.: “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea.” *Derecho y turismo*, coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, pp. 54 y ss., sobre la “constitucionalización del turismo en el Tratado de la Unión, con la introducción de una mención expreso en su art. 3.1 .u), por la que se ordena la adopción de medidas en materia turística que coadyuven a la consecución de tos fines establecidos en e) art. 2, entre las que figuran el desarrollo sostenible de las actividades económicas, b protección del medio ambiente o la cohesión económica y social.

<sup>1769</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Propuesta de una nueva ordenación del territorio en España. Una visión desde la óptica de la ordenación sectorial del turismo”. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado* N° 1, diciembre 2011, pp. 27 y ss.

## **I.2. DESDE LAS POLITICAS DESARROLLISTAS DEL FOMENTO DE LOS RECURSOS TURISTICOS HASTA LA PLANIFICACION ESTRATEGICA EN ESPAÑA.**

La calidad ambiental en los espacios turísticos es una estrategia de competitividad para el turismo español, incorporando el factor ambiental en la planificación turística. En estos momentos, el Ordenamiento jurídico autonómico permite actuaciones públicas fundamentadas en una programación previa, de esta forma pivota la ordenación de los recursos turísticos en los instrumentos de planificación previstos en las Leyes autonómicas de Turismo, tales como planes de desarrollo turístico, planes de recualificación de destinos, planes generales, planes sectoriales, etc.

Como señala EZQUIAGA DOMINGUEZ<sup>1770</sup>, se emplea la idea de estrategia como anticipación de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, y como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción; y mediante una definición del objeto y los objetivos del plan, delimitando cuáles de ellos deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de carácter específico o sectorial.

Sin embargo, en un principio, el sector económico del turismo fue escasamente considerado dentro del proceso de planificación económica, debido a la teorización sobre los procesos de desarrollo con relación a la actividad turística, en pleno proceso de despegue económico. Las teorías de desarrollo regional de LÓPEZ RODÓ<sup>1771</sup> de la España en los años sesenta se preocuparon principalmente por los desequilibrios espaciales y la necesidad del desarrollo de las regiones más atrasadas, creándose los denominados Polos de Crecimiento, vinculados a la actividad industrial. Incluso el Informe del Banco Mundial de 1963 sobre la Economía

---

<sup>1770</sup> EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M<sup>a</sup>.: *Los retos del futuro: el tipo de planificación que necesitamos* 2004 , 13 pp.

<sup>1771</sup> HERRERA Y ESTEBAN, L.: “Capítulo 3. La Expansión. 1962-1972”, *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pp. 81 y 82.

Española, calificó al turismo como “un fenómeno coyuntural sobre el que no podía reposar una estrategia sólida de desarrollo”.<sup>1772</sup>

A principios de los años sesenta fue comienza a reclamarse para el turismo un papel protagonista en los Planes de Desarrollo Económico y Social (PDES), planes de naturaleza económica<sup>1773</sup>. Si bien en la embrionaria planificación económica de la España de la postguerra de los años cuarenta y cincuenta, llevada a cabo por la Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, mediante planes económicos como el Plan Badajoz de 1952 y el Plan Jaén de 1953, se percibía ya la necesidad de acciones administrativas dirigidas a la ordenación y fomento de la actividad turística.

Como señala VELASCO GONZALEZ<sup>1774</sup>, consecuencia de ello, se redactó el Plan Nacional de Turismo en 1955, introduciendo el concepto de Zona de Interés Turístico, reformulando unos principios regionales de actuación. Mediante la creación del Ministerio de Información y Turismo en 1962 se potencia la Comisión Interministerial del Turismo, destinada en informar y fundamentar la acción turística en el marco de estos Planes de Desarrollo.

Por tanto, el turismo, dentro de una planificación económica de preferente desarrollo industrial, representa un papel instrumental, como fuente de divisas en la inversión en bienes de equipo para modernizar la base industrial. Paulatinamente, debido a la importancia que adquiere el turismo exterior en el equilibrio de la balanza de pagos, se constata el volumen de la actividad

---

<sup>1772</sup> El Informe del Banco Mundial de 1963 sobre la Economía Española, calificó al turismo como “un fenómeno coyuntural sobre el que no podía reposar una estrategia sólida de desarrollo”. Por tanto, el turismo, en una planificación económica de preferente desarrollo industrial, representa un papel instrumental, como fuente de divisas en la inversión en bienes de equipo para modernizar la base industrial.

<sup>1773</sup> BELTRÁN VILLALVA, M.: “Política y administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo”. *Estudios/Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales)*, 1994, núm. 53, pp. 1 y ss.

<sup>1774</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: *La política turística: gobierno y administración turística en España (1952-2004)*, cit. VELASCO GONZÁLEZ, María. “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. *Política y sociedad*, 2005, vol. 42, núm 1, pp. 169-195.

turística en la economía española, por lo que progresivamente comienza la actuación de una Administración Turística especializada.<sup>1775</sup>

El compromiso del Gobierno con la industria turística se remonta a los años treinta, con los inicios de la organización administrativa del turismo en España, en los diversos organismos destinados a la gestión pública del turismo, cuyas funciones, competencias y objetivos van evolucionando paralelamente al contexto histórico y económico. Desde la planificación económica se incorporaron planteamientos de ordenación y fomento del sector, que ya se desarrollaban desde la propia administración turística, otorgándole una legitimidad de la que carecía y propiciando el posterior desarrollo de una normativa adecuada para instrumentar la práctica territorial de la política turística.<sup>1776</sup>

A finales de los setenta y en los ochenta, autores como CALS<sup>1777</sup>, FIGUEROLA<sup>1778</sup> y TORRES BERNIER<sup>1779</sup> reflexionaron sobre la política turística española desde el modelo de desarrollo turístico del “boom turístico” de los sesenta, caracterizado por la masiva explotación del segmento turístico de “sol y playa”, y la concentración espacial de la actividad turística en el litoral, generando una estacionalidad. Por ello, desde 1992, al amparo de las competencias de coordinación de la planificación general de la actividad económica, el Estado aprobó consecutivamente tres Planes Marco: los dos Planes Marco de Competitividad del Turismo Español, conocidos como FUTURES I (1992- 1995)<sup>1780</sup> y FUTURES II (1996-1999)<sup>1781</sup>, y el

---

<sup>1775</sup> HERRERA Y ESTEBAN, L.: “Capítulo 3. La Expansión. 1962-1972”, *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.), Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pp. 81 y 82.

<sup>1776</sup> FORONDA ROBLES, C.; GARCÍA LÓPEZ, A. M<sup>a</sup>.: “La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados”. *Cuadernos de Turismo*, 2009, núm. 23, pp. 89-110.

<sup>1777</sup> CALS, J.: *Turismo y política turística en España: una aproximación*. Universidad de Barcelona, 1974, pp.

<sup>1778</sup> Véase FIGUEROLA PALOMO, M.: *Teoría económica del turismo*. Alianza Editorial, 1985.

<sup>1779</sup> TORRES BERNIER, E.: “Las megatendencias en el sector turístico”. *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Servicio de Publicaciones, 1996, pp. 11-20.

<sup>1780</sup> FUTURES I: Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1992-1995. Este fue el primer plan nacional diseñado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Su objetivo consistió en establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolidara su fuerte capacidad competitiva en el seno de la economía española. Este plan puso en marcha una serie de programas que supusieron un cambio importante en el análisis, definición e instrumentación de la estrategia turística. Dichos planes se centraron fundamentalmente en la mejora de la calidad, la formación de los recursos humanos, la introducción de nuevas tecnologías y la diversificación de

Plan Integral de Calidad del Turismo Español o al PICTE, vigente para el período 2000-2006, así como el nuevo Plan del Turismo Español Horizonte 2020.<sup>1782</sup>

### **I.2.1. EL SISTEMA DE RECURSOS TURÍSTICOS RECOGIDO EN EL LIBRO BLANCO DEL TURISMO ESPAÑOL Y LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO.**

TUDELA ARANDA<sup>1783</sup> subraya el gran cambio de la política turística en España desde finales de los años ochenta con relación al tradicional modelo intensivo de sol y playa. Según este autor, fue debido a varios factores, como la atribución de competencias turísticas a las Comunidades Autónomas, el ingreso de España en las Comunidades Europeas, la concienciación del deterioro de los espacios turísticos, amén del auge de los movimientos ecologistas y la acción de los diversos gestores de los recursos, así como la generalizada aceptación de las técnicas de planificación territorial como instrumentos útiles para compatibilizar los distintos usos del suelo.

En este período se inicia un proceso de reflexión, promovido por la Secretaría General de Turismo, con la participación de los agentes sociales, dando lugar al Libro Blanco del Turismo Español, elaborado en 1990. Como señala FERNANDEZ GONZALEZ<sup>1784</sup>, el objetivo último de este documento era efectuar un análisis y diagnóstico del sector turístico español, analizando

---

productos. Con el FUTURES se establecieron las primeras líneas estables de comunicación entre agentes públicos y privados.

<sup>1781</sup> Turismo Español 1996-1999 Tras un análisis sobre la aplicación efectiva del primer plan FUTURES y en base al diagnóstico del momento, el segundo Plan marco de competitividad da continuidad al anterior pero reformula su planteamiento dando énfasis a la definición de un nuevo modelo cuyos criterios de desarrollo se asentaban sobre la coordinación, la sensibilización y la corresponsabilidad y en el que cobran especial relevancia algunos principios rectores como la sostenibilidad.

<sup>1782</sup> ARANZADI MARTÍNEZ, J. C.: "Plan Marco de competitividad del turismo español" *Estudios turísticos*, núm. 115, 1992, pp. 3-10.

<sup>1783</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica", *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45 (I), 1996, pp. 293 y ss.

<sup>1784</sup> FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A.: "El Plan Marco de Competitividad", BAYÓN MARINÉ, *50: años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Ramón Areces, Madrid. 1999, pp.401-420.

sus puntos fuertes y débiles, a fin de descubrir los principales problemas y retos a que se enfrentaba y definir las líneas estratégicas de actuación.

Como señala GARCIA SAURA<sup>1785</sup>, la iniciativa planificadora a nivel global fue asumida por el Estado con carácter estratégico a partir del diagnóstico de situación que proporcionó el Libro Blanco del Turismo Español, quedando en manos de las Comunidades Autónomas la planificación sustantiva, que empezarían a regularla en sus leyes generales sobre el turismo.

PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1786</sup> indica cómo la actividad turística debía tender a preservar a medio y largo plazo los recursos naturales, culturales y sociales, contribuyendo de manera equitativa al desarrollo económico, resultando entonces propicio “el uso de la planificación como herramienta de fomento, de gran virtualidad práctica en todos los sectores económicos, apta para conjugar la intervención de distintos órganos e, incluso, de distintas Administraciones públicas y que permite cohesionar y coordinar plurales intereses y visiones sectoriales” .

Según BLANCO<sup>1787</sup>, el documento *Libro Blanco del Turismo Español*<sup>1788</sup> fue publicado en 1990 con la finalidad de aportar un diagnóstico de la situación por la que atravesaba el sector en esos momentos, citándose entre otras causas la incertidumbre energética, los cambios en la demanda turística, el estancamiento del mercado europeo, la irrupción de nuevos destinos competidores, así como la escasa incorporación del sector a las innovaciones tecnológicas de la sociedad de la información.

---

<sup>1785</sup> GARCÍA SAURA, P. J.: *Desarrollo sostenible y turismo análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*, Thomson-Aranzadi, 2007, pp.180 y ss.

<sup>1786</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: “La ordenación territorial del turismo”, *Derecho público del turismo*, ob. cit., pp. 87 - 88.

<sup>1787</sup> BLANCO HERRANZ, F. J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, op. cit. pp. 158 y ss.

<sup>1788</sup> SECRETARIA GENERAL DE TURISMO: “Libro Blanco del Turismo Español”. *Estudios turísticos*, núm. 108, 1990, pp. 3-60.



## **I.2.2. PREVISIONES DE SOSTENIBILIDAD DESDE EL PLAN FUTURES, PRIMER PLAN MARCO DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL.**

Asumiendo las propuestas del Libro Blanco del Turismo Español de 1990 y de varios Informes previos <sup>1789</sup> se aprobó el Plan FUTURES Plan Marco de Competitividad del Turismo Español. El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1992-1995 (FUTURES I) fue el primer plan nacional diseñado entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Como señala VACAS<sup>1790</sup>, ante los diagnósticos pesimistas sobre la situación de la actividad turística española, se abandona la política neoliberal de los años ochenta, adoptando medidas para la recuperación.

Con el Plan FUTURES se establecieron las primeras líneas estables de comunicación entre agentes públicos y privados. Este Plan ha tenido dos períodos de vigencia, desde 1992-1995 y 1996-1999, y se estructuraba en forma de Programas operativos de Coordinación, Modernización, Nuevos Productos, Promoción y Excelencia. <sup>1791</sup>

---

<sup>1789</sup> El Libro Blanco del Turismo Español fue elaborado por la Secretaría General de Turismo en 1990, recoge entre los puntos débiles del sistema turístico español, la degradación de la estética urbana y el medio ambiente en las zonas turísticas. Entre sus treinta propuestas de actuación, algunas destacan por sus contenidos ambientales: 3ª) Elaboración de un catálogo de áreas naturales a proteger y ampliación de los recursos dedicados a la gestión del medio ambiente, 4ª) Realización de campañas informativas para la participación ciudadana en proyectos concretos para preservar el medio ambiente y la limpieza de las localidades y áreas turísticas, 9ª) Asegurar un crecimiento selectivo de la oferta en zonas saturadas, mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción, 11ª). El desarrollo, con apoyo de las CCAA y municipios, de oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades, 22ª) Fomento oficial del escalonamiento de las vacaciones laborales y escolares. Publicación anticipada del calendario laboral y escolar, 24ª) Elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio de las zonas turísticamente desarrolladas, teniendo en cuenta los problemas medioambientales y de saturación de oferta, etc.

<sup>1790</sup> VACAS GUERRERO, C.; LANDETA, M.-H.: “Aproximación al último medio siglo de turismo en España 1959-2009”, *Estudios Turísticos*, núm.180, 2009, pp. 21-64.

<sup>1791</sup> Dentro de los programas de modernización y excelencia turística contemplaba el “diseño o ejecución de planes de mejora en destinos turísticos, que persigan la mejora del entorno urbano y la preservación del medio ambiente natural y cultural”. Posibles escenarios, técnicos, jurídicos, políticos y económicos influyentes en el turismo español” (TRH, 1989); y “Directrices y estrategias en el turismo español” (Secretaría General de Turismo-Price Waterhouse, 1989).

Puede decirse que en España, la sostenibilidad en el turismo comienza a ser considerada con la aprobación en 1992 de este Primer Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan FUTURES. Y es que en 1991, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo decide aplicar en la empresa turística, los Planes y Programas que se estaban utilizando en el sector industrial y comercial, a fin de mejorar la competitividad del sector turístico. Con fecha 13 de noviembre de 1991 el pleno del Congreso aprobó, por unanimidad, el dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios sobre el análisis de la situación actual del turismo en España, que incluye entre sus propuestas la elaboración de un plan de mejora de la competitividad turística.<sup>1792</sup> El proyecto fue denominado *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español - Plan FUTURES*. En 1992 se puso en marcha el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), con un ámbito temporal de cuatro años.

Dentro del Plan FUTURES se contempla como instrumento positivo la concesión de ayudas para diversos tipos de proyectos y actividades de carácter turístico, que persigan la excelencia, la calidad, la mejora de la competitividad del sector y la transparencia y la libre competencia del mercado. De acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, por Orden de 19 de agosto de 1992, se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas.<sup>1793</sup>

---

<sup>1792</sup> En cumplimiento de esa resolución este Ministerio elaboró el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures), con la participación de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales, que fue aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos y posteriormente presentado a la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios del Congreso.

<sup>1793</sup> La STC 242/1999, de 21 de diciembre de 1999 resuelve los conflictos positivos de competencia 2.959/92, 3.284/96 y 174/97 (acumulados) promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de esta Orden de 19 de agosto de 1992 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que instrumenta ayudas del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), en virtud de las competencias sobre turismo y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre comercio e investigación científica y técnica. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal el día 15 de enero de 1997, promovió conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 174/97, frente al Gobierno de la Nación, contra las siguientes Resoluciones: Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, en la que se establecen las subvenciones para la tecnificación e innovación tecnológica de la industria turística ; y Resolución de 2 de septiembre de 1996, de la misma Secretaría de Estado, por la que se convocan las ayudas reguladas en la Orden de 25 de abril de 1996, en la que se establecen las subvenciones dirigidas a promover la internacionalización de la empresa turística española, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999. Se solicita en la demanda la acumulación de este conflicto con otros

Su objetivo consistió en establecer las estrategias necesarias para lograr que el turismo consolidara su capacidad competitiva dentro de la economía española. Este Plan puso en marcha una serie de Programas, siendo un cambio importante en el análisis, definición e instrumentación de la estrategia turística. Dichos Programas se centraron fundamentalmente en la mejora de la calidad, la formación de los recursos humanos, la introducción de nuevas tecnologías y la diversificación de productos.

En 1996 se promovió la segunda edición para el período 1996-99, mediante el Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre, por el que se establece el régimen de ayudas y sistema de gestión, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-99. Tras un análisis sobre la aplicación efectiva del primer Plan FUTURES y en base al diagnóstico del momento, el segundo Plan marco de competitividad FUTURES II: Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999 da continuidad al anterior, pero reformula su planteamiento dando énfasis a la definición de un nuevo modelo cuyos criterios de desarrollo se asentaban sobre la coordinación, la sensibilización y la corresponsabilidad y en el que cobran especial relevancia el principio rector de la sostenibilidad.

El Plan recoge una serie de programas de actuación, entre los que destaca, el de “Actuaciones en Destino Turístico”. La recuperación de un destino maduro, el desarrollo de un destino incipiente o la planificación turística en una ciudad histórica, desde el punto de vista de las sostenibilidad, no pueden darse si no intervienen todos aquellos sectores que están directa o indirectamente relacionados con la actividad turística, especialmente el comercio, la restauración o la oferta complementaria. La consideración del destino debe hacerse de forma integral, aunque siempre desde una visión turística y, por tanto, considerando al sector y a los turistas como protagonistas del programa.

---

dos conflictos previamente acumulados, numerados como 2.959/92 y 3.284/96. Fueron estimados parcialmente por la sentencia del Tribunal Constitucional 242/1.999, de 21 de diciembre, en virtud de la doctrina constitucional y especialmente los criterios aportados en la también sentencia del Alto Tribunal 13/1992, que dirime los conflictos planteados a partir de normas reguladoras de subvenciones del Estado. Con relación a la Orden de 19 de agosto de 1.992, el Tribunal distingue entre los preceptos que tienen un contenido genérico acorde con la competencia del Estado según el artículo 149.1.13º de la Constitución Española, y por tanto constitucionalmente legítimos y, los preceptos que vulneran la competencia normativa de la generalidad por su grado de detalle.

El programa se basaba en la convicción de que el trabajo en destinos debe ser liderado o impulsado desde la Administración local. Son las autoridades locales quienes tienen gran parte de las competencias fundamentales para la aplicación de políticas hacia el desarrollo sostenible y su proximidad con la población es esencial en los que se refiere a la sensibilización de todos los agentes. Este liderazgo debe hacerse partiendo del principio de corresponsabilidad, es decir, incorporando a las demás administraciones y agentes privados al destino turístico.

Estos planes se han llevado a efecto mediante la firma de Convenios de Colaboración entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local) que aportaban una financiación paritaria al programa. Además, eran parte firmante, las Asociaciones locales de empresas del sector, porque se partía de la consideración de que la opinión de los empresarios era importante, por su conocimiento de las quejas y demandas de los turistas.

Estas *actuaciones en destino* se llevaron a cabo por medio de los *Planes de Excelencia Turística*, en destinos turísticos maduros; y de los *Planes de Dinamización Turística*, en destinos turísticos emergentes, cuyo objetivo es acelerar el crecimiento, pero a la vez, asegurando su sostenibilidad.

*Los Planes de Excelencia Turística.* Estaban enfocados a la recuperación y regeneración de destinos turísticos maduros<sup>16</sup>. Gran parte de los Convenios se celebraron con destinos de sol y playa, pero en los últimos años se incluyeron destinos turísticos de interior, como es el caso de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Ávila, Cáceres, Córdoba, Segovia, Salamanca, Toledo, etc.), y otras ciudades (En Castilla y León, por ejemplo, Burgos, Valladolid, Etc.).

*Planes de Dinamización Turística.* Este programa estaba dirigido a destinos que se encontraban aún en fase de desarrollo turístico con el objetivo es acelerar el crecimiento y asegurar su

sostenibilidad. Este es el caso de pequeñas ciudades con importante patrimonio histórico artístico o con gran riqueza natural.<sup>1794</sup>

Como recoge RIVAS<sup>1795</sup>, entre los objetivos del Plan FUTURES estaban el fortalecimiento del tejido empresarial, - en periodo de recesión-, el apoyo a la industria hotelera para adecuar la oferta a la demanda, y una estrategia conjunta entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. En desarrollo del Plan FUTURES se ejecutaron varios planes de actuación: los denominados *Planes de Excelencia Turística* ,- que potenciaban un desarrollo turístico sostenible unido a la recuperación de la competitividad-<sup>1796</sup>, el Plan de Modernización e Innovación Turística, el Plan de Nuevos Productos Turísticos o el Plan de Promoción, Marketing y Comercialización.

Ante la evidencia de que el turismo de masas perjudica al medio ambiente, el Plan FUTURES contempla entre los objetivos sociales y económicos, los medioambientales, afirmando que “El desarrollo turístico debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social, como porque suponen el recurso básico del turismo.”<sup>1797</sup>

El Plan FUTURES I (1992-1996) reformuló la política turística española, reforzando las políticas autonómicas para evitar una dispersión de esfuerzos. El RD 2346/1996, de 8 de

---

<sup>1794</sup> Aguilas, Alto Valle de Cidacos, Aranjuez, Baix Empordá, Caravacas de la Cruz, Cardona, Comarca de Terras Tribes, Cuéllar, Cuenca, Mazarrón, Peñafiel, Sanlúcar de Barrameda, Sierra de Gúdar, Talavera de la Reina, Trujillo, Valle del Trubia, Zafra, etc.

<sup>1795</sup> RIVAS GARCIA, J.: *Planificación y gestión sostenible del turismo*, Septem Ediciones, 2008, pp. 123 y ss.

<sup>1796</sup> Destacando el Plan de Excelencia Turística del Municipio de Calviá, que promovió grandes mejoras urbanísticas y medioambientales y estimuló el desarrollo de planes de calidad entre los empresarios de la zona.

<sup>1797</sup> A continuación se enuncian los objetivos relacionados con los fines medioambientales: a) Conservación del entorno natural y urbano compatibilizándolos con la actividad turística. A pesar de las desafortunadas experiencias de turismo depredador, se dice, es posible y deseable la compatibilización entre actividad turística y conservación del entorno; b) Recuperación y desarrollo de tradiciones y manifestaciones culturales vinculadas a la actividad turística y c) Revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico, de carácter histórico, monumental o tradicional. Como puede observarse, se emplea una concepción amplia del medio ambiente, integrando en este concepto diversas manifestaciones culturales. Ministerio de industria, comercio y turismo, Plan FUTURES, I b. cit., pp. 61 y ss.

noviembre, que desarrolla parcialmente el Plan estableciendo un régimen de ayudas a las empresas turísticas, tenía la finalidad de mejorar de esta forma la competitividad del sector turístico español. Para ello, fijó una serie de estrategias que atendían los requerimientos sociales sobre funcionamiento e impactos, con especial atención a los medioambientales. CARBALLEIRA RIVERA<sup>1798</sup> señala que precisamente se previó un programa denominado de “Nuevos Productos”, dirigido a subvencionar aquellas actuaciones turísticas que adecuasen los productos turísticos a las nuevas demandas, como el turismo de salud, de montaña, deportivo, de aventura, ecoturismo y agroturismo.

BLANCO HERRANZ<sup>1799</sup> indica cómo dentro de las relaciones de cooperación, en el turismo español, debe reseñarse la exclusión de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra del reparto de fondos dimanantes del Plan FUTURES instrumentado a través del Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre, en virtud de Decisión adoptada por el Consejo de Ministros del día 13 de junio de 1997, al parecer para impedir una doble vía de financiación por un mismo concepto, pese a que ambas Comunidades habían recibido regularmente dichos fondos hasta ese mismo año.

RIVAS<sup>1800</sup>, al referirse a la nueva política turística ya en el Plan FUTURES II (1996-1999), indica cómo el segundo Plan marco de competitividad FUTURES II da continuidad al anterior reformulando sus planteamientos, enfatizando la definición de un nuevo modelo, cuyos criterios de desarrollo se asentaban sobre la coordinación, la sensibilización y la corresponsabilidad y en el que sigue siendo relevante el Principio de la sostenibilidad.

En 1997, se presenta el Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración del Estado en materia turística, cuya estrategia número ocho estaba dedicada a desarrollar el concepto de sostenibilidad. En este Plan Estratégico y Actuaciones de la Administración del Estado en materia turística de 1997 se consolida la cooperación administrativa en todos sus niveles, a

---

<sup>1798</sup> CARBALLEIRA RIVERA, M<sup>a</sup>. T.: “Turismo y medio ambiente - Propuestas para el próximo milenio”, *RVAP, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 55, 1999, pp. 71-101.

<sup>1799</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español proceso, instrumentos y propuestas de futuro”. *Estudios Turísticos*, núm.137,1998, pp.80 y ss.

<sup>1800</sup> RIVAS GARCIA, J.: *Planificación y gestión sostenible del turismo*, op. cit., pp. 124 y ss.

través del impulso de los tres órganos creados durante la gestión de la administración turística como una de sus estrategias.

Para LACOSTA<sup>1801</sup> a través de la planificación estratégica el Estado ha favorecido la cooperación interadministrativa o la búsqueda de fórmulas organizativas alternativas para una gestión turística de calidad, lo más adaptada posible a las necesidades reales de los destinos.

El Estado ha introducido criterios para planificar la actividad turística con carácter estratégico en la esfera local, por medio de los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística. Los Planes de Excelencia Turística<sup>1802</sup> se enmarcaron inicialmente en el Plan FUTURES I, dirigidos a los destinos turísticos maduros, con problemas de obsolescencia o dificultades de renovación. En cambio, los Planes de Dinamización Turística<sup>1803</sup> surgieron a comienzos de la década de los noventa, al amparo del Plan FUTURES II y después con el PICTE, y sus destinatarios son los espacios turísticos emergentes, ofreciendo un modelo de planificación y gestión caracterizado por la flexibilidad, la participación social y el diálogo entre el sector público y el privado.<sup>1804</sup>

Pese a estos avances, se evidencia que el sector turístico español necesita trascender la planificación meramente económica o estratégica, los resultados de la puesta en marcha de los Planes Marco para la competitividad del turismo estatales han sido satisfactorios.<sup>1805</sup> Para JIMENEZ HERRERO<sup>1806</sup>, la sostenibilidad del desarrollo turístico debe ser concebida de forma

---

<sup>1801</sup> LACOSTA ARAGUES, A. J.: “Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local, aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón”, *Economía Aragonesa* núm. 26, 2005, pp. 140 y ss.

<sup>1802</sup> BEAS SECALL, L.: “Los planes de excelencia turística como objeto de estudio. Una propuesta metodológica de evaluación (1).” *Estudios turísticos*, 2009, núm. 182, pp. 31-52.

<sup>1803</sup> MONTESERÍN ABELLA, O.: “La interpretación y puesta en valor del territorio: los Planes de Dinamización Turística”. *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones? X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación (AGE)*. Universidad de Castilla-La Mancha, 2008. pp. 269-280.

<sup>1804</sup> ALMEIDA GARCÍA, F., et al.: “Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005, núm. 39, pp. 201-226.

<sup>1805</sup> CEBALLOS MARTÍN, M.; PÉREZ.GUERRA, R.: “Hacia la conceptualización del derecho del turismo en el ordenamiento jurídico comparado”. *Papers de Turisme*, 2012, núm. 52, pp. 22-43.

<sup>1806</sup> JIMÉNEZ HERRERO, L.M.: “Hacia la sostenibilidad turística en España” *Estudios Turísticos*, núm.172-173, 2007, pp. 73-79.

integral, en sus múltiples dimensiones económicas, socioculturales y ambientales, tanto para la comunidad local receptora, como a nivel global.

### **I.2.3. HACIA LA CALIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD. EL PLAN PICTE Y LA REESTRUCTURACIÓN DE LA EXPLOTACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

El Plan PICTE, *Plan Integral de Calidad del turismo español para el horizonte 2000-2006* sustituyó, y a la vez dio continuidad, a los Planes Marco de Competitividad (FUTURES). Elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME, y fue aprobado por el Consejo de Ministros, el 3 de diciembre de 1999, tras recibir el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo, asumiendo la aplicación del Principio de calidad tanto en las instalaciones y en los servicios ofrecidos, como sobre todo respecto a la protección del medioambiente.<sup>1807</sup>

Considera RIVAS<sup>1808</sup> que la Secretaria de Estado de Turismo en este caso apostó por la calidad, elaborando este Plan PICTE, *Plan Integral de Calidad Turística Española*, con vigencia en el período 2000-2006, y para el que tuvo presente los antecedentes del Plan FUTURES. En esa época España presentaba un turismo consolidado y maduro, frente a la aparición de nuevos destinos turísticos emergentes. Por tanto, se debía apostar por la calidad para la mejora de la gestión interna de sus empresas, más eficientes, diferenciándose de sus competidores. No obstante, sólo establecieron planes de carácter estratégico, denominados *Planes de Dinamización y Planes de Excelencia turística*- que se sumaban a los ya establecidos por las Comunidades autónomas, en lugar de convertirse en un verdadero nexo de coordinación.

---

<sup>1807</sup> NAVARRO VEGA, A.: “Plan de Calidad Turística Española”, *Revista Estudios Turísticos*, núm. 139, 1999, págs. 5-14.

<sup>1808</sup> RIVAS GARCIA, J.: *Planificación y gestión sostenible del turismo*, op.cit., pp. 125 y ss.



Como reconoce VACAS<sup>1809</sup>, los principios del PICTE eran fundamentalmente la calidad y la cooperación como instrumento básico. Se implantó la marca de “Calidad Turística Española”, para que la imagen de España se asociara a la calidad. El sector empresarial también colaboró con la Administración en la búsqueda de la calidad, así las organizaciones hoteleras crearon el Instituto de Calidad Hotelera Española (ICHE). Las asociaciones de agencias de viajes, restaurantes y cafeterías también se sumaron a la iniciativa.

La variable ambiental también estaba presente en Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE 2000) que cubría el período 2000-2006. El Plan se concretó en 10 Programas que revisten un interés general por cuanto contribuyen al desarrollo de modelos con un importante efecto demostración, que pueden ser utilizados por el conjunto del sector turístico, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

El primer Programa, “Calidad en los destinos turísticos” recoge como principios: el liderazgo de la administración local y su necesario protagonismo y el desarrollo sostenible. “En general, la puesta en marcha de acciones para destinos turísticos, implica un proceso de racionalización de la toma de decisiones: incorporar elementos de sostenibilidad y desarrollo a medio-largo plazo. Y este planteamiento precisa, por parte de los principales agentes intervinientes en el desarrollo turístico de una zona, una nueva concepción de los resultados esperados, una actitud de mejora continua, de recuperación y de puesta en valor del territorio”.

En este Programa se enmarcan los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística, y el Plan “Municipio Verde: ecogestión y ecoauditoría”, éste último, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias. El Programa de Calidad en los destinos se apoya en el desarrollo y definición de modelos gestión turística integrada.

---

<sup>1809</sup> VACAS GUERRERO, C.; LANDETA M.H.: “Aproximación al último medio siglo de turismo en España 1959-2009”, op. cit., pp. 43 y ss.

Como señala MENÉNDEZ REXACH<sup>1810</sup> el desarrollo sostenible no es sólo una directriz política, sino también un principio jurídico positivizado, si bien por su propio carácter, necesitado de concreción mediante la fijación de parámetros o estándares legales<sup>1811</sup> que plasmen un modelo territorial que frene la expansión urbana descontrolada, y responda a necesidades sociales reales y actuales.<sup>1812</sup>

Para Panizo y Esteban<sup>1813</sup>, los resultados del PICTE han sido positivos, involucrando al sector empresarial y a las Comunidades Autónomas en la idea de que calidad es sinónimo de competitividad y rentabilidad. El PICTE también situó entre sus propuestas estratégicas la de impulsar el turismo cultural, segmento de difícil cuantificación.

Según CAÑIZARES<sup>1814</sup> la relación existente entre turismo y medio ambiente se percibe en los recursos turísticos que son objeto de explotación, tanto en la costa, como en los espacios urbanos y los rurales. En la actualidad, la explotación de los recursos turísticos se encuentra en una fase *postfordista*, habiendo sido superada la modalidad de explotación del turismo de masas, se requiere de una nueva reorganización, mediante la flexibilización y diversificación de la oferta, buscando la calidad ambiental y paisajística, lo que lleva a su sostenibilidad. La necesidad de regulación, bajo principios y condicionantes ambientales, es evidente, a fin de impedir y corregir los efectos ambientales negativos producidos por las actividades turísticas sobre estos recursos turísticos.

---

<sup>1810</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á.: “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *RDUyMA*, núm. 200, 2003, págs. 136 y ss.

<sup>1811</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J.: *Urbanismo y Gestión del Agua*, 2007, pp. 30 y ss.

<sup>1812</sup> PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo*, 2007, pp. 84 y ss.

<sup>1813</sup> PANIZO, F., y ESTEBAN, A.: “Turismo y Constitución: Veinticinco años de estabilidad política, crecimiento económico y desarrollo turístico”, *Información Comercial Española. Revista de Economía*, núm. 811, 2003, págs. 297-321.

<sup>1814</sup> CAÑIZARES RUÍZ, M.C.: “Sostenibilidad y turismo: de la documentación internacional a la planificación en España horizonte 2020”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm.61, 2013, pp. 67-92.

El Informe de Sostenibilidad publicado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) <sup>1815</sup> correspondiente al año 2009 afirmaba que “el turismo como sector estratégico tiene una notable incidencia en los procesos de sostenibilidad. Todos los tipos de turismo producen impactos, directos o indirectos, sobre la sostenibilidad económica social, ambiental y cultural del entorno en que se ejercen.

El sector turístico comprende un conjunto de empresas que interactúan entre sí en un entramado muy complejo y diversificado (hostelería, compañías de transporte, agencias de turismo, empresas de alquiler de vehículos...), representa una fuerte demanda de recursos y comporta importantes riesgos para el medio en que se desarrolla (fragmentación de hábitat, incremento de las demanda de transporte y del empleo de recursos no renovables, artificialización de suelo, aumento del consumo de agua en lugares donde la disponibilidad es escasa, generación de residuos, pérdida de biodiversidad, aumento de las emisiones, etc.) .

### **I.2.3.1. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, PLAN NACIONAL E INTEGRAL DEL TURISMO 2012-2015 Y EL PLAN DEL TURISMO ESPAÑOL HORIZONTE 2020.**

El PICTE fue sustituido por el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, plan estratégico elaborado por el Consejo Español de Turismo, en virtud de las funciones otorgadas por el Real Decreto 719/2005, de 20 de junio. Consiste en un análisis global del sector turístico, estableciendo una serie de recomendaciones en materias sensibles.<sup>1816</sup> Desde el punto de vista de la sostenibilidad territorial, hace énfasis en los problemas en materia de gestión del agua en determinadas zonas del litoral y en el crecimiento urbanístico insostenible.<sup>1817</sup>

---

<sup>1815</sup> OSE, (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA) : *Sostenibilidad en España 2009*. <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales/sostenibilidad-en-espana-2009-2010>, pp.173 y ss.

<sup>1816</sup> Tanto la Estrategia de Desarrollo Sostenible, el Plan de Turismo Español Horizonte 2020, como el Plan Marco del Turismo Español 2008-2012 son actos de gobierno de carácter normativo vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado, en los términos del artículo 5.1.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno

<sup>1817</sup> página 38 del documento

El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el Plan 08-12, que lo desarrolla, se aprobaron por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007.<sup>1818</sup> No obstante, carece de una visión amplia y global que permita la conexión de los instrumentos de ordenación sectorial autonómicos y municipales a las pautas y recomendaciones que se establecían por el Estado.

Los cambios estructurales derivados de la crisis financiera de 2008 han tenido un fuerte efecto sobre la economía mundial y en la actividad turística, por lo que se redactó el Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015, en una situación de fin de ciclo económico de la industria turística, diseñando medidas que permitan activar un crecimiento sobre el liderazgo y la competitividad del modelo turístico español. En el Plan Nacional e Integral del Turismo de 2012-2015<sup>1819</sup>, según el artículo 149.1.13 CE, debería ser un instrumento de coordinación, puesto que se prevé la competencia exclusiva del Estado en materia de planificación general de la actividad económica, de una manera integrada en el marco de una política más amplia de ordenación territorial y desarrollo territorial equilibrado.

En desarrollo del Plan de Turismo Español Horizonte 2020, el Plan Marco del Turismo Español 2008-2012 se configura dentro del Programa Innovación la línea de acción IN5 “Innovación para la sostenibilidad”, cuya objetivo es impulsar la realización por parte de los destinos y empresas turísticas de proyectos innovadores en el ámbito de la sostenibilidad social, cultural y medioambiental. A su vez, el Eje “Sostenibilidad del Modelo” persigue como objetivo mejorar la sostenibilidad del modelo turístico español, optimizando los beneficios por unidad de capacidad de carga sostenible y de inversión, garantizando la calidad del entorno natural y cultural de cada lugar, la integración y bienestar social y el reequilibrio socio-territorial. Para

---

<sup>1818</sup> El Plan se aprobó finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007.

<sup>1819</sup> En el mismo se destaca el incremento de la competencia internacional, fruto de la globalización económica y la desregulación de los mercados, que puede crear una situación de sobrecapacidad para determinados segmentos; así como a las tendencias medioambientales, con una agenda de medidas políticas y económicas en torno a los compromisos de adaptación y mitigación del cambio climático, como elementos determinantes a los que deberá adaptarse el modelo turístico español. Se señala como principales retos para el denominado turismo de sol y playa, la mejora en calidad paisajística y medioambiental, la masificación y la pérdida de identidad. Para hacer frente a los mismos, entre otras medidas, el Plan establece que el sector deberá mejorar el equilibrio entre la actividad turística y su entorno.

ello establece, entre otros, el Programa Recualificación de Destinos Turísticos Maduros, que incorpora tres líneas de acción: la línea RE1 “Proyectos extraordinarios de recualificación de destinos maduros”<sup>1820</sup>, la línea RE2 “Rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales”<sup>1821</sup>, y la línea RE3 “Modernización de la oferta turística”<sup>1822</sup>.

Por ello, las prioridades de actuación en sostenibilidad contemplan la comprensión de los impactos que genera el sector sobre el entorno, además de los generados por el entorno sobre el sector. Ello lleva a revisar el modelo de crecimiento de la actividad turística, especialmente en los destinos tradicionales maduros, dónde debe optarse por la renovación de la oferta, con los mecanismos efectivos para incorporar los requerimientos de competitividad y sostenibilidad.<sup>1823</sup>

Partiendo de la definición del desarrollo sostenible como el desarrollo económico y social que satisfaga las necesidades del momento presente sin comprometer la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible<sup>1824</sup>, requiere “el uso eficiente y racional de los recursos naturales, en particular, de los energéticos, los hídricos, la biodiversidad y el suelo”, intentando “asegurar la disponibilidad y calidad de estos recursos de forma compatible con el crecimiento económico”.

---

<sup>1820</sup> La línea RE1 “Proyectos extraordinarios de recualificación de destinos maduros”, cuyo objetivo es apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos extraordinarios de reconversión o modernización integral de un destino turístico maduro con proyección internacional, desarrollados y cofinanciados por las administraciones competentes y el sector empresarial con el propósito de implantación de un modelo turístico de futuro.

<sup>1821</sup> La línea RE2 “Rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales”, cuya finalidad es apoyar proyectos de actuación especial para la reforma o rehabilitación de los equipamientos turísticos o los entornos urbanos y naturales de los destinos turísticos para su adaptación a los requerimientos crecientes y cambiantes de la demanda, mejorando la competitividad-sostenibilidad del destino, con especial atención a las inversiones dirigidas a recuperar la calidad ambiental y paisajística de los destinos y al esponjamiento de las zonas turísticas.

<sup>1822</sup> La línea RE3 “Modernización de la oferta turística”, cuyo objetivo es impulsar un programa de reforma o rehabilitación de la oferta turística, de alojamiento, restauración o complementaria, que adopte los principios de especialización y diferenciación y que mejore su adaptación a los requerimientos de la demanda.

<sup>1823</sup> Así, se precisa como meta estratégica por el Plan el “Optimizar los beneficios socioeconómicos, garantizar la calidad del entorno natural y cultural e inducir un menor impacto ambiental son algunas de las metas más importantes de cara al Horizonte 2020... En la nueva orientación, se trabajará en la renovación y contención de la oferta en los destinos maduros y en la planificación selectiva del desarrollo turístico de los destinos emergentes”.

<sup>1824</sup> Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007 <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/B73920C0-8F78-4EFE-83D8-A570345ADBA4/0/EEDS.pdf>

Las transformaciones anteriores se aceleraron a comienzos del siglo XXI, de forma que los cambios demográficos, económicos y tecnológicos provocaron un cambio en las agendas políticas y empresariales. El Plan 2020 daba respuesta a las nuevas exigencias del entorno centrando su actuación en la nueva economía del conocimiento, el posicionamiento orientado al cliente y la sostenibilidad del modelo imperando la máxima colaboración de los agentes del sector y con una visión de largo plazo.

La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible<sup>1825</sup>, en el contexto de la sostenibilidad ambiental establece como objetivo principal en materia de turismo la revalorización del sistema turístico en clave de sostenibilidad. Según establece la Estrategia, la consecución de dicho objetivo requiere que el crecimiento sea sostenible, lo que deberá lograrse respetando la capacidad de carga límite de los destinos, tanto en los tradicionales donde se haya producido un estancamiento o un declive de la demanda que requieren actuaciones de renovación, como en los de nuevo cuño, persiguiendo en todo caso la reducción de los impactos negativos derivados del carácter estacional del turismo, la preservación de los entornos sociales y culturales de los diferentes destinos turísticos y la puesta en valor del turismo sostenible.

La Estrategia señala que “En relación a los destinos turísticos maduros, es decir, aquellos en los que puedan observarse síntomas de agotamiento del modelo y ralentización tanto en la demanda como en la oferta turística, se debe buscar la recuperación de su posicionamiento a través de Planes de Reconversión y Recualificación Integral. Estos planes pueden instrumentarse a través de iniciativas como el Fondo de Modernización de Destinos Turísticos Maduros, destinado a financiar las inversiones en infraestructuras que realicen las entidades locales, desde una situación de implicación y corresponsabilidad entre el sector público y privado.

---

<sup>1825</sup> Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de enero de 2008, se fijan como objetivos del urbanismo sostenible la creación de ciudad y no de simple urbanización, la recuperación y rehabilitación de la ciudad existente, el aumento de la calidad urbana, en especial de la red de espacios y equipamientos públicos, y la integración del urbanismo en un modelo de ordenación del territorio con criterios de sostenibilidad.

[http://www.mma.es/secciones/participacion\\_publica/calidad\\_contaminacion/pdf/estrategia\\_espaniola\\_m\\_ed\\_amb\\_urbano\\_borrador.pdf](http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/calidad_contaminacion/pdf/estrategia_espaniola_m_ed_amb_urbano_borrador.pdf).

Respecto a los desarrollos turísticos de nueva creación, éstos deben insertarse en una estrategia global de planificación urbanística que diseñe un modelo de desarrollo turístico para el destino, que considere los límites de carga ambiental, global y local, y asegure su sostenibilidad. Asimismo, en cuanto a los destinos turísticos caracterizados por su alto valor medioambiental, como parques naturales o la red de destinos reservas de la biosfera, la creación de productos turísticos debe llevarse a cabo con criterios de sostenibilidad, preservando los ecosistemas, y adecuarse a los planes de conservación y desarrollo establecidos para el propio parque o reserva por las autoridades medioambientales”.

Además, ante la atribución de la materia turismo a las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1.18 de la Constitución, la competencia estatal queda reducida al otorgamiento de subvenciones con fondos estatales dirigidas a la consecución de un desarrollo turístico sostenible, bajo la cobertura del título competencial de la planificación general de la actividad económica en el sector turístico al amparo del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución. En este marco se sitúa el Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros<sup>1826</sup> con el objetivo de apoyar financieramente los planes de renovación y modernización de destinos turísticos maduros que se desarrollen paralelamente por las Administraciones locales y por las empresas turísticas privadas.

---

<sup>1826</sup> Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros (*BOE*, núm. 3, de 3 de enero de 2009). A estos efectos, el artículo 3 considera destinos maduros los que reúnan al menos tres de las siguientes características: sobrecarga urbanística y ambiental; sobreexplotación de recursos; obsolescencia de sus equipamientos turísticos; escasa inversión del sector turístico privado; u oferta y demanda turística estabilizada o decreciente. Así como también aquellos proyectos que se desarrollen en el marco de un plan de reconversión o modernización integral de un destino turístico maduro, cuya ejecución se realice por una entidad constituida al efecto por la Administración General del Estado, con otra u otras administraciones públicas o entidades públicas o privadas (artículo 1), a cuyo efecto se crea el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turística (FOMIT), dirigido a la financiación de proyectos de inversión públicos articulados por las entidades locales cuyo objetivo sea la construcción, ampliación, renovación, o remodelación de infraestructuras públicas municipales; la instalación, sustitución o reparación de equipamientos turísticos; el establecimiento, ampliación o mejora de servicios públicos municipales que mejoren la oferta turística; y las inversiones dirigidas a recuperar la calidad ambiental y paisajística de los destinos y a reducir la densidad urbanística de las zonas turísticas (artículos 6 y 9).

Por otro lado, se encuentra el Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas, aprobado por el Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008<sup>1827</sup>, dirigido a financiar proyectos privados de renovación de la planta turística.

### **I.2.3.2. PLAN DEL TURISMO ESPAÑOL HORIZONTE 2020 Y EL PLAN 2008-2012.**

El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 (en adelante Plan 2020) y el Plan 2008- 2012, que lo desarrolla, se aprobaron por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007. El Plan se aprobó finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007, con la meta de *lograr que en el año 2020 el sistema turístico español sea el más competitivo y sostenible, aportando el máximo bienestar social.*

Es en este marco de política turística donde el nuevo Plan del Turismo Español 2008-2012 se centra para la puesta en marcha de un conjunto de actuaciones prioritarias que sirvan de motores del cambio para hacer efectiva la estrategia Turismo 2020, dotando al sector turístico de instrumentos que le permitan definir un posicionamiento único y diferenciado en un entorno complejo y cambiante.<sup>1828</sup>

Para la consecución de la meta establecida y teniendo en cuenta las orientaciones estratégicas propuestas, las fortalezas y debilidades actuales del sistema turístico español, se han definido

---

<sup>1827</sup> Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas, aprobado por el Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008 (*BOE*, núm. 289, de 1 de diciembre). Entre otras finalidades, se pretende financiar inversiones en infraestructuras y equipamiento destinadas a reformar establecimientos para incrementar su valor añadido; para facilitar la accesibilidad y eliminar barreras arquitectónicas para las personas discapacitadas; para mejorar la sostenibilidad a través de la promoción del ahorro energético y de agua, de la conservación y mejora del medio ambiente (depuración o reciclado, reducción de la contaminación acústica o lumínica y de las emisiones contaminantes); para la creación o mejora de jardines, instalaciones deportivas, centros de negocio, convenciones, congresos, salas de reuniones, aparcamientos.

<sup>1828</sup> El Plan se basa en la creación de alianzas en el partenariado público-privado para la búsqueda de beneficios mutuos en la creación de soluciones innovadoras, partiendo del conocimiento acumulado y de una actitud de adaptación continua que permita al sector turístico español seguir liderando el mercado.



cinco ejes: 1) Nueva economía turística, 2) valor al cliente, 3) sostenibilidad del modelo, 4) entorno competitivo y 5) liderazgo compartido.<sup>1829</sup>

Los anteriores apartados se han desarrollado dando origen a distintos programas o actualizando algunos existentes, como por ejemplo el de “modernización de destinos turísticos maduros”, regulado por Real Decreto 1916/2008, de 21 noviembre, (BOE de 3 de enero de 2009) que amplía el alcance diversificando las fórmulas de financiación posibles con cargo al Fondo Financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT).<sup>1830</sup>

---

<sup>1829</sup> En cada eje se establecen una serie de programas que, a su vez, contemplan unas líneas de acción. Por, ejemplo, el eje “sostenibilidad del modelo” –el que nos interesa verdaderamente en el nuestro ámbito- ha previsto los siguientes programas y líneas de acción: a).- *Turismo, medio ambiente y sociedad*, con las siguientes acciones: Conocimiento e identificación de bases para la sostenibilidad turística, observatorio del turismo y la sostenibilidad, sensibilización y formación en sostenibilidad, proyectos demostrativos en red de turismo y medio ambiente, códigos y compromisos para la sostenibilidad y un modelo de reconocimiento de la responsabilidad social. b).- *Planificación y gestión de los destinos turísticos*: Herramientas de evaluación de la competitividad-sociedad, metodologías para la planificación y gestión de destinos turísticos, impulso a la planificación estratégica y refuerzo de capacidades y conocimiento en la gestión de destinos. c).- *Recualificación de destinos turísticos maduros*: Proyectos extraordinarios de recualificación con proyección internacional, rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales y modernización de la oferta turística. d).- *Desestacionalización y reequilibrio socioterritorial*: Mapa de recursos para la desestacionalización, planes en destinos sobre productos, itinerarios y rutas temáticas, planes de desestacionalización, modelo de cooperación en red entre destinos participantes y un modelo de cooperación en red para los destinos participantes. e).- *Planes sectoriales de competitividad*: Identificación de subsectores y planes sectoriales de competitividad. f).- *Accesibilidad turística como objetivo general*: Acciones sobre transporte y movilidad turística, impulso a la participación del sector en el Plan Avanza, turismo accesible, sistema de señalización turística homologada y una última acción denominada “visados turísticos y seguridad”. <http://www.turismo2020.es/>

<sup>1830</sup> Además de los préstamos a largo plazo y bajo tipo de interés a los Ayuntamientos y entes dependientes, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, y este Real Decreto, preveían la posibilidad de utilizar el Fondo para financiar los desembolsos de aportaciones que la Administración General del Estado pudiera efectuar al capital social de aquellas sociedades que constituyera o en las que pudiera participar, y cuyo objeto sería la renovación de destinos turísticos maduros. Igualmente, se regulaba la posibilidad de que fondos del FOMIT se constituyesen en garantía sin contraprestación, asegurando así los préstamos que se otorgasen en su caso por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) a favor de los beneficiarios del propio fondo. Por otro lado, se contempla la posibilidad de que sean financiables junto a los Planes de entidades locales y organismos dependientes, los Proyectos que se desarrollasen en el marco de un Plan de Reconversión o Modernización Integral de un Destino Turístico Maduro, cuya ejecución se realizase por una entidad constituida al efecto por la Administración General del Estado, con otra u otras administraciones públicas o entidades públicas o privadas.

Las empresas turísticas se pueden beneficiar de distintos programas como el *Plan RENOVE-Turismo*,<sup>1831</sup> que contempla la financiación de inversiones en nuevos activos productivos fijos materializadas en infraestructuras y/o equipamientos con alguna de las siguientes finalidades: facilitar la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, obtener categoría superior a la actualmente reconocida, ahorro energético, implantación de sistemas de calidad, dotar de instalaciones para el turismo de salud, crear zonas de aparcamiento, mejora de la seguridad contra incendios, etc.

En esta misma línea, se han convocado los créditos oficiales para la sostenibilidad del sector turístico a los que pueden acogerse las empresas para financiar inversiones que tengan como finalidad la implantación de sistemas de ahorro energético, mejora del medio ambiente, implantación de sistemas de gestión ambiental con certificaciones que permitan avanzar en la mejora de sus productos y servicios como factor competitivo y signo diferenciador en los mercados nacionales e internacionales, etc.<sup>1832</sup> Las modalidades y categorías de establecimientos (hoteles, alojamientos rurales, restaurantes, etc.) están reguladas por cada Comunidad Autónoma.

También destaca el convenio Estado/EUROPARC-España y las Comunidades Autónomas responsables de los espacios naturales protegidos para impulsar la sostenibilidad de las empresas turísticas situadas en el territorio de estos espacios, siendo el soporte para la creación del “Club de Ecoturismo” de Turespaña en espacios acreditados con la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS).

### **I.2.3.3. EL PLAN NACIONAL E INTEGRAL DEL TURISMO 2012-2015.**

---

<sup>1831</sup> Resolución de 26 noviembre 2008, Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008, por el que se establece la normativa reguladora de los préstamos previstos en el Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas.

<sup>1832</sup> EMAS, Etiqueta Ecológica Europea, ISO 14.000, etc., inversiones encaminadas a la implantación de sistemas de calidad como Q de Calidad Turística Española; ISO 9000, etc. Resolución de 27 agosto 2009, Acuerdo por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial para la apertura de una línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico Plan Future.

El Plan Nacional e Intermodal del Turismo 2012-2015, es una herramienta del Gobierno que define las líneas maestras para mejorar la competitividad sector turístico como motor de la economía española y renovar el liderazgo mundial en materia turística. Presentado por el ministro de Industria, Energía y Turismo, con un enfoque pragmático, esta hoja de ruta está compuesta por 6 ejes, 28 medidas y 104 acciones, elaboradas con aportaciones de todos los agentes públicos y privados, con un presupuesto estimado de entre 1.600 y 1.800 millones de euros para el periodo.

El nuevo Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015, aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2012, viene a sustituir el Plan Horizonte 2020. Este nuevo Plan no contempla mecanismos de financiación, amparado en la crisis económica actual, opta por la política del *laissez faire*, sin intervención estatal.

Especilamente, pretende eliminar las barreras del intervencionismo estatal, impulsando la actividad económica en las zonas de protección consagradas en la Ley de Costas. En este Plan de Turismo habla de la compatibilidad de los objetivos de la Ley de Costas con un aprovechamiento turístico respetuoso con los derechos de los ciudadanos y la sostenibilidad de las costas. Para ello, el Plan requiere una puesta valor del litoral, si bien identifica el litoral, desde un punto de vista de producto y de recurso turístico, como una de las fortalezas de la oferta turística de destino de España.

El Plan Nacional considera también la falta de adecuación de la política de reparto de financiación municipal, así como a las peculiaridades de los municipios con alta carga de población flotante respecto a la población fija. Por tanto, como señala BOUAZZA ARIÑO<sup>1833</sup>, se identifica el problema de los municipios turísticos e indica que se pondrá en marcha un instrumento o método inspirado en la Agenda 21 de turismo sostenible de la Unión Europea, que ayude a los planificadores de las entidades locales a conocer la situación actual de su

---

<sup>1833</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Regímenes locales especiales en materia de turismo”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm.4, 2012, pp. 257–292.

modelo de desarrollo turístico, a aplicar indicadores de seguimiento y a diseñar planes de acción de turismo sostenible.<sup>1834</sup>

Para esta labor, el Plan llama a la participación y colaboración de las diferentes Administraciones. El Estado asumirá, por su parte, las siguientes acciones específicas: a) promoción y comunicación de los atributos de los municipios turísticos sostenibles en mercados internacionales; b) establecimiento de criterios objetivos de evaluación del “estatus de municipio turístico” por parte del Instituto de Estudios Turísticos en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística como organismo que proponga los indicadores tanto directos, como la afluencia de visitantes y pernoctaciones en alojamientos hoteleros, como indirectos, como el consumo energético y agua.

## **II. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN TURISTICA DE PROMOCION Y DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

### **II.1. MODELOS DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Según BOUAZZA<sup>1835</sup> la mayoría de las Comunidades autónomas han tomado como objeto de la ordenación territorial del turismo los denominados recursos turísticos. En cierta forma los recursos turísticos ya se ordenan por otras planificaciones sectoriales, puesto que los recursos turísticos naturales tradicionalmente han sido el objeto de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Asimismo, los recursos turísticos culturales, vienen reogidos en los instrumentos de planificación cultural. Considera este autor si el recurso turístico se refiere a la

---

<sup>1834</sup> En base a esta Agenda 21 se propone identificar las variables del destino turístico y crear una nueva modalidad de municipio turístico, el municipio turístico sostenible, al que se le aplicaría un nuevo modelo de ordenación y gestión turística que facilite su crecimiento económico y desarrollo. Entre las medidas propuestas, destacan la intensificación de la marca España y de la fidelización de los visitantes, el estimulando también de la demanda nacional y optimizando la política de expedición de visados. Se trata de forma especial la reconversión de destinos maduros, mediante líneas de créditos a renovación de infraestructuras y la homogenización en la clasificación de los alojamientos.

<sup>1835</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Ordenación del territorio y turismo. Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio”, Editorial Atelier, Valencia, 2006, pp. 46 y ss.

infraestructura turística, ésta se encuentra ordenada desde los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Por lo tanto, la planificación turística tiene como objeto unos elementos ya ordenados en otras sedes.

HERRAIZ SERRANO<sup>1836</sup> en el mismo sentido, considera obligado admitir que la legislación turística no puede agotar la regulación de los instrumentos con los que se gestiona el territorio turístico, puesto que éstos se encuentran diseminados en una pluralidad de textos normativos, localizándose especialmente en normativa de ordenación territorial.

RAZQUÍN LIZARRAGA<sup>1837</sup> entiende que para que pueda haber un desarrollo sostenible y una pervivencia de los valores naturales, se debe acudir a la planificación y a los límites de actuación de los entes públicos y de los particulares en la preservación de las condiciones que lo hagan perdurable. De ahí que considera este autor que la planificación esté unida al derecho al medio ambiente adecuado, y la legislación administrativa contemple los planes como una figura “no sólo de desarrollo económico, sino como un instrumento genérico y global que permite aunar esfuerzos en orden a la conservación de los recursos naturales”.

A diferencia de la precedente acción privada dispersa, según BLANCO HERRANZ<sup>1838</sup>, en la planificación de recursos turísticos actual se da un mayor protagonismo público en la ordenación de las actividades turísticas y de esta manera, la normativa reguladora de las actividades privadas regula los recursos turísticos y su aprovechamiento sostenible y ordenado.

---

<sup>1836</sup> HERRAIZ SERRANO, O.: “La ordenación territorial del turismo. La planificación turística”, *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, Dir. TUDELA ARANDA, José, Ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp. 307-354.

<sup>1837</sup> RAZQUÍN LIZARRAGA, M.: “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 112 y ss.

<sup>1838</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “España Verde: un modelo de cooperación interregional para el desarrollo turístico sostenible” *Papers de turisme*, núm. 22, 1997, pp. 78-113.

Las Comunidades autónomas emplean diferentes fórmulas para planificar el sector turístico. Según RAZQUÍN LIZARRAGA<sup>1839</sup>, en España existen diversos modelos de planificación turística de ordenación, en primer lugar, un modelo de planificación turística en plena inserción con la planificación territorial, en segundo lugar, un modelo de planificación turística en coordinación con la planificación territorial. Y en tercer lugar, un modelo de planificación turística, independiente de la planificación territorial, de carácter estratégico y/o económico.

Es cierto que en algunas Comunidades se ordena el sector directamente desde instrumentos de ordenación del territorio, en otras, se elaboran nuevos instrumentos de planificación, próximos a la planificación estratégica y económica. Es que, a su vez, las Comunidades Autónomas prevén instrumentos de ordenación del turismo, con referencia a los instrumentos estratégicos de ordenación territorial.<sup>1840</sup>

En la actualidad, la ordenación territorial del turismo de la mayoría de las Comunidades autónomas pivota sobre los recursos turísticos. Como se ha visto en capítulos anteriores, la noción de recurso turístico contiene referencias a la infraestructura turística, ordenada tradicionalmente desde los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

El término de Ordenación de la oferta turística se emplea en la legislación de Baleares y Canarias, encontrándose la referencia a la Ordenación del suelo y del territorio también en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

También se hace referencia a la Planificación y ordenación turística en la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia, a la Planificación del turismo en la Ley 1/1999, de 12 de

---

<sup>1839</sup> RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M.: “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. BLANQUER, D. (Coord.) Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp.118 y ss.

<sup>1840</sup> Así, uno de los fines contenidos en el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón establece en su artículo 17 que “La ordenación territorial de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma se realizará a través de las Directrices especiales de ordenación de los recursos turísticos, que observarán lo establecido en la legislación de ordenación territorial, con las especialidades contenidas en esta Ley. En todo caso, respetarán las prescripciones establecidas por la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón”.

marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia, y a la Ordenación de los espacios turísticos en la Comunidad Valenciana en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana.

De forma específica, en la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León se recoge en el artículo 55 el término específico de Ordenación territorial de los recursos turísticos. En el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, Título II se destina a la Ordenación territorial de los recursos turísticos.

En otras Comunidades Autónomas se hace alusión al Desarrollo y mantenimiento del recurso turístico, tal y como ocurre en la Comunidad Autónoma de Cantabria, donde en la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria se regula en el artículo 26 el desarrollo del recurso turístico, que el órgano competente en materia de turismo llevará a cabo estudios, estadísticas, Planes de Aprovechamiento Turístico.

El elemento clave de la ordenación territorial será la dirección de la política turística que se desea adoptar, y, - en teoría-, se debe implementar la política turística en base a la existencia de los recursos turísticos, siendo la planificación un instrumento de dicha política. En general, las Comunidades autónomas ordenan el turismo desde un instrumento de ordenación territorial, previendo su coordinación, subordinación o conexión con los instrumentos generales de ordenación del territorio.

BOUAZZA<sup>1841</sup> considera que tanto en aquellas Comunidades autónomas en las que se opta por un modelo de ordenación territorial del turismo integrada en la planificación territorial, como en aquellas en las que no se establecen mecanismos de conexión, la planificación ecológica y

---

<sup>1841</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en turismo.” *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid* Dirs. GALÁN GALÁN A./PRIETO ROMERO C., Ed.Huygens, Madrid, 2009, pp. 245-277.

cultural prevalece sobre el resto de instrumentos de planificación territorial, con lo que, primará siempre lo sectorial sobre lo general.

Como señala TUDELA ARANDA<sup>1842</sup>, las leyes de Madrid y Canarias utilizar la denominación de ordenación de los recursos turísticos, si bien no lo hacen con la vocación conceptual de la Ley del País Vasco. Y es que ambas leyes no definen los conceptos de recursos turísticos, realizando únicamente diversas alusiones dando el concepto por sobreentendido. En particular, la Ley madrileña hace referencia a los recursos turísticos como objetos de unos posibles Planes de aprovechamiento, omitiendo toda mención en las disposiciones generales y en preceptos tan proclives a ello como los dedicados a la declaración de áreas de preferente uso turístico.

En el texto aprobado por el Parlamento Canario, en el artículo 1º, dedicado al objeto de la Ley, se encuentra una doble alusión al mismo: “Art. 1.2. Se entienden comprendidas dentro de ese objetivo las siguientes materias c) La creación, conservación, mejora, aprovechamiento, protección de los recursos y de la oferta turística en Canarias. d) La protección del medio ambiente y conservación e la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias, en cuanto objeto de atracción y recursos turísticos<sup>1843</sup>.”

CORCHERO PÉREZ<sup>1844</sup> considera que la actividad administrativa en la nueva legislación turística se vertebra sobre la identificación, protección y promoción de los recursos turísticos. La normativa autonómica clasifica los recursos turísticos, teniendo consecuencias posteriores en relación a la acción administrativa de planificación, promoción e inversión. La planificación pública y las políticas públicas de sostenibilidad suponen un giro frente a la situación inicial. BLANQUER<sup>1845</sup> afirma que una de las líneas básicas del nuevo derecho del turismo podía

---

<sup>1842</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación turística”, *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45-I, 1996, pp. 336 y ss.

<sup>1843</sup> Además de esta referencia, el enunciado de la Subsección 2' del Capítulo º del Título 2º, hace referencia a la “conservación, mejora, protección y aprovechamiento de otros recursos turísticos de Canarias”, sobreentendiendo como en el resto de la Ley el concepto.

<sup>1844</sup> CORCHERO, M., SANDÓN MORA, L.: “La regulación de los recursos turísticos, especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”. *Actualidad Administrativa* Núm. 47, Quincena del 16 al 29 de Diciembre de 2002, Ref. LIX, Tomo 3, pág. 1289 y ss.

<sup>1845</sup> BLANQUER, *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, 1999, p. 133



titularse “frente a la improvisación privada, la planificación pública”. Respecto a la planificación de recursos desde la ordenación de las actividades turísticas se da mayor protagonismo público frente a la dispersa acción privada precedente.

De esta manera, partiendo de una normativa centrada en las actividades - privadas- fundamentalmente en su disciplina, se llega regular sobre los recursos turísticos y su aprovechamiento sostenible y ordenado. Los recursos turísticos son el elemento sobre el que pivota la acción administrativa, de forma que las normas autonómicas posteriores a 1994 establecen como punto de partida la identificación de los recursos turísticos para establecer un aprovechamiento sostenible de estos y las medidas de protección y promoción precisas.

En esta línea, la derogada ley aragonesa en su art. 17 Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón establecía la necesidad de realizar un inventario de los recursos turísticos existentes en el territorio aragonés, “con carácter previo a la elaboración de las Directrices parciales sectoriales de los recursos turístico”.<sup>1846</sup>

La ley vasca Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco por su parte, contempla la figura del Plan Territorial Sectorial<sup>1847</sup>, De forma genérica se hace referencia en la Ley Foral 7/2003, de 14 febrero del turismo de Navarra, asturiana 7/2001, de 22 de junio a un plan<sup>1848</sup>,

En las derogadas leyes andaluza o extremeña 2/1997, de 20 de marzo, también se hacían girar la planificación urbanística alrededor de los recursos turísticos que eran objeto de un Plan de ordenación que pondrá especial énfasis en la protección del medio y del patrimonio cultural, unas Directrices sectoriales de Ordenación de los recursos.<sup>1849</sup> En el caso de Asturias, el art. 16

---

<sup>1846</sup> Estas directrices contribuirán a definir el modelo de desarrollo turístico de Aragón y los modos óptimos de aprovechamiento de los recursos “con especial atención a los aspectos de preservación y restauración de los valores ambientales y culturales”.

<sup>1847</sup> En el art. 48 Ley Vasca Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco

<sup>1848</sup> En el art. 36 ley Foral 7/2003, de 14 febrero Navarra

<sup>1849</sup> El Plan General de Turismo se encontraba regulado en el art. 15 de la derogada Ley Andaluza 12/1999 de 15 de diciembre de 1999, del Turismo. En el caso extremeño, se trataba de una cascada de planes recogidos en el art. 50 y ss. de la derogada Ley 2/1997, de 20 de marzo de turismo de Extremadura.

de la Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias, recoge el contenido de las Directrices Sectoriales<sup>1850</sup>

La planificación es el primer paso que antecede a cualquier otra actividad administrativa, se sostiene en la identificación de los recursos turísticos, estableciendo el modo en que van a ser explotados, y deben estar adecuadamente protegidos para garantizar su sostenibilidad. Los recursos turísticos son los pilares sobre los que se construye la política turística, tal y como se recoge en la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco, donde se contiene además, una definición expresa de recurso y corriente turística<sup>1851</sup>.

Como señala TUDELA ARANDA<sup>1852</sup>, la cita está amparada por la delimitación de un importante concepto en el mundo del turismo y que ha sido ignorado por el derecho: los recursos turísticos. La norma vasca señala que son los bienes que atraen turistas siendo capaces de generar un desplazamiento de personas, una “corriente turística”. Se extrae de esta definición que, siendo la planificación el principal instrumento de esa política, ésta se va a realizar alrededor de la existencia de recursos turísticos.<sup>1853</sup> Consecuentemente, uno de los fines de la

---

<sup>1850</sup> art. 16 de la Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias, Las directrices sectoriales contendrán las medidas necesarias para lograr una ordenación racional y equilibrada de los recursos turísticos teniendo en cuenta los siguientes objetivos: a) El desarrollo sostenible de la actividad turística. b) La planificación y ordenación de la oferta turística en su conjunto con el fin de garantizar un mayor equilibrio territorial de la misma. c) La promoción de procedimientos de ejecución que estimulen la cooperación y corresponsabilidad entre los distintos agentes autonómicos y locales, públicos y privados, interesados en el desarrollo de acciones de interés común. d) El incremento de la calidad de los servicios turísticos de manera que den respuesta a los niveles esperados por los diversos segmentos de la demanda. e) La consolidación de las zonas turísticas actuales y sus mercados. f) El desarrollo de nuevas zonas turísticas atractivas para otros segmentos de la demanda que permitan la incorporación a los mercados de nuevos productos, contribuyendo a un mayor grado de diversificación y desestacionalización. g) Garantizar que las acciones que se programen se ejecuten con total respeto a los recursos naturales y culturales existentes. h) Velar por la efectividad de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad que inspiran la normativa sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

<sup>1851</sup> Se encuentran contenidas en el artículo 2.3, cuyo tenor literal es el siguiente: “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. A estos efectos, se entenderá por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera del domicilio.”

<sup>1852</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, vol. N° 45, (I), 1996, pp. 291-350.

<sup>1853</sup> En la Exposición de Motivos se afirma que en lo que concierne a los bienes, recursos o atractivos turísticos ha sido necesario ofrecer una definición de corriente turística. Si un recurso turístico es algo que puede generar una corriente turística, es evidente que resultaría inapropiado y técnicamente

Ley será su “preservación, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento todas las modalidades de la oferta, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medio ambientales”.<sup>1854</sup>

En la Ley vasca se señala que el objeto de la Ley no es sólo la protección y conservación de los recursos turísticos, sino también su creación. Y es que la referencia a la preservación de los recursos medio ambientales se debe a que son recursos turísticos, por lo que el desarrollo de la oferta turística depende del mantenimiento de su atractivo.

Según LOZANO VALENCIA<sup>1855</sup>, la llamada a la creación de los recursos turísticos, más que un simple enunciado retórico, debe ser entendido como un auténtico mandato a los poderes públicos de desarrollo de políticas imaginativas que recuperen recursos turísticos caídos en el olvido o logren introducir nuevos recursos, como ocurre con el desarrollo del turismo rural.

Como señala CARMEN FERNÁNDEZ RODRIGUEZ<sup>1856</sup>, la actividad administrativa de Planificación Turística coadyuva al fomento de determinadas condiciones del servicio turístico. Ello se debe a que en la planificación turística se definen los criterios y objetivos generales que se pretenden conseguir a largo plazo en una determinada región.

---

deficiente utilizar un concepto con un valor sobreentendido. Por ello la definición que se realiza de corriente turística tiene como único punto de referencia el concepto de recurso turístico sin que pueda ser extrapolable a otros ámbitos de la Ley. En este sentido, recurso turístico es el que atrae a los turistas, con toda la amplitud que se quiera dar al concepto, en la medida que la tipología de los recursos y las motivaciones de quien se desplaza pueden ser muy variadas, sin obedecer a una única razón o motivo. Se excluye del concepto de corriente turística a los desplazamientos de quienes se trasladan por motivos estrictamente profesionales o lucrativos.

<sup>1854</sup> Este es el texto del punto 4º del artículo 3º. Posteriormente, el Título IV se dedica a la regulación de estos recursos. De esta regulación cabe destacar la diferenciación de unos recursos turísticos básicos, el establecimiento de un inventario y su importancia en el desarrollo de la planificación turística.

<sup>1855</sup> LOZANO VALENCIA, P. J.: “La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia”. *Investigaciones geográficas*, núm. 32, 2003; pp. 157-176.

<sup>1856</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen: *Derecho administrativo del turismo*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 6ª Edición, 2013, pp. 81.

La actividad planificadora, como actividad reglamentaria, se centra habitualmente en el desarrollo de los objetivos turísticos. Según RIVAS<sup>1857</sup>, casi todas las Comunidades prevén en sus leyes de ordenación los concretos instrumentos de planificación turística que han de responder a los diferentes objetivos de política turística que en cada momento fije el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

OSORIO<sup>1858</sup> distingue diversos modelos de planificación, de forma que existen Planes cuyo objetivo es la organización territorial y las condiciones medio-ambientales del territorio, y otros Planes se dedican a la mejora de la formación y al fomento del empleo. Además existen otros Planes que pretenden la calidad en la prestación del servicio turístico, a través de la innovación o tecnificación. Y hay planes, como ya fueron analizados, el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES) y el Plan Integral de calidad, que a su vez integran estos objetivos de forma conjunta.

Para RIVAS<sup>1859</sup>, la planificación constituye una técnica a la que la Administración es especialmente sensible en relación con los diferentes sectores económicos, de esta forma, la actividad turística no podía ser ajena a la planificación, como se demuestra en el contenido de las nuevas leyes autonómicas turísticas.

Generalmente, la actividad planificadora turística no tiene que ver con los instrumentos de planificación en otros ámbitos administrativos, aunque se integren y deban coordinarse necesariamente con la actividad administrativa turística y por ellos adaptarlos y relacionarlos con los planes, resultado de otras competencias administrativas como la urbanística o la medio-ambiental.<sup>1860</sup>

---

<sup>1857</sup> RIVAS GARCÍA, J. I.: “Los Instrumentos de Planificación Turística desde una perspectiva administrativa”. *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, 2006, núm. 5, pp. 9-53.

<sup>1858</sup> OSORIO GARCÍA, M.: “La planificación turística. Enfoques y modelos” *Quivera*, vol. 8, núm. 1, enero-junio, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México 2006, pp. 291-314.

<sup>1859</sup> RIVAS GARCÍA, J., MAGADÁN DÍAZ, M.: *Planificación turística Autonómica. Dimensiones y Perspectivas*. Septem Ediciones, 2008, pp.13 y ss.

<sup>1860</sup> RODRÍGUEZ MERINERO R.L; BETANZOS, J. M.: “La planificación turística de escala subregional: una aproximación a sus características básicas en Andalucía.” *Crisis económica*,

No obstante, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, se aprobó el Plan Regional de Infraestructuras, un instrumento que aborda las necesidades en infraestructuras relacionadas con el turismo, teniendo en cuenta la protección y mejora del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos. Y el Plan Sectorial de materia turística, 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.<sup>1861</sup>

Esta Comunidad Autónoma Canaria incluye en su Ley de Ordenación Turística las previsiones que han de hacer los planes urbanísticos sobre el turismo. De esta forma, los Planes Insulares de Ordenación Territorial deben contener previsiones específicas de desarrollo turístico, identificando los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límite de la oferta alojativa. Deben contener además 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 se zonas insuficientemente dotadas en las que la dotación de infraestructuras y equipamientos no se corresponda con el número de camas turísticas de la zona. Además, debe contemplar 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 Urbanístico Insulares y de los municipales.

La Ley 9/1999, 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, con relación al suelo turístico establece unos límites de la potestad de planeamiento ejercida a través de Planes Parciales de Ordenación, preservando un máximo y mínimo. Por otro lado, estos Planes

---

*vulnerabilidad urbana y desempleo en España Articulación del sistema urbano de Galicia Migrantes del sol y urbanismo expansivo en el litoral mediterráneo español*, pp. 709.

<sup>1861</sup> En virtud de la Ley 19/2003, 14 de abril, se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, donde además se hace referencia a los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular. Estos Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular tendrán por objeto establecer previsiones específicas de desarrollo territorial y turístico conforme con las Directrices, conteniendo las previsiones específicas de desarrollo turístico, núm. de plazas alojativas y los criterios para la reclasificación y recalificación por el planeamiento general, de sectores y ámbitos de suelo con destino alojativo turístico.

Parciales de Ordenación deben tener por objeto conservar y mejorar en medio natural y el paisaje natural y urbano, protegiendo y conservando el Patrimonio Histórico canario, al definir las actuaciones en los núcleos o zonas turísticas a rehabilitar.

En el caso de Castilla y León, la competencia de fomento y planificación turística se articula a través de la Dirección General de Turismo y sus Administraciones institucionales, acogiéndose toda una serie de principios de planificación turística plasmada en el denominado Plan de Desarrollo Regional.

Este Plan de Desarrollo Regional será único y en el procedimiento de elaboración han de participar las Diputaciones Provinciales, los Municipios de más de 2.000 hab. y se ha de oír 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 Efectuar un seguimiento permanente y sistemático de sus programas y actuaciones. Tener en cuenta los criterios generales de política económica, así como las determinaciones y los planes sectoriales con incidencia en el turismo. Será vinculante para la actuación de todas las Administraciones públicas de la Comunidad e indicativo para la iniciativa privada. La Junta, elabora a su vez el Plan de Turismo de Castilla y León, cuyos objetivos son: 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. Protección y preservación del entorno y el medio ambiente en general.

La Ley de Ordenación de Castilla y León, 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 que persigan: Programas de diversificación de la oferta turística. Programas de calidad de la oferta turística. Programas de formación turística. Programas de promoción y difusión turística.

En el caso del País Vasco, la Ordenación de los recursos turísticos se realizará mediante el denominado Plan Territorial sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos. En él se define el modelo turístico de la Comunidad y se ordena el fenómeno con arreglo al modelo definido por los instrumentos de ordenación territorial.

El plan establece áreas territoriales; municipio, o comarcas turísticas. Para que una comarca pueda considerarse turística ha de disponer de recursos turísticos básicos suficientes; 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. Se prevé que el Plan Estratégico Comarcal se elabore una vez declarada una comarca como turística, que no tendrán la misma naturaleza que los Planes Especiales dictados según la legislación sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, pero han de contener una serie de determinaciones: Inventario y valoración de los recursos turísticos. Áreas adecuadas para los asentamientos turísticos, zonas de protección. Tipología de la oferta. 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

En el caso de la Región de Murcia, no se prevé ningún Plan de Ordenación Turística, pero sí se regula la figura del Municipio Turístico, exigiendo a la Consejería competente de Turismo la elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes a los municipios turísticos; asimismo la Administración regional puede proceder a la declaración temporal de “Área Turística Saturada”.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, el principal instrumento de ordenación turística es el Plan de Ordenación Turística, que precisa coordinar los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Comunidad, la elaboración y aprobación de la planificación turística. Este Plan se ha de basar 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 la planificación.

El Plan de Ordenación Turística gallego define el modelo de desarrollo turístico y contiene toda una serie de directrices generales referidas a aspectos turísticos diversos. También se prevén dos 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 en medio ambiente, también prevé la elaboración de programas para la preservación y restauración de las zonas culturales con valor histórico, el plan de promoción del turismo y otros planes y proyectos sectoriales.

Esta Comunidad Autónoma también prevé la figura del Municipio Turístico, 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 la Comunidad Autónoma de Valencia, es la Agencia Valenciana de Turismo la encargada de elaborar un 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. El Plan, tiene carácter orientativo y siempre ha de respetar la distribución competencial básica vigente.

En la Comunidad Autónoma de Extremadura, se encuentra el 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. El Plan de Turístico Comarcal integra las políticas y acciones turísticas sobre ámbitos comarcales de índole turística, en función de los recursos existentes. Los Planes de Acción Turística Integrada señalan áreas o comarcas turísticas para ser consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública. La declaración de un territorio como área turística se efectúa mediante acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de turismo.

Los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada son los planes de ordenación y fomento de los recursos turísticos de las áreas o comarcas declaradas como turísticamente de acción integradas. Los Planes de Subsectores Turísticos son los encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento del sector, de interés de los sectores de naturaleza y



deportivo; patrimonial y cultural; educativo y recreativo, congresual y de trabajo; termal, rural y agroturismo; gastronómico; artesanías y cualesquiera otros que por su implantación merezcan este tratamiento.

En la Ley Cántabra de Ordenación Turística se dedica un capítulo titulado “el Espacio Físico” a la Ordenación del planeamiento turístico con el fundamento del asentamiento físico de la actividad turística. Se establece que las “Zonas de Preferente Uso Turístico”.- áreas 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 donde por exceso de la oferta por patente desequilibrio entre oferta y demanda o por acondicionamientos ecológico o medioambientales, no se permita el incremento del turismo. También recoge el “Instrumento de la Comarca y el Municipio Turístico”. Se prevé la figura de los Planes Integrales 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. Es la Consejería de turismo la competente para mantener la unidad de actuación, siendo la coordinadora de todas las acciones que lleven a cabo.

La Ley 1/1999, de 12 de marzo, madrileña de ordenación turística, introduce la actividad planificadora como una actividad más de la Comunidad de Madrid, previendo la existencia de un Plan Regional Integral que define los criterios y objetivos generales relativos al sector turístico y sus instrumentos y de Planes Parciales que tienen objetivos más concretos y han de integrar programas de actuación y los medios necesarios para su desarrollo. Asimismo el Gobierno de la Comunidad de Madrid puede declarar a determinadas zonas como “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.

En Baleares, Ley 8/2012 de 19 Julio de turismo de las Illes Balears establece los Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT), en lugar de los instrumentos de planeamiento que la derogada Ley de Ordenación Turística Balear 2/1999, 24 de marzo, que preveía 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).<sup>1862</sup>

Por otro lado, la nueva Ley 8/2012 de 19 Julio de turismo de las Illes Balears establece el Plan de Modernización Permanente en el art. 79, de forma que Todos los establecimientos, las actividades y las empresas turísticas tendrán que superar el Plan de Modernización Permanente que establezca la administración turística. Este Plan 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.

La Ley Balear 6/1999, 3 de abril, de aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Illes Balears, determina el desarrollo urbanístico en diferentes áreas: las áreas homogéneas de carácter supramunicipal, las áreas sustraídas al desarrollo urbano y las áreas naturales de especial interés de alto nivel de protección (AANP), así como las áreas naturales de especial interés (ANEI), las áreas rurales de interés paisajístico (ARIP), las áreas de prevención de riesgos (APR) y las 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 y se clasifica en otras tres categorías: las áreas de interés agrario (AIA), las áreas de transición (AT) y las áreas de suelo rústico de régimen general (SRG), 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 tienen un horizonte temporal de diez años.

En la Ley 13/2002, 21 de junio, de turismo de Cataluña, se remite a un Plan de Turismo de Cataluña.- instrumento básico de planificación turística de la Generalidad, es un plan territorial sectorial, ha de justificar su grado de adecuación a las directrices del Plan territorial general de

---

<sup>1862</sup> Los cuales establecían 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 podían señalar excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen y también para las zonas residenciales colindantes con las turísticas.

Cataluña. Se prevén los aspectos que de contener a los efectos de integrarlo en ese Plan territorial de alcance general: estudio de la oferta turística y déficits principales; inventario de los recursos turísticos; características de los recursos turísticos, análisis de la demanda; criterios de evaluación del impacto del turismo sobre los recursos turísticos; enumeración de los municipios turísticos; áreas necesitadas de promoción y medidas necesarias.

La Ley floral Navarra 7/2003 hace girar la planificación turística entorno al concepto del recurso turístico que define como los elementos del patrimonio geográfico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra, sus usos, costumbres y tradiciones y asimismo como la infraestructura de alojamiento y de restauración o cualquiera otra aportación de las empresas turísticas. Existen pues tres planes: Plan de Ordenación de los Recursos Turísticos, que determina los objetivos, necesidades y prioridades turísticas. El Plan de Ordenación de las Actividades Turísticas, en dónde se determinarán determinadas áreas como saturadas o de especial densidad, ordenando las actividades turísticas a realizar en determinadas zonas. Por último, el Plan Plurianual de Actuación establece la estrategia a seguir para un período determinado en materia de inversiones en equipamientos y servicios necesarios con carácter comarcal, como en lo relativo a las actuaciones en materia de promoción y comunicación turísticas.

En Aragón la Ley 6/2003, 27 de febrero, se refiere a las denominadas Directrices Parciales Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos que, han de respetar las prescripciones establecidas por las Directrices generales de ordenación del territorio de Aragón. El Gobierno de Aragón ha de formar un inventario de los recursos turísticos existentes y reflejara determinados datos: Definición del modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma. Determinación de las necesidades, objetivos, prioridades y programas de actuación. Adecuación del planeamiento urbanístico a las directrices. Previsiones relativas a cualquier otro aspecto condicionante del desarrollo de las actividades turísticas. Asimismo se prevén las denominadas zonas turísticas saturadas que conllevan las limitaciones de las actividades turísticas que se determinen.

Para SOCIAS CAMACHO<sup>1863</sup> el equilibrio territorial y económico, es decir, “la necesidad de establecer las condiciones territoriales que faciliten un reequilibrio dinámico y positivo entre las islas, entre las diferentes comarcas de las islas, incluso un mayor equilibrio, una menor diferenciación entre los diversos sectores productivos”.

Como aprecia FARIÑA e HIGUERAS<sup>1864</sup>, en esta perspectiva se plantea la necesidad de superar la especialización en una determinada actividad turística, consiguiendo de esta forma descargar algo del uso turístico del territorio. Aun reconociendo la importancia que tiene la actividad turística para el archipiélago, se busca la diversificación económica, “el incremento de la calidad de vida de los canarios, como suma final de las condiciones ambientales, económicas y sociales que rodean al insular; el reequilibrio de la calidad de vida al margen de la isla, la comarca o la localidad en que se viva”.

De este modo, capacidad de carga y equilibrio territorial y económico se funden en la idea de sostenibilidad verdadero motor, al menos en un plano filosófico y teórico, de la ordenación territorial del turismo canario. Como se manifiesta en la Memoria de las Directrices de Ordenación General, “el elemento común a ambos elementos definitorios es la sostenibilidad, el cambio de actitudes y actuaciones, de los modos de producir y las maneras de consumir... La defensa de los valores ambientales, imprescindible para sostener el atractivo turístico de las islas, puede convertirse también en un magnífico reclamo precisamente para esa actividad”.

Según PEREZ FERNANDEZ<sup>1865</sup>, la planificación turística se encuentra en el ámbito de esa expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica que supone la ordenación del territorio.

---

<sup>1863</sup> SOCIAS CAMACHO, J. M.: “La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las islas Baleares)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número: Extraordinario 3. Dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 267-284.

<sup>1864</sup> FARIÑA TOJO, J.: “Turismo del territorio y protección del medio natural”. *Boletín CF+ S*, 2014, núm. 38-39, pp. 213-220.

<sup>1865</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: “La ordenación territorial del turismo”, ob. cit., pp. 88 y ss.

En la nueva legislación turística la actividad administrativa se vertebra sobre la identificación, protección y promoción de los recursos turísticos.<sup>1866</sup> La normativa autonómica clasifica los recursos turísticos, teniendo consecuencias posteriores en relación a la acción administrativa de planificación, promoción e inversión.<sup>1867</sup> La planificación pública y las políticas públicas de sostenibilidad suponen un giro frente a la situación inicial.<sup>1868</sup>

Precisamente, BLANQUER<sup>1869</sup> afirmaba que una de las líneas básicas del nuevo derecho del turismo podía titularse “frente a la improvisación privada, la planificación pública”. BARRADO<sup>1870</sup>

Los recursos turísticos son el elemento sobre el que pivota la acción administrativa, de forma que las normas autonómicas posteriores a 1994 establecen como punto de partida la identificación de los recursos turísticos para establecer un aprovechamiento sostenible de estos y las medidas de protección y promoción precisas. Según REYES AVILA<sup>1871</sup>

Para LÓPEZ OLIVARES,<sup>1872</sup> la aplicación de estrategias que garanticen la competitividad de nuestros espacios turísticos implica la sistematización de carácter integral de todos aquellos elementos que intervienen en la actividad turística incluyendo los subsectores económicos convencionales que participan de los efectos multiplicadores del turismo. Considera este autor también imprescindible el establecimiento de un Plan Regional que ordene el sector e integre todas las actuaciones, con una desagregación en actuaciones de índole espacial en escalas

---

<sup>1866</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Evolución de la legislación turística de Castilla y León”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, pp. 349-382.

<sup>1867</sup> CORCHERO, M., SANDÍN MORA, L.: “La regulación de los recursos turísticos, especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura” *Actualidad Administrativa* núm. 47, Quincena del 16 al 29 de Diciembre de 2002, Ref. LIX, Tomo 3, pág. 1289 y ss.

<sup>1868</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España.” *Papers de turisme*, núm. 27, 2000, pp. 47-74.

<sup>1869</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 133 y ss.

<sup>1870</sup> BARRADO TIMÓN, D. A; GALIANA MARTÍN L.: “Ideas y modelos de planificación territorial en los orígenes del turismo de masas español.”, *Estudios turísticos*, núm.167, 2006, pp. 7-36.

<sup>1871</sup> ÁVILA BERCIAL, R., BARRADO TIMÓN, D.A.: “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”, *Cuadernos de turismo*, vol. Núm.15, 2005, pp. 27-44.

<sup>1872</sup> LÓPEZ OLIVARES, D.: “La sistematización de la actividad turística como base de desarrollo de los”, *Turismo. Organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial*. Coord. BLANQUER, *I Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 1999, pp. 201 y ss.

provinciales, comarcales y locales. Y dicho Plan lo articula con las siguientes figuras normativas: Plan turístico Regional<sup>1873</sup>, Plan turístico Comarcal<sup>1874</sup>, Acción turística Integrada,<sup>1875</sup> Plan de Subsectores turísticos<sup>1876</sup>.

La preocupación por incorporar nuevos planteamientos que amplían la dimensión del turismo a los problemas de ordenación del territorio justifica la necesidad de analizar y valorar una serie de factores que contribuyen a explicar los procesos y modelos para la planificación del espacio turístico.<sup>1877</sup>

Interesa esencialmente una visión aplicada y prospectiva de los componentes que influyen en las formas de aprovechamiento turístico, en el marco de una racionalización y gestión eficiente de los recursos. Los factores determinantes de la ordenación y planificación turística los clasifican en internos, institucionales, económicos y culturales. Son factores internos los relativos al papel de los recursos naturales, la estructura territorial y la accesibilidad.

En la planificación del territorio turístico se ha de considerar prioritario la preservación de los recursos naturales, siendo estos complementarios a la ordenación de los recursos turísticos, puesto que los recursos naturales son factores de atracción que promueven los movimientos de personas con finalidades turísticas y de ocio.

Entre los recursos naturales destacan los recursos hídricos y los riesgos naturales. La planificación debe contemplar estos recursos naturales de forma que su utilización sea racional y eficiente, mediante un análisis del medio físico los episodios naturales que ocasionan daños;

---

<sup>1873</sup> El Plan turístico Regional actuaría como un Plan Director para el espacio regional, considerando no sólo las acciones intrarregionales, sino las de índole extrarregional. Este plan debe ser el que integre las acciones de índole turística con los Planes de Desarrollo sobre el conjunto regional.

<sup>1874</sup> El Plan turístico Comarcal procederá a la integración de las políticas y acciones turísticas sobre ámbitos comarcales de índole turística en función de los recursos existentes.

<sup>1875</sup> La Acción turística Integrada desarrolla todas las acciones turísticas potenciales sobre un ámbito de reducidas dimensiones inserto en un espacio comarcal.

<sup>1876</sup> El Plan de Subsectores turísticos realiza la definición de políticas, agentes y acciones en cada uno de los subsectores.

<sup>1877</sup> LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA, M. J. y ANTON, S.: *Análisis territorial del turismo*, VERA REBOLLO J. F. (coordinador), Barcelona, 1997, pp. 265-295.

un análisis de frecuencias de aparición de eventos extraordinarios y su relación con la ocupación de suelo, con determinación de grados y áreas de riesgo; y las propuestas que tengan en cuenta los usos actuales y su capacidad de transformación.

La ordenación de los recursos turísticos tiene presente la estructura territorial sobre la que se pretende implantar la actividad, de forma que las formas y modelos de organización del territorio condicionan los resultados y justifican los modelos de organización.

El concepto de “inercia territorial” indica cómo la estructura espacial del turismo se sustenta en una organización anterior, y la refuncionalización o “puesta en valor” implica el turismo en un espacio de acogida el mantenimiento de los modelos de organización anteriores, surgidos del medio físico preexistente. Incluso en los centros y ordenaciones turísticas de nueva creación, las características de la propiedad de la tierra, tamaño y forma de los parcelarios influyen en la posterior organización urbanística de esos recursos turísticos. Sin embargo, dada la tendencia a la exclusividad de la ubicación de los recursos turísticos en el territorio, la implantación turística modifica, a veces de forma irreversible, los usos de los espacios rurales y urbanos sobre los que se asienta.

En los desarrollos planificados, frente a un desarrollo integral mediante la planificación integral de centros o complejos, se propugna la integración territorial a través de la planificación integrada social, económica y territorial del desarrollo turístico.

Al ser la accesibilidad esencial en la planificación del turismo, la evolución de las tecnologías en el transporte y la construcción de nuevas infraestructuras, favorecen la ampliación de los mercados de demanda.

LÓPEZ PALOMEQUE<sup>1878</sup>, distinguiendo la planificación turística de ordenación y la planificación turística de promoción, señala que se han de tener en cuenta que los factores de

---

<sup>1878</sup> LÓPEZ PALOMEQUE, F.: “Planificación territorial del turismo y sostenibilidad: fundamentos, realidades y retos.” *Anuario Turismo y sociedad*, 2007, vol. 8 , pp.

producción turística comprenden también una producción física, al igual que otras actividades económicas. Este autor destaca entre los factores institucionales al sector público, a través de las estrategias de desarrollo de la actividad turística, según el grado de complejidad de la organización administrativa autonómica y de la coordinación para el funcionamiento del sector.

Según EZQUIAGA Domínguez <sup>1879</sup> por parte de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística; este considera umbrales cuantitativos y cualitativos de los usos residencial y turístico.

El impulso desde el sector público se concreta en los objetivos globales de desarrollo de un país, o de una Comunidad Autónoma o de una comarca o de un municipio, concediendo al turismo un papel estratégico como factor de desarrollo económico, de la diversificación de la oferta turística y de nuevos yacimientos de empleo.

Las políticas de desarrollo económico hacen del turismo uno de sus principales ejes, mediante la elaboración de planes, programas y proyectos para el impulso de la actividad turística, siendo el turismo una alternativa al desmantelamiento industrial y a la crisis. La ordenación del espacio turístico requiere un conocimiento de las características estructurales de la demanda turística en los escenarios de mercado nacional e internacional. Entre los factores económicos determinantes se encuentran la demanda turística, los niveles de crecimiento, los precios, las rentas familiares y las medidas fiscales. <sup>1880</sup>

La exigencia de calidad ambiental se define en la demanda de espacios no degradados, valoración del territorio y de la calidad del paisaje, estándares de calidad ambiental en destinos maduros (calidad de las aguas, ruidos, contaminación), y la conservación del medio ambiente.

---

<sup>1879</sup> EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M<sup>a</sup>.: “Nuevo territorio y crisis del paradigma de la planificación convencional”. *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, 2009. pp. 563-578.

<sup>1880</sup> Desde una perspectiva cualitativa, los factores socioculturales son importantes factores para el turismo, puesto que inciden en nuevos comportamientos turísticos, de forma que ha de tenerse en cuenta los cambios sociodemográficos tales como el envejecimiento de la población en países industrializados, el aumento de la población activa femenina y la reducción del tiempo de trabajo.



También se demanda la innovación, la diferenciación. Frente a la estandarización, surgen nuevos productos diferenciados, mediante la revalorización de los recursos turísticos ubicados en el medio rural tradicional, o fórmulas de turismo activo, que incorporan deporte y aventura en espacios naturales o en equipamientos ad hoc , tales como el golf, los deportes náuticos y los parques recreativos, que renuevan las áreas turísticas.<sup>1881</sup>

### **II.1.1. EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PRECONSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PLAN NACIONAL DE TURISMO Y LA LEY 197/1963, DE 28 DE DICIEMBRE, DE CENTROS Y ZONAS DE INTERÉS TURÍSTICO NACIONAL Y SUS DESARROLLOS POSTERIORES.**

Para BOUAZZA ARIÑO<sup>1882</sup>, tanto en España como en el Derecho comparado, en los orígenes de la ordenación territorial es dónde se encuentra el porqué del esquema actual de ordenación territorial. Como indica este autor, en España la necesidad de integración de la ordenación sectorial en la ordenación territorial general es una idea aceptada a partir de una previa aprobación de una amalgama de planificaciones sectoriales y generales, a diferencia de modelos de planificación integrada, como el británico, donde se aplicaron desde el inicio los Principios del desarrollo sostenible del turismo contemplados en el ámbito internacional y comunitario.

Según PEREJO ALFONSO<sup>1883</sup>, ya existían referencias al sector turístico en el Capítulo II epígrafe II y II de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Precisamente, la normativa sobre Centros y Zonas tuvo su origen en la política nacional de Desarrollo Económico y Social, pretendiendo desde el primer momento la incorporación del suelo con posibilidades de uso turístico. Por ello, según este autor, cuando se realiza una concentración en el Ministerio de

---

<sup>1881</sup> Frente a la hegemonía del turismo recreativo, también surge una nueva sensibilidad por los temas culturales que hace que centros históricos y culturales, fiestas de interés turístico y acontecimientos singulares sean objeto afluencia de turistas, como ocurre con los nuevos museos temáticos, ferias medievales y el turismo del patrimonio cultural en general.

<sup>1882</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, pp 65 y ss.

<sup>1883</sup> PEREJO ALFONSO, L.: *La ordenación urbanística. Periodo 1956-1975*. Ed. Montecorvo, Madrid 1979, pp. 181 y ss.

Información y Turismo de las competencias referentes a la promoción, ordenación y gestión del territorio de Interés Turístico susceptible de explotación turística, es cuando se inicia todo un sistema ordenación turística del territorio.

VELASCO GONZÁLEZ<sup>1884</sup>, por su parte, considera que la idea de crear un régimen jurídico especial para lugares de mayor afluencia turística surge en el Proyecto de Plan Nacional de Turismo, elaborado en 1952 por una comisión mixta formada por miembros de la Dirección General de Turismo y la Secretaria General para la Ordenación Económico y Social, petición del entonces Ministro de Información y Turismo, a la sazón, Gabriel Arias Salgado. FIGUEROLA PALOMO<sup>1885</sup> señala que en este Proyecto se defendía la conveniencia de crear un instrumento específico de planificación, las llamadas zonas de interés turístico, con la finalidad de prevenir los efectos perniciosos de la concentración de población en entornos no equipados para ello.

Se ha de tener en cuenta que, en aquella época, junto a la planificación turística, se superponían otras planificaciones a las ordenaciones generales, como la planificación de los puertos deportivos y las costas. Como señala COSCULLUELA MONTANER<sup>1886</sup>, ya se preveían figuras de planificación en las dos Leyes de 26 de abril de 1969 que regulaban la planificación de los puertos deportivos y las costas, el Plan General de Puertos y los planes de ordenación de las playas.

---

<sup>1884</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “Administración y política turística de 1978 a 2005”, *Estudios turísticos*, Núm. Extra 163-164, Ejemplar dedicado a: 100 años de administración turística española 19005-2005, 2005, pp. 99-122. Este proyecto de Plan se construirá a su vez sobre la base del precedente Estudio para un Plan Nacional de Turismo, elaborado por la Secretaría General para la Ordenación Económico y Social, perteneciente a la Presidencia del Gobierno, a fin de sugerir criterios básicos para la posterior redacción de un plan de Turismo, con las medidas adecuadas para atraer, aposentar y procurar satisfacción a dos millones de turistas al año.

<sup>1885</sup> FIGUEROLA PALOMO, M.: “La organización técnica y administrativa de la política económica del turismo. Especial referencia al caso español”, *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*. 2ª época. Vol. 7, May.- Ag. 2004, pp. 9-34. De esta forma, los Anexos del proyecto recogían las medidas normativas a desarrollar, entre las que se encontraban el Borrador de Proyecto de Ley sobre Protección y Fomento de Zonas de Interés Turístico, cuyo objetivo principal era dirigir y centrar la acción oficial de ayuda y estímulo, sobre aquellas zonas de territorio tradicionalmente turísticas y sobre otras susceptibles de transformarse en zonas de interés turístico.

<sup>1886</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 303 y ss. Esta regulación lo que provocó fue que en el litoral concurren tres instrumentos de planificación, al margen del sistema general de planificación previsto por la Ley del Suelo: los planes de la Ley de Centros y Zonas, los Planes de Puertos Deportivos y los de ordenación de las playas.

Para MARTIN-RETORTILLO<sup>1887</sup>, esta planificación territorial preconstitucional se caracterizaba por instrumentos planificadores y controles que no producían cambios en la ordenación territorial de la actividad turística. Sin embargo, puede señalarse que la ordenación del territorio comienza en España en el siglo XX con la ordenación turística del territorio de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Y es que en estos primeros años de auge turístico se configura en aplicación de esta ley, constituyendo la primera etapa de la planificación territorial preconstitucional.

Esta Ley se amparaba en las necesidades de la época, anteponiendo sus actuaciones sectoriales a la planificación integrada prevista en la Ley del Suelo de 1956. Según BOUAZZA ARIÑO,<sup>1888</sup> eso se debe a que la aplicación de la Ley del Suelo de 1956 requería de más tiempo y de más esfuerzo para el cumplimiento de la legalidad, así como de más dinero, de lo que, en palabras de este autor “parece ser que en aquellos tiempos no se disponía”.

JAIMEZ GAGO,<sup>1889</sup> por su parte, considera que simplemente la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional daba respuesta legislativa a la necesidad de crear un sistema de planificación territorial.

Como afirma PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1890</sup>, la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional tuvo escaso éxito, a pesar del enorme poder atribuido al Ministerio de Información y Turismo, la Ley 197/1963 no respondió en su aplicación a una planificación meditada que previese el asentamiento de la industria turística española.

---

<sup>1887</sup> MARTÍN-RETORTILLO, L.: “Prólogo” LÓPEZ RAMÓN, F.: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, 1980, pp. 15-24.

<sup>1888</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario),” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 28, 2006, pp. 453–510.

<sup>1889</sup> JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.: *Políticas públicas y Turismo*, op.cit. pp.170 y ss.

<sup>1890</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: *Derecho Público del Turismo...Op. cit.*, pp. 91 y ss.

Según Costa y Jiménez<sup>1891</sup> lo que ocurrió con la Ley de Centros de Interés Turístico Nacional fue que el país no estaba maduro para diferenciar entre ordenación del territorio, urbanismo y planificación sectorial. Esta Ley no conformó un modelo de crecimiento económico nacional, primando las exigencias a corto plazo sobre una auténtica visión de futuro.

Para BARRADO TIMON<sup>1892</sup> el problema principal fue que no se supo o pudo crear un verdadero régimen territorial adecuado a la realidad del turismo y coherente con sus necesidades, sino que en realidad se superpuso y dio preeminencia a la planificación sectorial sobre la territorial.

ROMERO HERNÁNDEZ<sup>1893</sup> considera que el desconocimiento que mostraba la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* del carácter integral de la ordenación del territorio se justificó en la necesidad de *operaciones coyunturales de choque*, en verdad, improvisaciones ocasionales en actuaciones puntuales.

La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional retoma el concepto de Zona de Interés Turístico Nacional que ya se manejaba desde un Anteproyecto de 1955<sup>1894</sup>, como “un espacio geográfico amplio y adecuado para su promoción turística, bien dotado, y que dejado a la acción espontánea de la iniciativa privada bien pudiera frustrarse en su desarrollo”. De esta forma, se encontraban los Centros de Interés Turístico, definidos según el artículo 2.1 de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional como “aquellas áreas delimitadas del territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenadas

---

<sup>1891</sup> COSTA, A. y JIMÉNEZ, J. L.: “Turismo y urbanismo”. *50 años de turismo español* (BAYÓN, F. dir), Madrid. En: Centro de Estudios Ramón Areces, Escuela Oficial de Turismo, 1999, pp. 465-468.

<sup>1892</sup> BARRADO TIMÓN, D.: “Ordenación territorial y desarrollo turístico: Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías.”, *Estudios Turísticos*, núm. 149, 2001, pp. 3-22. El resultado según este autor es que se acabó convirtiendo simplemente en un método para bordear la legislación del suelo, sin crear un esquema que integrase ordenadamente las prescripciones verticales y horizontales.

<sup>1893</sup> ROMERO HERNÁNDEZ, F.: “Los conciertos urbanísticos atípicos” *Revista de Derecho Urbanístico RDU*, n.º 95, octubre-noviembre-diciembre, 1985, pp. 34 y ss.

<sup>1894</sup> Memoria MIT, 1962.

racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento”.

Para la declaración de los Centros de Interés Turístico se exigía una capacidad mínima de quinientas plazas de alojamientos turísticos, una extensión inferior a diez hectáreas y servicios adecuados a su capacidad de alojamiento. Como señalaba el párrafo 3º del artículo 2, dicha cualificación no podría atribuirse a áreas incluidas en los cascos urbanos, salvo en dos casos: a) Cuando por circunstancias topográficas o eográficas aparezcan claramente delimitadas; y b) Cuando se trate de conjuntos monumentales o sectores históricos, siendo preciso en este caso el informe favorable de la Dirección General de Bellas Artes.

BAYON MARINÉ,<sup>1895</sup> analizando el origen y evolución del concepto de zona turística en el Ordenamiento Jurídico español, destaca que durante la vigencia de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, siempre que lo justificaran razones especiales, podría otorgarse dicha calificación aunque no se dieran los requisitos exigidos. Como recoge el artículo 3 de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, las Zonas de Interés Turístico eran “aquellas porciones del territorio declaradas formalmente como tales, en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley, y cinco mil plazas como mínimo, sea necesario para el mejor aprovechamiento y desarrollo de recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura requieran una actuación coordinada de la Administración Pública en diversas esferas”.

Para la consecución de estos objetivos, la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional se basaba en dos instrumentos de ordenación: el Plan de Promoción Turística, centrado en los establecimientos a construir, equipamientos y servicios indispensables, y, una vez aprobado, el Plan de ordenación Urbana del Centro o Zona, con la misión de establecer las condiciones de urbanización que dieran soporte a la actividad turística

---

<sup>1895</sup> BAYÓN MARINÉ, F.: “La legislación turística”. *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*. BAYÓN MARINÉ, F.; MARCOS VALDUEZA, H.; VOGELER RUIZ, C.; GONZÁLEZ DE SOUZA, M.A., Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pp. 303-329.

programada. Como subrayan SANZ BOIZAREU y MORELL OCAÑA<sup>1896</sup> estos planes de ordenación eran urbanísticos y, además, de aplicación preferente sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

En esta época, en la regulación urbanística general, el uso turístico sigue sin identidad propia, siendo uno más de los tipos de usos residenciales que puede establecerse por parte de los distintos instrumentos de planeamiento municipales. Gracias a ello, proliferaron urbanizaciones turísticas ajenas al régimen de la Ley de 1963. El límite de esta iniciativa era el Suelo No Urbanizable o el Suelo Rústico, quedando excluidos los establecimientos turísticos de los usos admitidos en esa clase de suelo. A parte del fenómeno de urbanizaciones privadas, generalmente el turismo se concentraba en el Suelo Urbano y Urbanizable ya edificado, o bien se situaba en el litoral.

Como enfatiza ROMAN MARQUEZ<sup>1897</sup>, la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional constituye una auténtica ordenación urbanística encubierta de los núcleos turísticos, que englobaba los principales elementos definidores de ésta<sup>1898</sup> y un sistema de gestión instrumentalizado a través de promotores privados, a los que se premiaba con diversos beneficios de tipo fiscal, concesión de autorizaciones y licencias de edificación, uso privativo del dominio público, etc. Este modelo llega hasta finales de los ochenta, cuando finalmente los Planes Turísticos quedaron subordinados a los instrumentos de Planeamiento General, tal y como recogía el Anexo del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y ordenación Urbana de 1976. Para VILLAR ROJAS<sup>1899</sup>, perviven en la actualidad las razones de la

---

<sup>1896</sup> SANZ BOIXAREU, P.; MORELL OCAÑA, L.: “Los centros y zonas de interés turístico desde la perspectiva actual”, *Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, núm. 5, 1988, pp. 108 y ss.

<sup>1897</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “Los centros y zonas de interés turístico nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 266, 2011, pp. 91-146.

<sup>1898</sup> Mediante instrumentos de planificación que comprenden infraestructuras, servicios públicos, densidades de edificación, dotaciones comunes, zonas verdes, espacios libres, tipología constructiva, usos del suelo.

<sup>1899</sup> VILLAR ROJAS, F. J.: “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias”. *Actualidad Administrativa* Editorial: La Ley-Actualidad 2003 núm. 24, pp. 579-616.

ordenación territorial del turismo, puesto que el planeamiento urbanístico sólo servía al crecimiento turístico al asegurar infraestructuras y equipamientos mínimos.

La planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico se realizaba a través de dos instrumentos, que eran inmediatamente ejecutivos: El Plan de Promoción Turística<sup>1900</sup> y el Plan de Ordenación Urbana de los Centros y Zonas. Este último, el Plan de Ordenación Urbana, pese a su denominación idéntica al previsto en la Ley del suelo de 1956, no era el mismo instrumento, siendo independiente del planeamiento urbanístico.

Subraya IVARS BAIDAL<sup>1901</sup> el hecho de que la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional fuese criticada desde el punto de vista urbanístico, porque suponía una acción territorial desarrollada a través de políticas sectoriales que ignoraban cualquier clase de estrategia territorial global, como la preconizada por la Ley del Suelo de 1956, porque estaba inspirada en la captación de flujos más que en la ordenación territorial y no atendía a sus repercusiones espaciales y porque creaba nuevas figuras de planeamiento asimilables a la figura del Plan Parcial de la Ley del Suelo de 1956, que podía permitir la aprobación de urbanizaciones turísticas en suelo rústico.

En este sentido, como afirma LARUMBE BIURRUN<sup>1902</sup> la planificación turística realizada al amparo de la Ley 197/1963 de Centros y Zonas primaba sobre la urbanística, al menos hasta 1975. La cortoplacista Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico no respondió en su aplicación a una planificación meditada que previese con visión de futuro el asentamiento integral de la incipiente industria turística.

---

<sup>1900</sup> El Plan de Promoción Turística podía comprender sólo un Centro o bien toda la Zona en el caso de que exista. Plan que ha de contener una serie de medidas para la ordenación turística integral: a) Regulación de los alojamientos turísticos: su número, su categoría, sus plazas; b) Infraestructura e instalaciones básicas; c) Embellecimiento del entorno; d) Beneficios posibles. En este sentido, es de destacar también un régimen especial para concesiones, autorizaciones o licencias, dentro del territorio declarado como de interés turístico nacional: interviene en la tramitación y resolución expediente el Ministerio de Información y Turismo.

<sup>1901</sup> IVARS BAIDAL, J. A.: *Planificación turística de los espacios regionales... Op. cit.*, pp. 121 y ss.

<sup>1902</sup> LARUMBE BIURRUN, K.: "La figura del Plan Especial. Legislación sobre Centros Históricos," *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 67, 1978, pp. 47-102.

Para ROMAN MARQUEZ <sup>1903</sup> los doce años de vigencia de la Ley 197/1963 no conformaron un modelo racional y coherente de desarrollo urbanístico, principalmente debido a las exigencias a corto plazo que imponía el turismo. El sistema diseñado por la Ley 197/1963, potenciaba el turismo de “sol y playa”, olvidando las áreas de los cascos urbanos y las áreas rurales. <sup>1904</sup>

Si bien la declaración de una Zona conllevaba subvenciones, ayudas, créditos, desgravaciones, etc., esta no se veía correspondida con un control efectivo del proceso y de la ejecución posterior. En la planificación se otorgaba un papel estrella a los promotores de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico, quienes podían instar la declaración de las Zonas y Centros. <sup>1905</sup>

A su vez, establece un procedimiento de urgencia para la declaración de Centro de interés turístico nacional en “aquellas demarcaciones territoriales municipales en 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).

---

<sup>1903</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “Los centros y zonas de interés turístico nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm.266, 2011, pp. 91-146.

<sup>1904</sup> La falta de coordinación entre la expansión turística y los planificadores urbanísticos produjo un deterioro urbanístico y paisajístico ya que los Planes Generales Urbanísticos de esos años eran más la legitimación *a posteriori* de una realidad urbana ya existente.

<sup>1905</sup> El Gobierno por medio del Decreto 2842/1974, de 9 de agosto, de Medidas la Ordenación de la Oferta Turística, trata de hacer frente a un estado de cosas preocupante en el desarrollo turístico y de forma novedosa introduce, con ánimo corrector, consideraciones de tipo cualitativo (“acomodar la oferta turística en sus aspectos cualitativo, cuantitativo y territorial a las condiciones de la demanda actual y potencial”), de equilibrio entre el crecimiento en las construcciones e instalaciones turísticas y el de las infraestructuras del territorio, y de preservación del medio ambiente y los recursos naturales (artículo 1.2). A estos efectos, crea la figura de los territorios de preferente uso turístico, encomendando al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Información y Turismo, su declaración (artículo 3).



Para PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1906</sup> la declaración de “centro de interés turístico nacional”, - al igual que ocurrió con la declaración de los “territorios de preferente uso turístico”<sup>1907</sup> -, respondía a un intento de regulación y control previo administrativo de la oferta turística, con todo, se incentivaron nuevas figuras a su vez, como los complejos turísticos<sup>1908</sup>, que proliferaron degradando costas y espacios naturales.

Las Zonas nunca fueron técnicamente bien definidas, confundiéndose la promoción, entendida como publicidad, con creación de productos y su integración territorial. El resultado fue un escaso protagonismo de las Zonas frente a los Centros; no se llegó a aprobar finalmente ninguna, a pesar de que se avanzó notablemente en las de la Costa del Sol y la Costa Brava. Con todo, en 1975 ya se habían aprobado 78 Centros. Si bien para FERNÁNDEZ ALVAREZ<sup>1909</sup>, fue un intento de crear un modelo propio, diferente de la Ley del Suelo de 1956, con sus propios presupuestos conceptuales y técnicos, esta figura contó con detractores como TERAN<sup>1910</sup>, SERRANO GUIRADO<sup>1911</sup> y LARUMBE BIURRUN<sup>1912</sup> casi desde su promulgación, al considerar que la finalidad de esta ley era bordear el sistema de planificación territorial habitual para facilitar los procesos de desarrollo turístico. Estas iniciativas se beneficiaban de incentivos fiscales y de la transformación del suelo rústico en urbanizable a través de la redacción de un Plan de Ordenación Urbana; la contrapartida exigida a los promotores era garantizar una calidad del producto final muy por encima de lo habitual en aquellos años.

---

<sup>1906</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M.; MARTINEZ JIMENEZ, E.: *Derecho público del turismo*, op. cit. pp. 92 y ss.

<sup>1907</sup> El Decreto 1077/1977, de 28 de marzo declaró territorios de preferente uso turístico a 73 términos municipales y por tanto quedan sujetos a un régimen especial de protección, siendo todos ellos núcleos emblemáticos del turismo del “sol y playa”.

<sup>1908</sup> Se entenderá por tal “el territorio de preferente turístico o aquellas áreas del mismo que sujete el desarrollo y explotación de todas las instalaciones turísticas de base y complementarias, racionalmente equilibradas, a una dirección coordinada o unitaria”.

<sup>1909</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: “La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional”, *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, Ed. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1965, Vol II, pp. 211-255.

<sup>1910</sup> TERÁN, F.: *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1982, pp. 651 y ss.

<sup>1911</sup> SERRANO GUIRADO, E.: *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*, Secretaría General Técnica Ministerio Vivienda, Madrid, 1966, pp. 57-60.

<sup>1912</sup> LARUMBE BIURRUN, K.: “La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 57, 1978, pp. 47-102.

IVARS BAIDAL<sup>1913</sup> destaca que la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional fue abiertamente criticada desde el punto de vista urbanístico porque suponía una acción territorial desarrollada a través de políticas sectoriales que ignoraban cualquier clase de estrategia territorial global, -como la preconizada por la Ley del Suelo de 1956-, porque estaba inspirada en la captación de flujos más que en la ordenación territorial y no atendía a sus repercusiones espaciales y porque creaba nuevas figuras de planeamiento asimilables a la figura del Plan Parcial de la Ley del Suelo de 1956, que podía permitir la aprobación de urbanizaciones turísticas en suelo rústico.

BLANCO HERRANZ<sup>1914</sup> distingue dos etapas en la vigencia de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional: una primera, en la que sus instrumentos de planificación se imponían sobre la ordenación específicamente urbanística, - lo que eliminaba cualquier obstáculo para el desarrollo de las iniciativas privadas de carácter turístico; y una segunda etapa, a partir de reforma de la Ley del Suelo en 1975, en la que la ordenación urbanística vuelve a ser preferente.

El esquema de partida era un Plan de Ordenación Territorial y Urbana que cumpliría las funciones de plan director para un conjunto comarcal más o menos amplio, Zonas, definiendo además los Centros; con posterioridad el Plan de Ordenación Urbana de los Centros aseguraría la correcta dotación de infraestructuras y servicios de cada uno de los polos de desarrollo elegidos. Se creaba un tipo de plan de escala intermedia (plan de ordenación territorial y urbana) que en teoría conectaba la planificación turística y la territorial.<sup>1915</sup> La pretensión de un marco director general para el desarrollo territorial del turismo quedó reducida a una estructura para la ordenación interna de cada uno de los núcleos urbano-turísticos que optasen a la declaración de interés turístico nacional.<sup>1916</sup>

---

<sup>1913</sup> Véase IVARS BAIDAL, J.: *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, 2007.

<sup>1914</sup> BLANCO HERRANZ, F. J., “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1999, pp. 155 y ss.

<sup>1915</sup> Sin embargo, tanto la traslación a la propia ley, como su desarrollo posterior, se alejaron de este esquema: los Centros de promoción privada se desarrollaron sin la previa declaración de Zonas, rompiéndose el esquema de coordinación previsto.

<sup>1916</sup> No obstante, el desarrollo de zonas litorales en el Mar Menor ( Murcia ) y Peñíscola se debe a la aplicación dentro este modelo de planificación.

Entre 1964 y 1975, primeros años de aplicación de la ley se declararon 78 Centros de Interés Turístico Nacional, con una ocupación de suelo de más de 22.000 Ha para ofertar una capacidad de alojamiento de casi 890.000 plazas.<sup>1917</sup> Para RIPOLL<sup>1918</sup> a partir de 1975 oficialmente cesa la aprobación de centros, sin embargo, la ley estuvo vigente hasta 1991 y se siguieron creando por parte de la Administración Estatal los Centros de Son Xigala (1978) en el municipio de Palma, y Mondragó (1981) en Santanyí.

Según constatan GALIANA y BARRADO<sup>1919</sup> tras las transferencias de competencias en materia turística, se crearon, esta vez por parte de algunas Comunidades autónomas, Centros como Ciudad Patricia (1983) en Benidorm. La mayoría de Centros son de pequeños dimensiones, tanto por la superficie afectada como por el número de plazas previstas (menores de 150 ha y 10.000 plazas); sin embargo, hay grandes Centros de Interés Turístico de más de 700 ha y de más de 30.000 plazas.

En los primeros años se aprobaron los grandes Centros turísticos litorales, pasando en el último periodo a las urbanizaciones de segunda residencia.<sup>1920</sup> La mayoría son promociones localizadas en el litoral mediterráneo peninsular y en el atlántico meridional: Isla Canela y Playa de Matalascañas, en Huelva; Sotogrande, Guadacorte y La Alcadesa, en Cádiz; varias promociones en La Manga del Mar Menor, Murcia. Las promociones del litoral malagueño se sitúan en su sector occidental menos consolidado que se convertirá en el enclave emblemático de la Costa del Sol: Nueva Andalucía (con el Puerto de Banús) en Marbella, y Benahavís-Campanes.

---

<sup>1917</sup> La aprobación de los centros se produjo en esos primeros años de aplicación de la ley hasta 1968, ya que a principios de los setenta, hasta 1975 solo se aprobaron 4 centros, algunos de grandes dimensiones como La Alcadesa en Tarifa, y las estaciones invernales de Astún y Valcotos.

<sup>1918</sup> RIPOLL MARTÍNEZ, A.: “Els Centres d’Interés Turístic Nacional, el cas de Balears”, *Treballs de Geografia*, núm. 43, 1990, pp. 71-82.

<sup>1919</sup> BARRADO TIMÓN, D. A. , GALIANA MARTÍN, L.: “Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España”, *Investigaciones Geográficas*, vol.39, 2006, pp. 73-93.

<sup>1920</sup> Los Centros aprobados fueron decreciendo a lo largo de los años, debido a la progresiva disminución de su tamaño, en hectáreas ocupadas (de las 400-500 ha de los primeros años, a menos de 300 en los últimos), y en plazas previstas (de 15.000 plazas de media a unas 11.000 plazas).

El otro grupo de grandes Centros es el que integran las estaciones invernales de esquí: en la provincia de Huesca, Cerler (Benasque) y Astún (Jaca); en Segovia, La Pinilla (Cerezo de Arriba). En la declaración de estos Centros los dominios esquiabiles aumentaban su superficie del Centro, que no se reflejaba en un número de plazas de alojamiento.

El resto de los Centros aprobados representa diversos tipos de productos turístico: una estación balnearia litoral en el litoral atlántico norte, la de la famosa Isla de la Toja (O Grove, Pontevedra); turismo de interior en el Centro de Parauta, Málaga, en la Sierra de las Nieves; promociones de segunda residencia junto a las grandes ciudades como la denominada “Costa de Madrid” en San Martín de Valdeiglesias y operaciones en destinos consolidados en Baleares (Bahía Nova, en Artá).

Como afirma MELGOSA ARCOS <sup>1921</sup> la planificación pública del turismo en España se abordó en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, y en el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento.

Previamente se había aprobado el Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, por el que se establecían las medidas preliminares al Plan de Desarrollo, disponiendo el artículo 18 que “*el Ministerio de Información y Turismo, previo informe de los demás Departamentos interesados, propondrá al Gobierno un proyecto de Ley de Zonas Turísticas*”, en el Anteproyecto del Plan Nacional de Turismo de 1952, en el Plan Nacional de Turismo de 1953, y en un Proyecto de Ley de Zonas elaborado por el Ministerio de Información y Turismo en 1955.<sup>1922</sup>

Por Decreto 2842/1974, de 9 de agosto, de Medidas de la Ordenación de la Oferta Turística se crea la figura de los “territorios de preferente uso turístico”, y un procedimiento de urgencia para la declaración de “centro de interés turístico nacional”. Posteriormente, la Disposición Final Tercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo

---

<sup>1921</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Ordenación y planificación turística territorial en Castilla y León”, *Derecho urbanístico de Castilla y León* Ed. El Consultor de los Ayuntamientos- La Ley Grupo Wolters Kluwer, 3ª Edición, 2009, págs. 1651- 1677.

<sup>1922</sup> Véase FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: “*Curso de Derecho Administrativo Turístico*”. Tomo III. Editora Nacional. Madrid, 1976.

y Ordenación Urbana, estableció un plazo de un año para la aprobación del texto refundido de la normativa reguladora de los Centros y Zonas de Interés Turístico, plazo que fue ampliado en seis meses por el Real Decreto Ley 5/1976, de 20 de mayo. Sin embargo, transcurrió dicho plazo sin haberse realizado refundición alguna, por lo que mediante el Decreto 1346/1976, de 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana declaró aún vigente la Ley de 1963, en aquello en lo que no se opusiera a dicho Decreto 1346/76.<sup>1923</sup>

En esos veinticuatro años de vigencia se llevaron a cabo varios Planes en distintas etapas, y además se incluyeron algunos aspectos de ordenación territorial en los Planes de Desarrollo Económico y Social en los Períodos 1964-67 y 1968-71.

PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1924</sup> incide en las disfunciones del sistema diseñado por la Ley 197/1963, quedando patente la prioridad del turismo de “sol y playa” al excluirse las áreas de los cascos urbanos y las áreas rurales. Para este autor, los Planes Generales Urbanísticos elaborados en esa época demostraron que, en su mayor parte, su objetivo fue más el de legitimar a posteriori una realidad urbana existente que el de anticipación y dirección del futuro crecimiento urbano.

La declaración de Zona conllevaba una serie de efectos como subvenciones, ayudas, créditos y desgravaciones sin un control efectivo del proceso y ejecución posterior. El papel fundamental en la planificación lo tenían las denominadas “personas interesadas”, es decir, los promotores de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico, quienes podían instar la declaración de las Zonas o Centros.

Llegada la etapa constitucional, y con ello el nuevo marco competencial en el que las CCAA asumen competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, ordenación del

---

<sup>1923</sup> En numerosas ocasiones el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el régimen jurídico de los Centros y Zonas de Interés Turístico, destacando las más recientes la STS de 22 de mayo de 1989, STS de 21 de marzo de 1990, STS de 22 de mayo de 1990, STS de 2 de julio de 1991, STS de 3 de junio de 1992, STS de 17 de junio de 1992, STS de 27 de julio de 1994, STS de 12 de abril de 1996, STS de 29 de junio de 1998.

<sup>1924</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., “*Derecho público del turismo*”, op. cit. pág. 91.

turismo; no tenía mucho sentido mantener vigente esta norma, y por ello fue derogada expresamente por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre.<sup>1925</sup> Con relación al dominio público marítimo-terrestre, previamente, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ya había derogado algunos artículos relativos a efectos y beneficios de la declaración de interés turístico.

Como señalan COSTA PÉREZ y JIMENEZ PAZ<sup>1926</sup>, en el período 1977-1982 la Secretaría de Estado de Turismo, de forma independiente a la planificación de estos Centros y Zonas de Interés Turístico, convocó concurso público para la realización como asistencias técnicas de una nueva tipología Planes turísticos: los Planes de aprovechamiento de los recursos turísticos<sup>1927</sup>, y los Planes de ordenación de la oferta turística de los municipios costeros.<sup>1928</sup> Y, coincidiendo con la transferencia de competencias turísticas a las Comunidades Autónomas, a partir del año 1982, la Secretaría General de Turismo, también puso en marcha otros planes, como el PLAN FUTURES.

## **II.1.2. LA REVALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN EL DENOMINADO TURISMO DE INTERIOR.**

BLANCO HERRAINZ considera que la planificación es una técnica de actuación de los poderes públicos una proyección de las exigencias de un Estado social y democrático de Derecho<sup>1929</sup>. TUDELA ARANDA<sup>1930</sup>, por su parte, con relación a la ordenación de los recursos turísticos, incide en la necesidad de una planificación integral y no meramente económica.

---

<sup>1925</sup> Ley 28/1991, de 5 de diciembre (BOE de 6 de diciembre de 1991)

<sup>1926</sup> COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J.L. “*Turismo y urbanismo*” en “*50 años del turismo español*”. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pág. 479.

<sup>1927</sup> *Planes de aprovechamiento de los recursos turísticos*, que correspondieron a las provincias siguientes: Logroño, Guadalajara, Cáceres, Zamora y Orense (1977); Navarra, Teruel, Ciudad Real, Jaén, Lugo y Burgos (1978); Soria y Badajoz (1979).

<sup>1928</sup> *Planes de ordenación de la oferta turística de los municipios costeros*: Almería, Huelva, Gerona, Mallorca y Alicante (1977); Murcia, Cádiz, Tarragona, Castellón, Menorca, Ibiza, Granada Málaga, Pontevedra y Santander (1978); Barcelona, Valencia, La Coruña y Oviedo (1979).

<sup>1929</sup> BLANCO HERRÁIZ, J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1999, pp. 160 y ss.

<sup>1930</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio”, D. BLANQUER CRIADO (Dir.) *Ordenación y gestión...*, ob. cit., pp. 592 y ss.

En las Comunidades Autónomas del interior, debido a su localización en el interior peninsular, la implantación territorial del turismo ha sido más limitada que en las Comunidades litorales. Como subraya IVARS BAIADAL<sup>1931</sup>, además de los factores territoriales, socioeconómicos, culturales y políticos que inciden en los procesos de desarrollo turístico, se ha de destacar los heterogéneos recursos turísticos de base sobre los que se estructura la actividad turística en cada Comunidad Autónoma.

Así se demuestra en la planificación turística regional en las Comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja, y con mayor detalle en las Comunidades de Castilla y León y Extremadura.

Y es que la potenciación y consolidación de la Comunidad de Castilla-La Mancha como uno de los principales *destinos turísticos de interior* ya figuraba entre los fines de la Ley 8/1999 de Ordenación del Turismo en esta Comunidad Autónoma; y el objetivo de fomentar una imagen de calidad de Castilla y León como *destino turístico de interior* se contemplaba en los Programas de Promoción y Difusión de la derogada Ley 10/1997 de Turismo de Castilla y León.

#### **II.1.2.1. LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LAS DENOMINACIONES GEOGRÁFICO-TURÍSTICAS.**

Se considera zona turística la parte de un territorio, normalmente de carácter supramunicipal, caracterizado o bien por una gran concentración de actividades turísticas, o bien por ser el turismo la actividad económica preferente, donde se ofertan diversos productos turísticos, integrando diferentes recursos turísticos.

---

<sup>1931</sup> IVARS BAIADAL, J.A.: *La planificación turística de los espacios regionales en España. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante. Tesis doctoral*, Ed. Universitat d'Alacant. 2001, pp. 632 y ss.

En estas zonas se integran infraestructuras físicas y estructuras empresariales de transporte, alojamiento, restauración, agencias de viaje y operadores turísticos, atractivos turísticos primarios y complementarios, infraestructuras urbanas y tecnológicas, equipamientos, etc., asentados en un territorio “turísticamente atractivo”, “movidos” por unos recursos turísticos determinados, gozando de un marco institucional adecuado para el desarrollo de sus actividades.

Las zonas turísticas surgen tras la evolución de la oferta de los destinos turísticos, o de la creación de varios recursos turísticos en un mismo entorno geográfico, lo que facilita a su vez la creación de una marca o imagen propia y su identificación en el mercado. Dicha evolución puede ser consecuencia de una tendencia a la creación de redes entre las empresas, ampliando la oferta turística al diversificar actividades y combatir así la estacionalidad.

Según ESTEVE SECALL<sup>1932</sup> la variable fundamental en la identificación de la zona turística es la capacidad de alojamiento del territorio de que se trate, es decir, el número de plazas, y el grado de concentración espacial. La concentración geográfica de plazas de alojamiento turístico posibilita la oferta de los paquetes turísticos, “producto turístico” por excelencia.

Tradicionalmente se ha zonificado el territorio en atención a las peculiares características de un territorio, tales como el clima, tradiciones, costumbres, comunicaciones, o en función de la oferta turística y la unidad de destino turístico y a sus efectos turísticos. Así procedió el Patronato Nacional de Turismo<sup>1933</sup> cuando realizó la división del territorio en zonas, como unidad de actuación más amplia que la provincia. Según PÉREZ MORENO<sup>1934</sup> precisamente

---

<sup>1932</sup> ESTEVE SECALL, R.: “Algunas reflexiones sobre la localización de la actividad turística en el espacio”. *Revista de estudios regionales*, 1979, núm. 3, pp. 241-251.

<sup>1933</sup> El precedente se encuentra en la organización interna del Patronato Nacional de Turismo, dividido en cinco Subdelegaciones Regionales: 1. Central, (Burgos, Logroño, Soria, Valladolid, Palencia, Segovia, Avila, León, Zamora, Salamanca, Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Cáceres y Badajoz) 2. Cantábrica, (Navarra, Guipúzcoa, Alava, Vizcaya, Santander, Asturias, La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra) 3. Aragón, Cataluña y Baleares, (las ocho provincias pertenecientes a dichas regiones) 4. Levante, ( Castellón, valencia, Alicante, Albacete, Murcia). 5. Andalucía, Canarias y Protectorado Español en Marruecos.

<sup>1934</sup> PÉREZ MORENO, A.: “La regionalización del turismo”, Dir.MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.; VILLAR PALASÍ, J. L. *Aspectos jurídico administrativos del turismo*.



esa división de 1928 ha sido el precedente de distribución regional de los servicios turísticos posteriores.

GUAITA MARTORELL<sup>1935</sup> considera que esta aparición de órganos turísticos desconcentrados y periféricos dio lugar a una incipiente y luego abortada regionalización del turismo. Y es que una vez suprimido el Patronato Nacional de turismo, esta división dejó de aplicarse. Sin embargo, esta división se mantuvo en relación con la conservación del Patrimonio Nacional, de forma que el artículo 37 del Decreto de 16 de abril de 1936, Reglamento para la aplicación de la Ley de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, distinguía seis zonas para su vigilancia, conservación y la consolidación de los monumentos, existiendo al frente de cada una de ellas un arquitecto ayudante, a las órdenes de la Dirección General de Bellas Artes y de la Junta Superior del Tesoro Artístico<sup>1936</sup>.

La exaltación de las características nacionales fue uno de los recursos de la propaganda de los valores turísticos. Se utilizaba como reclamo publicitario un nombre con representativo, dentro

---

*Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Sevilla en 1966.* 1970, pp. 55-62.

<sup>1935</sup> GUAITA MARTORELL, A.: "Organización administrativa del turismo en España", *Revista Termis*, núm. 24, 1968, pp. 44 y ss.

<sup>1936</sup> En plena guerra, por Decreto de 22 de abril de 1938 se creó el Servicio de defensa del Patrimonio Artístico Nacional, del que dependían una Comisaría Central y siete comisarios de zona (1. Central, con sede en León, 2. Cantábrica, con central en San Sebastián, 3. Central Primera, con sede en Sigüenza, 4. Central segunda, con sede en Toledo, 5. Levante, con sede en Granada, además de otros dos de localización eventual). Por Orden de 8 de marzo de 1940 del Ministerio de Educación Nacional se determinó la existencia de siete nuevas zonas: 1. con sede en León, comprensiva de las provincias de León, Zamora, Oviedo, La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra. 2ª Sede en Valladolid: Valladolid, Burgos, Santander, Palencia, Soria, Segovia, Avila, y Salamanca, 3ª Zaragoza: Zaragoza, Huesca, Teruel, Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya, Alava y Logroño. 4º Con sede en Barcelona, Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona, Castellón, Valencia, Alicante, Baleares. 5º con sede en Madrid: Madrid, Toledo, Guadalajara, Cuenca, Albacete, Ciudad Real y Cáceres. 6º Con sede en Sevilla: Sevilla, Córdoba, Badajoz, Huelva, Cádiz, Tenerife, Las Palmas, y Colonias Españolas en Africa. 7º con sede en Granada: Granada, Málaga, Almería, Jaén, Murcia, y plazas de soberanía y Norte de Africa. Finalmente, mediante decreto 278/1960, de 18 de febrero, se reorganizó a los mismos fines el Servicio de defensa del Patrimonio Artístico Nacional, ampliándose el número de zonas a 10: 1º Asturias, León, Valladolid y Salamanca. 2º Santander, Burgos, Palencia, Logroño y Soria. 3º valencia, Castellón, Alicante, Murcia y Baleares. 4º Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. 5º Cáceres, Badajoz, Ciudad Real y Albacete. 6º Sevilla, Córdoba, Cádiz, Huelva y Canarias. 7º Granada, Almería, Jaén, Málaga y Plazas de soberanía en Africa. Zona 8º La Coruña, Lugo, Pontevedra, Orense, Zamora. Zona 9ª Zaragoza, Teruel, Huesca, Navarra y Vascongadas, y Zona 10º Madrid, Toledo, Avila, Segovia, Guadalajara y Cuenca.

de la campaña específica que se realizase. Para ello, por Decreto de 2 de marzo de 1964, se creó el Registro de Denominaciones Geoturísticas.<sup>1937</sup>

Por otro lado, se constataba la existencia de edificaciones de baja calidad y de anárquica espontaneidad, generadas por el rápido crecimiento de las corrientes turísticas de la Costa del Sol, lejos de la deseable ordenación urbanística. Para afrontar esta problemática se promulgó el Decreto de 7 marzo 1968, creándose una Comisión especial de los Ministerios de la Vivienda, Información y Turismo, Obras Públicas, Agricultura y Gobernación (artículo 1.º).<sup>1938</sup>

Además, mediante Orden de 3 de marzo de 1970, de creación de los premios regionales y nacionales de turismo para edificaciones de finalidad turística, se dividió el país en 11 zonas de carácter arquitectónico ambiental.<sup>1939</sup> Pero es en la Orden de 9 de marzo de 1971 donde se zonificó formalmente el territorio a efectos de planificación y proyección de la actuación administrativa en los problemas relacionados con la materia turística.<sup>1940</sup>

Previamente al dictado de dicha Orden, se había elaborado un Informe sobre determinación de zonas y rutas turísticas, en el Ministerio de Información y Turismo, a fecha de 19 de febrero de

---

<sup>1937</sup> En el Preámbulo del Decreto 2 de marzo de 1964 se afirmaba que el valor propagandístico y descriptivo de determinadas denominaciones geográfico-turísticas *exige su delimitación territorial* para evitar que puedan darse idénticos nombres a sectores diferentes, con perjuicio de la información; por ello y al amparo del artículo 2º de la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística, procede crear un Registro en el cual se inscriban aquellas denominaciones independientes y diferentes de la propia geografía y puramente comercial, que se emplee específicamente en los diversos medios de propaganda turística.

<sup>1938</sup> Formaban parte de ella los directores generales afectados por el problema y autoridades malagueñas y otra personas especializadas o muy vinculadas al proyecto (artículos 2.y 3).Su competencias consistían en formular el planteamiento urbanístico, el programa de obras y de actuación y el estudio económico-financiero para la ordenación y desarrollo de la Costa del Sol (artículo 1.º).

<sup>1939</sup> 1. Galaico- Astur- Cantabria, que comprende Galicia, Asturias y Santander. 2. Vasco- Navarra. 3. Ibero- Aragonesa, comprendiendo Aragón, Logroño y Soria. 4. Catalana. 5. Castellano- Leonesa, comprensiva de León y Castilla la Vieja, a excepción de Santander, Logroño y Soria. 6. Extremeña. 7. Central, comprendiendo Castilla la Nueva más Albacete. 8. Levantina, comprendiendo Valencia, Alicante, Castellón y Murcia.9. Andaluza. 10. Balear. 11. Islas Canarias.

<sup>1940</sup> En el Preámbulo de dicha Orden de 1971, se justificó esta medida en base a la conveniencia de planificar la acción turística según unas líneas generales de coordinación y administración de sus recursos de base, tomando en consideración tanto la indudable existencia de problemas comunes que afectan a determinadas áreas territoriales, como el estudio de los que plantea una racional distribución de la gran corriente turística que afluye a nuestro país, adecuando las exigencias de la demanda a las variadas características de la nación.

1971, en el que se indicaba que la división en zonas incorporaba un criterio funcional a la ordenación del territorio, destacándose como ideas fundamentales de dicha división las de comunicación, en cuanto medio de conexión del desarrollo con el espacio, la de aprovechamiento óptimo de los recursos de la zona y la de que sus mejores repercutan en todo el territorio de la zona. Lo que en fin de cuentas supone una acción coordinada sobre el espacio de la zona con un claro sentido integrador de todos sus elementos, con vistas a un desarrollo turístico de la misma que al propio tiempo la potencie en los demás aspectos y beneficie antes que a sus habitantes.

Sin duda, una de las más importantes normas sobre turismo ha sido el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, sobre Medidas de Ordenación de la Oferta Turística. Sin embargo, como señala TUDELA ARANDA<sup>1941</sup>, este texto no ofrecía definición alguna de oferta turística, conteniendo preceptos relativos a aspectos territoriales, competenciales y empresariales de la actividad turística.

Bajo otros supuestos se había promulgado anteriormente el Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, sobre Requisitos Mínimos de Infraestructura turística, al facultarse en el mismo al Ministerio de Información y Turismo para declarar “zonas de infraestructura insuficiente a aquellas áreas, localidades o términos que por insuficiencia de su infraestructura no permitan un aumento de su capacidad de alojamiento”. FERNÁNDEZ ALVAREZ<sup>1942</sup> analizando estos dos preceptos que hacen referencia a realidades distintas y deben ser diferenciados en una adecuada ordenación jurídica del turismo.

Las zonas turísticas de actuación preferente y su reverso, las zonas turísticas saturadas son otras técnicas que han sido contempladas en las leyes turísticas autonómicas turísticas, por lo que también inciden sobre la ordenación territorial de los recursos y actividades turísticas.

---

<sup>1941</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación.” *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 45.(I), pp. p. 291-350.

<sup>1942</sup> FERNÁNDEZ ALVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*. Vol II. Parte General. Cap XXV. Ed. Mundo Científico. Madrid 1974.

PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1943</sup> observa cómo el legislador autonómico turístico recurre a la técnica de la zonificación, en algunos casos en conexión con la planificación territorial de ámbito general, y en otros con el carácter de instrumento autónomo para un ámbito territorial específico, con previsión o no de una planificación del mismo. En todo caso, este autor señala dos supuestos opuestos, por un lado, las “zonas turísticas saturadas”, es decir, aquellas zonas en las que no es conveniente su desarrollo turístico, y por otro, lo que algunas Comunidades Autónomas han venido a llamar “zonas turísticas preferentes”, indicadas por su potencialidad turística para nuevos procesos turísticos. Esta denominación no es novedosa, puesto que se encuentra ya en el Decreto 1077/1977 de 28 de marzo, por el que se declara a determinados municipios “territorios de preferente uso turístico”, así como la Orden de 13 de junio de 1980 de declaración de “territorios de preferente uso turístico”.

### **II.1.2.2. PLANES AUTONOMICOS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO PARA LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

En la actualidad, las Comunidades Autónomas en virtud de su propia política turística, atienden al diseño de unos planes que no son puramente normativos, sino que vienen a ser herramientas complementarias de los instrumentos estrictamente jurídicos de ordenación. Según PEREZ FERNANDEZ<sup>1944</sup>, se pueden agrupar según la finalidad perseguida, y de esta forma los ha clasificado en diferentes grupos. En general, se encuentran Planes que tienen por objeto la reglamentación de la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones necesarias para el sector turístico<sup>1945</sup>.

---

<sup>1943</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: “La ordenación territorial del turismo”, *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson, 2004, pp. 100-104.

<sup>1944</sup> Véase PÉREZ FERNANDEZ, J. M., MARTINEZ JIMENEZ, E., PEDREIRA MENÉNDEZ, J.: *Derecho Público de Turismo*, Aranzadi Editorial, 2004.

<sup>1945</sup> Como el Plan regional de Infraestructuras Turísticas de Canarias, regulado en el art. 5 de la Ley 7/1995 de las Islas Canarias, o los planes y proyectos sectoriales de infraestructura turística del art. 12 de la derogada Ley gallega 9/1997, o los Planes regionales de Infraestructuras Turísticas previstos por el legislador en el art. 5 de la derogada Ley murciana 11/1997.

Para HERRAIZ SERRANO<sup>1946</sup> se trata de Planes indicativos, que establecen pautas para evitar la degradación y destrucción del medio natural, mediante la restauración de zonas en función a las circunstancias del interés histórico-artístico o monumental y natural, siendo un estímulo para la demanda turística. En este grupo esta autora sitúa los Planes de Calidad<sup>1947</sup> que pretenden la modernización de establecimientos, actividades/ empresas o destinos turísticos.

Por otro lado, existen instrumentos que permiten al gestor turístico, - público o privado-, un mejor conocimiento de la realidad de su Comunidad Autónoma a los efectos de proyectar sus actuaciones, para lo que se realizan Inventarios de Recursos Turísticos<sup>1948</sup> o estadísticas de flujos y servicios relacionados con el turismo.

En las leyes autonómicas de ordenación del turismo se prevén planes sin valor normativo referidos a la promoción y comercialización turística en general, así como a determinados destinos, productos o del turismo temático. De esta forma, se denominan *líneas de ayuda* en el art. 62.1 de la Ley asturiana 7/2001<sup>1949</sup> y se contempla la previsión de una serie de *medidas o acciones* en el art. 41 de la ley Foral 7/2003.<sup>1950</sup>

---

<sup>1946</sup> HERRAIZ SERRANO, O.: “La ordenación territorial del turismo. La planificación turística”, *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, Dir. TUDELA ARANDA, José , Ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp. 307-354.

<sup>1947</sup> Planes de Calidad regulados en art. 44 de la Ley Foral de Turismo de Navarra y en art. 26.1 de la Ley riojana de Turismo . En los arts. 55 y ss de la Ley General Turística de las Islas Baleares se refieren a la oferta turística como objeto de los principios de calidad. En la Comunidad Balear se impone a todos los establecimientos, actividades y empresas sometidos a autorización turística la obligación de superar el plan de modernización permanente que la Administración establezca, siendo requisito imprescindible el seguimiento, la supervisión y el control de la prestación de los servicios.

<sup>1948</sup> El art. 10 de la Ley catalana de Turismo alude a la declaración al hacer inventario, de una manifestación, una actividad, un establecimiento o un servicio como recurso turístico de interés local o como recurso turístico potencial la posibilidad de acceder a las medidas de promoción y protección preferentes que se establezcan en cada caso.

<sup>1949</sup> Art. 62.1 de la Ley asturiana 7/2001 “La Administración turística competente podrá establecer líneas de ayuda y otorgar subvenciones a empresas turísticas, Administración local y a otras entidades y asociaciones como medidas para estimular la realización de las acciones fijadas en los planes y programas de promoción y fomento del turismo”.

<sup>1950</sup> Artículo 41. La promoción turística “1. En materia de promoción turística, la Administración de la Comunidad Foral adoptará las medidas adecuadas para potenciar y promocionar la imagen de Navarra como destino turístico.2. En el marco de la colaboración pública y privada, y sin perjuicio de las competencias del Estado, sus actuaciones comprenderán: a) El diseño y ejecución de programas y campañas de promoción turística de Navarra. b) La edición de publicaciones turísticas de información y promoción de Navarra. c) El desarrollo de planes y programas de promoción orientados al turismo

En otros casos, la figura del Plan se refiere a la actividad administrativa de inspección, como los denominados *Planes de Inspección Programada* en Andalucía<sup>1951</sup>, dónde se recurre a la programación para la realización de labores de inspección, a fin de asegurar la vigilancia del cumplimiento de la normativa turística y, en caso necesario, a facilitar el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la Administración.

En el Título Quinto de la derogada Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón, dedicado a la promoción y fomento del turismo, se establecían varios Planes de carácter estratégico o económico, facultando el derogado artículo 62 a) “al Departamento responsable del Gobierno de Aragón para potenciar y elevar la imagen de la Comunidad Autónoma mediante la elaboración y desarrollo de planes y programas especiales de promoción orientados a sectores y destinos determinados”.<sup>1952</sup> En el actual artículo 66 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, de igual forma, se prevén una serie de medidas de promoción, entre las que se encuentra la elaboración de los denominados Planes y Programas Especiales de Promoción.<sup>1953</sup>

---

temático, determinados productos o destinos turísticos. d) El impulso de acciones orientadas a potenciar y estimular marcas y clubes de calidad. e) El desarrollo de sistemas eficaces de información turística.

<sup>1951</sup> La Comunidad Autónoma andaluza, regulaba expresamente los Planes de Inspección Programada en el art. 55 de su Ley de Turismo.

<sup>1952</sup> Con relación a los Planes de carácter Estratégico, la derogada Ley de Turismo de Aragón trascendió de la aplicación de los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística, desarrollados y ejecutados en el marco de los Planes estatales de Competitividad y Calidad del Turismo Español, mediante estas figuras de planificación estratégica del turismo en los municipios y comarcas. Esta Comunidad Autónoma, establecía en su artículo 13.1 b) la elaboración y aprobación por parte de estas entidades locales de un Plan de Dinamización Turística para su territorio, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma. En el actual Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón se omite toda referencia a Planes de Excelencia y de Dinamización Turística.

<sup>1953</sup> En su artículo 66, se autoriza al Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo, para potenciar y promover la imagen de la Comunidad Autónoma, podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas: a) La elaboración y desarrollo de planes y programas especiales de promoción orientados a sectores y destinos determinados. b) El diseño y ejecución de campañas de promoción de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma. c) La coordinación y gestión de la información turística institucional. d) La participación en ferias y certámenes, tanto en el ámbito nacional como internacional. e) La edición de publicaciones orientadas a la difusión y comercialización del turismo de Aragón. f) El patrocinio a las iniciativas de promoción y comercialización de interés general para el sector turístico aragonés. g) Cualquier otra actividad relacionada con la promoción turística de Aragón que se considere de interés.

## II.2. LOS PLANES DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

Las Comunidades Autónomas han adoptado diferentes vías para planificar el sector turístico. Como señala RAZQUIN LIZARRAGA<sup>1954</sup>, algunas Comunidades Autónomas han ordenando el sector directamente desde instrumentos de ordenación del territorio, y otras han preferido crear nuevos instrumentos de planificación estratégica y económica.<sup>1955</sup>

Las Comunidades autónomas realizan la ordenación de los recursos turísticos mediante algún instrumento de ordenación territorial, de forma que se aprecian casos de coordinación, subordinación o conexión con los instrumentos generales de ordenación del territorio, y en la actualidad, de forma creciente, algunas Comunidades autónomas prevén incluso instrumentos estratégicos de ordenación del turismo, como el caso de Navarra.

Según CORCHERO<sup>1956</sup>, la mayoría de las Leyes de Turismo autonómicas no delimitan los objetivos y fines del planeamiento turístico regional. La mayoría de las Leyes Generales de Ordenación de los Recursos Turísticos de las Comunidades autónomas incorporan instrumentos de planificación turística aplicables a su territorio, tales como Planes Regionales de infraestructuras, Planes Sectoriales de materias turísticas, Planes Insulares de Ordenación Territorial (PIOT), Planes Turísticos de Zonas o Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada.

---

<sup>1954</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 111-145.

<sup>1955</sup> Como excepción, cita a la Comunidad Autónoma de Castilla y León., comunidad dónde la Junta de Castilla y León aprobará, de conformidad con el Plan de Desarrollo Regional, un Plan de Turismo de Castilla y León de acuerdo con los objetivos contenidos en el Artículo 37.1 de la Ley castellano-leonesa. “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.”

<sup>1956</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”. *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 2, junio 2009, pp. 49-88.

En todas las Comunidades Autónomas con un modelo de ordenación de los recursos turísticos integrado en la planificación territorial, e incluso en las CCAA que no establecen mecanismos de conexión entre ambas planificaciones, la planificación ecológica y cultural prevalece sobre el resto de instrumentos de planificación territorial, primando la protección de los recursos naturales.

Los Planes Turísticos Regionales generalmente definen el modelo y estrategia de desarrollo turístico y la ordenación y fomento de los recursos turísticos. Según BLANCO HERRAIZ<sup>1957</sup> 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

Las Comunidades autónomas contemplan en su legislación general de turismo, su competencia para la elaboración de los instrumentos de planificación turística sectorial. Excepcionalmente, en la Comunidad Autónoma de Asturias, se opta por su elaboración por la Consejería de Ordenación del Territorio, si bien en un principio, el criterio era el de la elaboración por el departamento sectorial.

El Principado de Asturias prevé como instrumento sectorial, las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos, de carácter normativo, integradas en el grupo de los instrumentos de planificación territorial del art. 5 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, sobre coordinación y ordenación territorial de Asturias. En el art. 15.2 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de esta Comunidad, establece que corresponde a la Consejería competente en materia de turismo la iniciativa y redacción de las directrices sectoriales turísticas de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de Asturias.

Sin embargo, la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, posterior a la Ley de Turismo, modifica a esta Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de

---

<sup>1957</sup> BLANCO HERRAIZ, F.J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, J. TUDELA ARANDA, 1999, pp.168.



Asturias en este aspecto, estableciendo en su Disposición Adicional Primera una nueva redacción a su artículo 19. Este artículo, que pasa a ser el artículo 20 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, dispone que la iniciativa para la formulación de las Directrices regionales, subregionales y sectoriales, corresponde ahora al Consejo de Gobierno, que encargará su elaboración a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, dando, en su caso, participación a las consejerías afectadas.<sup>1958</sup>

En el caso de Aragón, ocurre lo contrario. En la Comunidad Autónoma de Aragón, las Directrices Especiales de Ordenación de los Recursos Turísticos de Aragón, reconocidas por el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón, son el mecanismo de ordenación turística del territorio de la Comunidad. Estas Directrices Especiales de Ordenación de los Recursos Turísticos de Aragón se dictan de conformidad con el art. 22 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. A diferencia de Asturias, la competencia para formular las Directrices es del Departamento de Turismo, si esta Comunidad se trata de configurar un sistema jerárquico y coherente de planificación territorial sectorial, como se deduce del estudio del mismo, la competencia para elaborar este instrumento incorpora al esquema aragonés un importante matiz de sectorialización, si bien se da una participación destacada a la administración competente en materia de ordenación del territorio.

Dicha regulación se inspira en el artículo 48.1 de la Ley vasca al señalar que: “la ordenación de los recursos turísticos de Euskadi se realizará por medio de un Plan Territorial Sectorial. Este plan definirá el modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma y ordenará el fenómeno de la segunda residencia turística o vacacional, con arreglo al modelo definido por los instrumentos de ordenación territorial establecidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco”.

Algunas Leyes autonómicas exigen entre las determinaciones del Plan la concreción de los objetivos y prioridades, así como los programas de acción e instrumentos de ejecución. En este

---

<sup>1958</sup> Según la Exposición de motivos de la Ley urbanística se ha optado por este sistema en aras a la simplificación del esquema de planificación territorial.

sentido las Leyes andaluza y madrileña.<sup>1959</sup> La Ley de Turismo de Castilla y León no solo se limitaba a exigir la necesidad de establecer tales programas e instrumentos, sino que enumera los que considera necesarios.

### **II.2.1. EL CASO ASTURIANO: LAS DIRECTRICES SECTORIALES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

En el Título II de la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo de Asturias, dedicado a la ordenación territorial de los recursos turísticos

En el artículo 11 de la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo de Asturias se dispone la ordenación turística en la franja costera, de forma que la franja costera y en particular las playas, en cuanto recurso turístico básico del Principado de Asturias, serán objeto de especial protección. A estos efectos, las actividades e instalaciones turísticas se desarrollarán y ejecutarán con respeto a las previsiones de la legislación de costas y de la normativa e instrumentos de ordenación del territorio y medioambiente.

En el artículo 12.2 de la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo de Asturias se regula la protección del paisaje. Se prevé la adopción de las determinaciones y medidas pertinentes, tanto en las Directrices Sectoriales de ordenación de los recursos turísticos e instrumentos que las desarrollen, como en los correspondientes instrumentos de planeamiento y de ordenación medio ambiental.

En el Capítulo II de la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo de Asturias, se contemplan los Instrumentos de ordenación territorial de los recursos turísticos. En concreto, en el artículo 15 se regulan las Directrices Sectoriales de ordenación de los recursos turísticos,

---

<sup>1959</sup> Artículo 38. Plan regional “El Gobierno de la Comunidad de Madrid, a iniciativa de la Consejería competente en materia de turismo, aprobará un plan regional integral mediante el cual se definan los criterios y objetivos generales relativos al sector turístico y se establezcan los instrumentos para su ejecución.”

siendo el ámbito territorial de aplicación de estas Directrices Sectoriales la totalidad del territorio del Principado de Asturias. La ordenación de los recursos turísticos del principado de Asturias se realizará por medio de unas Directrices Sectoriales, con arreglo al modelo establecido para los instrumentos de ordenación territorial en la legislación del Principado de Asturias sobre coordinación y ordenación territorial.

En el Artículo 16 se contienen los Objetivos de las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos, estableciendo las medidas necesarias para lograr una ordenación racional y equilibrada de los recursos turísticos teniendo en cuenta tales objetivos: En el caso de la Letra h) sufrió una modificación en virtud de la Ley 10/2010, de 17 de diciembre.

El contenido de las Directrices Sectoriales de ordenación de los recursos turísticos se regula en el Artículo 17.

En el Artículo 18 se contemplan los Instrumentos de desarrollo de las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos. Sin perjuicio de las medidas de fomento y desarrollo previstas en el capítulo III del título V de la Ley, las Directrices Sectoriales de ordenación de los recursos turísticos se podrán desarrollar, además de por el Planeamiento General, mediante Planes Específicos encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento de los recursos turísticos, elaborados por la Consejería competente en materia de turismo con la participación de los entes locales.

2. Los Planes de Desarrollo de las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos serán los previstos expresamente en las mismas y podrán ser tanto de carácter territorial como de carácter subsectorial.

Artículo 61. El desarrollo turístico 4. Son actuaciones integrales locales aquellas acciones que, limitadas a un término municipal y en el marco de la cooperación pública y privada, encauzan, recuperan y desarrollan recursos turísticos.

## **II.2.2.EL SISTEMA DE PLANIFICACION ESTABLECIDO POR LA LEY VASCA Y SEGUIDO POR LA LEY DE NAVARRA.**

La regulación de los recursos turísticos engloba, tanto su planificación como su fomento y promoción. Según CORCHERO<sup>1960</sup>, la regulación de los recursos turísticos se desarrolla en un triple ámbito: el ámbito de la protección, el ámbito de la conservación y mejora y aprovechamiento, y un tercer ámbito de creación de los recursos turísticos. En este sentido, este autor entiende por planificación la protección, conservación, mejora, aprovechamiento y creación de los recursos y de la oferta turística. Además, se considera que la actividad administrativa de fomento y la promoción se debe aplicar a las genéricas acciones de promoción y fomento del turismo, así como para el concreto fomento de la actividad turística empresarial.<sup>1961</sup>

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que en España la Ordenación del Territorio es competencia de las Comunidades Autónomas y se desarrolla a efectos prácticos en los Planes de Ordenación del Territorio de índole regional y subregional (supramunicipal), superponiéndose al planeamiento urbanístico desarrollado a nivel municipal, lo que en ocasiones conlleva conflictos entre las distintas administraciones.<sup>1962</sup>

Con relación a las primeras regulaciones autonómicas de la planificación turística, considera BLANCO HERRAIZ<sup>1963</sup> que el viejo sistema preconstitucional de planificación turística en España sigue latente aún en la democracia. Para BLANCO, en el proceso legislativo iniciado en

---

<sup>1960</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”. *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 2, junio 2009, pp. 49-88.

<sup>1961</sup> Sobre esta materia, Véase BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del territorio y turismo*, Atelier, Barcelona, 2006, BOUAZZA ARIÑO, O.: *Planificación turística autonómica*, Reus, Madrid, 2007, BLANQUER CRIADO, D.V.: *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, 2002, GARCÍA SAURA, P. J.: *Desarrollo sostenible y turismo. Régimen jurídico medioambiental de la normativa turística autonómica*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2007.

<sup>1962</sup> HILDENBRAND SCHEID, A.: “La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2006, vol. 40, no 230, pp. 79-140.

<sup>1963</sup> BLANCO HERRAIZ, F.J.: “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España.” *Régimen jurídico de los recursos turísticos*. TUDELA ARANDA coord., *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gobierno de Aragón*, 1999, pp.180 y ss.

la segunda mitad de esta década, se observan ya propuestas racionalizadoras, considerando que aún se trata de una fase de diseño inicial, sin ánimo de desarrollar las nuevas previsiones legales por parte de las Administraciones públicas competentes.

Las legislaciones turísticas autonómicas establecen su propio régimen de los recursos turísticos según sus peculiaridades territoriales y normativas. Sin embargo, pese a la variedad de tratamientos y las distintas terminologías utilizadas, existe una homogeneidad en la regulación. De esta forma, aparece expresamente la denominación de Ordenación de los recursos turísticos en la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco.

En el caso vasco, el PTSORTE es elaborado por el Departamento competente en la materia si bien se formula cuando el Gobierno Vasco lo determina. En teoría es un sistema equilibrado, donde los departamentos de urbanismo y ordenación territorial. La elaboración del plan por el departamento sectorial, va a conducir, a priori, a un tratamiento sectorial del mismo, a pesar de ser un instrumento de ordenación territorial. Previendo este peligro, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación Territorial del País Vasco, establece en su art. 17.1 que, para garantizar en todo momento la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación y los Planes Territoriales Parciales, “los órganos de la Administración, autonómica o foral, competentes para su elaboración por razón de la materia consultarán previamente con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco 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”<sup>1964</sup>.

---

<sup>1964</sup> Además, el Departamento sectorial deberá solicitar un informe preceptivo al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, en los siguientes términos En el art. 18 Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación Territorial del País Vasco: “Los Planes Territoriales Sectoriales que se formulen por los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco habrán de ser preceptivamente informados por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y por la Comisión de Ordenación del Territorio y se elevarán al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva juntamente con dichos informes, a propuesta conjunta del Departamento interesado y el titular del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente”.

Las Islas Canarias presentarán otro modelo competencial en la elaboración de los Planes. En efecto, entre la amalgama de instrumentos de planificación canarios, se encuentran los Planes Insulares de Ordenación, que ordenan globalmente cada isla y, por consiguiente, el turismo. Estos PIO son elaborados por el Departamento de Ordenación Territorial, si bien se requiere un informe preceptivo de Turismo, como establece el art. 58.3 Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo. Al carácter preceptivo se le añade la cualificación de vinculante, con lo que la Administración Territorial no podrá separarse del juicio manifestado por Turismo.

### **II.2.2.1.EL MODELO VASCO DE COORDINACION DE LA LEY VASCA DE ORDENACION TERRITORIAL MEDIANTE EL INSTRUMENTO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La Ley vasca de Turismo, Ley 6/1994 de 16 de marzo <sup>1965</sup> introduce previsiones en su articulado orientadas a hacer posible una planificación territorial turística de carácter integral. A partir de ese momento, las posteriores leyes autonómicas de turismo han ido incorporando, en mayor o menor medida, diversas técnicas de conexión con la ordenación del territorio.

La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, de 31 de mayo de 1.991 establece como objetivos últimos el desarrollo equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida y la eliminación de las grandes diferencias entre los diferentes sectores de población. Precisamente,

---

<sup>1965</sup> La Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco, modificada por la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación del Turismo. También será modificada por la ley omnibus vasca, cuyo anteproyecto fue aprobado por el gobierno autónomo el 1 de marzo de 2011. En noviembre de 2011 El BOE publica el acuerdo de transferencias en materia de turismo de la Administración Central a la Comunidad Autónoma del País Vasco. En abril del 2012 el Boletín Oficial del Parlamento Vasco publica el dictamen de la comisión correspondiente sobre el proyecto de ley omnibus vasca, cuyo nombre completo es proyecto de ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. El capítulo VI modifica la ley de turismo de 1994 y trata las agencias de viajes, por fin. El 27 de abril queda publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco la ley omnibus vasca que transpone la Directiva Bolkestein. Su nombre completo es Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Publicada el 30 de abril en el Boletín Oficial del País Vasco la Ley 7/2012, que transpone la Directiva de Servicios

siendo el turismo un sector emergente en el País Vasco, esos objetivos se pueden alcanzar mediante la ordenación territorial de los recursos turísticos.

La Ley de Ordenación del Territorio establece la formulación escalonada de una serie de instrumentos ordenadores. Estos instrumentos previstos por la Ley vasca de Ordenación del Territorio son tres: las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS).<sup>1966</sup>

El Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco supone la base instrumental sobre la que se desarrolla la ordenación del territorio y los demás instrumentos de ordenación territorial contemplados en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, como es el caso de los planes territoriales parciales y los planes territoriales sectoriales. Y es que las DOT asientan su actuación sobre el Medio Ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y equipamientos y el patrimonio histórico y cultural.

En la actualidad se ha iniciado la revisión de las DOT, en virtud del art. 10.1 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco<sup>1967</sup>, con fecha 15 de julio de 2015, en su sesión 4/2015, la Presidencia de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco comunicó al Pleno el acuerdo de dar inicio al proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.<sup>1968</sup> Y es que transcurridos veinte años desde su aprobación, se

---

<sup>1966</sup> AGOUES MENDIZABAL, M.C.: “Políticas de Ordenación del Territorio en Euskadi en su relación con el Desarrollo Sostenible” 2005/01-28/02-04 <http://www.euskonews.com/0286zkb/gaia28601es.html>

<sup>1967</sup> El artículo 10.1 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, señala que corresponde al Gobierno Vasco decidir acerca de la oportunidad de formular las Directrices de Ordenación Territorial o su reforma y que el acuerdo por el que se disponga la iniciación del procedimiento de elaboración será motivado, señalando las causas que lo justifiquen, y precisará igualmente el plazo dentro del cual el Departamento Medio Ambiente y Política Territorial habrá de preparar el correspondiente Avance.

<sup>1968</sup> Así mismo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.4 del Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, dicha Comisión decidió crear en su seno una Ponencia Técnica para el estudio y preparación de los documentos relacionados con la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.

considera oportuno iniciar un proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT).<sup>1969</sup>

Estas Directrices de Ordenación del Territorio han sido y son una referencia para el desarrollo armónico y coordinado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, fundamentadas en criterios de interconexión e integración.

Los Planes Territoriales y Sectoriales, e incluso el Planeamiento Municipal, si bien persiguen objetivos coherentes entre sí, se elaboran de forma independiente a las DOT, pero han de ser armónicos y coordinarse con estas Directivas. Las DOT tratan el sector terciario, incluyendo al turismo.<sup>1970</sup>

En el Capítulo X de las DOT se desarrollan los objetivos de la ordenación territorial, y dentro del sistema de asentamientos y modelo territorial se plantea la ordenación de los recursos turísticos.

Ya en 1.997 las DOT preveían como futuro de la economía del territorio vasco el incremento del turismo y el crecimiento de la construcción de la segunda residencia. El fenómeno de la segunda vivienda aparece en País Vasco como paso previo al desarrollo turístico. Las DOT establecen una interacción estructural entre los fenómenos de la segunda vivienda y de la actividad turística. Sin embargo, desde las DOT se propuso paliar la edificación indiscriminada,

---

<sup>1969</sup> Por ello, se prevé que el Documento Base se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2015, el Avance de Directrices se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2016, la aprobación inicial de las Directrices se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2017 y la aprobación definitiva de las DOT en el Euskal Hiria de noviembre 2018.

<sup>1970</sup> En este sector existen dos déficits, el desequilibrio entre los servicios no mercantiles (públicos y semipúblicos), frente al sector servicios mercantil muy inferior a la media europea y segundo, y la falta de calidad en los servicios. La búsqueda de la calidad y la excelencia han sido prioridades en este sector. Otro de los objetivos que las DOT en relación al modelo socioeconómico y al turismo es la potenciación de áreas y núcleos del territorio con una importante oferta cultural y turística y con un desarrollo complementario de la segunda residencia. Todo esto para poder realizar una estructura espacial equilibrada de las actividades económicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



limitando la construcción en Suelo No Urbanizable, canalizando esta demanda hacia el desarrollo de la segunda residencia en concretos ámbitos rurales.<sup>1971</sup>

Y es que el fenómeno de la segunda residencia está unido al crecimiento urbano, y en ocasiones, la segunda residencia puede acabar transformándose en vivienda permanente si aumenta la accesibilidad, mejora el nivel de equipamiento, o crece el empleo en la zona.

La segunda residencia supone una transición entre los asentamientos urbanos permanentes y las actividades del “turismo de hotel”. Y es que se distinguen dos tipos de oferta turística y de segunda residencia; por un lado, un turismo de segunda residencia de temporada veraniega, compuesto por una demanda interior y exterior a la Comunidad Autónoma y con una oferta de calidad en la costa guipuzcoana.<sup>1972</sup>

Desde las DOT se plantea la mejora en los medios de comunicación, posibilitando que la oferta de la segunda residencia esté a disposición de un mayor número de población. Con el abaratamiento de los viajes y la se genera un movimiento de signo contrario a la ocupación de la segunda residencia. La oferta actual y futura de segunda residencia es además un nuevo elemento para incrementar la capacidad de acogida turística, y potenciando nuevos puntos de atracción turística se logra la desestacionalización del turismo.<sup>1973</sup>

Las DOT, en aplicación del Principio de sostenibilidad ambiental, social y cultural, prestan especial atención y cuidado al mantenimiento del carácter de los municipios, especialmente de los núcleos tradicionales. Independientemente de que algunas zonas y municipios presenten mayor vocación y mayores potencialidades que en otras para el desarrollo del turismo y la segunda residencia, se diversifica la oferta de actividades relacionadas con el turismo en zonas

---

<sup>1971</sup> Otro objetivo en las DOT, de gran importancia para el turismo, es la voluntad de mantener la idiosincrasia y elevar el nivel de accesibilidad y de equipamientos de los pequeños núcleos rurales, tan atractivos y distribuidos por todo el territorio.

<sup>1972</sup> Por otro lado, existe también un turismo de segunda residencia con un componente de demanda interior de la propia Comunidad Autónoma, ubicado tanto en la costa vizcaína como en municipios de la Llanada alavesa.

<sup>1973</sup> Los municipios con mayor número de segundas residencias se concentran en la costa, a excepción de Labastida (Rioja Alavesa) y otros núcleos alaveses.

del litoral y en zonas del interior, tratando de conciliar una oferta turística con el desarrollo comarcal y municipal.<sup>1974</sup>

### **II.2.2.1.1. LAS ORIENTACIONES DE LAS DOT CON RELACION A LA ORDENACIÓN DE LA SEGUNDA RESIDENCIA Y DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES.**

Según TUDELA ARANDA<sup>1975</sup>, el modelo de planificación adoptado por el legislador vasco parte de la planificación territorial, por lo que se basa en el modelo territorial previamente definido al amparo Ley vasca 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio, lo que lleva a analizar con carácter previo las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero.

Al pretender las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) potenciar el fenómeno de la segunda residencia, las determinaciones específicas para la ordenación de la segunda residencia y los recursos turísticos se prevé que se establecerán en el correspondiente Plan Territorial Parcial. Por tanto, los Planes Territoriales Parciales deberían tener en cuenta los atractivos y la capacidad de acogida de los municipios. Los Planes Territoriales Parciales podrán reconsiderar los coeficientes de segunda residencia propuestos de forma provisional por las DOT, teniéndose en cuenta las orientaciones para la ordenación planteadas desde las DOT.<sup>1976</sup>

---

<sup>1974</sup> El turista requiere también otro tipo de equipamientos de ocio, incluso presentan posibilidades territoriales los municipios de poca extensión pero con gran número de equipamientos de ocio. Y es que, por ejemplo, en ellos es en dónde se concentra mayor número de viviendas con piscinas privadas, llegando a ser 129 en Hondarribia y 128 en Labastida.

<sup>1975</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica". *RVAP Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 1996, vol. 45, (I), pp. 291-350

<sup>1976</sup> De igual forma que otros Planes Territoriales Parciales siguen estas directrices, como el Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa, dónde se apuesta por potenciar el uso residencial y los equipamientos (Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, BOTHA núm. 24, Viernes, 28 de febrero de 2.003: primera aprobación).

En el modelo territorial de crecimiento establecido en las DOT se prefiere la segunda vivienda en edificaciones diseminadas en el territorio a una elevada concentración en determinados puntos del territorio. Ahora bien, la oferta de segunda residencia se dirige a potenciar los núcleos existentes, integrándolos tipológica y estructuralmente. Además, se priorizan las estrategias de rehabilitación, sobre todo en aquellos municipios considerados como puntos de acceso al territorio.

En el denominado Sistema Polinuclear Vasco de Capitales se estimula además el desarrollo del turismo urbano y cultural de forma equilibrada y complementaria, con especial atención a la celebración de Congresos y Conferencias. Por ello, se potencia la creación de equipamientos vinculados al uso turístico, especialmente los hoteles y otros centros de ocio y esparcimiento.

Tanto la segunda residencia como la Infraestructura turística son elementos estructurantes del modelo territorial. Los límites máximos de la oferta de segunda residencia que deban recogerse en el Planeamiento Municipal serán fijados por el Plan Territorial Parcial.

#### **II.2.2.1.2. EL FUTURO PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DEL PAIS VASCO**

La ordenación de los recursos y de la oferta turística pretende lograr que la política turística como una acción planificada unitaria, y no como un conjunto de actuaciones esporádicas y coyunturales. Como explica Hildenbrand SCHEID<sup>1977</sup>, los Planes Territoriales Sectoriales están contemplados en la propia ley vasca de ordenación del territorio y además se establece que estos planes sectoriales de incidencia territorial sean formulados conjuntamente por los Departamentos competentes en la materia sectorial y en la materia turística.

---

<sup>1977</sup> HILDENBRAND SCHEID, A.: “La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia.” *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 230, 2006, pp. 128-131.

La Ley 6/1994 de turismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco diseñó inicialmente un modelo de planificación coordinada, tal y como se desprende de lo afirmado en su Preámbulo, de forma que la ordenación de los recursos turísticos se realizará mediante un Plan Territorial Sectorial (PTS), cuyo ámbito es el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Administración competente en materia de turismo *deberá* redactar un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos del País Vasco abordando la materia turística desde una perspectiva sistemática y unitaria.

Este Plan Territorial Sectorial se integrará en los instrumentos de ordenación territorial definidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio. La vía de desarrollo de las previsiones contenidas en las DOT, en lo que atañe al turismo, es la elaboración del pertinente PTS y, en su caso, de los Planes Estratégicos Comarcales, figura realmente novedosa en la ley vasca 6/1994 de ordenación del turismo. Estos Planes Estratégicos Comarcales (PEC) tienen especial importancia al concretar en un ámbito territorial reducido los mecanismos de nación, como afirma IVARS<sup>1978</sup>.

Y es que, según el Preámbulo de la Ley, ante la confluencia de políticas horizontales y sectoriales de distintos niveles administrativos sólo cabe un mayor esfuerzo de coordinación y cooperación a través de mecanismos eficientes que permiten la correcta articulación de las figuras de planeamiento, a partir del respeto al marco competencial y a los objetivos que rigen el concepto de ordenación del territorio.<sup>1979</sup>

Las determinaciones recogidas tanto en el PTS de Turismo como en los PEC vinculan al planeamiento urbanístico, que tendrá adaptarse a las mismas.

Este esquema ha sido seguido por las Comunidades de Asturias (artículo ley 7/2002), Cataluña (artículo 13 Ley 13/2002) y de Aragón (artículo ley 6/2003).

---

<sup>1978</sup> IVARS, J.A., *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, Madrid, 2003, pp. 162 y ss.

<sup>1979</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María.: “Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Madrid, nº 24 - enero-junio 2013, págs. 373-410. 373

El objetivo de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, es el ofrecer una ordenación unitaria y sistemática del turismo, regulando los principios referentes a la planificación turística. La conexión entre la Ley del Turismo y Ordenación del Territorio se encuentra en el art. 3.1 de la Ley de ordenación del turismo “La armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del Medio Ambiente” y en el art. 3.4 “La preservación de los recursos turísticos, con respecto a sus valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales”.

La planificación administrativa, primer paso que antecede a cualquier otra actividad administrativa, se sostiene, por tanto, en la identificación de los recursos turísticos y en la fijación del modo en que estos van a ser explotados, con el fin de atraer turistas, y adecuadamente protegidos para garantizar su sostenibilidad. Los recursos turísticos son los pilares sobre los que se construye la política turística.

La Ley vasca contiene una definición expresa del recurso y corriente turística<sup>1980</sup>. En un primer lugar, en la Memoria que la acompaña en la que se afirma que “En lo que concierne a los bienes, recursos o atractivos turísticos ha sido necesario ofrecer una definición de corriente turística.

Como señala TUDELA ARANDA<sup>1981</sup>, si un recurso turístico es algo que puede generar una corriente turística, es evidente que resultaría inapropiado y técnicamente deficiente utilizar un concepto con un valor sobreentendido. Por ello la definición que se realiza de corriente turística

---

<sup>1980</sup>Se encuentran contenidas en el artículo 2.3: “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. A estos efectos, se entenderá por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera del domicilio.” En este sentido, recurso turístico es el que atrae a los turistas, con toda la amplitud que se quiera dar al concepto, en la medida que la tipología de los recursos y las motivaciones de quien se desplaza pueden ser muy variadas, sin obedecer a una única razón o motivo. Se excluye del concepto de corriente turística a los desplazamientos de quienes se trasladan por motivos estrictamente profesionales o lucrativos.

<sup>1981</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *RVAP, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, vol. N° 45, vol.1, 1996, pp. 291-350.

tiene como único punto de referencia el concepto de recurso turístico sin que pueda ser extrapolable a otros ámbitos de la Ley.

La Ley recoge los instrumentos a través de los cuales se llevará a cabo la ordenación y planificación de Recursos Turísticos, profundizando en dichas figuras, en una regulación menos detallada que la Canaria y mucho más precisa que la madrileña. En la Ley del Turismo se prevé un Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos (art. 5.1) y diferentes Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos.

El Título IV de la Ley trata sobre los Recursos Turísticos, de forma que en el art. 2.3 se definen como tales, “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. A estos efectos se entenderá por corriente turística el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio”. Estos recursos turísticos serán objeto de declaración e inventario, inventario que debería realizarse antes de realizar planificación territorial turística alguna.

En el Capítulo II de este Título IV, *De la Ordenación de los Recursos Turísticos*, se establecen los instrumentos ordenadores para el logro de una ordenación unitaria y sistemática del turismo, objetivo de esta Ley. El Plan Territorial Sectorial<sup>1982</sup>, es principal instrumento, definiendo el modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma y ordenando el fenómeno de la segunda residencia turística o vacacional, con arreglo al modelo definido por los instrumentos

---

<sup>1982</sup> Los Planes Territoriales Sectoriales son los planes elaborados por los departamentos del Gobierno Vasco con competencias con incidencia territorial, y desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial. Se han promovido los siguientes PTS, de los cuales han sido aprobados definitivamente: el PTS Agroforestal, los PTS de Ordenación de los Márgenes de Ríos y Arroyos, el Plan Sectorial General de Carreteras, el Plan Sectorial de Carreteras de Álav, el Plan Sectorial de Carreteras de Bizkaia, el Plan de Energía Eólica, el PTS de Red Ferroviaria en la CAPV, el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, los PTS de Zonas Húmedas, los PTS de Protección y Ordenación del Litoral y los PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa, PTS de Vías Ciclistas de Gipuzkoa. En la actualidad, se encuentran en redacción y tramitación la Modificación del PTS de Protección y Ordenación del Litoral ( Orden de 19 de enero de 2015, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueba inicialmente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, relativa a Barrikabaso del municipio de Barrika y se acuerda someterlo a información pública y audiencia de las administraciones públicas. (BOPV de 28 de enero)., el PTS de Patrimonio Cultural, el PTS de Suelo para la Promoción Pública de Viviendas, el PTS de Puertos y el PTS de Red Intermodal y Logística del Transporte.

de Ordenación Territorial establecidos por la Ley de Ordenación del Territorio. La importancia de la Segunda Residencia se refleja en las DOT y en la propia denominación del Plan Territorial Sectorial, siendo la segunda residencia un tipo de turismo recogido de forma menos explícita en la Ley del Turismo.<sup>1983</sup>

El Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos vincula a los Planes Urbanísticos, debido a la aplicación del artículo 22 de la Ley de Ordenación del Territorio, puesto que su contenido vincula a los Planes Urbanísticos, siempre que se encuentren en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales Parciales. Con ello se soluciona la conciliación entre la Ordenación del Territorio y el urbanismo con la Ordenación Turística.

Por otro lado, la Ley contempla la importancia de las Comarcas Turísticas en la ordenación territorial del turismo. En el artículo 49 de la Ley se señala que el Plan Territorial Sectorial definirá las áreas territoriales o comarcas turísticas.<sup>1984</sup> En un proyecto de Plan de Dinamización Turística el diseño y la planificación del destino turístico será en aplicación del Principio de sostenibilidad, considerando el concepto de capacidad de carga en la creación de las infraestructuras de alojamientos y de ocio, así como en las de comunicación, transporte, y demás servicios conexos, el flujo de visitantes, la generación de recursos y el impacto que se produce sobre el entorno.

Los objetivos que deberían perseguir con la elaboración de un Plan de Dinamización Turística son, la puesta en valor y uso turístico de los recursos (incluyendo la accesibilidad), el estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización, el fortalecimiento e integración del tejido empresarial mediante el fomento del asociacionismo, el

---

<sup>1983</sup> La estimación de 25.000 viviendas secundarias existentes en Euskadi provoca un mayor movimiento en el sector turístico que no puede observarse en las estadísticas oficiales de movimiento turístico, basadas preferentemente en los establecimientos hoteleros.

<sup>1984</sup> Para su definición será necesario que estas cumplen tres requisitos: Disponer de Recursos Turísticos básicos suficientes. Disponer de alojamientos o suelo apto para la edificación Y que no exista otro uso incompatible cuyo interés sea preferente. Una vez definidas estas áreas o comarcas turísticas,- que no tienen por qué corresponder a Áreas Funcionales ni a comarcas tradicionales- , se implementará el diseño y la ejecución de los Planes Estratégicos Comarcales. En la práctica, únicamente se han definido las Comarcas Turísticas, vinculada a las comarcas tradicionalmente existentes.

asesoramiento y apoyo a las empresas, así como la creación de nuevos productos basados en la explotación innovadora de los recursos siempre en sintonía con la preservación del medio, y la articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino.<sup>1985</sup> En las diferentes comarcas de País Vasco están llevando a cabo el diseño de Planes de Desarrollo Turístico Comarcal<sup>1986</sup>

## **II.2.2.2. PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DE LA COMUNIDAD FORAL NAVARRA**

La Ley floral Navarra 7/2003 hace girar la planificación turística entorno al concepto del recurso turístico que define como los elementos del patrimonio geográfico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra, sus usos, costumbres y tradiciones y asimismo como la infraestructura de alojamiento y de restauración o cualquiera otra aportación de las empresas turísticas. Se contemplan tres tipos de planes, el *Plan de Ordenación de los Recursos Turísticos*, determina los objetivos, necesidades y prioridades turísticas. En el *Plan de Ordenación de las Actividades Turísticas* se determinan determinadas áreas como saturadas o de especial densidad, ordenando las actividades turísticas a realizar en determinadas zonas. En el *Plan Plurianual de Actuación* se establece la estrategia a seguir para un período determinado

---

<sup>1985</sup> En el Gobierno Vasco se conceden ayudas para Planes de Dinamización Turística de carácter Territorial, con el objetivo de impulsar la integración de la oferta turística a través de cuatro herramientas: 1. Los entes de cooperación turística, para el fortalecimiento del tejido empresarial turístico 2. Los Planes de Dinamización Turística Territorial que impulsan la inversión en los recursos del territorio al objeto de transformarlos en servicios. 3. Los planes PERCOTUR (Planes de Revitalización Comercial y Turística) destinados a aquellos municipios de claro perfil turístico y con alta estacionalidad. 4. Los Planes Municipales de Dinamización Turística y la creación de productos turísticos.

<sup>1986</sup> Denominación del PDT en Álava: PDT de la Cuadrilla de Ayala Asociación de Turismo de Ayala-Alto Nervión: Aiaratur, PDT de la Cuadrilla de Zuia Cuadrilla de Zuia, PDT de la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa, PDT de la Cuadrilla de Campezo-Montaña Alavesa. En Guipúzcoa: PDT del Bajo Deba Agencia de Desarrollo del Bajo Deba (DEBEGESA), PDT del Alto Deba Debagoiena Mankomunitatea, PDT del Goierri, Goierri Turismoa, S.L. PDT de Oarsoaldea/Agencia de Desarrollo de Oarsoaldea, S.A. PDT de Urola Kosta/Mancomunidad de Urola Kosta Plan Estratégico de Urola Medio Iraurgi Lantzen, S.L. Plan Estratégico de Tolosaldea/Tolosaldea Garatzen, S.A. En Vizcaya BIZKAIA (no se desarrolla ningún plan, pero se está trabajando en Enkarterriak Enkartur Lea-Artibai Mancomunidad de Lea Artibai Fuente: Gobierno Vasco. Dirección de Ordenación Turística.



en materia de inversiones en equipamientos y servicios necesarios con carácter comarcal, como en lo relativo a las actuaciones en materia de promoción y comunicación turísticas.

El art. 36 de la Ley Foral de Turismo 7/2003 no establece nexo con los instrumentos de ordenación del territorio que enumera el art. 28 de la Ley Foral 35/2002, de Ordenación Territorio y Urbanismo de Navarra. Sin embargo, si se contempla la subsunción del Plan de Ordenación de los Recursos Turísticos de la Comunidad Foral en los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, entre los que incluye los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Director de Carreteras de Navarra y otros similares, que se regirán por su legislación específica.

La similitud de fines entre el Plan de ordenación de los recursos turísticos y los que el art. 28 b) de la Ley Foral 35/2002 considera Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio abundaría en esa interpretación.

Sin embargo, podría objetarse que el citado precepto, cuando se refiere a “otros similares, añade *así declarados expresamente* por lo que, en puridad, la ley Foral de Turismo debería haber calificado específicamente como Plan con Incidencia en la Ordenación del territorio al de los Recursos Turísticos de toda la Comunidad.

En la mayor parte de los casos reseñados, no sólo el *nomen iuris* concedido a los planes (por su identidad o similitud con el de los instrumentos que recoge la legislación de ordenación del territorio respectiva) o el contenido atribuido a aquéllos avalan la coordinación de la planificación turística con la territorial de dichas Comunidades Autónomas, sino que, con carácter general, viene a apoyar esa conclusión el procedimiento previsto para la aprobación de tales planes de ordenación del turismo.<sup>1987</sup>

---

<sup>1987</sup> No es así en el caso de Comunidades que, como las de Galicia y Andalucía, pese a atribuir a su Gobierno autónomo la aprobación del Plan de ordenación turística y del Plan General de Turismo, respectivamente, encomiendan su elaboración de forma exclusiva a la Consejería competente en materia de turismo, sin prever ningún cauce de participación para los órganos autonómicos con competencias sobre ordenación del territorio (véanse los arts. 13 de la Ley gallega 12/1997 y 15 de la ley andaluza

En ambos casos, el instrumento de planificación turística previsto -Plan ordenación Turística de Galicia, artículos 12 a 14 de la Ley 9/1997, y Plan General de Turismo de Andalucía, artículo 15 de la Ley 12/1999-, ni se configura, ni se tramita, como un plan territorial de los establecidos en sus respectivas legislaciones de ordenación territorial, y ello a pesar de que su incidencia territorial es palmaria, hasta el punto, en el caso gallego, de poder “ordenar los usos” turísticos y forzar a la “adaptación del planeamiento municipal”.

Queda, pues, sin resolver la integración y coordinación de los instrumentos de planificación turística con los de planificación territorial, si bien se trata de garantizar unos mínimos de coherencia.<sup>1988</sup>

### **II.2.3. LA PLANIFICACION COMARCAL Y LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Algunas leyes han previsto junto a los planes generales de turismo, que abarcan el territorio de toda la Comunidad, otros planes que ordenarán áreas determinadas dentro del marco general.

La primera Comunidad autónoma que previó este tipo de planes fue el País Vasco, en la que se denominan Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos, regulada en los arts. 49 y ss. Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco.

---

12/1999). En efecto, ni en uno ni en otro caso se regula más trámite que el de informe del órgano consultivo general de la Administración turística autonómica y, a lo sumo, el de información pública y audiencia o los entidades locales y asociaciones empresariales del sector, con lo que queda relegado la visión global que pudiera aportar la Consejería competente en materia de ordenación territorial.

<sup>1988</sup> Así, el artículo 14.3 de la Ley gallega 9/1997, disponía: “La elaboración y aprobación de la planificación turística se basará en la necesidad de garantizar la coherencia entre las determinaciones que los instrumentos de ordenación turística contuvieron, con relación al planeamiento territorial y urbanístico, en aquellos aspectos que hayan de ser reglamentados en ambos marcos de planificación. En especial, se tendrá en cuenta en lo que afecta a la redacción de programas de protección para la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico, bellezas naturales, sistemas medioambientales, salud pública y, en general, mejora de los medios urbanos, rurales y naturales”.

Instrumentos similares se encontraban en el Plan de Acción Turística Integrada de Extremadura, regulados en el antiguo art. 54 Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura. En la actualidad, el Artículo 18 de la Ley 2/2011, de 31 enero de desarrollo y modernización del turismode Extremadura regula las Áreas Turísticas de Acción Integrada.<sup>1989</sup> Estas son Áreas Turísticas de Acción Integrada los territorios, que serán considerados preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública, en los que concurren los siguientes requisitos: a) Que dispongan de recursos con capacidad de atracción turística. b) Que dispongan de una oferta turística incipiente. c) Que dispongan de suficientes alojamientos o de suelo apto para la edificación de los mismos en la extensión adecuada. d) Que no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente. La declaración de un territorio como Área Turística de Acción Integrada se efectuará mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo y una vez consultado el Consejo de Turismo de Extremadura. En el artículo 19 se regula la planificación de Áreas Turísticas de Acción Integrada.<sup>1990</sup> La Planificación de las Áreas Turísticas de Acción Integrada será aprobada por la Administración Turística Autonómica y procurará un aprovechamiento eficiente de los recursos turísticos existentes en ellas.

En el caso de Andalucía, con anterioridad existían los denominados Planes de Actuación Turística Integrada de Andalucía, regulados en el art. 16 de la derogada Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía. En la actualidad, la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo de Andalucía los elimina, regulando sólo los Programas de Recualificación de

---

<sup>1989</sup> El Área Turística de Acción Integrada podrá comprender el ámbito territorial de un municipio, parte de él, o un territorio perteneciente a varios municipios.

<sup>1990</sup> La Planificación de las Áreas Turísticas de Acción Integrada deberá ordenar y regular, al menos, los siguientes aspectos: a) Inventario y valoración de los recursos turísticos y fijación de los modos óptimos de aprovechamiento de los mismos y de las medidas a adoptar para su protección. b) Áreas adecuadas para los asentamientos turísticos en atención a la situación, naturaleza, valor y capacidad de los recursos turísticos, las condiciones del suelo y la preservación del medio ambiente. c) Tipología de la oferta turística básica y complementaria y estimación cuantitativa y cualitativa de dicha oferta en función de las previsiones sobre la demanda y la aptitud del territorio. d) Obras necesarias de infraestructura básica. e) Previsiones para adaptar la ejecución del Plan a las exigencias reales de la demanda de cada momento. f) Incorporación de la Planificación territorial y urbanística a través de la participación de la Consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los Ayuntamientos competentes en lo correspondiente a elaboración de los planes urbanísticos. g) Relación de las actuaciones y proyectos de la Planificación que requieran informes preceptivos. h) Causas suficientes para la revisión de la Planificación.

Destinos en el Artículo 14, los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, en el Artículo 15 y los Programas de Turismos Específicos en el Artículo 16. Por tanto, se abandona cualquier criterio de delimitación comarcal, para pasar a remitirse, dentro del Plan General de Turismo, a sectores específicos. Así, los Programas de Turismos Específicos son programas encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento de sectores específicos. Estos sectores específicos podrán ser los recogidos en el Plan General del Turismo, tales como turismo de sol y playa, cultural, de reuniones, rural y de naturaleza, de golf, de actividades saludables y belleza, náutico, idiomático, ecuestre y de cruceros, u otros que puedan determinarse en los sucesivos planes generales del turismo que se aprueben.

En Cantabria, se denominan Planes Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos de Cantabria, y se encuentran regulados en el art. 5.e) Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.

Todos estos planes suponen la aplicación de la política turística plasmada en el instrumento general de ordenación del turismo, para una localidad concreta. De esta manera, primero se designa una zona con identidad de recursos turísticos, que disponga 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. Una vez designada la zona, se procederá a la elaboración del Plan Estratégico de Ordenación.

En Aragón el ámbito comarcal adquiere una especial importancia. Así, en el Artículo 13.2 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, se señala que corresponden a las comarcas, en todo caso, las siguientes competencias sobre turismo: b) La elaboración y aprobación del Plan de Dinamización Turística Comarcal, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma.<sup>1991</sup>

---

<sup>1991</sup> Asimismo, el art. 13.2. señala c) La promoción de los recursos y de la oferta turística de la comarca en el marco de la política de promoción de Aragón como destino turístico integral. d) La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la comarca, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad comarcal. i) La prestación de la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute.

### **II.3. LA COORDINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL CON LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS Y LA PRESERVACIÓN DEL LITORAL EN LAS DOS COMUNIDADES INSULARES Y EN ANDALUCIA.**

En las Comunidades Autónomas que optan por una integración plena entre la planificación turística y la territorial, la ordenación turística se realiza a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial, cuyas determinaciones vinculan, también al planeamiento urbanístico que constituye el escalón final. Así ocurre en las Comunidades de Andalucía, Baleares y Canarias.<sup>1992</sup>

Para VILLANUEVA CUEVAS<sup>1993</sup> la ordenación turística incluida en la ordenación territorial requiere la aplicación del Principio de cooperación en todos los niveles, siendo la fórmula para lograr la coherencia en la actividad turística, permitiendo el aprovechamiento integral de los recursos turísticos.

Las Comunidades Insulares de las Islas Baleares y las Islas Canarias realizan un tratamiento y una ordenación detallada de su litoral, adoptando medidas para limitar el crecimiento del suelo urbanizable litoral con uso residencial y con uso de alojamiento turístico. La planificación turística integrada en la planificación territorial es una modalidad que se ha empleado especialmente en las dos Comunidades insulares, posiblemente por ese carácter insular, de forma que la ordenación turística se realiza a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial y cuyas determinaciones vinculan al planeamiento urbanístico que constituye el escalón final.<sup>1994</sup>

---

<sup>1992</sup> PARREÑO CASTELLANO, J. M.; DÍAZ HERNÁNDEZ, R.: “La ordenación territorial y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)” *Cuadernos Geográficos*, 2010, núm. 47, pp. 429-451.

<sup>1993</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 28, 2011, pp. 34 y ss.

<sup>1994</sup> GARCÍA MÁRQUEZ, F.: “La nueva generación de Directrices Territoriales/Turísticas y la Sostenibilidad: la experiencia Canaria”. *Estudios turísticos*, 2007, núm. 172, pp. 89-95.

RAZQUIN LIZARRAGA<sup>1995</sup> trata los casos de Baleares y Canarias, en los que “se produce una absoluta o plena inserción o interrelación entre el planeamiento territorial, o incluso urbanístico, y el turístico, de modo que se utilizan instrumentos común el para un objetivo que se entiende común: el aprovechamiento turístico del territorio en el marco de un desarrollo sostenible”.<sup>1996</sup>

Así, en el caso del Principado de Asturias, las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera, aprobadas por el Decreto del Gobierno asturiano 107/1993, de 16 de diciembre, se ha creado una zona de protección específica de 100 metros de anchura hacia el interior, contigua y a continuación de la servidumbre de protección delimitada por la Ley de Costas, con otros 100 metros desde la ribera del mar, así como la categoría de suelo no urbanizable de costas, que comprenden una franja de 500 metros medidos hacia el interior desde la ribera del mar.<sup>1997</sup> Como señala PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1998</sup>, consecuentemente, entre los usos prohibidos en este suelo se encuentran el uso residencial y el uso de alojamiento turístico.

### **II.3.1. EL ACTUAL MODELO INTEGRADO BALEAR**

El nuevo Decreto-Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras en las Islas Baleares. Según BOUAZZA ARIÑO<sup>1999</sup>, el modelo empleado en la Comunidad autónoma de las Islas Baleares es el modelo ideal de la

---

<sup>1995</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>.: “Planificación turística y planificación territorial: necesidad de una convergencia”, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) *Ordenación y del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 111-151.

<sup>1996</sup> El resto de las Comunidades Autónomas también establecen medidas genéricas de contención del crecimiento del suelo urbanizable en el litoral y de preservación del suelo no urbanizable costero que quede aún sin transformar, a fin de proteger espacios naturales, evitando una línea de urbanización en la costa, pero sin crear zonas turísticas delimitadas y específicamente ordenadas.

<sup>1997</sup> SOLÁ TEYSSIERE, J.: *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pp. 160-166.

<sup>1998</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: “La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias” *Calidad Integral del Turismo, V Congreso Universidad y Empresa (Benicasim 2002)*, Director D. BLANQUER, Valencia 2003, pp. 307-324.

<sup>1999</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Planificación Turística Autonómica*, op. cit., pp. 21 y ss.

planificación territorial integrada. Y es que la Administración balear, ante la necesidad de dar una respuesta global a los problemas territoriales de las islas, - producto del desmedido desarrollo turístico-, ideó los Planes Territoriales Insulares, siendo los instrumentos propios de la ordenación territorial de cada isla. Estos Planes Territoriales Insulares se encuentran aprobados en el marco de las Directrices de Ordenación Territorial autonómicas y coordinan los diferentes Planes Directores Sectoriales, entre ellos, el Plan Director Sectorial en materia turística.

Tanto PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>2000</sup>, como RAZQUIN LIZÁRRAGA<sup>2001</sup>, SOLA TEYSSIERE<sup>2002</sup>, incluyen también a Baleares en el grupo de Comunidades caracterizadas por integrar totalmente su planificación turística en la territorial, como señala BLASCO ESTEVE.<sup>2003</sup> Según BOUAZZA<sup>2004</sup>, en el caso de Baleares conjugando las previsiones de la Ley 14/2000 de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio, y de la Ley 2/1999, de 2 de marzo, General del Turismo, en primer lugar, las Directrices de Ordenación Territorio como el instrumento superior de planificación, al que están subordinados los demás instrumentos territoriales y, por supuesto, el planeamiento urbano.

En segundo lugar, los Planes Territoriales Insulares<sup>2005</sup> (antiguos Planes Territoriales Parciales) y los Planes de Ordenación de la Oferta Turística que configura como Planes Directores

---

<sup>2000</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J. M. y MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: *Derecho público del turismo*, España: Aranzadi, 2004. pp. 94- 96.

<sup>2001</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia,” *Ordenación y gestión del territorio turístico. / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2002, pp. 111-151.

<sup>2002</sup> SOLA TEYSSIERE, J.: *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Sevilla: Instituto Andaluz de la Administración Pública, 2005, pp. 106 -110.

<sup>2003</sup> BLASCO ESTEVE, A.: “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares”, *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS*, 2004, pp.385 y ss.

<sup>2004</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Planificación turística autonómica*, Zaragoza: Editorial Reus, 2007, Analiza el marco jurídico de la ordenación territorial del turismo en las Islas Baleares y la reconducción de la ordenación del territorio hacia modelos de planificación territorial integrada a través de la Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.

<sup>2005</sup> Analiza BOUAZZA ARIÑO en concreto el Plan Territorial Insular de Menorca Objeto del Plan Objetivos y principios Vigencia Coordinación de la planificación urbanística Crecimiento residencial y turístico y programación del proceso de edificación y de uso del suelo. Las zonas turísticas Los núcleos tradicionales Instrumentos auxiliares de garantía de la sostenibilidad de la planificación general y

Sectoriales, los cuales pueden establecer según el artículo 5.1 Ley 2/1999: “la densidad global máxima de población, delimitar zonas turísticas y de protección su tamaño y características, y establecer parámetros mínimos de super- volumetría, edificabilidad y equipamientos, y pueden señalar excepción que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas”.

En todo caso, estos planes deben fijar la ratio turística con un mínimo de 60m<sup>2</sup> de solar por plaza, que será exigible en las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamientos turísticos, en las ampliaciones de los ya existentes y en los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión (párrafo 2º del artículo 5.1 Ley 2/1999). En caso de conflicto entre las determinaciones de los Planes Territoriales Insulares y los Planes de Ordenación de la Oferta Turística, prevalecerán las de estos últimos dado su carácter más específico (artículo 14 Ley 14/ 2000). En tercer lugar, el planeamiento urbanístico municipal, que delimitará zonas aptas para los usos turísticos, está obligado a adaptarse a las determinaciones de los planes territoriales anteriores, permitiéndose incluso la previsión de regímenes provisionales mientras no se produzca esta adaptación (artículo 15 Ley 14/2000 y 5.2 Ley 2/1999).

En el Art. 5 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Islas Baleares se contemplan los actuales Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos, -antes denominados Planes de Ordenación de la Oferta Turística-, los cuales deberán adaptarse a ellos. Ese trata de un instrumento de ordenación global de la isla que incorpora la planificación turística, evitando ordenar el sector a través de un instrumento diferente. El carácter integrado del modelo de planificación balear se refuerza mediante una Comisión de Coordinación de Política Territorial, que coordina las actuaciones territoriales de las diferentes administraciones sectoriales.

La Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares, derogada por la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares, hacía referencia a los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), los cuales tenían que tener plena aplicación en sus

---

sectorial turística: la participación ciudadana y la evaluación ambiental estratégica La participación ciudadana La evaluación ambiental estratégica.



ámbitos respectivos. Entre otros aspectos, estos planes podían establecer la densidad máxima de población; delimitar zonas turísticas y de protección, y fijar las dimensiones y características, y establecer parámetros mínimos de superficie, de volumen, de edificabilidad y de equipamientos para aquellas zonas y para las zonas residenciales confrontadas con las turísticas.

Mediante la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares, se incluía la letra e) en el apartado primero del artículo 52, exonerando del cumplimiento del mecanismo de la baja definitiva como requisito previo a la autorización turística previa en los establecimientos de alojamiento turístico ubicados en las zonas turísticas de Menorca que se definen en el POOT de la Isla. Esta exoneración se mantiene en la letra h) del apartado primero del artículo 89 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares, en el sentido que, en el ámbito de la isla de Menorca, para la eficacia de una declaración responsable de inicio de la actividad turística, como para la ampliación de plazas, la inscripción en el Registro Insular de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos correspondientes, no está condicionada a la baja definitiva de un establecimiento de alojamiento turístico, teniendo que estar a la normas de ordenación territorial.

Los planes de ordenación de la oferta turística, actualmente denominados Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos, tienen que fijar la ratio turística, con un mínimo de 60m<sup>2</sup> de solar por plaza, exigible para las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamiento turístico, para las ampliaciones de los ya existentes y para los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión, y tienen que delimitar zonas aptas para los usos turísticos sujetándose a la clasificación que la ley establece para las empresas turísticas de alojamiento.

En base al anterior marco normativo, de acuerdo con las directrices de ordenación del territorio, el Pleno del Consejo Insular de Menorca aprobó definitivamente, el día 25 de abril de 2003, el Plan Territorial Insular de Menorca, el cual fue publicado en el BOIB nº 69 de 16/05/2003, con entrada en vigor el día siguiente de su publicación, y con vigencia indefinida en calidad de norma reglamentaria (modificado en fecha 26 de junio de 2006). No obstante su vigencia indefinida, el mismo Plan Territorial Insular dispone que ha de

### **II.3.2. LA EXPERIENCIA DE CANARIAS DE RENOVACIÓN EDIFICATORIA DE LA OFERTA TURÍSTICA DE ALOJAMIENTO EN DESTINOS MADUROS.**

En el caso de Canarias, el ejecutivo autónomo acordó, en el año 2001, la formulación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de las islas, al entender que “la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podía ser eficaz, dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica”.<sup>2006</sup> El eje central de la política turística canaria es la renovación. En referencia a este modelo, existe una variada terminología desde destino turístico *maduro*, consolidado, estancado, *saturado* o en fase final de crecimiento y en fase de declive. En estos casos, la única estrategia es la política de reconversión, mediante la renovación edificatoria de los alojamientos turísticos obsoletos para recuperar la competitividad de los destinos turísticos maduros en los mercados turísticos.<sup>2007</sup>

Esta actuación se inicia con la consideración de “destino maduro” del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros<sup>2008</sup>, al referirse a los mismos como aquellos que al menos presenten tres de las siguientes características: la sobrecarga urbanística y ambiental; la sobreexplotación de recursos; obsolescencia de sus equipamientos turísticos; escasa inversión del sector turístico privado; y oferta y demanda turística estabilizada o decreciente.

---

<sup>2006</sup> RODRIGUEZ GONZÁLEZ, M.P.: “Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible” *Derecho y turismo*, 2004 Ed Univ. Salamanca, pp. 437-460. La decisión del Gobierno de Canarias de recoger en un único documento ambos instrumentos de ordenación se recoge en el Decreto autonómico 176/2001, de 6 de septiembre. Más justificaciones en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

<sup>2007</sup> En este sentido, se recoge en las Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas por Ley 19/2003, se considera esta estrategia como una *línea estructural de la actual política de desarrollo territorial de los espacios insulares de Canarias*.

<sup>2008</sup> En el ámbito estatal, existe una política de reestructuración de las áreas turísticas consolidadas dirigida a incrementar su competitividad y adecuación a los requerimientos de la demanda de toda España. De esta forma se recoge el Programa Recualificación de Destinos Turísticos Maduros, en el Eje “Sostenibilidad del Modelo” del Plan de Turismo Español Horizonte 2020.

Las Islas Canarias han sido y es uno de los principales destinos europeos de “sol y playa”. En el marco de las Directrices de Ordenación del Turismo (DOT), aprobadas por la Ley 19/2003, se articulan tres líneas estratégicas: la transformación sostenible del modelo turístico, el establecimiento de una limitación o moderación cuantitativa del crecimiento de la oferta de alojamiento, y la intervención sobre el espacio público y privado de las áreas turísticas saturadas y/o en declive.

Como se califica en la DOT 3.b, se trata de una estrategia de renovación de la oferta de alojamiento *inadecuada*, siendo una estrategia dirigida al mantenimiento de la competitividad turística.<sup>2009</sup> Además se ha planteado como un Principio (DOT 6.1) y un criterio (DOT 7.2) de dicha política turística.<sup>2010</sup>

El tercer eje estructural de las DOT se basa en la renovación turística, tanto de la planta de alojamiento existente, como de las zonas urbanas en las que se encuentra. Esta estrategia pretende la reconversión de aquellas calificables como “agotadas” en función de un nivel de densidad excesivo y deficiencias de servicios, así como el establecimiento de las bases para el cambio de modelo del producto turístico mediante la sustitución de establecimientos de alojamiento dispersos por complejos de mayor nivel de servicios.<sup>2011</sup>

---

<sup>2009</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, de modificación parcial de la Ley 19/2003, reconoce que “... *el proceso de renovación de la planta alojativa que debe constituir el eje fundamental de la cualificación de la oferta turística canaria, junto con el equipamiento complementario ambiental territorialmente sostenible, no ha alcanzado suficiente impulso*”.

<sup>2010</sup> Las determinaciones contenidas en las DOT 18 y 19 constituyen normas de aplicación directa y, por tanto, de obligado cumplimiento para las Administraciones y los particulares, sin necesidad de ser desarrolladas a través de un instrumento de ordenación territorial o de disposiciones administrativas. El mantenimiento, e incluso, incremento de la calidad de la oferta, se plantea en la directriz 18 del texto normativo de las DOT.

<sup>2011</sup> Siendo de especial aplicación a medio y largo plazo, sobre todo, en dos tipos de áreas turísticas: a) aquellas “cuya oferta turística se encuentra en declive o en riesgo de entrar en declive” al producirse su inadecuación, debido a la antigüedad de los edificios y a la necesidad de su adaptación a los requerimientos de la demanda (DOT 20.4.b), como reflejan los bajos índices de satisfacción, los problemas de comercialización y el descenso de la ocupación respecto de otros ámbitos de la misma zona turística (DOT 20.4.d); y b) aquellas áreas “saturadas”, en cuanto su capacidad de carga se encuentra agotada (DOT 25.2.e y 26.4).

Si bien se trata de un término arbitrario y ambiguo, una zona saturada es aquella que excede el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4). Por ello se precisa la disminución de su densidad y capacidad de alojamiento (DOT 20.3.a), sobre todo, en los casos en los que se supera el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4.c), así como es precisa la corrección de los déficit en infraestructuras y equipamientos.

Por otra parte, el artículo 2 del Decreto 138/2010, de 23 de septiembre, de desarrollo en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos de la Ley 6/2009 (BOC nº 197, de 5 de octubre), define la situación de deterioro y de obsolescencia de un establecimiento de alojamiento turístico. En este decreto, mientras la *situación de deterioro* se produce cuando se da una falta de conservación, un menoscabo y un quebranto que presentan los elementos estructurales y accesorios del edificio, las instalaciones o dotaciones técnicas y el equipamiento turístico complementario, de ocio, salud o deportivas del mismo. La *situación de obsolescencia* se refiere a aquella que se produce por un grado de inadecuación de la funcionalidad, la seguridad, la habitabilidad o calidad ambiental del edificio, del equipamiento turístico complementario de ocio, salud, deportivas o de esparcimiento o de las instalaciones técnicas, a la ordenación turística vigente o, en general, a la normativa que fuera de aplicación.

La delimitación conceptual de los estados de los alojamientos se hace a través de expresiones como “inadecuación de los establecimientos”, “falta de adecuación de los requerimientos de la demanda”, “estado de deterioro del medio ambiente” o “incidencia social y económica previsible”. Como indica VILLAR ROJAS<sup>2012</sup>, se trata de expresiones excesivamente genéricas, arbitrarias, ambiguas, imprecisas, con un cierto grado de discrecionalidad, así como de difícil medición y concreción en cuanto a su contenido, lo que pugna con las exigencias mínimas del principio de seguridad jurídica y de la objetividad exigible a la Administración Pública.

Las operaciones de renovación edificatoria son necesarias para los alojamientos, en cumplimiento de la Directriz 17.1, que establece la obligación de integrar innovaciones

---

<sup>2012</sup> VILLAR ROJAS, F. J.: “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turísticos en Canarias”. *Actualidad Administrativa*, núm. 24,2003, pp. 579-616.

relacionadas con el uso eficiente de energías y consumos de agua, así como la incorporación de soluciones arquitectónicas bioclimáticas en el aquellos equipamientos, cuestiones cada vez más apreciadas por los clientes. Además, posibilitan la adecuación de los establecimientos de más de 10 años de antigüedad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que eleva el deber de la renovación a una obligación, en cuanto para poder conservar la clasificación que posean, deben poner en práctica un programa especial de mantenimiento destinado a la incorporación de soluciones técnicas actualizadas.

Sin embargo, la renovación edificatoria no se limita a reformas para el mero cumplimiento de las normas turísticas vigentes. Tampoco se debe limitar a los establecido en el artículo 43 de la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, que establece que los establecimientos de alojamiento turístico deberán mantenerse en las adecuadas condiciones de ornato y de funcionalidad requeridas por el uso a que se destinan y, al menos, con la calidad que fue tenida en cuenta en el momento de su clasificación.

Son acciones interviniendo sobre lo construido, con efecto a medio y largo plazo en la apreciación del cliente, como un impacto positivo en la competitividad del establecimiento alojativo y en la zona donde se ubica, trascendiendo las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de obra menor o de estricto mantenimiento (conservación).

La estrategia canaria de renovación de la oferta de alojamiento se articula en dos tipos de operaciones: la remodelación y la sustitución edificatoria. Si con la sustitución edificatoria se pretende la reutilización del espacio turístico privado, en cuanto implica la demolición total del edificio y la construcción de uno nuevo en la misma parcela o en otro emplazamiento, la remodelación edificatoria supone un reciclaje de los alojamientos turísticos y, por tanto, un aprovechamiento del valor de la oferta de alojamiento turística existente.

Dentro de las operaciones de remodelación edificatoria, el artículo 14 de la Ley 6/2009 incluye la denominada “rehabilitación integral”. Consiste en la modernización o aumento de la cualificación original del alojamiento mediante la incorporación de nuevos equipamientos de

ocio, deportivos y culturales y cuando la inversión por cada plaza de alojamiento en el hotel o apartamento turístico supere, para cada categoría que se pretende alcanzar con la rehabilitación, el importe que se establezca reglamentariamente.<sup>2013</sup> Con las operaciones de rehabilitación integral se solventa la omisión en la Ley 19/2003 de la posibilidad de implantar tales equipamientos.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, sin duda, las normas de referencia son tanto el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, como la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Turismo.<sup>2014</sup>

Los instrumentos previstos, que se articulan entre sí de forma jerárquica, son los siguientes: Las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo aprobadas simultáneamente, en virtud de la Ley 19/2003, de 14 de abril, que definen el modelo general. Los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, que son un instrumento excepcional y ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado, que formulan los cabildos insulares.<sup>2015</sup> Estos planes responden a la necesidad de adaptar lo más rápido posible las previsiones de los ya existentes instrumentos de planificación al modelo contenido en las Directrices, de ahí que se les dote de un carácter vinculante: sus determinaciones se imponen a los Planes Insulares de Ordenación, desplazando sin más las que éstos pudieran contener que fueran discrepantes o contrarias a la nueva ordenación.<sup>2016</sup>

---

<sup>2013</sup> El procedimiento al que se someten los proyectos de rehabilitación integral se extiende a los inmuebles que hubiesen estado en explotación turística contando con la correspondiente autorización y que, en la actualidad, las condiciones de deterioro y obsolescencia, los haya excluido del mercado turístico; siendo la idea es recuperar una oferta alojativa en las debidas condiciones de calidad. Sin embargo, en ningún momento del articulado de la ley se plantean los parámetros mínimos de aplicación para permitir ese tipo de operación.

<sup>2014</sup> SIMANCAS CRUZ, M. R.; GARCÍA CRUZ, J. I.: “La dimensión territorial de la residencialidad en las áreas turísticas de canarias”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2013, núm. 63, pp. 271-300.

<sup>2015</sup> MARTÍN FERNÁNDEZ, C. S.; SANTIAGO, C.: “Evolución del sistema turístico de la isla de El Hierro (Canarias)”. *Cuadernos de Turismo*, 2009, vol. 24, núm 24, pp. 111-133.

<sup>2016</sup> RODRÍGUEZ, M. Á.: “La moratoria turística en las Islas Canarias: asignaturas pendientes”. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2014, vol. 9, núm. 25.

Los Planes Insulares de Ordenación (PIO), constituyen el instrumento central de planificación, ya que 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 de alojamiento, y además otras para determinadas zonas en función de sus específicas características (artículo 58 Ley 7/1995).<sup>2017</sup>

El planeamiento urbanístico municipal, que deberá adaptarse tanto a las previsiones de la Ley 7/1995 (por ejemplo, en materia de estándares, artículo 33), como a las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial, en especial, a los Planes Insulares de Ordenación.<sup>2018</sup> La Ley canaria 7/1995 de Turismo, prevé en su artículo 10, un Plan Regional de Infraestructuras y un Plan Sectorial de materia turística, que son más bien de índole económica, estratégicos o de inversiones.<sup>2019</sup>

### **II.3.3. ASPECTOS TERRITORIALES EN LA LEY 13/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DEL TURISMO DE ANDALUCÍA: EL PLAN GENERAL DEL TURISMO Y LOS MARCOS ESTRATÉGICOS PARA LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS.**

En la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía también se regula de forma expresa la ordenación de los recursos turísticos, siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

---

<sup>2017</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “La sostenibilidad como criterio de intervención pública en materia de turismo: el ejemplo de Canarias”. *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, 2012, núm. 8, pp. 1-19.

<sup>2018</sup> PÉREZ SOSA, I.; Navas FERRER, T.: “Evolución histórica de dos destinos turísticos internacionales. Costa Canaria y Costa Brava”. *Arquitectura, Ciudad y Entorno, ACE*, 2014, vol. 9, núm. 25, pp. 229-278.

<sup>2019</sup> SIMANCAS CRUZ, Moisés R.: “El fracaso de la renovación de áreas turísticas consolidadas de litoral a través de la sustitución de la oferta de alojamiento obsoleta: la experiencia de las Islas Canarias.” *Cuadernos de Turismo*, 2011, vol. 27, pp. 875-906.

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, crea unos nuevos instrumentos de planificación territorial del turismo, los denominados Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y Actividades Turísticas<sup>2020</sup>, que desarrollarán las determinaciones del Plan General de Turismo en sus respectivos ámbitos territoriales, gozando de la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y estando sometidos a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Como señala AVILA RODRIGUEZ<sup>2021</sup> se tiene en consideración la aplicación de parámetros de sostenibilidad dirigido a las empresas turísticas, cumpliendo pautas de sostenibilidad en materia de gestión energética, del agua, ocupación del suelo, y tratamiento de residuos.

El Plan General de Turismo prevé elementos para evaluar y gestionar la sostenibilidad de los destinos turísticos existentes y futuros. La Comunidad Autónoma de Andalucía cumple fielmente las obligaciones comunitarias en relación con el sometimiento de los planes de incidencia ambiental a mecanismos de evaluación preventiva y precautoria. De esta forma, como se señala expresamente en el documento del Plan, el Plan General de Turismo Sostenible 2008-2011 cumple en todos sus términos con el trámite.

Para BOUAZZA ARIÑO<sup>2022</sup> Andalucía se sitúa en primera línea en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias en relación con el sometimiento de los planes de incidencia ambiental a mecanismos de evaluación preventiva y precautoria con el Plan General de Turismo Sostenible 2008-2011, cumpliendo en todos sus términos con este trámite, tal y cómo se recoge en el documento del Plan.

---

<sup>2020</sup> Entre su contenido mínimo para cada territorio figurará el modelo turístico aplicable, la identificación de sus recursos turísticos en sentido amplio, la evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico elegido, la evaluación de necesidades relativas a las infraestructuras, dotaciones y equipamientos que posibiliten el modelo turístico propuesto o la eventual identificación de espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo.

<sup>2021</sup> ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M.: “Sostenibilidad ambiental y actividad turística: los Programas de recalificación de destinos como técnica ambiental correctora del turismo en Andalucía” *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2 de septiembre de 2013, pp.1-25.

<sup>2022</sup> BOUAZZA ARIÑO O.: “El sistema andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del Plan General de Turismo Sostenible” *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. núm. 1, enero 2009, pp. 33 y ss.



Si bien en Andalucía la Ley de Turismo al regular el PGT y la Ley de ordenación territorial al prever los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio no hacen una referencia expresa a la evaluación de impacto ambiental, si se prevé en la Disposición adicional Tercera de la Ley de Turismo el sometimiento a *Informe Ambiental* (procedimiento de valoración por el órgano ambiental competente de las medidas de protección propuestas) en el caso de los complejos deportivos y recreativos, los campos de golf y el camping en suelo no urbanizable. Además, se regula la denominada *Calificación Ambiental*, es decir, el pronunciamiento por los Ayuntamientos afectados, sobre los establecimientos turísticos e inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno, restaurantes, cafeterías y bares.

Además, la Comunidad autónoma andaluza procedió a desarrollar reglamentariamente la Ley de Turismo a través del Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros<sup>2023</sup>, incorporando normas de incidencia territorial relacionadas con la calidad de la oferta turística tales como la modernización de los establecimientos hoteleros o la exigencia de estándares a cada plaza turística de nueva creación, normas inspiradas en la normativa balear.<sup>2024</sup> Siguiendo esta filosofía, el art. 36 regula los establecimientos hoteleros en zonas de playa.<sup>2025</sup>

---

<sup>2023</sup> Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros (BOJA2.III.2004).

<sup>2024</sup> De esta forma, en el artículo 3, con relación al régimen jurídico, se subordina la ordenación territorial de los establecimientos turísticos a lo previsto en la legislación que les sea de aplicación y, en concreto, la normativa turística, ambiental, territorial y la relativa a la accesibilidad.

<sup>2025</sup> En el art. 36 “1. Por cada unidad de alojamiento de los establecimientos hoteleros de playa ubicados en suelo urbano no consolidado, urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado, cualquiera que sea su categoría, se deberá disponer de 110 m2 desuelo de parcela neta, excepto en hoteles de «Gran Lujo», que será necesario 150m2 de suelo de parcela neta. A efectos de la presente sección la unidad de alojamiento en los hoteles-apartamentos será el dormitorio. 2. Cuando los establecimientos hoteleros de playa se sitúen en terrenos con régimen de suelo no urbanizable, por permitirlo la normativa urbanística o el planeamiento territorial o urbanístico, contando con la autorización urbanística preceptiva, deberán cumplir los requisitos que se establecen en el artículo 37.2 del presente Decreto” (...). Tales requisitos son los siguientes: “a) La unidad parcelaria apta para la edificación deberá tener una superficie no inferior al resultado, en metros cuadrados, de multiplicar por trescientos (300) el número de unidades alojativas, con un mínimo de treinta mil metros cuadrados (30.000 m2). b) La actuación, en su conjunto, tendrá que contribuir a la conservación, mejora o regeneración de los valores territoriales, agrícolas, naturales, paisajísticos o patrimoniales existentes en el ámbito de su localización.”

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre prevé estos instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos,<sup>2026</sup> siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma, estos instrumentos deberán adecuarse al Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y adecuarse y/o coordinarse con los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS).

Y es que la Ley 1/1994, de 11 de enero de 1994, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía crea dos instrumentos denominados de *ordenación integral*: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), que establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma<sup>2027</sup>, y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS), con idéntica función en su ámbito de aplicación y carácter vinculante sobre el planeamiento urbanístico<sup>2028</sup>.

RAZQUIN LIZÁRRAGA<sup>2029</sup> considera que el Plan General de Turismo de Andalucía es un instrumento en el que no se resuelve su integración con las de ordenación del territorio de la Comunidad de Andalucía. En la Exposición de Motivos de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, se afirma que, pese a la relevancia del aspecto territorial en la

---

<sup>2026</sup> Los Instrumentos de Ordenación y Planificación previstos en la ley de Turismo de Andalucía son variados, desde los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, hasta la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los Programas de Recualificación de Destinos; los Planes Turísticos de Grandes Ciudades y los Programas de Turismos Específicos. Estos instrumentos de ordenación y planificación generan un desarrollo territorial diferenciado y sostenible en los diversos destinos turísticos de Andalucía. Para su consecución se precisa una buena gobernanza territorial, con la colaboración de las administraciones, los intereses privados, y la sociedad en su conjunto.

<sup>2027</sup> El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) fue aprobado definitivamente por Decreto 206/2006 de 28 de noviembre, siendo el marco de referencia territorial en el que se define genéricamente el modelo territorial andaluz.

<sup>2028</sup> Los Planes de Ordenación Subregionales establecen los elementos básicos para la organización, estructura, sistemas de articulación, ordenación de usos y protección del territorio, sirviendo en su ámbito de marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos, siendo vinculantes para Planes con Incidencia en la Ordenación el Territorio y el Planeamiento Urbanístico General. En Andalucía, se han formulado ya los 14 Planes de Ordenación de Ámbito Subregional que abarcan la totalidad del litoral, habiéndose aprobado 13 de ellos, queda por aprobar el de la Aglomeración Urbana de Huelva, en el interior están aprobados los de la Aglomeración Urbana de Sevilla, Aglomeración Urbana de Granada, y Sierra de Segura, está formulado el de Aglomeración Urbana de Jaén y en redacción los de Aglomeración Urbana de Córdoba y Almanzora.

<sup>2029</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia". *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch, 2002. pp. 111-151.

ordenación turística, ni la legislación sobre ordenación del territorio ni la propia Ley del Turismo andaluza contenían anteriormente, en sus respectivos instrumentos de planificación objetivos, previsiones de carácter específicamente turístico-territorial, por lo que se incorpora en la nueva Ley, una serie de instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.<sup>2030</sup>

Y es que la Ley 1/1994, de 11 de enero de 1994, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, formalizaba la figura de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, a modo de planes sectoriales que no vinculan al planeamiento urbanístico y es allí donde se incluye el Plan General de Turismo desde la aprobación de la Ley 12/1999 del Turismo de Andalucía.<sup>2031</sup>

Por tanto, el Plan General del Turismo tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y según el artículo 11.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, deberá ser sometido a la técnica evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Actualmente, en Andalucía la competencia de desarrollo de este Plan es a través de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.<sup>2032</sup>

---

<sup>2030</sup> En el artículo 11.1. de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía se establece que el Plan General del Turismo constituirá el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía. Cualquier instrumento de planificación que se desarrolle en materia de turismo deberá ajustarse a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan General del Turismo.

<sup>2031</sup> La Ley 1/1994, de 11 de enero de 1994, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecía con relación al turismo, que las actividades de planificación turística realizadas por los órganos de la Administración del Estado deberán someterse con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del órgano competente en Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. Las actividades de intervención singular en materia de turismo, como en los grandes establecimientos, que se efectúen en ausencia de plan de los previstos en esta Ley o no estén contempladas en los mismos, tendrán a efectos de esta Ley la consideración de Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio y se someterán a informe del órgano competente en Ordenación del Territorio.

<sup>2032</sup> Decreto del Presidente 3/2012 de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

En los ámbitos más consolidados del desarrollo turístico, en el marco del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, se llevan a cabo Programas de Recualificación de Destinos de ámbito supramunicipal que evalúan las necesidades de remodelación e incremento de la calidad de la oferta turística, y en los que se incorporan los objetivos de diversificación de los usos del territorio, la preservación del patrimonio natural y cultural y la protección del paisaje.

En los espacios menos consolidados del desarrollo turístico en el marco del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, se llevan a cabo los *Planes de Actuación Turística Integrada* de ámbito supramunicipal, dirigidos a fomentar un crecimiento ordenado de la oferta turística. En estos ámbitos, el planeamiento urbanístico deberá proponer modelos equilibrados de creación de oferta hotelera y segundas residencias.<sup>2033</sup>

Se pretende compatibilizar el desarrollo turístico con el mantenimiento de actividades tradicionales del territorio como la agricultura o la pesca, promoviendo las producciones locales de calidad (alimentación, artesanías...) como parte del atractivo turístico, dimensionando la oferta y el uso del espacio turístico, atendiendo a la capacidad de carga de los territorios y a las posibilidades reales de acceso a recursos naturales escasos, en especial, los hídricos.

Se consideran las instalaciones turísticas singulares destinados al ocio, deporte y espacios libres como campos de golf, parques temáticos..., instalaciones especializadas independientemente de las promociones inmobiliarias asociadas.<sup>2034</sup> Por ello, el planeamiento territorial establece las condiciones de estas instalaciones, atendiendo a la calidad, la integración urbana y paisajística y

---

<sup>2033</sup> En el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se establece directrices para la urbanización de áreas turísticas encaminadas a reforzar el control de la legalidad urbanística, ordenar el espacio turístico, priorizando las nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, evitando desarrollos fuera de los cascos urbanos, estableciendo medidas de reconversión y recualificación de las áreas turísticas existentes, para la diversificación de usos y la mejora de las condiciones urbanas y ambientales.

<sup>2034</sup> Respecto a la coordinación entre la planificación urbanística y territorial con la planificación sectorial contenida el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía y sus instrumentos de desarrollo, y con relación al control de los procesos de urbanización turística y segunda residencia, el POTA establece como directrices el incremento de las actuaciones de control de la legalidad de las implantaciones de uso del suelo de carácter urbano, la reducción de los impactos generados por procesos de urbanización ilegales y, en su caso, restitución de los terrenos a sus características originales.

la viabilidad económica, pudiendo establecerse una localización concreta de los equipamientos de carácter supramunicipal.<sup>2035</sup>

En el POTA se establece el control del fenómeno de urbanización en las sierras prelitorales y otras áreas de valor agrícola próximas al litoral. Los usos y actividades turísticas y recreativas incluyen el uso residencial, y suelen localizarse preferentemente aprovechando el patrimonio edificado existente en las ciudades, promoviendo la renovación de las viviendas y edificaciones en núcleos históricos.

El artículo 17. 1. de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía establece que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional incorporarán determinaciones, en el ámbito de sus competencias, que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General del Turismo o, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.<sup>2036</sup>

En los Planes Subregionales se ordenan los usos recreativos y turísticos con criterios de mejora de calidad y competitividad del destino turístico del ámbito y sostenibilidad ambiental e integración paisajística de las nuevas instalaciones, estableciéndose determinaciones sobre las instalaciones de interés turístico de carácter supramunicipal, campos de golf, y puertos deportivos.

---

<sup>2035</sup> Para la correcta integración territorial y ambiental de los campos de golf, se ha legislado regulando la instalación de campos de golf en Andalucía, estableciendo los parámetros limitativos para regular su tamaño e impacto ambiental y paisajístico.

<sup>2036</sup> Según el art. 17.2. la incorporación de estas determinaciones se realizará de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y conforme a las directrices establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas.

Estos Planes Subregionales deben coordinarse y ejecutarse mediante el planeamiento urbanístico para hacer efectivo el reparto equitativo de riqueza entre municipios, aportando valores ambientales y paisajísticos.<sup>2037</sup>

Además, se protegen los espacios naturales, los elementos patrimoniales y los valores paisajísticos, evitando generar continuos urbanos en áreas turísticas, especialmente en las zonas del litoral.<sup>2038</sup> Por ello, se han formulado Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional para cada ámbito Litoral diferenciado, con modelos territoriales singulares en respuesta a las necesidades de ordenación del espacio litoral andaluz. El POTA toma como punto de partida la consideración de la sostenibilidad económica y ecológica del litoral andaluz, considerando que el turismo y las nuevas agriculturas son sectores significativos del desarrollo productivo, en directa relación con el modelo de gestión de los recursos del territorio tales como el agua, suelos, espacios naturales, biodiversidad, patrimonio cultural y el paisaje.<sup>2039</sup>

Una novedad de la Ley 13/2011 es la explotación de alojamientos de 4 estrellas o 3 llaves en régimen de propiedad horizontal. Según se regula en el artículo 42, la propiedad queda registrada con afección de uso turístico<sup>2040</sup> sobre cada unidad de alojamiento y cesión

---

<sup>2037</sup> Si bien en planes subregionales se presta especial atención a los usos turísticos del territorio, intentando contener el crecimiento desordenado, en la práctica ha existido poco control y escasa coordinación sobre el urbanismo desarrollado en los entornos turísticos.

<sup>2038</sup> De esta forma, se protege y regula la utilización del dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la ley de Costas, revalorizando los espacios libres existentes y potenciando su capacidad como recurso turístico.

<sup>2039</sup> Establece que los modelos de desarrollo urbano contemplados en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y en el planeamiento urbanístico han de basarse en las siguientes orientaciones generales: Priorizar los desarrollos urbanos mediante la reordenación y recualificación de zonas de los cascos urbanos consolidados, así como los que completen la imagen unitaria de la ciudad. Evitar la tendencia a nuevos crecimientos exógenos a los núcleos urbanos consolidados, reduciendo el progresivo consumo de espacios naturales o rurales, en especial en las sierras prelitorales. Los desarrollos urbanos han de respetar la protección integral de los ecosistemas litorales y el mantenimiento de la diversidad de usos del suelo, compatibilizando los usos urbanos con los rurales y naturales. Ello supone establecer el objetivo de evitar la formación de continuos urbanos en el frente costero.

<sup>2040</sup> Artículo 18. Mantenimiento del uso turístico. 1. Los establecimientos de alojamiento turístico, así como las unidades de alojamiento integrantes de los mismos, quedarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, quedando prohibido durante su vigencia destinarlos a un uso distinto, bajo cualquier título. 2. Corresponde a los Ayuntamientos la vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico conforme a la licencia municipal concedida, sancionando la utilización contraria a la ordenación urbanística aplicable conforme a lo previsto en el artículo 222 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, sin perjuicio de incoar, en su caso, el correspondiente expediente de restauración de la

permanente a la empresa explotadora. Se establece en esta Ley que corresponde a los Ayuntamientos la vigilancia y el mantenimiento del uso de alojamientos turísticos, toda vez que se establece el suelo calificado de uso turístico, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía añade la obligatoriedad de tener un porcentaje superior al 50% de edificabilidad del Sector dedicado exclusivamente a establecimientos de alojamiento turístico y una única empresa titular por edificio (unidad de explotación), o superior al 45% si la edificabilidad se destina a otros servicios turísticos definidos en la Ley. Para el cambio de uso, la Ley exige la innovación del planeamiento, conforme a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.

### **III. LA DECLARACIÓN DE ZONA TURÍSTICA SATURADA Y LAS ZONAS PREFERENTES, PRIVILEGIADAS O CON POTENCIALIDAD TURÍSTICA.**

#### **III.1. LAS ZONAS TURÍSTICAS SATURADAS**

Mediante esta técnica se establece la prohibición de apertura de nuevas empresas turísticas en tanto no se subsanen las causas que han provocado esta declaración, siendo especialmente exigentes con relación al cumplimiento de los requisitos de las normas ambientales. La declaración corresponde a los órganos autonómicos, generalmente, previa consulta a los Ayuntamientos afectados.

Según ROMÁN MARQUEZ<sup>2041</sup> las zonas saturadas, combinadas con la figura del municipio turístico, pueden ser un mecanismo útil de conservación de los recursos naturales en los destinos turísticos. En verdad, se trata de una medida paliativa a la que no se recurre porque ni

---

legalidad urbanística. 3. El cambio de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro uso distinto de los previstos en la presente Ley exigirá la previa innovación del instrumento de planeamiento que la habilite, conforme a lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

<sup>2041</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “Las zonas saturadas y su relación con la figura del municipio turístico: su potencialidad conjunta en materia de sostenibilidad de los núcleos turísticos”. *Análisis local*, 2010, vol. 3, núm. 90, pp.52-68.

la planificación ni la ordenación de la actividad turística realmente han sido eficaces. La técnica de declaración de zonas saturadas se ha empleado en otros sectores del ordenamiento jurídico, tales como la legislación contra el ruido o la legislación de protección del Patrimonio Histórico.

Sin embargo, respecto a la eficacia de esta técnica de declaración de zona saturada, NOGUEIRA LÓPEZ<sup>2042</sup> afirma que su aplicación puede ser problemática, debido al rechazo municipal al ser una medida de origen autonómico con repercusiones en el plano local. Señala este autor que en la práctica, los municipios prefieren buscar fórmulas alternativas a esta prohibición.

Como reconoce PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>2043</sup>, el problema que se trasluce en el fondo es que para detener un desarrollo turístico incontrolado, se debería introducir estándares concretos desde el punto de vista ambiental y urbanístico mediante una específica norma reglamentaria. En la actualidad, son varias las Comunidades Autónomas que prevén esta figura de zonificación para la corrección de los desequilibrios territoriales y medioambientales que genera la actividad turística en aplicación del Principio de Desarrollo Sostenible. Así ocurre en Aragón<sup>2044</sup>,

---

<sup>2042</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, op. cit., pp. 198 y 199.

<sup>2043</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: “Organización administrativa del turismo”, PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson 2004. pp. 73- 80.

<sup>2044</sup> En Aragón, en el Artículo 19 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón se regulan las Zonas turísticas saturadas. De esta forma se establece que ” 1. El Gobierno de Aragón, de modo excepcional y a propuesta de los Departamentos competentes en materia de turismo, de ordenación del territorio y de medio ambiente, previo dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón y de las entidades locales afectadas, podrá acordar por Decreto la declaración de Zona Turística Saturada. 2. La declaración de Zona Turística Saturada podrá afectar a uno o varios municipios o comarcas en los que se produzca alguna de las siguientes circunstancias: a) Sobrepasar la capacidad de acogida que reglamentariamente se determine, teniendo en cuenta el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población. b) Registrar una demanda que cree situaciones incompatibles con la legislación ambiental. 3. La declaración de Zona Turística Saturada conllevará las limitaciones de nuevas actividades turísticas que se determinen por ella, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente.”



Asturias<sup>2045</sup>, Baleares, en este caso con la denominación de “Zona turística saturada o madura”<sup>2046</sup>, Cantabria<sup>2047</sup> y en Madrid, mediante las denominadas “áreas especiales”<sup>2048</sup>.

En el Artículo 39.1 de la Ley Foral de ordenación del turismo 7/2003 de 14 de febrero Especial protección de los recursos turísticos se establece que con la finalidad de proteger de forma específica la calidad y mantenimiento sostenible en el tiempo de los recursos turísticos, la Administración de la Comunidad Foral podrá declarar determinadas áreas como saturadas o de especial densidad, ordenando las actividades turísticas a realizar en dicha zona.<sup>2049</sup>

---

<sup>2045</sup> En la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo del Principado de Asturias, el artículo 19 regula las Zonas turísticas saturadas.

<sup>2046</sup> El Artículo 77 de la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Islas Baleares. Zonas turísticas saturadas o maduras. “1. A los efectos de esta ley se considera zona turística saturada o madura el ámbito territorial de la isla en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, se registre una demanda causante de problemas medioambientales o que, por la obsolescencia de la mayor parte de las infraestructuras del sector turístico, se haya transformado en zona degradada o existan desequilibrios estructurales que impidan o dificulten un desarrollo competitivo y sostenible de la industria del sector turístico en la zona por la sobrecarga urbanística y ambiental, la sobreexplotación de recursos o la obsolescencia de sus equipamientos turísticos.”

<sup>2047</sup> El Artículo 37 de la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria trata de las Zonas turísticas saturadas. “1. El Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta de las Consejerías competentes en Turismo y Medio Ambiente y previo informe de las Consejerías competentes en materia de Ordenación del Territorio y de los municipios afectados, podrá declarar zona turística saturada a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas 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. 2. La declaración de zona saturada comportará la prohibición de instalar nuevas empresas turísticas de la actividad de que se trate, en tanto existan las causas que motivaron tal situación. 3. La declaración de zona turística saturada podrá ser total o parcial, afectando a toda la actividad turística o solamente a alguna de sus manifestaciones.”

<sup>2048</sup> En las denominadas Áreas Especiales se distinguen dos modalidades, por un lado las áreas turísticas saturadas, y por otro, las áreas de preferente uso turístico. En el Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, el artículo 40 contempla la Declaración de Áreas Especiales: “El Gobierno mediante Decreto aprobado a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo y previo informe de la Consejería a la que corresponda la ordenación del territorio y del Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, podrá declarar las siguientes Áreas Especiales: b) Áreas turísticas saturadas, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que, por exceso de oferta o por razones de protección del medio ambiente, sea desaconsejable un aumento de su capacidad turística, tanto de alojamiento como de cualquier otro tipo. La declaración de área turística saturada comportará la prohibición de instalar en ella nuevas empresas o establecimientos turísticos.”

<sup>2049</sup> 39.2. Dicha declaración, que se efectuará previo informe de los Municipios afectados, comportará la aprobación de un plan de ordenación de las actividades turísticas de la zona que, limitando el desarrollo de éstas, evite causar perjuicio a los recursos turísticos o el acceso a los mismos sin las debidas garantías de calidad.

Al margen de las diversas denominaciones como área, espacio o zona saturada, la regulación de esta figura ha sido bastante homogénea pudiendo destacarse algunos aspectos comunes. En general, se trata de áreas, localidades, municipios o comarcas en las que existe un exceso de oferta, un desequilibrio entre la oferta y la demanda, o riesgos para el medio ambiente, por lo que no es aconsejable aumentar su capacidad turística.

La Declaración se suele efectuar por el Gobierno autonómico, previo informe y audiencia de otras Consejerías como las de ordenación del territorio, medio ambiente, etc., y del municipio o municipios afectados. Los efectos de su declaración suelen ser la prohibición de instalar nuevas empresas o establecimientos turísticos en la zona mientras persistan las causas. La prohibición puede ser total o parcial, afectando a toda la actividad turística o solamente a alguna de sus manifestaciones. Desde las administraciones turísticas se viene otorgando mayor trascendencia a los aspectos territoriales, de forma que estas administraciones establecen en el ámbito de sus competencias requisitos o determinaciones espaciales para el desarrollo de las actividades turísticas, sin invadir el correspondiente a otras instancias.

De forma puntual, a fin de hacer frente a los desequilibrios originados por el turismo, se ha aplicado la declaración por la Comunidad Autónoma de Zonas Turísticas Saturadas a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas 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.

Como indica FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO<sup>2050</sup>, se trata de una posibilidad contemplada por las Leyes de Ordenación del Turismo, que comporta la prohibición de instalar nuevas empresas turísticas de la actividad de que se trate, en tanto existan las causas que motivaron tal situación. En ocasiones, junto al mecanismo de planificación sectorial, se prevé un segundo

---

<sup>2050</sup> FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J.: “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, *Actualidad administrativa*, vol. núm. 21, 1999, pp. 631-642.

instrumento, de carácter limitativo, para alcanzar una ordenación territorial coherente y sostenible: la Declaración de Zonas Turísticas Saturadas.<sup>2051</sup>

Por este motivo, el artículo 19 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón proclama el carácter excepcional de la declaración, que junto a la intervención del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, se convierten en las grandes novedades que en torno a esta figura introduce la reciente reforma. Así, mientras la redacción anterior indicaba la posibilidad ordinaria de acordar la declaración, el texto vigente resalta que el gobierno de Aragón, de modo excepcional y a propuesta de los Departamentos responsables de turismo, de ordenación del territorio y de medio ambiente previo dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón y de las entidades locales afectadas, podrá acordar por Decreto la declaración de Zona Turística Saturada.

Bajo la consideración de su excepcionalidad, la declaración de zona turística saturada, puede afectar a uno o varios municipios o comarcas, exige que la situación en que se encuentre un territorio que haya sobrepasado la capacidad de acogida que reglamentariamente se determine, teniendo en cuenta el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población. El segundo requisito es de carácter cualitativo, y hace referencia a una demanda turística que crea situaciones incompatibles con la legislación ambiental.

HERRAIZ SERRANO<sup>2052</sup> señala las consecuencias jurídicas de la declaración, que remiten a la propia declaración acordada por el gobierno de Aragón a la concreción de las limitaciones de nuevas actividades turísticas. La novedad radica en que el legislador habilita a la norma reglamentaria para concretar los efectos generales de la declaración de zona turística saturada.

---

<sup>2051</sup> Debido a ese carácter limitativo, esta figura se justifica frente a las exigencias de la Directiva 123/2006 en que su posible activación responde a circunstancias relacionadas con la capacidad de acogida del territorio y del entorno ambiental, y responde a los parámetros de excepcionalidad exigidos por la normativa comunitaria.

<sup>2052</sup> HERRAIZ SERRANO, O.: “La ordenación territorial del turismo. La planificación turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, Dir. José TUDELA ARANDA, ob. cit., pp. 339 y ss.

En otras Comunidades Autónomas, si bien con anterioridad se reconocía sucintamente estas zonas turísticas saturadas, las posteriores regulaciones han omitido su referencia. Así como ocurre en el Art. 52<sup>2053</sup> de la derogada Ley de Ordenación del Turismo de Murcia, Ley 11/1997, de 12 de diciembre, si bien la actual regulación no hace mención a estas zonas saturadas.<sup>2054</sup> Igualmente ocurría en Castilla-León, en el art. 48 de la derogada Ley 10/1997, de 19 de diciembre se recogía de forma expresa al declaración de espacio turístico saturado, sin embargo en la vigente Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León no se hace mención a estas zonas.<sup>2055</sup>

BLASCO ESTEVE<sup>2056</sup>, considera que en Baleares, en consonancia con la declaración de Zona Saturada, se encuentra la moratoria en el crecimiento de plazas turísticas. Este autor analiza el Plan Territorial de Ordenación Turística Insular de Tenerife (PTOTT) de 2005, dado que precisamente este Plan delimita en sus planos siete Zonas Turísticas. En dichas zonas se intenta identificar cada una de ellas con distintos modelos turísticos, a fin de diversificar la oferta turística global.<sup>2057</sup>

---

<sup>2053</sup> Artículo 52 *Área turística saturada* La Administración regional podrá proceder a la declaración temporal de Área turística saturada en los términos y con los efectos que reglamentariamente se determinen.

<sup>2054</sup> Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia. modificar el marco legislativo actual recogido en la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, del Turismo de la Región de Murcia, y establecer una nueva ley que elimine los obstáculos y facilite los trámites, adaptándose mejor a la innovación empresarial. La presente ley que se dicta en el ejercicio de las competencias exclusivas que tiene la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, recogidas en el artículo 10.Uno.16 de su Estatuto de Autonomía, está adaptada a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, que elimina todos los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes prestan servicios en los estados miembros.

<sup>2055</sup> Declaración de espacio turístico saturado, art. 48. “La Junta de Castilla y León, a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio, podrá con carácter excepcional declarar espacio turístico saturado la parte del territorio de la Comunidad Autónoma en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de problemas medioambientales. En tales casos, y en los términos establecidos reglamentariamente, se podrá limitar el establecimiento de actividades turísticas, hasta tanto desaparezcan las circunstancias que motivaron la declaración.” En la redacción dada por la Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León. Al respecto, MELGOSA ARCOS, F.J.: “Evolución de la legislación turística de Castilla y León”. *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, pp. 349-382.

<sup>2056</sup> BLASCO ESTEVE, A.: “La planificación territorial de las zonas turísticas en España” *Aportes y Transferencias*, 2010, núm.14, vol.2, pp. 11-48.

<sup>2057</sup> En el art. 51 de la Ley de Ordenación del Turismo de las Islas Baleares se condiciona la concesión de nuevas autorizaciones a la baja definitiva de una autorización antigua. Esta medida sólo podrá ser

Como afirma SOCIAS CAMACHO<sup>2058</sup>, se pretende, fomentar un turismo de calidad y frenar el crecimiento incontrolado de la oferta turística depredadora de recursos ambientales y fuertemente agresivos con el territorio. El contenido mínimo del Plan viene establecido en el artículo 16.5 Ley 12/1999, y comprende las siguientes determinaciones: a) Inventario de los recursos turísticos, con indicación de las condiciones óptimas de uso y de las medidas de protección; b) Concreción de los usos turísticos; c) La oferta turística básica y complementaria; d) Las previsiones para acomodar la ejecución del Plan a las exigencias reales de la demanda; e) Elaboración de un Programa de Promoción y Comercialización Turística.

Como señala AVILA RODRIGUEZ<sup>2059</sup>, lo mismo ocurría en Andalucía, donde la anterior legislación contemplaba la posibilidad de declarar Zonas de Preferente Actuación Turística dotadas de Planes propios de Actuación Turística Integrada y aprobar Programas de Recualificación de Destinos y Programas de Turismos Específicos.

Sin embargo, en la actual Ley 13/2011, de 23 diciembre, de Turismo de Andalucía no se plantea la cuestión, centrándose en la ordenación de los recursos turísticos, en base a los instrumentos y programas turísticos regulados en los arts. 11 a 16, esto es, el Plan General del Turismo, los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, los Programas de Recualificación

---

excepcionada para los establecimientos de turismo rural y los hoteles de cinco estrellas, o de cuatro y cinco estrellas en edificios históricos. Tiene como objetivo aumentar los espacios verdes y comunes y reducir la edificabilidad, especialmente en zonas adyacentes al dominio público marítimo-terrestre.

<sup>2058</sup>Véase SOCIAS CAMACHO, J.M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz, BOE, Madrid 2001.

<sup>2059</sup> AVILA RODRÍGUEZ, C. M.: “Sostenibilidad ambiental y actividad turística: los programas de recualificación de destinos como técnica ambiental correctora del turismo en Andalucía”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2013, núm. 4, pp. 1-25. La Ley andaluza 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo, ofrecía una variante de la declaración de zonas saturadas, vinculada a una planificación. La declaración estas zonas podía estar prevista en el Plan General de Turismo, o bien operar independientemente. Se configuran como tales “aquellas comarcas y áreas territoriales que se vean afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soporten un nivel excesivo de densidad turística” (artículo 17.1). Se contemplaba un Programa de Recualificación de Destinos, que respondiendo a criterios de recuperación ambiental, de mejora de la calidad, de dotación de infraestructuras y aquellos otros orientados a establecer el equilibrio estructural (artículo 17.1). Con el fin de garantizar la operatividad de estos programas, su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia turística, previo acuerdo con los Municipios o Diputaciones afectadas (artículo 17.2).

de Destinos, los Planes Turísticos de Grandes Ciudades y los Programas de Turismos Específicos. Por tanto, en relación con espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo, atendiendo a su rápido crecimiento, fragilidad territorial y ambiental y densidad turística u otras circunstancias que produzcan desequilibrios estructurales se aplica los ahora denominados Programas de Recualificación de Destinos, regulados en el Artículo 14 de la Ley 13/2011, de 23 diciembre, de Turismo de Andalucía.<sup>2060</sup>

### **III.2. LAS ZONAS TURÍSTICAS PREFERENTES O PRIVILEGIADAS ZONAS CON POTENCIALIDAD TURÍSTICA**

NOGUEIRA<sup>2061</sup>, con relación a las zonas preferentes, señala que, aun reconociendo su bondad, sin embargo, respecto de aquellas declaraciones que no se apoyan en una planificación previa que oriente ese desarrollo y se alejan de los planteamientos de sostenibilidad y ordenación territorial equilibrada “sólo pretenden asentar zonas turísticas ya consolidadas”.

PÉREZ FERNANDEZ<sup>2062</sup> denomina estas zonas como de potencialidad turística, si bien son denominadas en algunos casos como zonas turísticas preferentes o privilegiadas. Este autor señala que estas áreas o zonas geográficas, que pueden ser municipios o comarcas, cuentan con

---

<sup>2060</sup> Artículo 14. Programas de Recualificación de Destinos. 1. El Consejo de Gobierno podrá aprobar, a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo, Programas de Recualificación de Destinos, en desarrollo y aplicación de previsiones contenidas en el Plan General del Turismo y, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, 2. El procedimiento para la aprobación de los Programas de Recualificación de Destinos se iniciará de oficio o a solicitud de los municipios interesados. 3. Los Programas de Recualificación de Destinos, en cuya elaboración participarán los municipios afectados, contendrán, entre otras, las siguientes determinaciones: a) Diagnóstico turístico-ambiental, identificando las áreas que presenten deficiencias o que requieran una actuación de mejora. b) Determinación y priorización de actuaciones que se dirijan hacia la mejora de la competitividad de los destinos, el aumento de la calidad, la generación y el mantenimiento de empleo y la búsqueda de la sostenibilidad a través de acciones preventivas y de corrección. c) Marco financiero del Programa. d) Fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas.

<sup>2061</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, op. cit., pp. 198-199.

<sup>2062</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: “La gestión pública del turismo en España: Técnicas e instrumentos para la consecución de un desarrollo sostenible” *RVDTur – Revista Virtual de Direito do Turismo*. IBCDTur - Instituto Brasileiro de Ciências e Direito do Turismo, Volume 06 - Núm. 02 - Novembro de 2008.

recursos naturales y/o culturales que, a través de una acción de ordenación y/o promoción, pueden llegar a generar un flujo turístico. En varias Comunidades Autónomas se regulan figuras similares, con diversas denominaciones, tales como: “zona de interés turístico preferente” en Castilla y León<sup>2063</sup> ; “áreas de preferente uso turístico”<sup>2064</sup> en Madrid; o “zonas de preferente uso turístico” de Cantabria, en el artículo 36 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo.<sup>2065</sup>

En estos casos la declaración de la zona o área corresponde al Gobierno autonómico, previa audiencia de las Corporaciones municipales o provinciales afectadas, admitiéndose la revocación de la misma si cambian las circunstancias. En el caso de Castilla y León, la derogada Ley 10/1997, de 19 de octubre, de Turismo de Castilla y León establecía que la declaración puede ir acompañada un Plan Turístico de Zona, que afrontará la ordenación de los recursos turísticos y el fomento de la actividad turística. En la actual Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León se omite toda referencia a estas zonas.

Una zonificación de este tipo, y conectada con la planificación territorial turística de ámbito general, contribuye a ordenar el desarrollo turístico de la zona en cuestión, a adoptar fórmulas que hagan posible la idea de sostenibilidad y a evitar medidas correctoras de mayor complejidad.

En algunos casos, se prevé la creación de zonas turísticas preferentes o privilegiadas, tales como municipios, comarcas o zonas turísticas, ligadas a una planificación de las mismas, con el fin de lograr una ordenación coherente y equilibrada del territorio. Así, lo han hecho Cantabria

---

<sup>2063</sup> Los artículos 46 y 47 de la derogada Ley 10/1997, de 19 de diciembre y en la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León

<sup>2064</sup> El artículo 40.a) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo de Madrid

<sup>2065</sup> La Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación turística, 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. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística” *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 , enero-agosto, 2001, pp. 55-70.

en la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria, Madrid, con su Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, el País Vasco en la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco y en la Ley Valenciana 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo en Valencia.

Las regulaciones previstas en la Ley madrileña I/1999, de 12 de marzo, en el artículo 40.a), y en el artículo 36 de la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo se limitan a ofrecer su definición y el órgano competente para su declaración. En ambos casos, la declaración correspondía al Gobierno autonómico, previa audiencia del municipio o municipios afectados.<sup>2066</sup> Igualmente, las áreas o zonas de preferente uso turístico se configuran, en los dos supuestos, como zonas, localidades, municipios o comarcas en las que se dan o se vayan a dar especiales circunstancias que requieran una acción ordenadora o promocional de carácter turístico.

#### **IV. LA ORDENACION TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS CULTURALES**

##### **IV.1. LOS BIENES CULTURALES**

En vez de enumerar o matizar una serie de bienes, como ocurre en las normas internacionales<sup>2067</sup>, las normas españolas no han optado por el término bien cultural, sino que

---

<sup>2066</sup> En el caso de Madrid se exige también un informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio como paliativo de la falta de planificación previa o a posteriori.

<sup>2067</sup> En el ámbito internacional destacan dos definiciones de Bienes culturales recogidas en los artículos 1 del *Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954, y la de la *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*, hecho en París el 17 de noviembre de 1970. En el primer caso se hace referencia al elemento del interés cultural y la determinación se realiza bajo los términos de: “bienes que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos”, concretando el adjetivo cultural con los de contenido artístico, histórico, arqueológico. En cambio, la Convención de París de 1970 obedece a otro fin, la protección de los patrimonios culturales frente al expolio del mercado negro de este tipo de bienes. Asimismo, en los artículos 30 y 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se opta por el criterio del valor cultural controlado por cada nación en concreto. En ellos sólo se hace referencia al Patrimonio artístico, histórico o



de forma indistinta se emplean los términos Patrimonio Histórico o Patrimonio Cultural, conteniendo definiciones similares entre sí.

La declaración de Bien de Interés Cultural se encuentra en el 11 y ss del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Allí se encuentra también una definición de bienes culturales, siendo una delimitación básica atendiendo a los valores histórico, artístico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico, técnico, documental, o bibliográfico. Se trata de categorías englobables dentro del elemento constitutivo de “valor cultural”.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español establece que los bienes del Patrimonio Histórico Español se dividen atendiendo a su relevancia cultural, de mayor a menor, en: 1.º. Bienes de Interés Cultural; 2.º. Bienes muebles del Inventario General y, 3.º. Los demás bienes del Patrimonio Histórico Español. Lo mismo ocurre con la legislación autonómica. En la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco se clasifican los bienes culturales en Bienes Culturales Calificados en los arts. 10 y ss., y Bienes Inventariados en los arts. 16 y ss.. En la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Cultural Catalán estos se clasifican en Bienes de Interés Nacional en los arts. 7 y ss., Bienes Catalogados en los arts. 15 y ss., y los demás bienes del Patrimonio Cultural Catalán. Por su parte, la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural Gallego los clasifica en Bienes de Interés Cultural en el arts. 8 y ss, Bienes Catalogados en el art. 17 y ss.y los demás bienes del Inventario en el art. 22 y ss.

En la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía establece un Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, para lo que se deberá realizar un

---

arqueológico nacional, pero no se definen. Por otro lado, en el Reglamento (CEE), número 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales y la Directiva 93/7/CEE del Consejo de 15 de marzo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, determinan el contenido de los bienes culturales a los efectos de su aplicación, empleando el criterio del art. 36 del Tratado, los determinados por cada Estado como parte de su patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, y el de enumeración, atendiendo a su categoría y valor económico.

Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, sin previa clasificación. La Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano los clasifica en Bienes Inventariados y No Inventariados, dentro de los cuales separa los Bienes de Interés Cultural Valenciano en su art. 26 y los demás bienes del Inventario en los arts.46 y ss. Asimismo, la Ley 10/1998, 9 julio, fue derogada por la Disposición Derogatoria Única de la actual Ley 3/2013, 18 junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, dónde se añade un régimen específico para los Bienes de Interés Cultural y otro para los Bienes de Interés Patrimonial.

Con todo ello, lo que hay que dejar claro es que la categoría tipo es la superior en el rango jerárquico, en nuestro caso, lo que con mayor o menor medida se denominan bienes de interés cultural. Categoría sobre la que recaen en su plenitud todo el régimen de limitaciones y medidas de fomento, que va a alterar sustancialmente el régimen jurídico de propiedad privada y, a partir de la cual, se configuran el resto de categorías. Se puede decir que el régimen de la propiedad sobre los bienes culturales en el ordenamiento español se realiza en cascada, siendo las últimas categorías un residuo de escasa eficacia debido a su imposible control. Sin embargo, este sistema de jerarquía se fundamenta en que va a ser la Administración competente la que va a definir qué es un bien cultural y que no, y su grado de relevancia cultural, no la norma, como ocurría en el ámbito supranacional. Esto motiva que sea una decisión discrecional la que delimite el contenido de la propiedad en torno a un bien, y no a una norma. Ello conlleva una importante carga de inseguridad jurídica en perjuicio del administrado, pero una mayor flexibilidad en la protección del patrimonio cultural español que se puede ir adaptando con el tiempo.

#### **IV.1.EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

El patrimonio cultural es un importante instrumento para fomentar la cohesión y la integración social, tiene la capacidad de contribuir de forma significativa al crecimiento económico. El interés por el valor económico del patrimonio es reciente, y no se dispone de datos para el

conjunto de la Unión Europea, pero algunos estudios sectoriales y por Estados acreditan que el sector del patrimonio, bien vinculado a la industria turística, bien a la construcción, sigue siendo una importante fuente de ingresos económicos.

En la legislación autonómica de ordenación de los recursos turísticos el patrimonio cultural suele aparecer mencionado junto el patrimonio natural. La referencia a ambos recursos turísticos suele ser habitual. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura Ley 2/2011, de 31 enero, se habla de “los objetivos coincidentes con los establecidos por la Organización Mundial del Turismo y con los perseguidos por la Unión Europea en la Estrategia de Lisboa, en la que se reconoce el potencial del turismo para generar empleo y crecimiento económico, así como su papel en la preservación del patrimonio cultural y natural”.<sup>2068</sup>

En el art. 22.2 b) de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, relativo a los objetivos de la promoción turística, entiende que uno de ellos es “propiciar el crecimiento de la actividad turística desde el enfoque del desarrollo sostenible, procurando a tal efecto la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios y usuarias a través de las instalaciones más idóneas y del respeto a los valores ecológicos y patrimonio cultural”.

Con relación a la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo de Andalucía, destacar cómo el art. 13.4. La Estrategia de Turismo Sostenible comprenderá dos Iniciativas, siendo una iniciativa denominada Iniciativa de Ciudades Turísticas, que se define como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a crear espacios turísticos en redes de ciudades medias y, entre ellas, las declaradas por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad, y a establecer o consolidar rutas culturales o itinerarios turísticos en los que, mediante una

---

<sup>2068</sup> En el artículo 6.1.a) de esta ley extremeña se establecen como competencias turísticas de los Municipios el proteger y conservar sus recursos turísticos, en especial el entorno natural y el patrimonio artístico y cultural. Y en el Artículo 16.3 se habla de la protección de los recursos turísticos, de forma que las actividades turísticas se llevarán a cabo respetando y preservando el patrimonio histórico, artístico, cultural y natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura en armonía con otros sectores productivos.

gestión integrada de los recursos patrimoniales en un marco geográfico coherente, sea posible ofertar productos de turismo de naturaleza, cultural o monumental de gran atractivo.<sup>2069</sup>

En el Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 2 de abril. Decreto Legislativo 1/2013, de 2 abril, Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón, entre los Principios la política turística de la Comunidad Autónoma se regula en el art. 4, d) el proteger el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos de la Comunidad Autónoma, conforme al principio del desarrollo turístico sostenible. Y entre las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el art. 7 j) se encuentra la protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural. También serán los Municipios competentes, según el art. 14 a) respecto a la protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural.<sup>2070</sup> Con relación al fomento, se encuentra dentro de los objetivos enumerados en el Artículo 69 b) “la puesta en valor y conservación de los recursos turísticos vinculados esencialmente al patrimonio cultural y natural aragonés, en coordinación con el resto de Departamentos con competencias relacionadas.”

En el Principado de Asturias, la Exposición de motivos de la Ley 7/2001, de 22 junio señala que la Ley en “el principio del desarrollo sostenible y en el respeto al patrimonio cultural, en cuanto recursos básicos de nuestra Comunidad Autónoma.” Asimismo, en los arts. 10 a 12 de la Secc. 1ª, del Capítulo I de la Ley 7/2001, de 22 junio, de Turismo de Asturias, se recogen las disposiciones generales para la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural. De esta forma se establece que 2. Las actividades turísticas se llevarán a cabo respetando y preservando el patrimonio etnográfico, histórico, artístico, industrial y natural del Principado de Asturias en armonía con otros sectores productivos.

En la Ley 8/2012, de 19 julio, Ley de Turismo de Illes Balears, en la DA Decimoquinta se afirma que, cuando las disposiciones de esta ley afecten a bienes integrantes del patrimonio

---

<sup>2069</sup> Además, dentro de los Programas de Turismos Específicos regulados en el Artículo 16.1., como sector específico recogido en el Plan General del Turismo, , junto con el turismo de sol y playa, se cita el turismo cultural, de reuniones, rural y de naturaleza, de golf, de actividades saludables y belleza, náutico, idiomático, ecuestre y de cruceros.

<sup>2070</sup> Asimismo, para la declaración de Municipio turístico, se tendrá en cuenta, según el art. 15 e) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.

cultural o declarados bienes de interés cultural o catalogados será de aplicación preferente la legislación específica de patrimonio cultural.

En la ley de Cantabria, Ley 5/1999, de 24 marzo únicamente se recoge en el Artículo 25, en la enumeración de Recursos turísticos Constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural.

Ley 14/2010, de 9 diciembre, de Castilla y León, en la Exposición de Motivos se habla de que También se prevé que los segmentos de demanda con mayores cuotas de crecimiento en los próximos años serán precisamente en los que la Comunidad de Castilla y León tiene mayor potencial: turismo cultural y turismo de naturaleza y aventura. Tras la regulación de la declaración responsable efectuada en el Artículo 21, se recoge, en el art. 22. una serie de Dispensas a esos requisitos, remitiendo a la legislación sectorial, en particular, con relación a los establecimientos que se ubiquen en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León, “con la finalidad de fomentar el turismo a través de la preservación y recuperación del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa sectorial concurrente.”

### **IV.3. EL PARQUE CULTURAL, INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Por un lado, los denominados recursos turísticos culturales encuentran su protección en la legislación sectorial específica, si bien, son especialmente contemplados desde la ordenación del territorio. Así, han surgido los que se han dado en llamar Parques culturales, reconocidos en las legislaciones autonómicas sobre la materia.

El Parque Cultural, puede ser considerado como un instrumento de Ordenación del Territorio, encargado de la vertebración de un territorio ya edificado, con el objetivo de proteger y

promover el Patrimonio Cultural, de igual forma que ocurre con la integración territorial de los Espacios Naturales.<sup>2071</sup>

Los mecanismos de la Ordenación del Territorio, entendida como función pública de carácter horizontal, integrador y global, capaz de ofrecer criterios para todo tipo de usos y actividades que se desarrollen en el territorio. No obstante, la realidad de los resultados de la Ordenación del Territorio es la primacía de las regulaciones sectoriales. Por lo que, desde una concepción alternativa de la Ordenación del Territorio, esta sería considerada como una gran finalidad pública vinculante para todos los sectores, imponiendo exigencias organizativas y procedimentales, que aseguren la toma de decisiones sectoriales, teniendo en cuenta la diversidad de intereses públicos que confluyen en el territorio.

Como recoge LÓPEZ RAMÓN<sup>2072</sup>, el diseño de los Parques Culturales en la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, reguladora de los Parques Culturales de Aragón se identifican elementos de apertura a la diversidad de intereses públicos. Así, en el art. 3 se establece el objeto de la institución, en términos muy amplios, que comprenden la tutela del Patrimonio Cultural, la difusión cultural y turística, la corrección de desequilibrios territoriales y el desarrollo rural sostenible. En el procedimiento de declaración, en el art. 5 se posibilita ese pluralismo decisonal, con la referencia a la colaboración municipal o la necesidad de contar con el informe de dos instituciones consultivas.

En la regulación del Plan del Parque, que debe procurar la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial, según el art. 11, habiendo de observarse en su procedimiento de aprobación, junto al informe de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural, el de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio.<sup>2073</sup>

---

<sup>2071</sup> Los Parques Culturales pueden llegar a ser importantes instrumentos de Ordenación del Territorio, instrumentos sectoriales integrados en mayores y útiles instrumentos globales, como son las Directrices de Ordenación del Territorio.

<sup>2072</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “Sobre la figura de los Parques Culturales de Aragón” *Ordenación y gestión del territorio turístico*, 2002, coord. BLANQUER CRIADO 2002, pp. 475-482.

<sup>2073</sup> En el art. 16, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, órgano de coordinación interprofesional, interorgánica e interadministrativa.

En la gestión del Parque también confluyen una diversidad de intereses públicos, al abrirse el Patronato a representantes municipales, de los diversos Departamentos de la Diputación General de Aragón relacionados con la materia y de un amplio elenco de asociaciones y entidades enumerada en el art. 18.

## **CAPÍTULO SEXTO. LA PLANIFICACION URBANÍSTICA Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. EL MUNICIPIO TURISTICO Y LA COMARCA TURISTICA.**

### **I. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

#### **I.1. EL DENOMINADO URBANISMO “TURÍSTICO” Y EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE.**

La planificación territorial, especialmente la urbanística, presenta una excesiva rigidez de sus métodos y procesos. En la actualidad se recurre a la denominada planificación estratégica puesto que, según ANTÓN y VERA<sup>2074</sup> este tipo de planificación presenta las ventajas de flexibilidad en la redacción, en las formas de aprobación, en el desarrollo, revisión y gestión, si bien su carácter no vinculante lo convierte generalmente en una simple declaración de intenciones sin plasmación real.

Por el contrario, la planificación territorial, y especialmente la urbanística, como política que incide en los aprovechamientos urbanísticos y que dota de contenido al derecho de propiedad sobre el suelo, presenta un carácter vinculante y sustantivo, lo que conlleva mayor rigidez en todos los procesos, como ocurre en los procedimientos para la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio establecidos por las diferentes Comunidades Autónomas.

---

<sup>2074</sup> ANTÓN, S. y VERA, F. : “Métodos y técnicas para la planificación turística del territorio” *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo* OLIVERAS, J. Y ANTÓN, S. Eds., Tarragona. Grup d'Estudis Turístics, Unitat de Geografia, Universitat Rovira i Virgili, 1998, pp. 5-44. Según estos autores, este instrumento permite afrontar la complejidad de las dinámicas económicas, sociales y territoriales del turismo, estableciendo el marco general para el desarrollo de la actividad.

Para COSTA PÉREZ y JIMENEZ PAZ<sup>2075</sup>, tras los instrumentos empleados por las Comunidades Autónomas en la ordenación territorial del turismo, y bajando un grado en la planificación, en el ámbito municipal, se encuentra la ordenación urbanística del turismo. El urbanismo es el instrumento adecuado para el desarrollo turístico sostenible de un territorio, evitando los excesos en los usos y densidades turísticas y reconduciendo las situaciones de degradación generadas por las actividades y equipamientos turísticos.

Con relación al ámbito competencial, el turismo en España es una competencia autonómica, y los municipios tienen también reconocida esta competencia en el artículo 25 punto 2, apartado m) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, por lo que podrán tener competencia sobre turismo en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Siendo el municipio un pilar fundamental en la ordenación del turismo, a esta competencia turística se le debe unir la competencia urbanística, además de la importancia del papel del municipio en la prestación de servicios.<sup>2076</sup>

Como afirma Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>2077</sup>, dentro del tradicional conjunto de intervenciones de las Administraciones Públicas -estatales, autonómicas, locales y comunitaria-, destaca la intervención planificadora prevista en las nuevas leyes autonómicas de ordenación turística, por ser la más novedosa y la de mayor relevancia cuantitativa y cualitativa.

A partir de mediados de la década de los 90 y, sobre todo, del 2000 esta situación empezó a cambiar, si bien, desde el planeamiento urbanístico municipal, siempre se ha involucrado

---

<sup>2075</sup> COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L. : “Turismo y Urbanismo”, *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pp. 465-486.

<sup>2076</sup> Durante décadas, la planificación de las zonas turísticas de la costa se llevó a cabo únicamente mediante los Planes Urbanísticos municipales, lo que provocó por parte de muchos municipios, actuaciones con falta de coordinación entre ellos y el tratamiento heterogéneo de una misma zona turística.

<sup>2077</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M. C.: “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística” *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 , enero-agosto 2001, pp. 55-71.



excesivamente al sector inmobiliario, dejando el desarrollo turístico a cargo de las promotoras inmobiliarias y de los propietarios del suelo.

Y es que la urbanización turística hace referencia a los procesos por los cuales se han desarrollado áreas urbanas con la finalidad de crear destinos turísticos. Y por ello se precisa de la colaboración administrativa y empresarial, para adecuar los requerimientos de la oferta y la demanda dentro del modelo de planificación. Como señala TORRES<sup>2078</sup> la planificación de la actividad turística no puede diseñarse sin una planificación territorial conjunta. Un desarrollo turístico bien planificado recogerá las dotaciones de camping, hoteles, restaurantes, golf, zonas de recreo, comunicaciones, puertos y aeropuertos, además del respeto de las características biofísicas o ecológicas de la oferta para responder a la demanda, exigiendo dotaciones de agua potable, instalaciones de saneamiento, depuradoras y vertederos.

Y la planificación territorial de un espacio con recursos turísticos requiere una previa definición de sus posibles usos. Y así lo han previsto las Leyes de ordenación del turismo de las Comunidades Autónomas, mediante instrumentos de planificación turística, de acuerdo con los objetivos de política turística fijados por el propio Gobierno autonómico de cada Comunidad.

Según BLASCO ESTEVE<sup>2079</sup>, estos instrumentos de planificación turística se encargan de evaluar la capacidad de carga urbanística del destino, de forma que se consigue una planificación, control y gestión urbanística con criterios de sostenibilidad y equilibrio entre usos turísticos y naturales. Mediante la planificación urbanística se puede prever el aumento de presión en las infraestructuras de transporte, generado por la demanda turística, y se puede redimensionar de los servicios públicos de abastecimiento de agua, de depuración de aguas residuales y de tratamiento de residuos sólidos urbanos en virtud de la población flotante turística.

---

<sup>2078</sup> TORRES, E.: “Una aproximación a la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo turístico”, VALDÉS, L. Y PÉREZ, J. M.: *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universidad de Oviedo. Oviedo, 2003, pp. 101 y ss .

<sup>2079</sup> BLASCO ESTEVE, A.: “La planificación territorial de las zonas turísticas”. *Aportes y Transferencias*, 2008, vol. 12, núm. 2, pp. 11-24.

### **I.1.1. HACIA UN URBANISMO SOSTENIBLE EN LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

El inestable ordenamiento jurídico urbanístico español genera incertidumbre e inseguridad jurídica tanto a las Administraciones urbanísticas, como a los propietarios y a los operadores. Debido a cuestiones técnicas e ideológicas, la oscilante legislación estatal del suelo ha provocando discordancias entre dicha legislación y las leyes urbanísticas autonómicas, generando inseguridad y conflictividad jurídica en su aplicación.

Según Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>2080</sup> tras la promulgación de las actuales leyes autonómicas de ordenación turística, los instrumentos de planificación turística han sufrido una transformación, pasando de una planificación turística sin relación con otras competencias administrativas como la urbanística o la medioambiental, hasta la necesaria integración y coordinación de estas competencias administrativas con la actividad administrativa turística, mediante la adaptación de planes.

No obstante, todavía en 2002, ROGER FERNANDEZ<sup>2081</sup> seguía percibiendo una continuidad del modelo desarrollista, sobre todo con relación a los modelos de intervención administrativa en el planeamiento urbanístico contemplado en los espacios turísticos tradicionales españoles.

Ocurre que un sector económico tan importante como el turismo, condicionado por el crecimiento urbanístico y presente en los espacios turísticos ya creados, necesita de una corrección de situaciones pasadas mediante nuevas técnicas de intervención a fin de conseguir un modelo equilibrado y sostenible.

---

<sup>2080</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M.C.: “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística” *Documentación Administrativa* n.º. 259-260, enero-agosto, 2001, pp. 55-71.

<sup>2081</sup> ROGER FERNÁNDEZ, G.: “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*. David Vicente Blanquer Criado Coord. Edit. Tirant lo Blanch. 2002. pp. 51-80.

BLANQUER CRIADO<sup>2082</sup>, especifica que la intervención de los poderes públicos, que va configurando el derecho de propiedad del suelo, emplea principalmente tres instrumentos típicos del Derecho Administrativo: los reglamentos de desarrollo de la ley urbanística, el Plan Urbanístico y la licencia urbanística.

El ordenamiento jurídico urbanístico español nació con la Ley de 12 de mayo de 1956 , del Suelo y Ordenación Urbana, reformada en primer lugar por la Ley de 2 de mayo de 1975 , por lo que se redactó el Texto Refundido, mediante el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que fue a su vez reformado por la Ley de 25 de julio de 1990 , promulgando el nuevo Texto Refundido, mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Esta regulación se caracterizó, además de por crear un sistema urbanístico de mucha complejidad técnica, por conformar el urbanismo como una función pública, por la rigidez del sistema, por la enorme discrecionalidad que otorgaba a las Administraciones urbanísticas, por la multiplicidad de intervenciones administrativas en todos los ámbitos urbanísticos, planificación, gestión, intervención en facultades dominicales y disciplina, y por un urbanismo de ensanche.<sup>2083</sup>

La Ley 6/1998, de 13 de abril , de Régimen del Suelo y Valoraciones, de corte liberal, introdujo mayor flexibilidad en los ámbitos urbanísticos, suprimiendo la programación coactiva, atribuyendo la iniciativa urbanística al propietario del suelo, incrementando sustancialmente el suelo urbanizable con el objeto de liberalizar el mercado del suelo, e implantando un sistema de valoración del suelo que atendía al valor real.<sup>2084</sup>

Esta Ley fue sustituida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo , de Suelo, que dio lugar al Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio , refundiendo los artículos aún vigentes del Texto Refundido de 1992. La Ley refuerza la ordenación territorial y urbanística como función pública, incorpora el principio de urbanismo sostenible, sustituye la

---

<sup>2082</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “El turismo y el entorno urbano. Lección 6”. *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 53 y ss.

<sup>2083</sup> La STC 61/1997, de 20 de marzo , declaró inconstitucionales la mayoría de los artículos del Texto Refundido de 1992 por invasión de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades autónomas, lo que compelió a los legisladores autonómicos a elaborar y promulgar leyes urbanísticas asumiendo el modelo estatal de 1992 con algunas variantes.

<sup>2084</sup> Sin embargo, entre los años 1999 y 2004 fue objeto de cinco modificaciones: Ley 55/1999 , Real Decreto-Ley 4/2000 , Ley 53/2002 , Ley 10/2003 y Real Decreto Legislativo 1/2004. Además, la STC 164/2001, de 11 de julio, declaró inconstitucionales tres preceptos de la Ley e indicó la interpretación de otros , siendo finalmente derogada a los nueve años de vigencia.

tradicional clasificación del suelo por la de situaciones del suelo , potencia el papel de los ciudadanos, define el régimen de derechos y deberes de los ciudadanos y de los propietarios, y redefine el régimen de valoraciones del suelo .

Sin embargo, esta Ley no hace una revisión o sustitución del modelo urbanístico, siguiendo anclada en el modelo de la Ley del Suelo de 1956. La Ley 8/2007 y el TRLS2/2008 también fueron objeto de cinco modificaciones: Ley 2/2008, Real Decreto-Ley 6/2010 , Real Decreto-Ley 8/2011 , Real Decreto-Ley 20/2011 y Ley 8/2013, así como de recursos de inconstitucionalidad, que han sido resueltos por la Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre .

De esas cinco modificaciones, la más importante ha sido la operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, que ha modificado dieciocho artículos, una disposición adicional y una disposición final. Los propietarios de terrenos recuperan el papel que les otorgó el Texto Refundido de 1976 y los promotores o agente urbanizador, pierden el protagonismo que les otorgó la Ley 8/2007.

Hasta la Ley 8/2007, la legislación urbanística se centraba en la construcción de una nueva ciudad, sin embargo, debido a la crisis económica e inmobiliaria, este modelo se abandona, apostando por la regeneración urbana, que es la pretendida finalidad de la Ley 8/2013.<sup>2085</sup>

### **I.1.2. PRIMER INTENTO URBANIZADOR DE LA MARGINALIDAD DE LAS ACTUACIONES TURISTICAS EN LA LEY DEL SUELO DE 1956.**

A partir de la Ley del Suelo de 1956, se extrae de la esfera de decisión privada de “cuándo” y “qué” se puede construir en cada metro cuadrado de suelo, convirtiéndolo en una potestad que se debe recoger obligatoriamente en un documento técnico y normativo, denominado Plan de

---

<sup>2085</sup> Así, con la reforma de esta Ley, en el nivel de la legislación estatal básica se refunden dos normas básicas: el Texto Refundido de la Ley Suelo 2/2008 para la nueva urbanización y la Ley 8/2013 para la regeneración urbana en el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo y de Rehabilitación Urbana, el Real Decreto Legislativo 7/2105, de 30 de octubre .

Urbanismo.<sup>2086</sup>

Sin embargo, como aprecia MARTINEZ JIMENEZ<sup>2087</sup> durante los años 60 y 70 las actuaciones urbanísticas se realizaron sin respetar la legalidad establecida por la Ley del Suelo del 56 y su reforma del 75, por lo que se caracterizaron por su marginalidad. Fue con la llegada de la democracia cuando se comenzó a adecuar la ordenación urbanística a la legalidad urbanística vigente.<sup>2088</sup>

El Plan General de Urbanismo identifica o propiamente, clasifica, el suelo en tres clases: el Suelo Urbano, correspondiendo al modelo de ciudad consolidada, el Suelo de Reserva Urbana, siendo el régimen susceptible de ser urbanizado para absorber las posibles demandas de crecimiento urbano, y el Suelo Rústico, que se corresponde con el suelo excluido de la urbanización por razones medioambientales, productivas o por falta de demanda o de las nuevas demandas turístico emergentes. En cada una de esas clases de suelo se deben constituir las condiciones jurídicas para su eventual transformación urbanística, contemplando los usos permitidos y los prohibidos, debiéndose encontrar entre los usos permitidos, el uso turístico, así como cumplir con los requisitos de edificabilidad, tipología y densidad residencial.

La Ley del suelo de 1956 vinculaba el desarrollo de la ciudad a la propiedad del suelo, siguiendo el criterio novecentista de gestión de los Ensanches residenciales por sus titulares dominicales, siendo este el agente social responsable de su ejecución. Ese criterio se alejaba de las concepciones de gestión directa o de tipo concesional, que caracterizan la moderna actividad urbanística europea.

---

<sup>2086</sup> JIMÉNEZ PAZ, J. L., COSTA PÉREZ, A.: “Turismo y urbanismo”, *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, coord. por Higinio Marcos Valdueza, Carlos VOGELER RUIZ, María Angeles González de Souza; Fernando BAYÓN MARINÉ (dir. Congr.), 1999, pp. 465-486.

<sup>2087</sup> MARTINEZ JIMENEZ, E.: “Los modelos de gestión medioambiental aplicados a los centros de turismo”, *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, coord. por Luis Valdés Peláez, José Manuel Pérez Fernández, Eduardo A. del Valle Tuero, 2003, pp. 249–258.

<sup>2088</sup> En este marco destaca el Plan de Estabilización del 59, que tomó como base para el desarrollo urbano derivado del mismo a la primera ley integral reguladora de los procesos de urbanización y edificación. La Ley del Suelo de 1956, heredera de la Town and Country Planning Act Inglesa de 1947 y de la Ley Urbana Italiana de 1942, parte de la definición del urbanismo con una función, la ordenación urbana, si bien presenta contradicciones explícitas entre las fases de ordenación y gestión de la misma.

Como señala MARTINEZ JIMENEZ<sup>2089</sup>, para garantizar un desarrollo homogéneo, la totalidad de los propietarios de suelo integrados en una actuación urbanizadora se agrupan en una forma societaria forzosa, conformando la Junta de Compensación, que debe promover la actuación, debiendo asumir solidariamente todos los propietarios la totalidad de los costes de ejecución de la misma. Sin embargo, los propietarios no son promotores inmobiliarios y la consecuencia es la escasa ejecución por incapacidad natural de sus propietarios originarios, o bien, la retención especulativa.

#### **I.1.2.1. CAMBIOS EN LA PRODUCCION DE SUELO MEDIANTE EL DECRETO DE LIBERALIZACION INDUSTRIAL Y LA LEY SOBRE CENTROS Y ZONAS DE INTERES TURISTICO NACIONAL.**

SUAY RINCON<sup>2090</sup>, considera que el boom turístico de *sol y playa* en los municipios del litoral español generó un proceso de desarrollo urbanístico y turístico que superó las expectativas de los inversores, acumulando la demanda de suelo residencial para vivienda habitual junto con la de actividades hoteleras y de segunda residencia. Y este proceso de desarrollo urbanístico y turístico no solo ocurrió en los municipios del litoral, según JIMENEZ PAZ<sup>2091</sup>, todo ello provocó un cambio generalizado en todo el marco jurídico que regulaba los procesos de producción urbana.

Para paliar los riesgos en las inversiones inmobiliarias se adoptaron diversas medidas legislativas, destacando el Decreto de Liberalización Industrial, de 1963, y la Ley sobre Centros

---

<sup>2089</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.; PEDREIRA MENÉNDEZ, J.; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: *Derecho público del turismo*, Aranzadi, España, 2004. pp.103 y ss.

<sup>2090</sup> SUAY RINCÓN, J.: “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio: El caso de Canarias”, *Ordenación y gestión del territorio turístico.*, coord. por David Vicente BLANQUER CRIADO, 2002, pp. 287-352.

<sup>2091</sup> JIMÉNEZ PAZ, J.L., COSTA PÉREZ, A.: “Turismo y urbanismo”, *50 años del turismo español : un análisis histórico y estructural* / coord. Higinio MARCOS VALDUEZA, Carlos VOGELER RUIZ, María Angeles GONZÁLEZ DE SOUZA; Dir. Fernando BAYÓN MARINÉ, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pp. 465–486.

y Zonas de Interés Turístico, que regulaba las condiciones a cumplir por las instalaciones turísticas en los emplazamientos adecuados según el Ministerio.<sup>2092</sup> JIMENEZ GAGO<sup>2093</sup> considera que la liberalización económica española iniciada en la década de los 60 produjo un incremento de la industrialización y urbanización, motivando la aprobación del Plan de Estabilización. No obstante, en este alud urbanístico, el incumplimiento sistemático de la legalidad urbanística generó tal inseguridad jurídica en los inversores inmobiliarios, que las medidas reguladoras de la Ley del Suelo de 56 no surtieron efecto.<sup>2094</sup>

Precisamente, como señala ROGER FERNANDEZ<sup>2095</sup>, mediante la cobertura legal del Decreto de Liberalización del Ministerio de Industria de 1963 se autorizaron la *libre instalación ampliación y traslado dentro del territorio nacional de toda clase de industrias*. Debido a la centralización de su redacción en la Dirección General de Urbanismo del nuevo Ministerio de la Vivienda, en la década de los sesenta se aprobaron gran número de Planes Municipales, si bien la construcción urbana se siguió desarrollando al margen de estos planes.

De esta forma, como afirma LARUMBE BIURRUN<sup>2096</sup> a través de la Ley de Centros y Zonas de Interés turístico Nacional, del Ministerio de Información y Turismo, se construyeron edificaciones y complejos turísticos fuera de las previsiones del planeamiento, generando una ocupación irracional del territorio con problemas de infraestructuras y servicios. Y es que, en

---

<sup>2092</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y sociedad*, Vol. 42, Nº 1, Ejemplar dedicado a: Sociología del Turismo, 2005, pp. 169-195.

<sup>2093</sup> JAIMEZ GAGO, M. I.: “Turismo, ordenación del territorio y urbanismo”, *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía: Análisis jurídico-multidisciplinar de la sostenibilidad turística: medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*, coord. por Isabel GONZÁLEZ RÍOS, 2012, pp. 125-162.

<sup>2094</sup> FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: *Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica* “Ordenación y gestión del territorio turístico”, Dir. BLANQUER CRIADO, Ed. Tirant loBlanch, pp. 35-50.

<sup>2095</sup> ROGER FERNÁNDEZ, G.: “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*. David Vicente BLANQUER CRIADO (coord.). Edit. Tirant lo Blanch, 2002, pags. 51-80.

<sup>2096</sup> LARUMBE BIURRUN, K.: “La figura del Plan Especial. Legislación sobre Centros Históricos”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 67, 1978, pp. 47-102.

virtud de esta normativa, se disponía de cobertura legal para la edificación de manera individualizada, mediante la autorización sectorial correspondiente.<sup>2097</sup>

Mediante la promulgación de los decretos "liberalizadores" de Implantación Industrial y la ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, la propia Administración Central intentó solucionar el problema de la creación *ex novo* de suelo, al no desarrollarse el Suelo Urbanizable en los municipios.<sup>2098</sup>

Habitualmente, el modelo de desarrollo espacial contemplado en los Planes Urbanísticos Generales municipales, sobre todo en el litoral, consistía en un sistema de extrarradio con arterias radiales y rondas anulares, aprovechando los huecos para localizar usos y actividades según la tipología de la zonificación tradicional. De esta forma, los nuevos espacios turísticos se generaron en una morfología sectorial, cuya conexión con la ciudad consolidada se basaba en la red arterial que estructuraba el conjunto.<sup>2099</sup>

En estos Planes Generales se clasificaba como Suelo Urbanizable (SUBLE) o de reserva urbana, al suelo sometido a los procesos de planeamiento y ejecución conjunta exclusivamente por sus propietarios de manera previa a su edificación, salvo que la Administración considerara necesario su expropiación por razones de interés público.

---

<sup>2097</sup> Estos planes incorporan una Información Urbanística y un Estudio Económico. Los instrumentos de planificación varían unos de otros. En algunos casos, contienen Programas de Actuación, como los planes de obras públicas. En otros casos, como los Planes de Desarrollo Económico y Social, existen compromisos con el sector privado en general y definen una política económica indicativa.

<sup>2098</sup> Como afirmaba en esa época el Ministro Alfredo ABELLA en una rueda de prensa celebrada el 14 de mayo de 1972, "No había más remedio que hacer el Hotel en mitad de la playa y sin carreteras, ni depuradoras, porque no había más dinero que el justo para levantar las camas y no había más remedio que hacer ese mediocre urbanismo que se ha hecho porque no podíamos permitirnos el lujo de lanzarnos a planear grandes construcciones(...) Si España hubiera hecho esa infraestructura al mismo tiempo que la estructura, no hubiese crecido en la medida conveniente, porque no hubiese tenido dinero ni para empezar," Cifr. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico* Tomo IV, Capítulos XXXIII-XXXV, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 1381-1525.

<sup>2099</sup> Véase PÉREZ FERNANDEZ, J. M.; MARTINEZ JIMENEZ, E.; PEDREIRA MENÉNDEZ, J.: *Derecho Público de Turismo*, Aranzadi Editorial, 2004.



Respecto al Suelo Urbano (SU), a fin de dar satisfacción a la demanda social de vivienda y a los nuevos productos inmobiliarios derivados del turismo emergente, se comienza con el proceso de sustitución de edificaciones preexistentes por nuevas construcciones de mayor capacidad. En base al sistema establecido en las Ordenanzas de Edificación y en función de la “anchura del vial” al que dan frente los solares, se sustituyen edificaciones de 2-3 plantas por "modernos edificios" de viviendas o de Apartamentos de 7, 10 20 plantas. Con estas actuaciones urbanísticas se desfiguran las morfologías urbanas, llegando a suprimir el patrimonio arquitectónico, sobreexplotando sus infraestructuras y congestionando su trama.<sup>2100</sup>

A pesar del esfuerzo de los Planes Generales urbanísticos aprobados a lo largo de los años 60 y 70, el sistema diseñado no funcionó, fundamentalmente en el ámbito turístico, debido al distanciamiento entre la Administración Central, - responsable de la formulación del planeamiento-, y la Administración Local, -responsable de su ejecución-, y a que tanto la Administración local como los operadores inmobiliarios siguieron actuando al margen del nuevo sistema.<sup>2101</sup>

Se siguieron utilizando con los instrumentos para la edificación aislada en la ciudad preexistente, de forma que se emplearon las Ordenanzas de Edificación, instrumentos que regulaban directamente las alturas y fondos edificables, en función del ancho del vial al que el solar presentaba fachada. En ningún momento del proceso de densificación generado se aplican las técnicas de obtención del suelo dotacional público contempladas en la legislación urbanística. Esta fue la causa de un crecimiento inmobiliario desmesurado dentro del propio suelo urbano, generando una degradación de la ciudad preexistente.<sup>2102</sup>

---

<sup>2100</sup> El Plan Municipal de Benidorm de 1956 convierte un pueblecito de pescadores de 2.700 habitantes en 1950 en un municipio turístico con 120.000 plazas de alojamiento. Este Plan General del Municipio de Benidorm es en verdad un simple plan de alineaciones, con unas ordenanzas definatorias de la edificabilidad, dejando la ocupación y la altura libres.

<sup>2101</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M. et al.: *Derecho Público de Turismo*, cit. pp.103 y ss.

<sup>2102</sup> Se adoptaron algunas determinaciones generales en varios Planes de Urbanismo de municipios turístico alicantinos (como en Denia), como la definición del sedicente "suelo en régimen de interés turístico" en el cual, mediante la figura de un plan especial, se aprobaron muchas urbanizaciones en el "no urbanizable", al margen de las previsiones sistema del urbanismo formalizado.

En otros casos, dentro del propio Suelo Urbanizable del Plan General (SUble), se obviaba el proceso de gestión colectiva que ya obligaba la LS de 1956, procediendo a una ejecución irregular mediante la concesión directa de licencias de edificación (sobre todo en el suelo periurbano) sin desarrollar la urbanización previa preceptiva, con el argumento de un otorgamiento de “carácter provisional”, apoyados en redes de caminos rurales o carreteras radiales. El resultado es un crecimiento urbano *tentacular*” o denominado en “mancha de aceite”, sin racionalizar mediante una ordenación urbanística, por lo que se carece de dotaciones y equipamientos.<sup>2103</sup>

Con relación al Suelo No Urbanizable (SNU o suelo rústico), sobre todo a lo largo del Mediterráneo, se producen las “urbanizaciones de crecimiento espontáneo”. Estas urbanizaciones se producen mediante la concesión de licencias de edificación aislada en el suelo rústico a viviendas familiares de segunda residencia (o a instalaciones productivas o terciarias) sobre una parcelación muy reducida.<sup>2104</sup> Con ello se produce un crecimiento de población al margen de los procesos de urbanización y sin ordenación urbana previa, trasladando el problema de la dotación de infraestructuras y dotaciones a los Ayuntamientos.<sup>2105</sup>

#### **I.1.2.2. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO DE 1975 Y LOS AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS. LOS LENTOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LOS MUNICIPIOS DE LA COSTA DEL SOL.**

El final de la Dictadura marca el inicio de un nuevo periodo, sobre todo a partir de las primeras elecciones democráticas municipales en 1979. Si bien las corrientes de pensamiento urbanístico avanzaban en pos de la planificación urbanística, el clima socio-político no se reflejó

---

<sup>2103</sup>GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: "La planificación urbana de los centros de interés turístico nacional y la reforma de la Ley del Suelo", *Revista Española de Derecho Administrativo* núm.10, 1976, pp.451-468.

<sup>2104</sup> Véase SERRANO GUIRADO, E.: *Planificación territorial política del suelo y administración local*., Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1963.

<sup>2105</sup> SERRANO MARTINEZ, J.M.: “Las viviendas de segunda residencia en la sociedad del “bienestar”. El caso de un país turístico: España”, *Cuadernos de turismo*, núm.12, 2003, pp. 53-76.

directamente en el planeamiento urbanístico de los primeros 70. El sector de la construcción siguió con los criterios desarrollistas de los planes de los 60, precisamente aprovechando la tramitación de los Planes Generales Municipales para legalizar *a posteriori* las irregularidades cometidas.<sup>2106</sup>

La ineficacia del marco legal del 56 provocó que desde la propia Administración Central se promulgase la Ley de Reforma del Suelo de 1975, la introducción de instrumentos novedosos de gestión. Durante la segunda mitad de los 70 continúa la oferta turística, con un especial dinamismo en los municipios costeros, llegando a triplicar la oferta de suelo. Por ello, PEREZ FERNANDEZ et al.<sup>2107</sup> consideran que este sistema falló al mostrarse los titulares del Suelo Urbanizable Programado (SUbLeP) incapaces de su desarrollo, por lo que la Administración procedió a la expropiación por razones de falta de capacidad económica y de gestión.

En el Suelo Urbanizable No Programado (SUbLeNP) se ejecutaba mediante concurso público convocado por la Administración, al que tendrá opción tanto los propietarios como cualquier empresario interesado.<sup>2108</sup>

Con relación a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción pública urbanística, el sistema urbanístico español concede el aprovechamiento al titular del suelo a través de la reclasificación urbanística.<sup>2109</sup>

---

<sup>2106</sup>MARTÍN-RETORTILLO, L.: “Orden de demolición de lo edificado sin licencia y protección del Medio Ambiente”, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm.130, 2006, pp. 349-360.

<sup>2107</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M. et al.: *Derecho Público de Turismo*, cit. pp.103 y ss. Más que por sus resultados prácticos, esta ley del suelo de 1975 destaca por su aportación teórica. Una gran novedad fue la distinción entre el Suelo Urbanizable Programado (SUbLeP) y el No programado (SUbLeNP). De esta forma, el Suelo Urbanizable Programado (SUbLeP) se destina a la urbanización dentro de unos plazos prefijados, en cuatro y ocho años cuyos operadores serían los propios titulares del suelo, al igual que se preveía con la Ley del suelo de 1956. Con este suelo programado, el legislador esperaba impulsar la iniciativa de los propietarios bajo amenaza expropiatoria en caso de incumplimiento.

<sup>2108</sup> De esta forma, se pretendía incorporar a los empresarios no propietarios al proceso urbanizador. No obstante, en el Suelo Urbanizable No Programado, las medidas garantistas de los derechos de los propietarios hicieron que el procedimiento resultase lento, porque desde que se iniciaba el proceso hasta el comienzo de las obras, se debían de conseguir varios acuerdos plenarios municipales y de la Comisión Provincial de Urbanismo.

La nueva Ley estableció que al propietario de terrenos se le debía atribuir el 90% del aprovechamiento que, para evitar desigualdades entre los titulares se preceptuaba que deba realizarse sobre el *aprovechamiento medio*, quedándose la Administración con el 10% del mismo en concepto de participación en las plusvalías generadas, debiendo destinarse a Patrimonio Municipal de Suelo con la finalidad de regular el mercado inmobiliario.<sup>2110</sup>

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, surge un nuevo escenario político con una nueva definición de la estructura política, el Estado Autonomías, atribuyendo las competencias legislativas a las nuevas Comunidades Autónomas y devolviendo a los ciudadanos y a sus Ayuntamientos la capacidad de decisión sobre su desarrollo urbano.<sup>2111</sup> Aún desde el Gobierno Central se intenta complementar el texto de la Ley de Suelo de 1975 con medidas paliativas del recorte que sufrirá el texto durante su tramitación en Cortes, promulgándose a lo largo de los años 78 y 79 un Texto Refundido de la legislación urbanística en 1976 y los Reglamentos que la desarrollaron, de Planeamiento, Gestión y Disciplina.<sup>2112</sup>

Los nuevos Ayuntamientos tienen como objetivo de sus programas la revisión de su planeamiento. La gran mayoría de ellos, sin renunciar a una oferta de Suelo Urbanizable, -y sobre todo en la demanda turística en los municipios litorales-, arbitran propuestas para la recuperación urbana y social. De esta forma surgieron los Planes de Reforma Interior, reequipando barrios infradotados, logrando la revitalización del tejido urbano y social a través

---

<sup>2109</sup> De esta forma, un suelo rústico adquiere el derecho a urbanizar y edificar posteriormente, según lo que el planeamiento establezca apropiación de las plusvalías que ello comporta con la contraprestación de asumir los costes que conlleva la urbanización y edificación correspondientes.

<sup>2110</sup> Esta disposición no afectaba al Suelo Urbano (SU), siendo solo de aplicación en el Suelo Urbanizable (SUble).

<sup>2111</sup> En 1979 se produjeron las primeras elecciones municipales democráticas. Desde 1975 los Ayuntamientos no disponían de legitimidad representativa, al tener sus mandatos prorrogados, lo que influye en la paralización de la actividad urbanística oficial, ralentizando la adopción de decisiones

<sup>2112</sup> BASSOLS COMA, M.: “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª Ed. , Coord. José ESTEVE PARDO, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 677-709. Estos reglamentos contemplan el establecimiento de reservas de suelo dotacional en el Suelo Urbanizable, instrumentos de ejecución en Suelo Urbano como la reparcelación discontinua y voluntaria, lo que permite obtener suelo dotacional en la ciudad consolidada mediante las llamadas Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU).

de medidas de rehabilitación del patrimonio. Asimismo, se invierte en nuevas infraestructuras y servicios para espacios de las ciudades sin saneamiento, pavimentación y alumbrado, como ocurría en los espacios turísticos generados en los años sesenta y setenta.

Pese a que los municipios se mostraban reticentes, dada la insuficiencia de las Normas Subsidiarias respecto a la Ordenación de sistemas generales, se planteó la necesidad de elaborar Planes Generales y la coordinación a nivel supramunicipal, sobre todo en ámbitos subregionales o comarcales.<sup>2113</sup> Debido a la inercia conservadora que presiona el mundo del urbanismo español, los denominados Planes de los 80, pese a aprobarse en la legitimidad democrática, incluyeron todo tipo de instrumentos urbanísticos de normativas anteriores, incluso Convenios Urbanísticos *ad hoc* con los titulares de suelo.<sup>2114</sup> Y es que los intermediarios siempre pretenden obtener resultados satisfactorios, bordeando la legalidad, con la connivencia de los responsables administrativos, generando desencanto y desconfianza respecto al urbanismo.

Como señala BARRADO TIMON<sup>2115</sup>, a partir de la Constitución de 1978 tanto las competencias en ordenación del territorio como las de turismo quedan exclusivamente en manos de las Comunidades Autónomas. Y las Comunidades Autónomas con competencias legislativas urbanística desde 1978, adoptaron las medidas que pretendían ser más acertadas, debido a la cercanía territorial. Una de las primeras medidas fue el apoyo a la formulación de planeamiento para todos los Ayuntamientos, mediante subvenciones, sobre todo para los pequeños y medianos municipios. Otra medida, fue el planeamiento territorial supramunicipal, de carácter metropolitano o comarcal, a fin de paliar el proceso de desurbanización y de huida del interior de la Comunidad Autónoma, sufrido tanto en la costa mediterránea, en la costa gallega<sup>2116</sup> o incluso en Aragón.<sup>2117</sup>

---

<sup>2113</sup> Con relación a los municipios del litoral estos presentan su peculiaridad amparada en la ley de costas de 1988, y reglamento de 1989 fueron una tardía pero eficaz instrumentación de apoyo al planeamiento territorial, aún cuando el Tribunal Constitucional ha dejado hoy en día sin contenido algunos artículos.

<sup>2114</sup> De esta forma se contempla la figura del Convenio Urbanístico para los casos de espacios turísticos, generalmente en municipio de la Costa del Sol con caracteres fraudulentos, puesto que posibilitan su utilización al margen de la legalidad vigente.

<sup>2115</sup> BARRADO TIMÓN, D. A.: "Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías." *Estudios turísticos*, 2001, núm. 149, pp. 3-22.

<sup>2116</sup> CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: "Implantación de proxectos no solo non urbanizable: Réxime xurídico dos proxectos de interese supramunicipal. O urbanismo autonómico. Especial estudo da

A mediados de los 80, la mayoría de los municipios costeros españoles tiene en fase de elaboración o de aprobación alguna figura de planeamiento, con previsiones actualizadas a la Ley del Suelo de 1975. La redacción de estos planes, sobre todo los de los grandes municipios, no fue fácil, debido a los procedimientos desarrollistas de los operadores urbanísticos tradicionales. Así, ocurre en el municipio de Fuengirola, donde, aprobado en 1969, se disponía solamente de un Plan Parcial.<sup>2118</sup> El Plan General de Fuengirola, tras un periodo de elaboración de 10 años, se aprobó definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el 12 de noviembre de 1998, el documento heredero del Plan General de Ordenación Urbana de Fuengirola, el 9 de febrero de 1982. La larga duración de los procesos de formulación de planeamiento municipales prevista en la legislación del suelo, provocaba situaciones en las que el documento que se aprueba definitivamente unos años después, resulta desfasado. De esta forma, la dinámica urbanística turística crece al margen del proceso de planificación, evolucionando de forma diferente a lo previsto por la Administración.

MARTÍNEZ PALLARÉS<sup>2119</sup> afirma que cada vez va adquiriendo un mayor protagonismo la actividad de las Administraciones locales en materia de turismo, conformando al territorio como elemento fundamental de la política turística. Habitualmente, los nuevos desarrollos turísticos en la zona litoral se producían a partir de la generación, a través del planeamiento urbanístico o, en ocasiones, al margen de éste, de suelos urbanizables a los que se les asignaba un uso turístico o el residencial. Así ocurre en el planeamiento de los municipios de la Costa del Sol, donde el desarrollo turístico incide de forma fundamental en el crecimiento de los municipios, condicionando los modos de implantación de la expansión urbana en el territorio, según las fluctuaciones del mercado del suelo.

---

lexislación galega. Consideración do factor ambiental”, *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 39, 2005, pp. 81-106.

<sup>2117</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La comarcalización y otras formas de colaboración supramunicipal: especial referencia a la comunidad autónoma de Aragón”, *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía / coord. por Adolfo Juan Auriolas Martín*, 2005, pp. 485-496.

<sup>2118</sup> Este Plan Parcial aplicaba la teoría del zoning, dotando al municipio de una zona industrial y tratando al entorno urbano como un elemento autónomo, mezclando en las zonas edificables todo tipo de tipologías edificatorias, produciendo un impacto visual negativo. Por ello, en la zona del paseo marítimo se permitió la construcción de alturas de 8 plantas, siendo rebasadas ampliamente con posterioridad. La densidad de las viviendas se vio afectada, llegando a 110-116 viviendas/Ha.

<sup>2119</sup> MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “El gobierno local como ámbito de gestión turística” *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 70 y ss.

Se da el caso de municipios dónde se concibe un planeamiento a través de etapas sucesivas, sin esperar a la aprobación definitiva del Plan General. Así sucedió en el Ayuntamiento de Mijas, el Plan General de Ordenación Urbana fue aprobado en 19 de diciembre de 1999. No obstante, el primer Plan General de Ordenación Urbana fue redactado en 1976,<sup>2120</sup> modificado posteriormente por cuanto que su aprobación definitiva en 1987, resultando anterior al Texto Refundido de 11 de octubre de 1988. Con relación al boom inmobiliario sufrido por este municipio de Mijas, surge la expresión “turismo residencial”, acuñada por JURDAO ARRONES<sup>2121</sup>. Este autor denuncia que, tras el cambio de propiedad, el suelo era destinado a la construcción de urbanizaciones turísticas de chalets, que eran adquiridos principalmente por jubilados del norte de Europa.

En Marbella, la aprobación definitiva del Primer Plan General de Ordenación Urbana de Marbella fue en 1968, atendiendo a la Ley del Suelo de 1956.<sup>2122</sup> Tras la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975, Ley 19/1975, de 9 de abril, y el Real Decreto 13467/1976, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, el PGOU de Marbella debería haberse adaptado al nuevo régimen del suelo, sobre todo, respecto al régimen del suelo rustico. Para cumplir con esta reforma, el Plan clasificó una parte del suelo rustico denominado *de control*, que podía desarrollarse mediante Planes Parciales.<sup>2123</sup>

---

<sup>2120</sup> Se trataba de un Plan urbanístico producto de la reforma de la ley del suelo de 1975. Se determinó la conveniencia del desarrollo de fases sucesivas para establecer la delimitación del suelo urbano y la normativa conveniente que permitieran anticipar la gestión urbanística del plan, para evitar la paralización de las licencias y de las obras necesarias en el momento de crisis.

<sup>2121</sup> JURDAO ARRONES, F.: España en venta: compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol, Ed. Ayuso, Madrid, 1979. El autor se servía de este término para explicar y criticar los cambios sociales que tenían lugar en Mijas (Málaga) en la década de los años setenta a causa de la venta de suelo agrícola, propiedad de campesinos, a empresarios urbanizadores.

<sup>2122</sup> Esta aprobación tuvo lugar en un periodo de expansión económica, mediante el desarrollo de urbanizaciones turísticas ligadas a hoteles, campos de golf y puertos deportivos localizados entre la carretera nacional N-340 y el mar y las lomas, con las mejores condiciones ambientales y paisajísticas.

<sup>2123</sup> El proceso de formulación del planeamiento de Marbella comenzó en 1979 por la Diputación Provincial de Málaga, acordando el ayuntamiento de Marbella la redacción de un nuevo PGOU en 1981. Las etapas de información y avance se desarrollaron entre 1981 y 1983, terminándose en 1985. Aprobado inicialmente el 31 de julio de 1985, transcurrido el periodo de información pública de más de tres meses, se aprobó provisionalmente el 25 de noviembre de 1985, siendo definitivamente aprobado en pleno de 3 de junio de 1986. En marzo de 1988 el ayuntamiento acuerda la elaboración del Texto Refundido del mismo, siendo inicialmente aprobado en marzo de 1991. Sin embargo, en junio de 1991

Asimismo, posteriormente se hubo de aplicar el Decreto-Ley de 1981 de adaptación de planes generales, de forma que todo el suelo anteriormente clasificado como rustico pasa a ser señalado como Suelo No Urbanizable, SNU, cuestión que obligaría al Ayuntamiento de Marbella a tramitar la Revisión del Plan General de Marbella. De esta forma, el PGOU de Marbellá inició un proceso de revisión en 1986, siendo suspendida y denegada el 20 de julio de 1998.

### **I.1.2.3. LA PÉRDIDA DE COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA URBANISTICA FRENTE AL LEGISLADOR AUTONOMICO CON LA NUEVA LEY DEL SUELO DE 1990 Y SU TEXTO REFUNDIDO DE 1992.**

La segunda mitad de los años 80 vuelve a ser una etapa de expansión económica, dónde se incrementan los precios de la vivienda y los procesos especulativos en las zonas costeras, lo que provoca las nuevas reformas legislativas en los 90. La propia Constitución había suprimido la competencia legislativa en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda al gobierno central y la había transferido a las Comunidades Autónomas.<sup>2124</sup>

Para la Administración Central quedaba reservada la legislación básica esencial, insuficiente para poder adoptar medidas para dar respuestas a los viejos y nuevos problemas con relación al suelo y al turismo.<sup>2125</sup> Sin embargo, por parte del Gobierno Central se inició una nueva reforma, manteniendo los mismos sistemas y responsables de la ejecución de la ciudad, reforzando los

---

se constituyo nueva corporación municipal, y en las nuevas leyes de costas y carreteras provocaron la necesidad de una revisión del PGOU.

<sup>2124</sup> SOCÍAS CAMACHO, J. M.: “La modernización y reconversión de las zonas turísticas”, *Lecciones de derecho del turismo*, coord. María Victoria Petit Lavall, 2000, pp. 119-156.

<sup>2125</sup> Véase JAIMEZ GAGO, M. I.: *Políticas Públicas y Turismo*. Tesis., 2004, Consejo Escolar Región de Murcia.



mecanismos de intervención pública, ampliando la participación de la Administración en las plusvalías generadas (pasando del 10% al 15%) y extendiéndolo al Suelo Urbano.<sup>2126</sup>

De esta forma se pretendía potenciar el desarrollo del Patrimonio Municipal del Suelo, además de plantear un mayor control público del proceso de urbanización privado, especialmente del derivado de la oferta turística. La nueva Ley del Suelo Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y su posterior Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, tuvo el rechazo de gobiernos autonómicos, siendo recurrida al Tribunal Constitucional por cinco Comunidades. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 anuló la mayor parte de sus preceptos. Por ello se redacta una nueva Ley del Suelo de 1998, Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, limitada al marco competencial constitucional, lo que supuso la vuelta a los principios rectores de la Ley del Suelo de 1956, con algunas modificaciones.

Algunas Comunidades Autónomas ya habían promulgado sus legislaciones urbanísticas propias, presentando innovaciones conceptuales e instrumentales para desbloquear el proceso de producción del espacio urbano, para garantizar el desarrollo de los nuevos espacios turísticos.<sup>2127</sup>

BLASCO ESTEVE<sup>2128</sup> considera “la congelación del suelo urbano y urbanizable existente”. Las primeras medidas de limitación urbanística se encuentran en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca (1995) y de Ibiza-Formentera (1997). Estas limitaciones no operaban de forma aislada, sino que al mismo tiempo que se congelaba el suelo urbano y urbanizable, estas medidas venían acompañadas por otras que limitaban la capacidad de carga, estableciendo unos topes de población.

---

<sup>2126</sup> PANIZA FULLANA, A.: “Edificación en suelo rústico y campos de golf”, *Estudios turísticos*, vol. núm. 185, 2010, pp. 55-62.

<sup>2127</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M. et al.: *Derecho Público de Turismo*, cit.pp.103 y ss.

<sup>2128</sup> BLASCO ESTEVE, A. : *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. pp. 231 y 247.

### **I.1.3. LA IMPLEMENTACION DE LA IDEA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO Y EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO, REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE.**

Junto al legislador sectorial turístico, la idea de desarrollo sostenible ha ido penetrando en otros ámbitos normativos que también tienen su incidencia en la ordenación de la actividad turística.<sup>2129</sup> En este sentido, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo asume como principio básico de la ordenación territorial y urbanística el concepto de desarrollo sostenible<sup>2130</sup>, y así establece en el artículo 2: “1. *Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*”<sup>2131</sup> 3. Los poderes públicos promoverán las

---

<sup>2129</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “¿Vale todo en el urbanismo?. *Ecosostenible*, 2006, núm. 15, pp. 23-32.

<sup>2130</sup> La filosofía de sostenibilidad de la Ley de Suelo de 2007 se expresa en su Exposición de Motivos I, cuando afirma: “En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.

<sup>2131</sup> “2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular: a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje. b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social. *La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.*”

condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. *El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia*”.<sup>2132</sup>

Desde esta perspectiva, el Suelo Urbano –la ciudad ya construida tiene un valor ambiental, como creación cultural colectiva objeto de recreo, por lo que debe ser favorecida su rehabilitación y fomentar su uso. Y el Suelo Rural tiene un valor ambiental a ser proporcionalmente ponderado, de forma que la liberalización del suelo no puede basarse en una confusa reclasificación. Toda clasificación del suelo urbanizable debe ser responsable, previendo el necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en libre competencia entre la iniciativa privada para su urbanización, arbitrando medidas contra prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de forma que se faciliten efectivamente los usos en el suelo con destino urbano.<sup>2133</sup>

### **I.1.3.1. LA RELACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS CON LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Hasta hace poco, las Corporaciones Locales no habían sido tenidas seriamente en cuenta a la hora de diseñar la política turística, y ello a pesar de su vocación por asumir y ejercer competencias en este ámbito. En el siglo XIX, por Real Orden de 27 de noviembre de 1858 se concedió a los Alcaldes de los pueblos la competencia sobre alojamiento y control de viajeros; y en la de 17 de marzo de 1909 se reiteró de nuevo este cometido.

---

<sup>2132</sup> El contenido también en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

<sup>2133</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J.: “Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad”, *Estudios turísticos*, núm.172, 2007, pp. 141–146.

En el Real Decreto de 6 de octubre de 1905 se dice que la Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones deberá utilizar, entre otros medios para fomentar las excursiones de extranjeros, el “concertar con Diputaciones, Ayuntamientos u otras entidades que fuese conveniente la mejora de los alojamientos, de los servicios todos relacionados con los viajeros y cuando pueda ser motivo lícito de atraer y retener a los súbditos de otras naciones, con lo que se reconoce la competencia de Diputaciones y Ayuntamientos”.<sup>2134</sup>

Como señalaba GUAITA MARTORELL<sup>2135</sup> salvo la casi simbólica y muy minoritaria representación en las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, las Corporaciones locales tenían escasa intervención en la legislación de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, salvo que, como un particular cualquiera, sean promotores de Centros o Zonas.

En teoría, el papel de las Corporaciones locales se ha visto reforzada en algunas Comunidades Autónomas con la aprobación de algunas Leyes de ordenación del turismo, que tratan de concretar sus competencias sobre la materia, y les otorgan cierto protagonismo, en asuntos de promoción, protección de los recursos turísticos, planificación turística, etc.

Con todo, en las Comunidades Autónomas las Leyes generales de ordenación del turismo no tienen una consideración especial hacia las Corporaciones locales, siendo una de las aportaciones de estas Leyes la de crear la categoría del “Municipio turístico”, ya demandada por algunas Entidades locales en la segunda mitad de los años ochenta, como uno de los regímenes especiales, al amparo del art. 30 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Esta categoría, también ya regulada en algunas legislaciones autonómicas sobre régimen local, se ha recogido en algunas Leyes de turismo.

El ordenamiento prevé de diferentes maneras la participación de las entidades locales en la elaboración, ejecución y evaluación de los instrumentos de planificación turística de las

---

<sup>2134</sup> El Real Decreto 1077/1997, de 28 de marzo, sobre declaración de territorios de preferente uso turístico vincula la acción turística con los términos municipales, aunque no con los municipios..

<sup>2135</sup> GUAITA MARTORELL, A.: “La actividad de los particulares en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional” *Aspectos jurídico-administrativos del turismo. I Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Ministerio de Información y Turismo, 1970, págs. 89 y ss.

Comunidades Autónomas, en cuyo ámbito territorial se integren sus territorios respectivos, existiendo referencias aplicables especialmente a los instrumentos de planeamiento urbanístico, generalmente permitiendo la elaboración de planes específicos por parte de las entidades locales.<sup>2136</sup> Como señala Carmen FERNANDEZ RODRIGUEZ<sup>2137</sup>, aunque la legislación turística autonómica, en general, no aborda directamente esta cuestión, existen referencias a la utilización de las técnicas de planificación por las entidades locales, desde las Diputaciones provinciales<sup>2138</sup>, los municipios, hasta las mancomunidades o las comarcas.<sup>2139</sup>

Así, existen referencias legales implícitas en las Leyes de ordenación del Turismo, tales como el artículo 68 de la Ley 13/2002, de 21 de junio de Turismo de Cataluña, en dónde se habla de los instrumentos de planeamiento que las entidades locales “tienen atribuidos de acuerdo con la legislación vigente”. De igual forma, en el artículo 5,1 b) de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo del Principado de Asturias, se otorga a la Administración autonómica la competencia de ordenación y planificación del sector turístico “coordinando las actuaciones que en esta materia lleven a cabo las entidades locales”. En el artículo 7 c) de la Ley 7/1995, de 6 de julio de Turismo de Canarias se hace referencia expresa a las “condiciones en que las normas de planeamiento de las distintas entidades locales afectadas por estos Planes,-Plan regional de infraestructuras y Plan Sectorial en materia turística- , hayan de ajustarse a sus prescripciones”.<sup>2140</sup>

---

<sup>2136</sup> Así, por ejemplo, el art. 4,1 de la derogada Ley 12/1999 de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía preveía la participación de las entidades locales en la “formulación de los instrumentos de planificación” de su sistema turístico. En la actualidad, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía

<sup>2137</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup>C.: “El valor de lo intangible y armonizado en la calidad turística europea” *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, vol. 1, núm. 24, pp. 343-372.

<sup>2138</sup> De esta forma, en el Art. 7 e) de la derogada Ley 10/97 de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León se incluía entre las competencias de las Diputaciones Provinciales “la aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito provincial” de la Ley de Turismo de Castilla y León.

<sup>2139</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “Protección de los recursos turísticos: análisis del marco normativo general en el ordenamiento jurídico español” *Nuevas perspectivas del turismo para la próxima década: III Jornadas de Investigación en Turismo* / coord. por José Luis Jiménez Caballero, Pilar de Fuentes Ruiz, Universidad de Sevilla. Facultad de Turismo y Finanzas. Jornadas de Investigación en Turismo, 2010, pp. 515-534.

<sup>2140</sup> Por ello a veces se recurre a la planificación urbanística para delimitar la distribución de competencias, de forma que la planificación municipal debe incluir las directrices diseñadas por una competencia autonómica como es la ordenación de los recursos turísticos.

A pesar del pretendido carácter de exhaustividad en la ordenación de la materia turística autonómica, pocas leyes autonómicas de ordenación del turismo especifican las competencias de los municipios en la materia.<sup>2141</sup>

Los municipios, sin perjuicio de las competencias establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local, tienen, en general, las siguientes competencias: el fomento de las actividades turísticas, así como la promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito;<sup>2142</sup> la protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural, el otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con las empresas y establecimientos turísticos, en concreto, la de apertura y en su caso, la de obras; la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento que les compete, conforme al vigente ordenamiento, y la participación en la formulación de los instrumentos de planificación específicamente turísticos y las demás competencias que les sean delegadas.

Según TUDELA ARANDA<sup>2143</sup>, el hecho de centralizar la definición de la política turística con la consiguiente necesidad de actuaciones conjuntas no impediría reservar a los municipios u otros entes territoriales un papel más activo en su ejecución. El mínimo papel del municipio se puede apreciar en las normas reglamentarias que regulan las modalidades de alojamiento en el medio rural. En estas normas, en relación con la apertura o puesta en funcionamiento de este tipo de establecimientos, la participación municipal, al margen del otorgamiento de las licencias que le son propias (apertura y obras), se reduce a la emisión de informe o certificado sobre esas condiciones y sobre la residencia del titular del establecimiento en el término municipal.<sup>2144</sup>

---

<sup>2141</sup> En el artículo 7.2 de la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del turismo de las Islas Canarias, así como en el artículo 9 de la derogada Ley 10/1997, de 19 de octubre, de ordenación del turismo de Castilla y León, similar al artículo 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria. así como el artículo 4 de la derogada Ley 12/1999 de 15 de diciembre, de turismo de Andalucía así como el artículo 6 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de ordenación del turismo del Principado de Asturias.

<sup>2142</sup> En esta competencia destaca la derogada ley castellano-leonesa Ley 10/1997, de 19 de octubre, de Turismo de Castilla y León al regular la figura de los Consorcios o Patronatos de turismo en sus artículos 11 a 13. La nueva Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.

<sup>2143</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo..." pp. 291-350.

<sup>2144</sup> Artículo 13. e) Decreto aragonés 69/97, y artículo 3.1 e) del decreto riojano 26/00.

### **I.1.3.2. LA RENOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO, ESPECIALMENTE DE LAS ZONAS TURÍSTICAS MADURAS. EL CASO DEL PLAN INTEGRAL DE TURISMO DE LAS ILLES BALEARS Y EL MUNICIPIO DE CALVIÁ.**

El primer planeamiento turístico específico en España tiene su origen en la Ley de Centros y Zonas Turísticas de 1964. Esta Ley se aprueba en la etapa del boom turístico español en los años 60, potenciando el desarrollo turístico-residencial mediante sus propios métodos y figuras de legales de actuación. A partir de 1976, tras la aprobación de la nueva Ley del Suelo, y a la vista de problemas generados en el territorio, que iban desde la congestión de urbanizaciones turísticas hasta los asentamientos aislados, se plantea un nuevo modelo turístico.

Como afirma PANIZO ARCOS y ESTEBAN TALAYA<sup>2145</sup> en España, tras la aprobación de la Constitución es cuando comienzan a tenerse en cuenta los criterios de ordenación ambientales y la consideración de los recursos turísticos y culturales.

En los últimos años de la política turística, según RODRIGUEZ SÁNCHEZ y SUCH CLIMENT<sup>2146</sup> la necesidad de reformulación del modelo de desarrollo turístico de la fórmula “sol y playa” en el litoral mediterráneo español mediante diferentes estrategias y programas de actuación a desarrollar por parte del sector público y privado.

A principios de los 90, fue precisamente con la publicación del Libro Blanco del Turismo, cuando se replantearon las primeras cuestiones ambientales, aprobando diversos planes, como

---

<sup>2145</sup> PANIZO ARCOS, F.; ESTEBAN TALAYA, Á.: “Constitución: veinticinco años de estabilidad política, crecimiento económico y desarrollo turístico.” *Información Comercial Española*, 2003, núm. 811, pp. 297-321.

<sup>2146</sup> RODRÍGUEZ SANCHEZ, I.; SUCH CLIMENT, M<sup>a</sup> P.: “La política de apoyo a la renovación y reestructuración de destinos turísticos maduros: una evaluación retrospectiva a partir del estudio de casos.” *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2014, vol. 9, núm. 25, pp.437-466.

el Plan de Mallorca<sup>2147</sup>, el Plan de Ordenación de las Oferta Turística de las Islas Baleares (POOT)<sup>2148</sup> y el Plan Urbanístico y concertado para el desarrollo turístico de Calviá en 1990.  
2149

En la actualidad se están promulgando una serie de normas legislativas que eximen a los promotores del cumplimiento del planeamiento territorial y turístico previo en el ámbito de la Platja de Palma, como la Ley 8/2010, de 27 de julio, de revalorización integral de la Platja de

---

<sup>2147</sup> La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears desarrolla la competencia que en materia de ordenación del territorio tiene atribuida esta Comunidad Autónoma y establece los objetivos, instrumentos y procedimientos para su ejercicio efectivo. Así, la legislación autonómica crea tres instrumentos de ordenación: las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Insulares y los Planes Directores Sectoriales. La Ley autonómica 6/1999 de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias se publicó en el BOIB núm. 48, de 17.04.99 (BOE núm. 124/99, de 25.05.99), siendo parcialmente modificada tanto por la Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la Ordenación del Territorio y urbanismo de las Illes Balears, como por la Ley 20/2001 de 21 de diciembre de medidas tributarias, administrativas y de función pública, la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, por la Ley 8/2003 de 25 de noviembre de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears, y por la Ley 10/2003, de medidas tributarias y administrativas.

Las DOT constituyen actualmente el instrumento superior y básico de la ordenación territorial de las Illes Balears. Integran, en efecto, el instrumento central, por el hecho de que tienen carácter originario (no dependen de ningún otro instrumento y son el fundamento del resto), necesario (los otros son figuras de desarrollo) y gozan de jerarquía superior, debido a que son aprobadas por Ley. El resto de instrumentos de ordenación territorial (PTI y PDS) son planes de desarrollo de las DOT, excepto los PDS previstos en el artículo 59 de las DOT, para cuya redacción se seguirán así mismo los criterios y las determinaciones que disponen con carácter general las DOT y la LOT. Aún así los PTI y los PDS, excepto los referidos en el artículo 59, tienen la misma eficacia que las DOT (aunque sean de jerarquía inferior). Estos instrumentos tienen carácter derivado de las DOT (las desarrollan –los PTI- o, si es necesario se enmarcan en ellas –los PDS-). En relación al PTI, los PDS elaborados por el Govern de las Illes Balears presentan el mismo rango y en cambio, los PDS aprobados por el CIM presentan un rango inferior.

<sup>2148</sup> El Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), es uno de los Planes Directores Sectoriales previstos en la Ley 8/87 de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, sustituida por la Ley 14/2000 del mismo título. Aprobado por Decreto 54 /95 de 6 de abril, BOIB 22.06.1995. Modificación n ° 1. Decreto 98/98 de 6 de noviembre, BOIB 11.17.1998. Modificación n ° 2. Decreto 14/2000 de 4 de febrero, BOIB 21/02/2000. La finalidad esencial del POOT es la ordenación de las actividades que tengan incidencia en la oferta turística, entendimientos como tal, la actividad básica del alojamiento y la que, relacionada con las infraestructuras, servicios y equipamientos de carácter urbano, conforman el entorno en qué se desarrolla ésta. Esta ordenación se efectúa desde el reconocimiento de la necesidad de preservación del medio ambiente y de la planificación integral del territorio como elementos determinantes para la consecución de una oferta turística calificada y diversificada. No son objeto de ordenación las actividades que, bajo la denominación común de oferta complementaria, están reguladas por la normativa y los planes sectoriales específicos.

<sup>2149</sup> HORRACH ESTARELLAS, B.: “Nuevas pautas de regeneración de los destinos turísticos maduros. Tras más de cien años de construcción de Platja de Palma”. *ACE-Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2014, vol. 9, núm 25, pp.349-372.



Palma, que creó un organismo autónomo con plenas competencias urbanísticas -denominado Consorcio Urbanístico-; el Decreto- Ley 8/2012 , de 13 de julio, de medidas urgentes para la Platja de Palma, que exime los proyectos de los límites al crecimiento urbanístico del planeamiento territorial y turístico vigente<sup>2150</sup>; y el Decreto Ley 1/2013 de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras , la declara “zona turística madura”, y permite la adición de plantas a los edificios hoteleros y de apartamentos y posibilita la construcción de equipamientos en el suelo rústico, entre otras medidas.<sup>2151</sup>

Con relación al *Plan de Reconversión de la Playa de Palma*, sobre el cual pivotan las operaciones de revalorización y rehabilitación, es un instrumento de ordenación urbanístico, turístico y medioambiental de ámbito supramunicipal y de características singulares, en el que también se regulan aspectos de carácter social. Este plan sufrió un serio revés a finales de 2010, cuando las administraciones integrantes del Consorcio Urbanístico de la Playa de Palma suspendieron su tramitación y, quedando paralizadas todas las actuaciones destinadas a la revalorización de la Playa de Palma, con los agravantes de la crisis económica de carácter mundial y de la imposibilidad de obtener financiación pública. Para solucionar esta situación de parálisis, se aprobaron dos normas que han contribuido a desbloquear, parcialmente, determinadas actuaciones para la Playa de Palma: la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, y el Decreto Ley 8/2012, de 13 de julio, de Medidas Urgentes para la Playa de Palma.<sup>2152</sup>

---

<sup>2150</sup> La figura del Decreto Ley, del artículo 86 de la Constitución española y el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, demuestra la necesidad extraordinaria y urgente de la adopción de medidas que para la revalorización integral de la Playa de Palma y de otras zonas turísticas declaradas maduras en el contexto de la crisis económica y con la práctica paralización de todas las actuaciones en estas zonas.

<sup>2151</sup> SEGUÍ LLINÁS, M.: ¿ El destino de toda estación turística madura es devenir un centro de turismo residencial?. *Aportes y Transferencias*, 2000, vol. 4, núm 1, pp. 11-26.

<sup>2152</sup> Dichas inversiones y actuaciones en la coyuntura actual de las Illes Balears son imprescindibles, no solo desde punto de vista el turístico, para impulsar la economía y el empleo. Por otro lado, se considera urgente incrementar el plazo para regularizar plazas turísticas, puesto que la coyuntura económica actual no había permitido a muchos establecimientos acogerse a ella, y también corregir infracciones que escapaban al principio de proporcionalidad respecto a la sanción.

La Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, ha resultado el instrumento óptimo para potenciar la calidad turística, incentivando nuevos modelos de negocio innovadores y sostenibles, abordando el problema de la estacionalidad turística, diversificando la oferta y facilitando las inversiones. La renovación y modernización del sector turístico, especialmente de las zonas turísticas maduras, es uno de los objetivos de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, y del Plan Integral de Turismo de las Illes Balears. El nuevo Plan Integral de Turismo de las Islas Baleares (PITIB) es un instrumento de planificación estratégica del turismo que nace con la vocación de dar respuesta a los nuevos retos que está afrontando la Consejería de Turismo y Deportes sobre el presente y futuro de la gestión pública en materia turística, en un entorno macroeconómico marcado por la incertidumbre y la inestabilidad económica y ante la progresiva pérdida de liderazgo y competitividad de la industria turística balear.

La isla de Mallorca se encuentra en el Mediterráneo Occidental, y en su costa sur se encuentra el municipio de Calvià, con una superficie de 145 km<sup>2</sup>, 55 km de costa, 40.000 habitantes de derecho, y más de 1,6 millones de turistas anuales. El desarrollo turístico de Calvià comenzó con el primer "boom" turístico internacional español de los años sesenta.<sup>2153</sup>

Durante años el modelo de desarrollo turístico era una construcción masiva e inarmónica con el entorno local, y una explotación a corto plazo, de unos recursos naturales frágiles. La población se multiplicó en Calvià, desbordando la capacidad de carga de su litoral. A finales de los ochenta se generaliza el proceso de degradación ambiental y paisajística de las zonas turísticas, con unas instalaciones decadentes, siendo una amenaza para el futuro desarrollo turístico de Calvià.<sup>2154</sup>

---

<sup>2153</sup> NÁJERA ARANZÁBAL, M.; BUSTAMANTE, J.: "La experiencia de las Agendas Locales 21 en destinos turísticos: el caso de Calvià (Baleares)." *Estudios turísticos*, 2007, núm 172, pp. 97-106.

<sup>2154</sup> BLÁZQUEZ I SALOM, M.: "Auditorías ambientales de destinos turísticos: diagnosis territorial para el desarrollo de Agendas 21 locales." *Cuadernos de Turismo*, 2001, núm. 8, pp. 39-60.

Por tanto, en 1994 el Ayuntamiento de Calvià decidió aprobar la estrategia para el desarrollo turístico y local, en aplicación de una Agenda 21 Local en Calvià. Esta nueva estrategia propone, como clave de futuro, un balance medioambiental, social y económico.<sup>2155</sup>

Desde este municipio del Mediterráneo, Calvià, se ha ido extendiendo a otros municipios similares, que al igual que Calvià, implementan las iniciativas de Calvià de su Agenda 21 Local.<sup>2156</sup> Desde 1995 hasta el año 2001, año en que se produce la evaluación del plan de acción, se desarrolla un proceso de participación y acción, con aplicación de indicadores relativos a sostenibilidad y calidad de vida local, y mediante un convenio con el sector privado y participación ciudadana.<sup>2157</sup>

### **I.1.3.3. CLASIFICACION Y CALIFICACION DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO CONDICIONANTES DE LA ORDENACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS EN SUELO URBANO O URBANIZABLE.**

La utilización del planeamiento urbanístico y de los planes especiales debe servir para asegurar un alto grado de consenso en la puesta en marcha de intervenciones de cambio del espacio construido, de superación de los problemas generados por una expansión de la actividad turística y, sobre todo, por un avance especulativo preocupante en el desarrollo urbanístico residencial de los procesos de desarrollo turístico.<sup>2158</sup>

---

<sup>2155</sup> Después de cuatro años de estudio, búsqueda, participación y una importante reforma, el 1 de julio de 1998 se llevó a cabo una sesión especial del Foro Asesor de Ciudadanos, donde se elaboraron un conjunto de diez líneas de acción y cuarenta iniciativas que cada tres años se revisan y evalúan con el objetivo de controlar los avances.

<sup>2156</sup> Todavía la situación dista del modelo de planificación turística deseado, en equilibrio con el medio ambiente, debido a la presión ejercida por propietarios y promotores inmobiliarios, además de la falta de voluntad política y al incumplimiento de las directrices propuestas en los planes.

<sup>2157</sup> Sus hitos principales son: el documento inicial de 1995, el documento para el debate y el correspondiente plan de acción de 1997, presentado en el Segundo Concurso Internacional de Buenas Prácticas en 1998, y la revisión del observatorio y del plan realizadas en el año 2001.

<sup>2158</sup> PULIDO FERNÁNDEZ, J.I.; LÓPEZ SÁNCHEZ, Y.: "Turismo, sostenibilidad y cambio climático: Propuesta de un marco estratégico de acción". *Revista de economía mundial*, 2014, núm 36, pp. 257-283.

Las actuaciones destinadas a la construcción de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos e inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno en suelo urbano o urbanizable están sometidas a calificación ambiental, según lo indicado en el punto 13.31, del Anexo I de la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, por lo que será necesario integrar la calificación ambiental en el procedimiento de otorgamiento de licencias municipales de obras, si precediese, de primera utilización o cambio de uso y de apertura.<sup>2159</sup>

El resto de los establecimientos turísticos, tales como viviendas turísticas, agroturismo y casas rurales, se consideran inocuas por lo que será suficiente la presentación de una declaración responsable de inicio de actividad, independientemente de requerirse, si fuera necesario, la licencia urbanística así como todas las demás señaladas en los puntos anteriores, finalizándose el procedimiento con la inspección por los servicios técnicos municipales.

## **I.2. LA CONSIDERACION URBANÍSTICA DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS. INFLUENCIA DE LAS LEYES AUTONOMICAS DE ORDENACION DEL TURISMO EN LA CLASIFICACION Y LA CALIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO MEDIANTE LAS TÉCNICAS DE LA DECLARACION DE ZONAS TURISTICAS SATURADAS Y LA DECLARACION DE ZONA TURISTICA DE PREFERENTE ACTUACION.**

La configuración del derecho de propiedad del suelo se efectúa a través de dos operaciones, la clasificación y la calificación. Estas operaciones son el contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana. Los Planes Urbanísticos establecen la división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, es decir, la clasificación del suelo<sup>2160</sup>, y

---

<sup>2159</sup> MEDINA JURADO, P.: “La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva Europea de Servicios. Las competencias municipales”. *Revista CEMCI* Número 12-13. Jun.-Dic. 2011, pp.15 y ss.

<sup>2160</sup> El Suelo Urbano (SU) es el suelo ya transformado, el Suelo No urbanizable (SNU) es el que no debe ser transformado, y el Suelo Urbanizable (SUBle) es el suelo susceptible de transformación. Tiene la consideración de suelo urbano el suelo ya transformado, aquel suelo que cuente, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua y suministros de energía eléctrica. También pueden tener esa consideración, por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística, los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido

señalan los diferentes usos del terreno, o sea, realizan calificación del suelo. Asimismo, fijan el trazado de las vías públicas, el emplazamiento de residencias, industrias y centros de producción, de las zonas verdes y espacios libres, centros y servicios de interés público como los sanitarios educativos, y de ocio. Por otro lado, atendiendo a su ámbito, se pueden distinguir diferentes clases de planes que cumplen una función específica, estando entre sí ordenados jerárquicamente.

La clasificación define el estatuto del suelo, y la calificación fija el uso concreto del suelo. No obstante, estas dos operaciones que corresponden al Plan de Ordenación Urbanística Municipal suelen estar condicionadas por la ordenación territorial desarrollada por la Comunidad Autónoma.<sup>2161</sup>

Esta clasificación y calificación de usos del suelo, a su vez, resulta también afectada por la ordenación autonómica del turismo. Como señala ORTEGA ÁLVAREZ<sup>2162</sup>, la interdisciplinariedad implica que son múltiples las competencias sectoriales que están presentes en la ordenación urbanística y que, en consecuencia, ejercen una legítima influencia sobre el urbanismo.

De esta forma se regula en el artículo 12.1 de la Ley de Turismo de Cataluña Ley 13/2002, de 21 junio, las consideraciones urbanísticas de los recursos turísticos. En ella se señala que el ejercicio de las facultades urbanísticas de la Administración debe respetar las determinaciones de la Ley de turismo de Cataluña y favorecer la promoción y la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial y con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos del territorio y el desarrollo sostenible. Asimismo, el art. 12.2 establece que los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés.

---

urbanizados de acuerdo con el mismo. Los propietarios de Suelo Urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar estos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.

<sup>2161</sup> PICORNELL CLADERA, M.: “Cambio formal y funcional en los espacios de destino turístico del municipio de Palma”. *XII Coloquio De Geografía de turismo, ocio y recreación*, 2011, pp. 4y ss.

<sup>2162</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Adecuación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, al orden constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31, mayo-agosto 2007, pp.80-107.

En el art. 12.3 de la Ley de Turismo de Cataluña Ley 13/2002, de 21 junio, se contempla que la tramitación de la primera formulación o de la revisión de una figura de planeamiento urbanístico general requiere un informe del departamento competente en materia de turismo. En cuanto a las modificaciones del planeamiento urbanístico general y a los planes urbanísticos derivados, requieren dicho informe en el caso de que desarrollen los modelos turísticos.

De igual forma se regulan ciertas peculiaridades urbanísticas en los artículos 13 y 14 de la Ley asturiana 7/2001, de 22 de junio, de ordenación del turismo, con relación a la implantación de establecimientos turísticos en Suelo No Urbanizable (SNU)<sup>2163</sup> o la instalación de campamentos de turismo.<sup>2164</sup>

Del mismo modo, se regula en las nuevas Leyes autonómicas de ordenación de los recursos turísticos, como, la Ley 13/2011 de ordenación del turismo Andalucía, el Decreto Legislativo 1/2013 de Aragón<sup>2165</sup>, la ley 14/2010 de 9 de diciembre de ordenación del turismo de Castilla-León, y en la ley 12/2013 de 20 de diciembre, de ordenación del turismo de la región de Murcia.

La calificación del uso del suelo, a su vez, resulta especialmente afectada por la ordenación autonómica del turismo. En la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo, su artículo 57 establece una serie de previsiones con relación a la calificación turística del suelo. Así, los planes urbanísticos declararán el uso turístico del suelo en zonas urbanas o

---

<sup>2163</sup> Artículo 13. Disposiciones sobre la implantación de establecimientos turísticos en suelo no Urbanizable 1. La implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable se realizará con pleno respeto del espacio natural y edificado circundante. 2. En esta clase de suelo y en los asentamientos tradicionales de población que se mantengan en el mismo, se potenciarán para usos turísticos tanto la rehabilitación del patrimonio edificado existente como la edificación en su interior. En todo caso, se habrán de respetar las características propias de tales asentamientos tradicionales de población.

<sup>2164</sup> En el Artículo 14 Ley asturiana 7/2001, de 22 de junio, de ordenación del turismo, se establecen las disposiciones sobre los campamentos de turismo. 1. En las proximidades del litoral, la ubicación de los campamentos de turismo se realizará fuera de la zona de 500 metros, medidos desde el límite interior de la ribera del mar. 2. La instalación de los campamentos de turismo será sometida a una evaluación preliminar de impacto ambiental. Asimismo, se tendrá siempre en cuenta la necesaria preservación de los valores naturales o urbanos, artísticos, paisajísticos, agrícolas y forestales del territorio de que se trate. 3. En todo caso, queda prohibida cualquier forma de acampada libre o no legalizada.

<sup>2165</sup> Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

urbanizables.<sup>2166</sup> También podrán declarar este uso en asentamientos rurales delimitados.<sup>2167</sup> Por tanto, según el artículo 57 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril, la calificación del uso turístico puede recaer sobre cualquier tipo de suelo, ya sea suelo urbano, urbanizable y lo que denomina rural.

Tanto en la ley 7/2001 de ordenación del turismo de Asturias como en la ley de ordenación del turismo 8/1999 de Castilla-La Mancha y en la Ley 1/1999 de 12 de marzo de la Comunidad de Madrid<sup>2168</sup>, se recogen dos técnicas ya analizadas, por un lado, la Declaración de zonas turísticas saturadas y por otro la Declaración de zona turística de preferente actuación.

En el terreno de la calificación de los usos del suelo, o los fines a los que puede ser dedicado, y en relación a la localización de las actividades turísticas, también se encontraban estos dos mecanismos en la madrileña Ley 8/1995, de 28 de marzo de ordenación del turismo, ya derogada. Así, por un lado la declaración de áreas de preferente uso turístico en el artículo 17, y por otro la declaración temporal de áreas turísticas saturadas en el artículo 18. En virtud de ese artículo 18 procede la Declaración temporal de Área Turística Saturada cuando por el exceso de oferta, el desequilibrio manifiesto entre oferta y demanda o cuestiones medioambientales, no se permita un aumento de la capacidad turística o de alojamiento. Esta Declaración de áreas turísticas saturadas llevaba implícita la prohibición de instalar nuevas empresas turísticas del tipo que se trate hasta que se subsanasen las circunstancias que motivaron la declaración. Sin embargo, en la actual Ley 1/1999, de 12 marzo, de Turismo de

---

<sup>2166</sup> Con la singularidad de que como afirma el art. 57.2 “cuando tal declaración sea hecha en los Planes Urbanísticos Municipales, se exigirá el informe previo de la Consejería competente en materia de turismo, excepto cuando aquélla sea consecuencia de la adaptación de tales planes a las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación Territorial, conforme a esta Ley”.

<sup>2167</sup> Art. 57.2. Ley canaria 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo. Cuando tal declaración sea hecha en los planes urbanísticos municipales, se exigirá el informe previo de la Consejería competente en materia de turismo, excepto cuando aquélla sea consecuencia de la adaptación de tales planes a las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación Territorial, conforme a esta Ley.

<sup>2168</sup> Ya en la derogada Ley 8/1995, de 28 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid, y en relación con la localización de las actividades turísticas, se regulaban dos técnicas, por un lado, la declaración de áreas de preferente uso turístico ( art. 17) y por otro, la declaración temporal de áreas turísticas saturadas (art. 18). Esta última declaración temporal de áreas turísticas saturadas llevaba “implícita la prohibición de instalar nuevas empresas turísticas del tipo que se trate hasta que se subsanasen las circunstancias que motivaron aquella declaración”. En virtud del art. 18 procede la declaración temporal de area turística saturada cuando por el exceso de oferta, el desequilibrio manifiesto entre oferta y demanda o cuestiones medioambientales, no se permita un aumento de la capacidad turística o de alojamiento.”

Madrid se omite toda referencia a esta declaración. Igual ocurre con la actual Ley 14/2010, de 9 diciembre de Turismo de Castilla y León , no se encuentra referencia alguna a las zonas saturadas ni zonas de interés turístico preferente, mientras que la derogada Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo de Castilla y León, regulaba las zonas de interés turístico preferente en su artículo 46 y la declaración de espacios turísticos saturados en el artículo 48.

### **I.2.1. EL USO TURISTICO CONTEMPLADO EN LA LEY DE ORDENACION DEL TURISMO ANDALUZA.**

En el Artículo 17 de la Ley13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, se hace referencia al uso turístico del suelo y las relaciones con la ordenación del territorio, regulando las Determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en materia de turismo.

En Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional incorporarán determinaciones que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General del Turismo o, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.

En la Disposición transitoria primera de la Ley13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía se regulan las Determinaciones turísticas de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional ya vigentes y en tramitación.<sup>2169</sup>

---

<sup>2169</sup> De esta forma, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional ya vigentes, así como los que se encuentren en el estado de tramitación referido una vez aprobados incorporarán, cuando sean objeto de revisión, determinaciones que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General del Turismo o, en su caso, en las Estrategias para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas.



## **I.2.2. EL USO TURÍSTICO COMO USO CARACTERÍSTICO FRENTE AL USO RESIDENCIAL. EL USO PREDOMINANTE Y SU COMPATIBILIDAD.**

Una vez efectuada la clasificación del suelo, en la ordenación urbana se procede a la calificación de los usos a los que puede ser destinado<sup>2170</sup>, usos que van desde el uso residencial, al uso turístico, uso industrial, edificación intensiva en manzana cerrada, edificación extensiva, zona verde, y equipamiento comunitario.

El diferenciar el destino turístico o residencial de una vivienda o el uso mayoritariamente turístico de la población local dificulta la tarea de planificación territorial de las actividades turísticas de un establecimiento de restauración, de ocio o de una discoteca, debido al posible doble uso de los mismos.<sup>2171</sup>

Generalmente son de uso residencial los espacios destinados al alojamiento permanente de personas, excepto los de residencia comunitaria. Estos inmuebles suelen estar constituidos por viviendas y espacios vinculados a éstas, como áreas libres privadas, garajes, etc. Se define una vivienda como el espacio edificado compuesto por estancias y dotado de los servicios suficientes para permitir la vida cotidiana en común de un grupo de personas. Dentro del uso residencial se distinguen diferentes categorías: Vivienda unifamiliar<sup>2172</sup>, Vivienda colectiva<sup>2173</sup> y la Residencia comunitaria<sup>2174</sup>. La Agrupación de viviendas unifamiliares es un conjunto de varias viviendas dispuestas en una única unidad parcelaria, pero de modo tal que cada una se

---

<sup>2170</sup> De esa forma, la clasificación del suelo determina el estatuto jurídico de un área del territorio, -con sus derechos, cargas, deberes-, la calificación establece el fin al que se adscribe el uso del suelo previamente clasificado.

<sup>2171</sup> SOLA TEYSSIERE, J.: “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico.” *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación*, num.15/2007, pp.5 y ss.

<sup>2172</sup> La Vivienda unifamiliar es un edificio que coincide totalmente con una sola vivienda (y, en su caso, con usos complementarios a éste); en la unidad parcelaria se dispone una sola vivienda, con acceso directo desde la vía pública.

<sup>2173</sup> La Vivienda colectiva es una edificación en cuyo interior se disponen varias viviendas e incluso otros locales independientes de las mismas.

<sup>2174</sup> La Residencia comunitaria es un edificio en que se disponen unidades habitacionales que no tienen la consideración de viviendas ni de alojamientos turísticos, y que cuentan con servicios comunes fuera de las mismas. A esta categoría pertenecen las edificaciones (así como los espacios libres e instalaciones vinculados) en las que se produce el alojamiento temporal o permanente de grupos sociales definidos, y a ella se adscriben inmuebles tales como monasterios y conventos, residencias de estudiantes, etc.

emplazamiento sobre una porción de suelo vinculada exclusivamente a la misma, independientemente de que en la parcela existan espacios libres o edificados de uso comunal.

Los usos turísticos tienen como finalidad la prestación a visitantes que se alojan temporalmente, sin constituir cambio de residencia y con fines vacacionales y de ocio, de servicios de alojamiento, de actividades recreativas y otros complementarios.<sup>2175</sup> La coexistencia dentro de una misma zona de diversos usos, entre ellos el turístico, puede ser de difícil conciliación.

Con relación a este tipo de zonas híbridas, NOGUEIRA LÓPEZ<sup>2176</sup> ha analizado el doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos, ya que los destinos turísticos se desarrollan conviviendo con otros usos y compartiendo infraestructuras. El doble uso de infraestructuras y recursos de vivienda, tratamiento de aguas y residuos, carreteras, bares y restaurantes, locales de ocio, parques naturales o playas, dificulta separar el uso normal de la población autóctona del uso turístico.

En el Artículo 25 de la ley de renovación turística de Canarias sobre la Especialización de usos en las zonas turísticas. título III- del deber de conservación y rehabilitación de los establecimientos - capítulo I- deber de atenerse al uso establecido-

Habla sobre el planeamiento urbanístico y los PMMIC Dividirán en recintos de intervención el suelo turístico, donde coexistan usos turísticos y usos residenciales, con el objeto de encauzar su especialización en: Áreas de uso turístico exclusivo, Áreas de uso residencial exclusivo, Áreas compatibles

Programarán los plazos, las medidas de compensación, las condiciones en que deben llevarse a cabo los cambios del uso efectivo al asignado. Así como el régimen de situación legal de

---

<sup>2175</sup> Los servicios de alojamiento turístico ofrecen de forma habitual a dichos visitantes, en régimen de libre concurrencia y mediante precio, espacios adecuados para alojarse. La actividad turística complementaria ofrece servicios de ocio, esparcimiento y servicios de variada índole en espacios o instalaciones adaptadas.

<sup>2176</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, ob. col. Régimen jurídico de los recursos turísticos”, Ed. TUDELA ARANDA, Zaragoza, 1999, pp. 188 y ss.

consolidación o fuera de ordenación para los establecimientos turísticos que no se adaptan a los cambios de uso.

Es deber de los titulares de establecimientos turísticos (alojamiento o complementario), destinarlo al ejercicio de la actividad turística, conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento y la del inmueble construido en ella según la licencia en el momento de su edificación, si fuera de uso mixto residencial o turístico.

Los titulares deberán hacer constar en el Registro de la Propiedad el uso a que está destinado la parcela y el inmueble. Se podrá proceder a la declaración de incumplimiento del uso efectivo y proceder a la sustitución del propietario a favor de tercero, cuando ocurra un cambio de uso no autorizado. También cuando no permanezcan en explotación más del 50% de la unidades (aplicación de la D. Transitoria Ley 5/1999. En situación de abandono y falta de uso durante un año sin iniciar trámites de renovación edificatoria o transformación en equipamiento complementario.

El desarrollo turístico en las zonas del litoral mezcla, sin criterios de ordenación, edificaciones destinadas a un uso residencial junto a otras destinadas a un uso turístico, de alojamiento o una oferta complementaria de servicios, como restaurantes, bares con terrazas, discotecas y otros establecimientos de ocio. Esta mezcla de usos en una misma zona genera problemas de convivencia, especialmente con la población residente. Los residentes suelen tener unos horarios de trabajo y escolares, y de descanso nocturno que no son compatibles con las diversiones en horas nocturnas, de los turistas de vacaciones, provocando contaminación acústica.

La doctrina urbanística ha denunciado la práctica de abordar la planificación física de los espacios destinados a un uso turístico utilizando para ello parámetros urbanísticos más propios del uso residencial estable. GONZÁLEZ FUSTEGUERAS<sup>2177</sup> denuncia la inadecuada

---

<sup>2177</sup> GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M.: *El uso turístico en el planeamiento general*, IV, V y VI *Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, coord. A.AURIOLES MARTÍN, Ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 412 y ss.

asimilación y equiparación del alojamiento turístico a la residencia permanente, que ha llevado a ordenar las áreas donde se concentra aquel uso miméticamente de acuerdo con las pautas y parámetros utilizados para la edificación de viviendas.

En la anterior legislación urbanística estatal existía una ausencia de una previsión sobre la calificación de usos turísticos. Esto provocó la asimilación del uso de alojamiento turístico con el residencial, proyectando las áreas destinadas al uso turístico en base a criterios y parámetros de la edificación de viviendas.<sup>2178</sup> Así, ocurre que el parámetro tradicional de densidad se establece en función del número de viviendas por hectárea o los parámetros relativos a las reservas dotacionales en todas sus tipologías, por lo que, por su funcionalidad y la determinación de su superficie, aparecen ligadas a la edificación residencial.

Para ROGER FERNÁNDEZ<sup>2179</sup>, es obvio que los parámetros y magnitudes urbanísticas no se compaginan con las características y virtualidades propias del espacio turístico, ni con las necesidades de los usuarios turísticos.

En los instrumentos de planeamiento, las calificaciones relacionadas con usos turísticos, se utilizan denominaciones variopintas tales como hospedaje, hotelero, hostelero, al margen de las definiciones o categorías fijadas por la legislación sectorial vigente en cada territorio autonómico.

En relación con los usos turísticos, la ordenación urbanística localiza la oferta turística mediante la delimitación de zonas consolidadas, de nueva expansión, de reserva para los equipamientos y dotaciones. También se ocupa de rehabilitar zonas turísticas degradadas o en sentido contrario, de reducir la oferta turística, regulando el uso residencial en zonas turísticas,

---

<sup>2178</sup> SOCÍAS CAMACHO, J. M.: *La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares)*, Régimen jurídico de los recursos turísticos, Ed. J.TUDELA ARANDA, Zaragoza, 1999, pp. 281 y ss.

<sup>2179</sup> ROGER FERNÁNDEZ, G.: “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Dir. D.BLANQUER CRIADO, Valencia, 2002, pp. 69 y ss.

limitando las recalificaciones y ordenando el suelo apto para urbanizar y el suelo rústico (los núcleos rurales).

Los establecimientos donde se prestan servicios turísticos se pueden clasificar, según el carácter de los servicios y la actividad turística que desarrollan, y de acuerdo a la legislación vigente de establecimientos turísticos convencionales, de Complejos turísticos, de Establecimientos de Turismo Rural, de Campamentos de Turismo y de Establecimientos turísticos recreativos<sup>2180</sup>.

Se entenderán incluidos en la categoría de Establecimientos turísticos convencionales los inmuebles donde se presten servicios de alojamiento turístico en áreas urbanas que no lleven asociada más oferta complementaria que la exigida por la legislación vigente. Se distinguirán, a efectos de regulación diferenciada, al menos las siguientes categorías, según sus características y calificación oficial. Los Complejos Turísticos combinan la oferta alojativa con uno o más elementos de oferta complementaria al servicio de aquella; las dimensiones y características de la oferta complementaria deben tener entidad suficiente para ser consideradas como un establecimiento independiente capaz de definir al propio conjunto.<sup>2181</sup>

Se dedican al Turismo Rural los establecimientos de alojamiento turístico en edificaciones de arquitectura tradicional situados en el medio rural, en núcleos rurales o en cascos urbanos de valor histórico artístico relacionados con entornos rurales.<sup>2182</sup>

---

<sup>2180</sup> Se consideran incluidos en la categoría de Establecimientos turísticos recreativos los inmuebles, espacios e instalaciones cuyo uso principal sea, la realización de actividades recreativas, de ocio y de esparcimiento en espacios adaptados, destinados fundamental y mayoritariamente a los visitantes turísticos.

<sup>2181</sup> Estos complejos pueden clasificarse según el tipo de demanda al que van dirigidos (turismo deportivo, terapéutico, de congresos, de negocios, de turismo familiar, de naturaleza, de agroturismo, y otros), en función de sus dimensiones, y capacidad y categoría de los establecimientos.

<sup>2182</sup> Pueden distinguirse los siguientes tipos: las Casas Rurales: edificaciones de arquitectura tradicional canaria, o de excepcional valor arquitectónico, localizadas en suelo rústico o, excepcionalmente, en cascos urbanos de valor histórico-artístico en las que se presta el servicio de alojamiento temporal en régimen extrahotelero, de acuerdo a las condiciones expresadas en la normativa sectorial turística. El Hotel Rural: establecimiento consistente en un edificio, que reúna las características tipológicas o de interés histórico-artístico definidas en el apartado anterior en el que se prestan servicios turísticos de

Se consideran incluidos en la categoría de Campamentos de turismo los espacios acondicionados para la prestación del servicio de alojamiento turístico mediante ocupación temporal con albergues móviles (tiendas de campaña, caravanas o similares) transportados por el turista y retirados al acabar su estancia, y, en su caso, en albergues desmontables, en las condiciones que se determinen en la normativa sectorial aplicable y caracterizándose dicho espacio por su destino para el disfrute de la convivencia vacacional al aire libre.

### **I.3. LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS Y LA DENSIDAD DE LA OCUPACIÓN TURÍSTICA**

Inicialmente, el planificador disponía de libertad para la ordenación un espacio territorial, fijando el contenido de los planes urbanísticos sin condicionamientos, en aplicación de la Ley a los planes.<sup>2183</sup>

Y es que, como señala PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>2184</sup> el desarrollo turístico respondía a un desarrollo ilimitado y abusivo, lo que hoy en día se ha intentado paliar mediante la técnica de la capacidad de carga, orientada a fijar un volumen máximo de turismo que puede soportar cada porción de terreno, para lo cual el urbanismo turístico se ha preocupado de establecer estándares de la oferta turística, que tienen como objetivo el evitar la saturación turística, especialmente con relación al control de la oferta turística.

---

alojamiento en régimen hotelero y bajo una única unidad de explotación, de acuerdo a las condiciones expresadas en la normativa sectorial turística.

<sup>2183</sup> Tanto el artículo 61 de la Ley del Suelo de 1956, como el artículo 76 del Texto Refundido de 1976 señalaban que: “La utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios”.

<sup>2184</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M. et al.: *Derecho Público de Turismo*, cit. pp.117 y ss. Los planes detallarán la ordenación del territorio que constituye su ámbito de actuación, dentro del marco fijado por la legislación urbanística, disfrutando de un amplio margen de discrecionalidad administrativa, que sin embargo está sometida, como no podía ser de otro modo, al control Judicial. En este sentido, un control judicial tendrá por objeto garantizar el cumplimiento y adecuación del Plan a las disposiciones legales, y que las decisiones adoptadas por el planeador no incurren en arbitrariedad o capricho, careciendo de un fundamento objetivo, racional y razonable.

Asimismo, debido a los resultados negativos de este planteamiento, la Ley urbanística incorporó las previsiones a imponer a las Administraciones públicas que aprobasen los Planes y que condicionaban o limitaban su potestad de planeamiento: los estándares urbanísticos. Mediante los llamados “estándares urbanísticos de cumplimiento obligatorio”<sup>2185</sup> se garantiza un mínimo inderogable de calidad de vida, fijando un porcentaje de zonas verdes y parques públicos por habitante, así como zonas deportivas y de recreo y expansión, la densidad edificatoria máxima por hectárea, un número mínimo de plazas de aparcamiento, una proporción entre los metros cuadrados construidos para vivienda residencial y los reservados a centros culturales y docentes, o a centros asistenciales, sanitarios o comerciales, etc.

Los estándares urbanísticos son criterios legales de ordenación condicionantes que han de ser incorporados al plan, vinculado al planificador y reduciendo la discrecionalidad de la Administración.<sup>2186</sup> No obstante, y en virtud de un desarrollo turístico sostenible, debido a las exigencias medioambientales y a las preferencias de los usuarios turísticos por la búsqueda de la intimidad, de los espacios abiertos, rechazo de las altas y excesivas concentraciones, estos estándares han cambiado. Desde la perspectiva de los usos turísticos, la técnica de los estándares urbanísticos tratan evitar la saturación turística con relación a la oferta de alojamiento, garantizando un máximo de densidad edificativa o de población, y logrando un incremento de su calidad desde la perspectiva de los equipamientos, infraestructuras y servicios.

El urbanismo turístico pretende la contención de la saturación de la ocupación hotelera, fijando los estándares de oferta dentro de los límites de un turismo sostenible. En la actualidad, y especialmente con relación al concepto de capacidad de carga, se orientan a fijar el volumen máximo de turistas que puede soportar cada porción de terreno.

---

<sup>2185</sup> Así se recoge en el Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos del País Vasco, (BOPV 3 julio de 2012), realizando un esfuerzo conceptual en la precisión del modo de cumplimiento de estos estándares urbanísticos.

<sup>2186</sup> STORINO HOLDERBAUM, B., et al.: “El nivel de calidad de núcleos turísticos urbanizados del turismo de masa y la propuesta de ciudad turística”. *Estudios y perspectivas en turismo*, 2012, núm. 21, pp. 1336-1368.

En la legislación autonómica canaria se recogen varios tipos de estándares, siendo el más habitual el estándar mínimo de densidad del suelo turístico o de edificación<sup>2187</sup>. Así, en el art. 2 d) la Ley 2/2013, de 29 de mayo de renovación y modernización turística de Canarias se define el Estándar de densidad turística de parcela, como la relación entre la superficie de una parcela urbanística y el número máximo de plazas de alojamiento que procede autorizar en la misma. También se pueden recogen estándares de equipamiento, como aparcamientos, piscinas e instalaciones deportivas, terrazas, zona para contenedores y zona verde ajardinada, y otros diversos estándares por metro cuadrado.<sup>2188</sup>

Y es que, siendo el suelo el soporte físico dónde se asientan los recursos turísticos y las modalidades turísticas, el territorio vacío constituye un lucro cesante. A pesar de esto, se ha de tener en cuenta el concepto de “capacidad de carga”, es decir, que la superficie territorial puede soportar un volumen máximo de turismo. Por ello, el denominado urbanismo turístico se preocupa de establecer estándares oferta turística, con el objetivo de evitar la saturación turística, especialmente respecto a la oferta de alojamiento.

Un ejemplo de ello es el urbanismo y la ordenación territorial de las Comunidades Autónomas de las Islas Canarias<sup>2189</sup> y de las Islas Baleares<sup>2190</sup>, donde se ha aplicado la moratoria turística. Partiendo de la existencia de paralelismos entre ambos archipiélagos, hoy en día, en la fase de

---

<sup>2187</sup> En la Ley 2/2013, de 29 de mayo de renovación y modernización turística de Canarias, queda establecido en “x” m<sup>2</sup> de superficie mínima de parcela neta por plaza de alojamiento, entre los 60 y los 70 m<sup>2</sup> por plaza, según incentiva el art.12 por densidad de parcela.

<sup>2188</sup> pavimentación de calzadas, aparcamientos y aceras; redes independientes de distribución de riego y agua potable; red de saneamiento con vertido final a estación depuradora; red subterránea de distribución de energía eléctrica, alumbrado, telefonía y cable; red de extinción de incendios; y jardinería en el sistema de espacios libres y viario público.

<sup>2189</sup> En Canarias la competencia de ordenación turística se mantiene en el nivel autonómico, se legisla para todas las Islas Canarias, sin diferenciar niveles de desarrollo turístico ni las estructuras alojativas de cada isla en relación con planta hotelera y extrahotelera y la antigüedad de los establecimientos. Sin embargo, los intereses turísticos de las islas son diferentes, lo que ha producido que la actualidad se encuentre en el Tribunal Constitucional Ley 2/2013, de 29 de mayo de renovación y modernización turística de Canarias., aprobándose la Ley 9/2015 de 27 de abril

<sup>2190</sup> En Baleares desde los años 90 se ha procedido a una descentralización administrativa, en la que se ha otorgado a los Consejos Insulares - equivalentes a los Cabildos isleños canarios- las competencias para la ordenación de la oferta turística, debiendo ajustarse a las directrices generales dictadas por la Comunidad, es decir, cada una de las Islas Baleares tiene amplias competencias para la elaboración y aprobación de sus Planes Territoriales Insulares (PTI) y sus Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT).



madurez turística. con varios años de prohibición o limitación del crecimiento turístico mediante la moratoria turística, presentan diversos resultados.<sup>2191</sup> Recientemente, se han establecido las moratorias turísticas en Baleares y en Canarias, en la Ley 8/2012 de Turismo de las Islas Baleares y la Ley 2/2013 de Renovación y Modernización Turística de Canarias. Según GARZÓN BECKMANN<sup>2192</sup>, Canarias fue a remolque de la moratoria aplicada en las Islas Baleares que ya se decretó en los años 90, trasladando las concepciones de las Islas Baleares al texto legislativo canario, siendo, en la actualidad, dos concepciones de moratoria completamente diferentes.

En Canarias las nuevas leyes complementan a las anteriores sin derogarlas, de forma que en materia turística en Canarias siguen vigentes todas las leyes relevantes, desde la Ley 7/1995, la Ley 19/2003, de primera moratoria, la Ley 6/2009 segunda moratoria y la Ley 2/2013 de 29 de mayo de renovación y modernización turística de Canarias - tercera moratoria-<sup>2193</sup>, así como todos los decretos que las complementan, lo que suma unos 17 textos legislativos. Esto produce inseguridad jurídica, llevando a la confusión a los inversores.

Con relación a Canarias<sup>2194</sup> la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo, en sus artículos 33 a 37, se refería a los estándares urbanísticos turísticos,<sup>2195</sup> de forma que los estándares urbanísticos turísticos son los que fija directamente la Ley turística y los que

---

<sup>2191</sup> Desde el punto de vista turístico Baleares s diferencia de Canarias, en la mayor estacionalidad de la temporada turística, la diversificación de segmentos por niveles de poder adquisitivo, con altas tasas de paro , por lo que se plantea la creación de empleo frente al mantenimiento de la prohibición al crecimiento turístico.

<sup>2192</sup> GARZÓN BECKMANN, A. : *Condicionantes de la competitividad turística en Gran Canaria*. Ed. Circulo Rojo.2011, pp.15 y ss.

<sup>2193</sup> RODRÍGUEZ, M. Á.: “La moratoria turística en las Islas Canarias: asignaturas pendientes”. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2014, vol. 9, núm. 25, pp. MELIÁN MARRERO, G.; FLORES MEDINA, N.; PÉREZ SOSA, I.: “Propuestas para la flexibilización del planeamiento urbano y permitir el libre ejercicio de la función empresarial en la regeneración urbana-turística en las Islas Canarias.” *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2014, vol. 9, núm. 25. SIMANCAS CRUZ, M. R. “La renovación edificatoria de la oferta turística de alojamiento en destinos consolidados: La experiencia de Canarias”. *Cuadernos de geografía* (Valencia) núm. 87, 2010, pp. 23-44. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: “La planificación territorial del turismo en la isla de Fuerteventura: los retos de un desarrollo sostenible”. *Turismo: revista de estudios de turismo de Canarias y Macaronesia*, 2008, pp. 119-152.

<sup>2194</sup> SIMANCAS CRUZ, M.R.: “El fracaso de la renovación de áreas turísticas consolidadas de litoral a través de la sustitución de la oferta de alojamiento obsoleta: la experiencia de las Islas Canarias”. *Cuadernos de Turismo*, 2011, vol. 27, pp. 875-906.

<sup>2195</sup> RODRÍGUEZ, M. Á.: “La moratoria turística en las Islas Canarias: asignaturas pendientes.” *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 2014, vol. 9, núm. 25.

complementariamente establecen los Reglamentos que desarrollan y los Planes Insulares de Ordenación. Los estándares urbanísticos turísticos deberán adaptarse a los planes turísticos municipales y las autorizaciones turísticas previas al ejercicio de actividades de alojamiento.<sup>2196</sup>

La Ley 7/1995, de 6 de abril de ordenación del turismo en Canarias presta especial atención a los estándares urbanísticos (artículos 33 a 37 y disposición transitoria cuarta).<sup>2197</sup> Con arreglo a lo establecido en el artículo 35.1 de esa Ley, “el planeamiento municipal definirá la densidad máxima admisible en las parcelas destinadas a alojamiento turístico, mediante un estándar mínimo de metros cuadrados de solar por plaza alojativa, que podrá oscilar entre 50 y 60 m2 por plaza, con arreglo a las circunstancias de dimensión y densidad globales de la urbanización, apreciadas conforme a los criterios que reglamentariamente se determinen”.<sup>2198</sup>

En ejercicio de esa potestad el Gobierno de Canarias es competente para fijar los estándares mínimos de infraestructura y servicios (art. 35.2.f), de forma que en los núcleos o zonas turísticas en los que no se cumplan esos estándares de infraestructura y servicios, “no se otorgarán nuevas autorizaciones previas a más unidades alojativas, salvo que la autorización contribuya, por sí misma, a solventar las deficiencias existentes” (artículo 36.3); además debe revisarse o modificarse el planeamiento territorial y urbanístico, con elaboración en su caso de planes especiales de reforma interior para el incremento de las dotaciones de suelo, de espacios libres y demás elementos que puedan mejorar la situación (artículo 36.5).<sup>2199</sup>

---

<sup>2196</sup> La Ley de Turismo establecía básicamente dos tipos de estándares urbanísticos turísticos: un estándar mínimo de metros cuadrados de solar por plaza alojaba. Según mínimo, que podrá oscilar entre 50 y 60 m2 por plaza y estándares mínimos de infraestructura y servicios aplicables a la situación. Los estándares de infraestructuras y servicios: pavimentación de calzadas, apartamentos y aceras; redes independientes de distribución de riego y agua, red de saneamiento con vertido final a estación depuradora; red de distribución de energía eléctrica, alumbrado, telefonía y de extinción de incendios; y jardinería en el sistema de espacios de viario público.

<sup>2197</sup> GONZÁLEZ MORALES, A., et al. “El desarrollo urbano turístico de Fuerteventura: la búsqueda del desarrollo sostenible versus al crecimiento constructivo masivo”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2012, núm 59, pp. 7-24.

<sup>2198</sup> SUAY RINCÓN, J.: “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio: El caso de Canarias”, op.cit., pp. 287–352.

<sup>2199</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: “La planificación territorial del turismo en la isla de Fuerteventura: los retos de un desarrollo sostenible.” *Turismo: revista de estudios de turismo de Canarias y Macaronesia*, 2008, pp. 119-152.

Con relación a las Islas Baleares<sup>2200</sup>, las experiencias desarrolladas tuvieron su origen normativa anterior incluso a la propia ley autonómica de turismo.<sup>2201</sup> En primer lugar, la Ley 7/1988, de 1 de junio, de Medidas transitorias de Ordenación de Establecimientos hoteleros y Alojamientos Turismo, recogiendo las previsiones del Decreto 03/1987, de 22 de octubre, denominado “Cladera II”, Decreto que, a su vez continuaba la línea del Decreto 30/1984, de 10 de mayo, llamado “Cladera I”.

Como refiere BLASCO ESTEVE<sup>2202</sup>, la redacción de nueva planta o la ampliación de los establecimientos hoteleros- equipamientos turísticos ya existentes, exige la previa obtención de una autorización de la Administración competente en materia turística; que será autorizable. No se otorgará si no se respetan los estándares de ocupación turística que impiden que se deteriore la calidad.

Posteriormente, tras la aprobación del Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca se fija una ratio que oscila entre 60 y 75 m<sup>2</sup> por plaza. La previsión, *ratio turística*, cumple una doble función, el factor de calidad de los establecimientos hoteleros, ya que al reducir el número de plazas autorizables en una parcela aumenta la confortabilidad; y el factor limitativo de la densidad poblacional en determinada zona.<sup>2203</sup>

La parte del solar no ocupada por la edificación, aparcamiento y accesos, deberá destinarse a zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas de uso común de los clientes (art. 4 Ley 7/1988). Es igualmente necesario construir piscinas, una o más, cuyas condiciones

---

<sup>2200</sup> Véase MURRAY, I.; RULLAN, O.; BLÁZQUEZ, M.: “Las huellas territoriales de deterioro ecológico. El trasfondo oculto de la explosión turística en Baleares”. *Revista electrónica Neocrítica*, 2005.

<sup>2201</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, P.; SANTANA TURÉGANO, M. Á.: “La década prodigiosa: rasgos y efectos de la reconversión hotelera en las regiones turísticas españolas”. *Encontros Científicos-Tourism & Management Studies*, 2014, vol. 10, núm 2, pp. 155-165.

<sup>2202</sup> BLASCO ESTEVE, A.: “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares.” *Ordenación y gestión del territorio turístico*, 2002, pp. 215-284.

<sup>2203</sup> Por cada plaza hotelera será necesario 60 m<sup>2</sup> de suelo edificable, o, lo que es lo mismo, 100 m<sup>2</sup> de suelo urbanizado bruto más la parte de espacios y equipamientos públicos que le corresponden a esa parcela). Haciendo una regla de tres, si a 100 m<sup>2</sup> de suelo bruto le corresponde una plaza, a 10.000 m<sup>2</sup> (1 Ha) le corresponden 100 plazas, por lo que la ratio turística supone en el fondo una densidad de 100 habitantes por Ha. La fijación del uso del suelo urbano no susceptible de ser edificado.

mínimas están ligadas a la capacidad de alojamiento de los establecimientos. Así, para más de 400 plazas, una superficie mínima de 300 m.; para menos capacidad, una superficie no inferior a 50 m. La posterior Ley 2/1999, de 24 de mayo, General Turística de las Islas Baleares, continúa en esta línea, estableciendo estándares urbanísticos turísticos que pretendían limitar del crecimiento poblacional y una mayor calidad.

Así, según el artículo 5 de la citada ley: “Los planes de ordenación territorial de la oferta turística pueden, entre otras cosas, establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos. Fijarán la ratio turística con un mínimo de 60 m de solar por plaza que será exigible en las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamientos turísticos, en las ampliaciones de los ya existentes y en los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión.”<sup>2204</sup>

Al establecer la regulación de las edificaciones y licencias de construcción, la legislación balear ha prestado siempre especial atención a la calidad del turismo, siendo preciso obtener con carácter previo la oportuna autorización de la Consejería de Turismo o del órgano competente del Consejo Insular para realizar construcciones de nueva planta o ampliar establecimientos hoteleros o instalaciones de alojamiento turístico. Así se regula en el caso de Menorca, Ibiza y Formentera, en la Ley 3/1996, de 29 de noviembre, de atribución de competencias a los Consells Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de ordenación turística.  
2205

Esa licencia no se otorga si no se respetan los estándares de ocupación turística que impiden que se deteriore la calidad, según el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 1 de junio, medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos: “para construir de nueva planta un establecimiento hotelero o de alojamientos turísticos, o para su ampliación o para un cambio de uso de edificaciones será necesaria una superficie en m<sup>2</sup> de

---

<sup>2204</sup> AGUILÓ PÉREZ, E.; ALEGRE, J.: “La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares”, *Papeles de economía española*, núm.102, 2004, pp. 250-270.

<sup>2205</sup> MANCHADO, J.: “La ordenación territorial en Menorca y la planificación turística”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2001, núm 31, pp. 215-218.

suelo edificable no inferior al resultado de multiplicar por 60 el máximo número de plazas que pueda albergar este establecimiento”.<sup>2206</sup>

Una vez aprobados los Planes de ordenación de la oferta turística de las Islas de Mallorca, Ibiza y Formentera, la citada Ley 7/1988 únicamente es aplicable a Menorca<sup>2207</sup>; los mencionados Planes zonifican las Islas y fijan un ratio que oscila entre 60 y 75 m<sup>2</sup> por plaza de alojamiento según la Ley balear 4/1998, de 19 de mayo.<sup>2208</sup>

### **I.3.1. EL ESPONJAMIENTO URBANÍSTICO DE ZONAS URBANAS CONSOLIDADAS PARA LA CORRECCION DE LOS DÉFICITS DOTACIONALES.**

Entre las soluciones adoptadas en el urbanismo para lograr un modelo sostenible de desarrollo turístico, destaca la técnica del esponjamiento urbanístico. La legislación balear ha sido pionera introduciendo esta técnica para lograr la mejora de la calidad y la modernización y renovación de las edificaciones destinadas a fines turísticos.<sup>2209</sup>

El esponjamiento urbanístico es una técnica que persigue reducir la densidad turística y lograr un aumento de la superficie de zonas verdes y espacios públicos y colectivos. De esta forma se permite que establecimientos hoteleros obsoletos y/o degradados, situados en una ubicación

---

<sup>2206</sup> SALVÀ I TOMÁS, P.A.: “Los modelos de desarrollo turístico en el Mediterráneo”. *Cuadernos de turismo*, 1998, núm.2, pp. 7-24.

<sup>2207</sup> BARCELÓ MARTÍ, J.M.: “El Plan Territorial Insular de Menorca: un instrumento para un modelo turístico de calidad”. *Estudios turísticos*, 2007, núm. 172, pp. 219-224.

<sup>2208</sup> La preocupación por la calidad no se termina con el establecimiento de estándares de edificación, sino que se extiende al uso del suelo urbano no susceptible de ser edificado; “la parte del solar no ocupada por la edificación, aparcamientos y accesos, deberá destinarse a zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas de uso común de los clientes” (artículo 4 de la Ley 7/1988); “será igualmente necesario construir una o más piscinas cuyas condiciones mínimas totales deberán de ser 0,75 m<sup>2</sup> de espejo de agua por plaza, para establecimientos con capacidad máxima de hasta 400 plazas. Para los de mayor capacidad, el mínimo de superficie de piscina será de 300 m<sup>2</sup> y para los de menor capacidad, la superficie no podrá ser inferior a 50 m<sup>2</sup>” (artículo 5 de la Ley 7/1988).

<sup>2209</sup> SOCÍAS CAMACHO, J. M.: “La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares”. *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Tirant lo Blanch, 2000. pp. 141-166.

privilegiada, es decir, en primera línea de playa, par que puedan ser eliminados y sustituidos por otros establecimientos más modernos y de mayor calidad, situados en otra parte de la misma zona turística.

Esta técnica, utilizada en la legislación balear, es la denominada “esponjamiento urbanístico de zonas urbanas consolidadas”. Por tal se entiende la eliminación de inmuebles degradados, generalmente, hoteleros, y su sustitución por espacios de uso público, como zonas verdes o peatonales, o por equipamiento colectivos. Mientras que a través de la técnica de los estándares urbanísticos únicamente se garantiza un máximo de densidad edificativa de población, a través del esponjamiento se va más allá, intentando una reducción de la densidad y un aumento de la superficie de zonas verdes y espacios públicos y colectivos.

En el caso de la legislación balear, esta ha introducido una nueva terminología al regular el esponjamiento y mejora de los destinos turísticos. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares regula los índices de intensidad de los usos residencial y turístico, índices que determinan el número máximo de viviendas o plazas hoteleras que pueden construirse en los términos fijados en el Decreto 2/1996, de 16 de enero. Además, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha acuñado la expresión “esponjamiento urbanístico de zonas turísticas”, figura que ha sido desarrollada en el Ayuntamiento de Calviá.<sup>2210</sup>

Respecto al esponjamiento, esta técnica es la empleada en el Plan de ordenación de la oferta turística de la isla de Mallorca, aprobado por Decreto 54/1995, de 6 de abril, parcialmente modificado por Decreto 98/1998, de 6 de noviembre. Esta técnica de esponjamiento también se regula en el Decreto 39/1996, de 14 de marzo, sobre las inversiones en esponjamiento y mejora de los destinos turísticos.<sup>2211</sup>

---

<sup>2210</sup> FERNÁNDEZ ALONSO, F.; PARRILLA GORBEA, E.: “Actuaciones para la integración de la movilidad en la Agenda Local 21 de Calviá (Islas Baleares, España)”, *Estudios Turísticos*. Núm. 172, 2007, pp. 273-286.

<sup>2211</sup> ARTIGUES I BONET, A.A.; BLÁZQUEZ I SALOM, M.: “¿Reconversión o desregulación? análisis de planes de reconversión turístico-inmobiliaria de la playa de Palma (Mallorca)”, *Cuadernos de turismo*, núm. 29, 2012, pp. 11-34.

La Comunidad Autónoma balear otorga subvenciones de hasta el 60% del importe total de la inversión proyectada, excluidos los honorarios de redacción del proyecto. Tienen carácter preferente los proyectos propuestos por el Ayuntamiento y la iniciativa privada de esa zona, respecto de los que se prevea la financiación conjunta.<sup>2212</sup>

### **I.3.2. LA MODERNIZACIÓN EDIFICATORIA TURÍSTICA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL.**

Con respecto a los límites al uso turístico<sup>2213</sup> se ha establecido un control de la oferta de alojamiento existente, determinando los espacios urbanísticamente saturados, donde no sería posible ampliar la construcción.<sup>2214</sup>

BOUAZZA ARIÑO<sup>2215</sup> analiza minuciosamente la ordenación de la actividad turística balear y canaria, Comunidades Autónomas pioneras en la aplicación de técnicas urbanísticas que han impedido el crecimiento de plazas turísticas mediante los estándares urbanísticos, o cuando menos, que han reducido su densidad a través de la técnica del esponjamiento urbanístico, favoreciendo y estimulando la sustitución de plazas antiguas y obsoletas por otras nuevas y de mayor calidad.<sup>2216</sup>

---

<sup>2212</sup> El proyecto debe consistir bien en una operación de esponjamiento urbanístico que se debe traducir en la sustitución de un inmueble degradado por una zona o espacio de uso público y colectivo, o bien en la dotación de un equipamiento de carácter complementario que esté destinado a la captación de turismo en temporada media y baja.

<sup>2213</sup> PULIDO, J.I.: “El medio ambiente en la política turística española”. *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*, 2ª época, 2004, vol. 7 <http://www.uv.es/poleco/>

<sup>2214</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de Arrendamientos Urbanos”. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 2014, vol. 6, núm. 1, pp. 1-24.

<sup>2215</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario)” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, 2006, pp. 453-510.

<sup>2216</sup> RODRÍGUEZ, I.; SUCH, Mª P.: “La política de apoyo a la renovación y reestructuración de destinos turísticos maduros: una evaluación retrospectiva a partir del estudio de casos”. *Arquitectura, Ciudad y Entorno, ACE*, 2014, vol. 9, núm. 25, pp. 437-466.

En un principio, la Ley balear 3/1990, de 30 de mayo, aprueba y regula el Plan de Modernización, estableciendo en su artículo 1 que “todos los establecimientos de alojamiento turístico hoteleros y extra hoteleros existentes en las Islas Baleares, cuya solicitud de construcción o apertura haya tenido lugar antes del día 5 de junio de 1984, deben superar la inspección técnica del plan de modernización que se crea y regula por medio de esta Ley”. Como establece el artículo 4, la inspección tenía por objeto comprobar “los requisitos de las instalaciones y de los equipamientos exigidos por la normativa en vigor, y también el buen estado de funcionamiento de los mismos y, en particular, aquello que concierne a materias de seguridad, prevención de incendios y normativa sanitario-alimenticia”.<sup>2217</sup>

Para SOCÍAS CAMACHO,<sup>2218</sup> la superación de la inspección técnica implica la autorización para utilizar la denominación y distintivo bien de “Hotel modernizado”, bien de “Apartamentos Modernizados”. Si por el contrario, no se supera la inspección técnica, se abre un procedimiento administrativo para establecer un programa de obras y mejoras. En la tramitación del expediente se busca prioritariamente el acuerdo entre el empresario y la Administración (a cuyo efecto se pueden realizar las negociaciones pertinentes).

Según SOLA TEYSSIERE<sup>2219</sup>, en caso de no haber acuerdo, la discrepancia se somete a informe no vinculante de la Comisión del Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos, Comisión de la que forman parte, además de la Administración, las asociaciones de empresarios de alojamientos turísticos y las asociaciones de Agencias de Viajes. Ese informe se traslada al órgano administrativo competente en materia turística, que es la Consejería de Turismo del Gobierno balear o Consejo Insular, dependiendo de la isla, y que dicta una resolución que es de obligado cumplimiento. El programa de ejecución de obras y mejoras, tanto si se realiza por

---

<sup>2217</sup> Era igualmente objeto de la inspección, según determinaba el artículo 2, la concreción “de las reformas y mejoras que se deban realizar, en su caso, con la finalidad de adaptarlos a la normativa vigente, que será interpretada... en relación con el contexto y la realidad sociológica del tiempo y de la dinámica turística”.

<sup>2218</sup> SOCÍAS CAMACHO, J. M.: “La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares”. *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Tirant lo Blanch, 2000, pp.141-166.

<sup>2219</sup> SOLA TEYSSIERE, J.: “La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 53, 2004, pp.109-134.



concierto del titular del establecimiento y la Administración turística, como si se impone por resolución de esta última, podrá ser plurianual, dados el contenido y alcance, y hasta un máximo de tres años, cuyas etapas deberán cumplirse puntualmente hasta la completa realización.

El Decreto balear 9/1998, de 23 de enero, no es aplicable a la Isla de Menorca, y establece lo que algunos autores han dado en llamar un “sistema autorizatorio de canje” o “sistema de lotería de autorizaciones”. Según lo previsto en dicho Decreto 9/1998, el otorgamiento de autorizaciones, tanto previas como definitivas, por parte de la Administración turística competente para las construcciones, obras y elevaciones de nueva planta o de ampliación de las existentes, así como los de uso que sean destinados al negocio o ejercicio mercantil de las empresas turísticas dedicadas a la comercialización y explotación de alojamientos turísticos, queda sujeto al cumplimiento del requisito de eliminación de instalaciones obsoletas.

PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>2220</sup> afirma que junto a la autorización previa se debe acompañar un documento público en el que se haga constar las plazas turísticas dadas de baja. Los edificios destinados a alojamiento turístico deben ser dados de baja rentabilidad; estos edificios deben ser demolidos previamente a la obtención de la autorización de apertura del nuevo establecimiento otorgada por la administración turística, salvo que se presente proyecto de reconversión a distinto del de alojamiento turístico. Ambos tipos de previsiones habían sido recogidas por la derogada Ley 2/1999, de 4 de marzo, General Turística de las Islas Baleares, con una concepción más flexible, tanto respecto a la modernización como al “sistema autorizatorio de canje”, con el fin de mejorar la calidad de la oferta de alojamientos turísticos. La Ley 2/1999 establecía un Plan de Modernización latente en su capítulo IV, que se aplicaba a todos los establecimientos, actividades y empresas sometidas a autorización turística.

El Plan consistía en que establecimiento en cuestión debía superar los Planes de Calidad fijados por la Administración y aquellos Planes que pudieran establecerse por empresas turísticas o

---

<sup>2220</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M.; MARTINEZ JIMENEZ, E.: *Derecho publico del turismo*, ob. cit. pp.103 y ss.

asociaciones turísticas del sector, previamente reconocidos por la Administración turística competente.<sup>2221</sup>

Si no se superan los límites de calidad, la Administración, actuando de oficio, procederá a dar cierre temporal al establecimiento en cuestión. Como establecía el artículo 50.2 de la derogada Ley 2/1999 balear, la baja temporal puede tener duración máxima de dos años, durante los cuales el empresario hotelero expedientado puede subsanar las deficiencias o, en caso contrario, se procederá de baja definitiva el establecimiento hotelero.

En el artículo 51 de la derogada Ley 2/1999 regulaba las autorizaciones previas de establecimientos de alojamiento turístico en las Islas Baleares, quedando condicionadas en lo sucesivo a la baja definitiva de una autorización de apertura turística de establecimiento de alojamiento. Por tanto, era requisito necesario para el otorgamiento de nuevas autorizaciones previas que una baja definitiva se haya producido en la isla.<sup>2222</sup>

Para evitar la saturación de la población residente o visitante, la legislación urbanística balear presta especial atención a la regulación y limitación de la cantidad de población que puede acoger o alojar cada fracción o porción de su territorio. El Decreto 2/1996, de 16 de enero, tiene por objeto prescribir y regular la incorporación de los índices de intensidad de los usos residencial y turístico a la normativa de los instrumentos de planeamiento municipal. Los índices de intensidad del uso sirven de base para el cálculo de las capacidades de población resultantes de las determinaciones del planeamiento. Estos índices de intensidad de uso

---

<sup>2221</sup> El director general de Turismo, Jaime Martínez, asegura que el modelo turístico y urbanístico aplicado hasta ahora, y que se apoya en los esponjamientos (derribo de edificios), ha provocado un consumo masivo de territorio. Con referencia al hotel Playa Náutica, derrumbado por Margarita Nájera en su época de gerente del consorcio de la Platja de Palma. Martínez se plantea la utilidad de esponjar un hotel de 70 plazas a cambio de construir 5.000 metros cuadrados en la zona turística trasera, y aboga por el cambio de uso en zonas urbanas porque, a su juicio, no consume territorio y revaloriza la zona con equipamiento residencial, deportivo o sanitario.

<sup>2222</sup> Esto quiere decir que para abrir un nuevo establecimiento hotelero es necesario el cierre de otro, bien de uno propio, bien de otro titular, por ejemplo, mediante la compraventa. Además, la Administración turística balear podrá utilizar este sistema de canje de autorizaciones para elevar la categoría de la oferta hotelera, concentrando las nuevas autorizaciones en establecimientos de cuatro o cinco estrellas, lo que hace que parezca más una concesión administrativa que una autorización turística hotelera.

garantizan que en la ejecución efectiva de los Planes Urbanísticos no se superen dichas capacidades de población, puesto que son de aplicación en cada proyecto que deba ser objeto de licencia municipal de obras.<sup>2223</sup>

Los índices se expresan en forma de fracción, en la que el numerador es la unidad de vivienda o plaza turística, y el denominador, la superficie de parcela neta necesaria para la construcción de la unidad.<sup>2224</sup> Las técnicas utilizadas no se terminan en la fijación de un estándar, sino que además ese ratio debe alcanzarse mediante la eliminación de plazas antiguas y obsoletas y su sustitución por otras nuevas. No bastaba con impedir el crecimiento; también se buscaba la modernización de la oferta, al considerarse obsoletas las instalaciones turísticas que no cumplieran el Plan de Modernización de la Ley 3/1990, de 30 de mayo.

El artículo 1 de la Ley 3/1990 establece que “todos los establecimientos de alojamientos turísticos hoteleros y extrahoteleros existentes en las Islas Baleares, cuya solicitud de construcción o de apertura haya tenido lugar antes del día 5 de junio de 1984, deben superar la inspección técnica del plan de modernización que se crea y regula por medio de esta Ley.

La consecuencia de superar la inspección es la autorización de utilizar la denominación y distintivo de “Hotel Modernizado” o de “Apartamentos Modernizados”. Si no se supera la inspección se abre un procedimiento administrativo para establecer un programa de obras y mejoras. En la tramitación del expediente se busca prioritariamente el acuerdo entre el empresario y la Administración (a cuyo efecto se pueden realizar las “negociaciones pertinentes”).

---

<sup>2223</sup> El índice de intensidad de uso residencial determina, para cada unidad de vivienda, la superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción. El índice de intensidad del uso turístico determina, para cada plaza de alojamiento turístico, la superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción.

<sup>2224</sup> El producto del índice de intensidad del uso residencial o turístico de cada zona de ordenación, por la superficie total de terrenos que correspondan a dicha zona de ordenación, determina la capacidad máxima de población posible en la misma. El índice de intensidad de uso residencial o turístico aplicado a la superficie de parcela de que se trate, determina el número máximo de viviendas o plazas hoteleras que pueden construirse en la misma.

En caso de no haber acuerdo la discrepancia se somete a informe de la Comisión del Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos (de la que forman parte, además de la Administración, las asociaciones de empresarios de alojamientos turísticos y las asociaciones de Agencias de Viajes). Ese informe de la Comisión se traslada, en función de la isla de que se trate, a la Consejería de turismo del Gobierno balear o al órgano del Consejo Insular competente en materia de turismo, que dicta una resolución que es de obligado cumplimiento.

2225

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 9/1998, de 23 de enero, en las Islas de Mallorca, Ibiza y Formentera (queda excluida Menorca), el otorgamiento de autorizaciones, tanto previas como definitivas, por parte de la Administración Turística competente para las construcciones, obras e instalaciones de nueva planta o de ampliación de las existentes, así como los cambios de uso que sean destinados al negocio o ejercicio mercantil de las empresas turísticas dedicadas a la comercialización y explotación de alojamientos turísticos, queda sujeto al cumplimiento del requisito de eliminación de plazas obsoletas.<sup>2226</sup> Esos edificios deben ser demolidos previamente a la obtención de la autorización de apertura del nuevo establecimiento otorgada por la Administración Turística, salvo que se presente proyecto de reconversión a uso distinto del de alojamiento turístico.<sup>2227</sup>

---

<sup>2225</sup> El programa de ejecución de obras y mejoras, tanto si se realiza por concierto del titular del establecimiento y la Administración, como si se impone por una resolución del Conseller de Turismo podrá ser plurianual, dados el contenido y el alcance, y hasta un máximo de tres años, cuyas etapas deberán cumplirse puntualmente hasta la completa realización (artículo 12 de la Ley 3/1990, de 30 de mayo).

<sup>2226</sup> Junto a la autorización previa se debe acompañar un documento público en el que se haga constar las plazas turísticas dadas de baja. Los edificios destinados a alojamiento turístico deben ser dados de baja en su totalidad; no se permite la baja de una parte de las plazas.

<sup>2227</sup> La calidad de las edificaciones dio lugar en las Illes Balears al Plan Extraordinario de recuperación y mejora del paisaje urbano (Decreto del Gobierno balear 164/1996, de 11 de octubre, modificado por el Decreto 1/1997, de 10 de enero y por el Decreto 142/1997, de 14 de noviembre). El contenido de ese Plan se proyecta sobre las infraestructuras y las fachadas de los edificios. Mediante ese Plan la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se obliga a sufragar un porcentaje de los proyectos de obra que formen parte del programa de recuperación y mejora de las infraestructuras (referido a aceras, bordillos, calzada, tapas de registro de arquetas, mobiliario urbano, ajardinamiento, arbolado e iluminación).

### **I.3.3. EDIFICACIONES TURÍSTICAS AL MARGEN DEL SUELO TURÍSTICO**

La Ley 8/ 2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas baleares únicamente promueve la actuación en suelo urbano, pretendiendo disuadir de la ocupación de más suelo. Al igual que la legislación vigente canaria, no contempla la clasificación de más suelo turístico, aunque sí permite algunas excepciones en suelo no-urbano o no-urbanizable en unos pocos casos concretos.

Las dos principales excepciones son los hoteles rurales y los establecimientos de 5 estrellas en suelo rústico, con la condición de que, como recoge el art. 89.f de la Ley 8/2012, de 19 julio, de turismo de las Islas Baleares “vayan ligados a un gran equipamiento deportivo, recreativo, cultural o cualquier otro uso que claramente contribuya a la desestacionalización con un máximo de 450 plazas”. Exceptuando al hotel rural, las moratorias canarias no contemplan ninguna actuación turística-alojativa fuera del suelo urbanizable.<sup>2228</sup>

En el caso de las Islas Baleares, según el art. 88 de la Ley Balear, los nuevos proyectos en suelo turístico que se atengan al sistema de intercambio de plazas deben ser hoteles con un mínimo de cuatro estrellas<sup>2229</sup>. La Ley balear 8/2012, de 19 julio, contempla algunas excepciones que no precisan del intercambio de plazas, como los hoteles de ciudad en zonas cualificadas a partir de 4 estrellas y los establecimientos de 5 estrellas en suelo turístico con determinados índices de densidad.

---

<sup>2228</sup> En Canarias, el suelo rústico no urbanizable o suelo protegido el suelo rústico no urbanizable y el suelo protegido suman el 86,54% de la superficie del Archipiélago canario , pero la edificación en esos suelos no es objeto de debate, a pesar de que los legisladores pretendan transmitir el peligro de esa supuesta invasión de los depredadores del territorio.

<sup>2229</sup> Por Disposición transitoria del Decreto-ley núm. 3/2014, de 5 de diciembre, el art.88 de la ley 8/2012 no es aplicable durante el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Decreto, a aquellos establecimientos turísticos existentes que tramiten y obtengan una categoría superior de 4 o 5 estrellas, para lo cual lleven a cabo una reforma integral del establecimiento en el caso de que a consecuencia de dichas obras incrementen el número de plazas; y en cualquier caso, quedarán exonerados de la aplicación de la ratio turística prevista en el artículo 5.4 de dicha Ley.

En Canarias, las excepciones a la prohibición del crecimiento en suelo turístico fueron más restrictivas del 2003 al 2009<sup>2230</sup>, del 2009 al 2013 ya se permitía la construcción de hoteles de 5 estrellas gran lujo, siempre que fuesen a su vez hoteles-escuela, criterio que a partir del 2013 se redujo a hoteles de cinco estrellas sin carácter de hotel-escuela. En Canarias se importó el concepto balear de la “sustitución” en la Ley 6/2009 de 17 de noviembre y reinterpretó como un supuesto incentivo de rehabilitación que permitiría edificar nuevos hoteles de cualquier categoría, pero no tuvo una plasmación práctica por su complejidad, al chocar con la normativa sectorial y los parámetros de edificabilidad y densidad, lo que también ocurre con la Ley 2/2013.

En Baleares se pretende controlar el crecimiento mediante un sistema de intercambio de plazas. Este sistema establece en el art. 88 de la Ley Balear que la autorización de un nuevo hotel queda condicionada a la baja definitiva de otro alojamiento turístico, de forma que las plazas son ‘traspasadas’ al nuevo proyecto.<sup>2231</sup> Esto no ocurre en el caso de la moratoria canaria, puesto que no se permite la sustitución de toda cama turística expulsada del mercado. Y es que la Ley de Turismo Balear de 2012 tiene por objeto el facilitar inversiones, siendo calificada de “moratoria flexibilizadora”, mientras la Ley de Renovación Turística Canaria pretende el estatus inmovilista del “crecimiento cero”, siendo denominada “moratoria-cerrojo”.<sup>2232</sup>

## **II. RECURSOS TURISTICOS EN EL SUELO NO URBANIZABLE**

El suelo puede ser idóneo para usos alternativos, pero si bien el artículo 33.1 de la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, el propietario del suelo no puede hacer con él lo que desee sin limitación, ya que la propiedad inmobiliaria debe cumplir la

---

<sup>2230</sup> Del 2003 al 2009, cuando se permitía un 1% de crecimiento en base a las plazas existentes para “proyectos excepcionales” vinculados a instalaciones complementarias como campo de golf, puerto deportivo.

<sup>2231</sup> El nuevo inversor las puede obtener del propietario que solicita la baja o del Registro Insular de Plazas, donde se inscriben las plazas dadas de baja voluntariamente o por sanción que no han sido traspasadas a otro particular.

<sup>2232</sup> Por ello, un destino como Gran Canaria, que ha dado de baja una gran cantidad de plazas alojativas obsoletas, en su mayoría extrahoteleras, ha perdido también capacidad total alojativa.

función social “de acuerdo con las leyes”, según predica también el artículo 33.2 de la Constitución.

Por tanto, la Ley al configurar el derecho de propiedad, concreta las facultades que lo integran, manteniendo el contenido esencial del derecho, protegido por la Constitución directamente en virtud del artículo 53.1 de la Constitución. De esta forma, el conjunto de facultades y cargas o deberes que integran el derecho de propiedad del suelo recaen sobre el bien o cosa que constituye su objeto. Asimismo, la transmisión de las fincas significa la transmisión de las mismas facultades y deberes establecidos por la legislación urbanística, con los compromisos acordados con la Administración urbanística objeto de inscripción registral.

El artículo 47 de la Constitución obliga a los poderes públicos a regular “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, de este modo legitima la participación de la comunidad “en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Con el planteamiento constitucional respecto a la propiedad del suelo y con las técnicas adoptadas a tal fin se pretende asegurar el retorno a la comunidad de los aumentos de valor (plusvalías) que ella misma genera. La utilidad del suelo no urbanizable hace referencia a los aprovechamientos que es capaz de generar y, en consecuencia, revela su trascendencia económica, ecológica y social.<sup>2233</sup>

Esas posibilidades de uso, junto con ciertas limitaciones y deberes urbanísticos y ambientales, definen el estatuto jurídico de la propiedad. Ante todo, cabe efectuar una distinción entre el aprovechamiento privado<sup>2234</sup> y el público del suelo no urbanizable.<sup>2235</sup> Como señala SAINZ

---

<sup>2233</sup> PORTO REY, E.: “El suelo rústico en las leyes del suelo”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, Abril 2006, pp. 323-270.

<sup>2234</sup> En el aprovechamiento privado, el régimen de utilización del suelo deriva del contenido que las normas le asignan al derecho de propiedad, y engloba usos que pueden ser calificados como lucrativos, en sintonía con el destino natural del suelo.

<sup>2235</sup> En el aprovechamiento público del Suelo No Urbanizable, la utilización del Suelo No Urbanizable tiene lugar en función de un destino dotacional fijado por el planeamiento urbanístico o ligado a la capacidad legalmente reconocida a la Administración para promover actuaciones sectoriales. Las numerosas actuaciones administrativas que tienen como escenario el Suelo No Urbanizable generan conflictos para cuya resolución se precisa de la ordenación del territorio.

DOMINGUEZ<sup>2236</sup>, la normativa autonómica de ordenación de las actividades turísticas en el medio rural incorpora relevantes restricciones encaminadas a controlar el desarrollo turístico, como la imposición de límites al crecimiento de la oferta turística.

Desde la Ley del Suelo de 1956, los derechos y deberes definidos por la legislación urbanística configuran el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Esta afirmación ha de ser matizada en relación con el no urbanizable. Por un lado, porque los usos constructivos no son siempre posibles; el aprovechamiento urbanístico, inherente al suelo urbano y urbanizable, deja de ser un concepto básico del régimen jurídico del suelo no urbanizable, donde es mayor la restricción de las facultades de edificación. En sentido estricto, la Ley y los planes como instrumentos necesarios, clasifican el suelo como no urbanizable y permiten el uso que deriva de su realidad natural.<sup>2237</sup>

De forma más moderada, GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>2238</sup> entiende que eliminar todas las posibilidades edificatorias del suelo no urbanizable supondría un ataque al contenido esencial del derecho de propiedad.<sup>2239</sup>

## **II.1. UTILIZACION DEL SUELO RURAL DE CONFORMIDAD CON SUS POTENCIALIDADES NATURALES: LAS EXPLOTACIONES AGRO-GANADERAS Y EL AGROTURISMO.**

El derecho a utilizar el suelo rural de conformidad con sus potencialidades naturales se regula en el artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, Texto Refundido de la

---

<sup>2236</sup> SANZ DOMÍNGUEZ, C.: “Fundamentos de sostenibilidad y desarrollo en la implantación de actividades turísticas en el medio rural. *Estudios turísticos*,” 2008, núm. 177 , pp.91-98.

<sup>2237</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Las Rozas -Madrid-, 2006, 19ª ed., pp. 118 y ss.

<sup>2238</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, Ed.Montecorvo, Madrid, 1990, pp. 29 y ss.

<sup>2239</sup> Por otra parte, los deberes urbanísticos, en sentido estricto, tampoco han existido tradicionalmente en el suelo no urbanizable; se trataba más de limitaciones a los derechos reconocidos que de obligaciones. No obstante, hoy en día son importantes tanto los deberes urbanísticos como los ambientales, e incluso se sanciona la infrautilización del suelo con la expropiación.



Ley del Suelo y de Rehabilitación Urbana, que reproduce prácticamente lo que establecía el artículo 20.1 de la antigua Ley Reguladora del Suelo respecto del suelo no urbanizable, si bien se denomina el derecho de propiedad del suelo “en situación rural”. Las legislaciones autonómicas han reiterado sistemáticamente ese derecho, que no es absoluto, pues debe ejercerse “dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística”.<sup>2240</sup>

De entre las actividades de aprovechamiento del suelo según su destino natural, destaca la agricultura, susceptible de generar impactos medioambientales con la intensificación de la producción. Según CANTÓ<sup>2241</sup>, dichos impactos ambientales pueden llegar a ser desde el derroche de los recursos hídricos, la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas y superficiales por el uso de fertilizantes nitrogenados<sup>2242</sup>; la erosión del suelo por cultivos inapropiados, los productos fitosanitarios, destinados a combatir plagas y enfermedades, hasta la pérdida de la biodiversidad y el empobrecimiento de la calidad paisajística. Para GÓMEZ REIMONDEZ<sup>2243</sup> la rentabilidad y competitividad de las explotaciones agrarias se ha intentado mejorar a través de la reforma de sus estructuras, mediante el régimen de la concentración parcelaria, procedimiento administrativo que lleva a cabo una redistribución de la propiedad agraria, disminuyendo el número de fincas inicialmente aportadas, siempre que se respete el equilibrio entre el valor de lo aportado y el de lo recibido.<sup>2244</sup>

La actividad ganadera deberá ser, como señala la Exposición de Motivos de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, respetuosa con el medio ambiente y el entorno natural, es decir,

---

<sup>2240</sup> La legislación autonómica del suelo

<sup>2241</sup> CANTÓ, M<sup>a</sup>T.: *Ordenación ambiental de la agricultura (ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 53 y ss.

<sup>2242</sup> En España, la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, ha sido objeto de transposición mediante Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

<sup>2243</sup> GÓMEZ REIMÓNDEZ, A.: *El régimen jurídico de la concentración parcelaria*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2002, pp. 34 y ss. El artículo 173 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, y aplicable con carácter supletorio a falta de normativa de las Comunidades Autónomas sobre la materia, contiene los criterios a seguir para llevar a cabo la concentración parcelaria.

<sup>2244</sup> Como señala la STS de 7 de marzo de 2001, “La concentración parcelaria legitima la creación de nuevos caminos de uso público, así como la supresión de aquellos que, en función de la nueva configuración de las fincas, han perdido su utilidad y razón de ser”.

sostenible.<sup>2245</sup> Como regula los artículos 53 y 54 de la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería, de la Comunidad Valenciana, se exige que las instalaciones ganaderas se localicen separadas de los núcleos de población o de otras instalaciones.<sup>2246</sup> De esta forma, en desarrollo del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, se regulan las distancias mínimas a que deberán situarse las explotaciones apícolas, con la finalidad de proteger, entre otros, a quienes transiten por las carreteras o habiten en núcleos de población.<sup>2247</sup> La ganadería puede sufrir los perjuicios derivados de las políticas de protección de algunas especies animales que, por su carácter predador, causan daños a las que se hallan en las explotaciones, como ocurre con el Decreto Foral 268/1996, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Oso Pardo, de Navarra.<sup>2248</sup>

El propósito de garantizar la biodiversidad justifica que las normas promuevan la compatibilidad de los vallados en suelo no urbanizable con la libre circulación de la fauna silvestre, como el Decreto 178/2005, de 18 de noviembre, de la Comunidad Valenciana, que extiende estas cautelas a los cerramientos cinegéticos del artículo 62 de la Ley de Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad.

El párrafo segundo del artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana no hace referencia expresa a este aspecto, si bien tradicionalmente se permitían las construcciones vinculadas al destino agrario

---

<sup>2245</sup> El ejercicio de las actividades ganaderas se condiciona a algunas obligaciones que las leyes imponen a los titulares de las explotaciones, por razones de sanidad animal, como recoge el artículo 3 del Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, así como el artículo 4 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Los ganaderos deben identificar y controlar a sus animales, mantenerlos en buen estado sanitario y aplicar las medidas que establezcan las autoridades competentes para la prevención y erradicación de enfermedades, que pueden suponer incluso su sacrificio; el incumplimiento de tales obligaciones constituye una infracción, sancionada en función de su gravedad.

<sup>2246</sup> Por su incidencia en la protección agroambiental, a las explotaciones ganaderas se les impone condiciones para una correcta gestión de los estiércoles, sobre todo si proceden del ganado porcino. El artículo 5 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establece normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, modificado por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre.

<sup>2247</sup> El artículo 11 del Decreto 87/2007, de 19 de julio, de ordenación de las explotaciones apícolas, de Cantabria regula detenidamente este aspecto.

<sup>2248</sup> El artículo 24.2 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal, de Navarra, prohíbe la introducción de ganado cabrío en montes poblados por especies arbóreas o arbustivas.

de las fincas, concebidas como el complemento natural de la actividad desarrollada en los predios rústicos. La normativa autonómica<sup>2249</sup> opta por admitirlas, considerando necesaria su ordenación por el planeamiento, debido su impacto paisajístico.<sup>2250</sup>

El término “construcciones agrícolas” que incorpora el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, debería ser sustituido por “agrarias”, e incorporar los conceptos de instalaciones agroganaderas.<sup>2251</sup> Lo que tradicionalmente caracterizara a las construcciones agrarias es su carácter accesorio y su proporcionalidad respecto de la finca a que pertenecen<sup>2252</sup>. La idea de la proporcionalidad consiste en la existencia de una adecuada relación entre las dimensiones y magnitud de las construcciones y las de las explotaciones.<sup>2253</sup>

Para PAREJA i LOZANO<sup>2254</sup>, valorando las características intrínsecas de las construcciones, no es suficiente para legitimar la edificación de una vivienda el mero hecho de estar promovida por un agricultor.

## **II.1.1. LA UTILIZACION DEL SUELO RURAL DE CONFORMIDAD CON SUS POTENCIALIDADES NATURALES: EL CASO DE LOS FINES CINEGÉTICOS.**

La relación de usos tradicionales a que alude el artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, hace una

---

<sup>2249</sup> En el artículo 33.2.a) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística de Galicia, artículo 23.a) del Decreto-Legislativo 172014, de 8 de julio, Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, y artículo 29.3.a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección.

<sup>2250</sup> PAREJA I LOZANO, C.: *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990, pp.93 y ss.

<sup>2251</sup> ROZADOS OLIVA, M. J.: “La utilización edificatoria del suelo no urbanizable” *RDUMA*, núm. 174, 1999, pp. 101 y ss. En esta línea, la STS de 27 de abril de 1992 señala que en las explotaciones agrícolas deben entenderse también incluidos los usos ganaderos, forestales y cinegéticos.

<sup>2252</sup> STS de 16 de junio de 1998.

<sup>2253</sup> Se reconoce esta vinculación en una alberca destinada a la recogida de agua para el riego en la STS de 18 de diciembre de 1996, en un cobertizo destinado a almacenar paja, en la STS de 23 de noviembre de 1998, en un almacén de heno en la STS de 5 de enero de 1988 y en una vivienda en la STS de 14 de abril de 1999.

<sup>2254</sup> PAREJA I LOZANO, C.: *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990, pp. 96 y ss.

referencia expresa a los usos cinegéticos.<sup>2255</sup> La ordenación de estos usos cinegéticos debe ser compatible con el medio ambiente, criterio que con la Ley de Caza de 1970 comienza a tenerse en cuenta, en beneficio de la conservación de los recursos naturales frente a una orientación iusprivatista.<sup>2256</sup> Como señala GARCIA URETA<sup>2257</sup>, es a mediados de los setenta cuando, coincidiendo con el auge de la demanda de espacios y actividades de ocio en la naturaleza, resurge el turismo cinegético.

En el artículo 62 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, declara que “la caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades Autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea”, advirtiendo de la obligación de utilizar medios adecuados y de cazar en los lugares y épocas específicamente autorizados.<sup>2258</sup>

En diversas comunidades autónomas se han aprobado leyes reguladoras del ejercicio de la caza. En la actualidad, destaca la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza, de la Comunidad

---

<sup>2255</sup> Artículo 13. *Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades* 1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

<sup>2256</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de diciembre de 2011 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, Ponente: María Nieves Buisán García), El objeto principal del recurso se ciñe a determinar si un particular tiene derecho a ser indemnizado a través del pago de un canon o renta anual por la prohibición de los derechos sobre el aprovechamiento y los resultados de la explotación cinegética de la finca de su propiedad comprendida dentro del Parque Nacional de Monfragüe, debido a la prohibición permanente de la caza comercial o deportiva sobre la misma introducida en el art. 3.3.c) de la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de Declaración del citado Parque. Al efecto, se impugna por el particular la Resolución de 8 de mayo de 2009 del Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales por la que se desestiman las peticiones de indemnización de todos los propietarios particulares representados por la Asociación de propietarios Privados del Parque Nacional. La Sala trae a colación un análisis de la evolución normativa que de los derechos sobre aprovechamientos cinegéticos se ha producido en el Parque de Monfragüe, desde su creación como Parque Natural en 1979 hasta su declaración como Parque Nacional en 2007, cuya conservación se considera de interés general de la Nación. Al tiempo de reconocer que su gestión corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Extremadura, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril.

<sup>2257</sup> Véase GARCÍA URETA, A.M.: “La Ley 42/2007, del patrimonio natural y actividad de caza” *Diario La Ley*, Núm. 6955, 2008.

<sup>2258</sup> BLANC, J.M.: “La demanda turístico-cinegética” Madrid, Dirección General de Política Turística, 1983, pp. 48 y ss.

Valenciana, en cuyo artículo 45.2 se establece que cualquier espacio cinegético, con independencia de su titularidad, queda sometido a una ordenación técnica que garantice la explotación racional de los recursos.<sup>2259</sup>

## **II.1.2. APROVECHAMIENTO DEL SUELO SEGÚN SU DESTINO NATURAL Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS EN LOS TERRENOS FORESTALES.**

El artículo 5.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se recoge el concepto del monte en el que, además de las condiciones físicas de los terrenos que lo conforman con presencia de especies forestales, se otorga mayor importancia al cumplimiento de sus funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas<sup>2260</sup>

En la normativa autonómica, en el Capítulo V, artículo 38 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal, de la Comunidad Valenciana, se refiere expresamente a la actividad recreativa y educativa en los montes, siendo compatible con lo recogido en el Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, de regulación del senderismo y deporte de montaña, de forma compatible con el medio natural.<sup>2261</sup> Y en el art.61 de la ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía se

---

<sup>2259</sup> En el artículo 33 de esta ley regula el ejercicio de la actividad cinegética hasta en las zonas comunes de caza, actividad libre y permitida en los terrenos de aprovechamiento común, debiendo ampararse en una orden anual de vedas, que señala las modalidades de caza permitidas, las condiciones en que deben practicarse, los períodos, días y horarios hábiles para la actividad cinegética, y los cupos de capturas.

<sup>2260</sup> Artículo 5. *Concepto de monte.* "1. A los efectos de esta ley, se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Tienen también la consideración de monte: a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales. b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican. c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal. d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable. 2. No tienen la consideración de monte: a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola. b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística." BUSTILLO BOLADO, R.O. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M<sup>a</sup>.: *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 191 y ss.

<sup>2261</sup> Esta actividad, en todo caso, deberá de ajustarse a las siguientes condiciones: en determinadas zonas, se podrán establecer límites de tránsito de personas y vehículos. Se prohíben las actividades motorizadas realizadas campo a través, excepto en los circuitos autorizados al efecto. Las acampadas

regulan los usos y aprovechamientos del monte, entre los que se encuentran las maderas y leñas, corcho, frutos, pastos, fauna cinegética, plantas aromáticas y medicinales, setas y los demás productos de los terrenos forestales.<sup>2262</sup> En la ley 6/1998, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, también se contempla este uso recreativo. En el caso de las Islas Canarias, se regulan las acampadas en los montes públicos, de igual forma que se regula las acampadas en los Espacios Naturales Protegidos.<sup>2263</sup>

Como se deduce del artículo 4 de la Ley de Montes, se trata de un recurso natural y un elemento fundamental del paisaje.<sup>2264</sup> El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento. En este sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2006, relativa a un Plan de acción de la Unión Europea para los bosques, se refiere a la función económica, ecológica y social de los montes.

LÓPEZ RAMÓN<sup>2265</sup> pone de relieve que en este caso, la conservación forestal se desliza de la función económica de asegurar una adecuada producción de madera a la función ecológica, guiada por el desarrollo sostenible. Evidentemente, prima la función económica de los montes. Para la STS de 27 de mayo de 1998 la autorización administrativa de la tala de árboles, “expresión máxima del aprovechamiento forestal”, es una consecuencia de la función social del derecho de propiedad privada, que en modo alguno es ilimitado. Como señala BARAJA

---

deberán contar con la autorización del propietario de monte, y del órgano competente de la administración de Valencia, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente. Podrá prohibirse el uso de elementos o actividades productoras de ruido, siempre que puedan alterar los hábitos de la fauna silvestre.

<sup>2262</sup> Este art. 61 se encuentra derogado, en lo que se refiere a la caza y pesca, en virtud de la Ley andaluza 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestres.

<sup>2263</sup> En la Orden de 9 de julio de 1992, *BOCA* de 24 de julio, que regula las acampadas en Parajes y Parques Naturales. En la Orden de 31 de agosto de 1993, *BOCA* de 17 de septiembre, por la que se regulan las acampadas en los espacios naturales protegidos, montes públicos y montes de particulares.

<sup>2264</sup> De esta forma, los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social como fuente de recursos naturales. Asimismo, por ser proveedores de servicios ambientales, entre los que se encuentra, la protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica.

<sup>2265</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: *Principios de Derecho forestal*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, pág. 65.

RODRIGUEZ<sup>2266</sup>, los terrenos forestales tienen una capacidad productiva de madera para muebles, construcción o embalajes, pasta de papel, resina, frutos, etc., de primer orden, que genera una rentabilidad económica en los Pirineos, en Vizcaya, en Guipúzcoa, en las cordilleras prelitorales catalanas, en el Sistema Ibérico, así como en las sierras de Cazorla y Segura, la Sierra Morena onubense y sevillana, y en la costa de las Rías Bajas, en Galicia .

Por su relevancia ambiental, se distinguen en los artículos 13 y 24 de la Ley de Montes los montes catalogados como de utilidad pública y los protectores. Para GARCIA-MORENO<sup>2267</sup>, en todo caso, se debe llevar a cabo una gestión integral de los bosques que, más allá de su mera preservación, potenciando los recursos existentes, en beneficio de las generaciones venideras, cumpliendo así las exigencias del artículo 45 de la CE. La gestión sostenible de los montes se desarrolla en torno a la obligación de aprobar, en relación con los montes públicos y privados, proyectos de ordenación, planes dasocráticos o instrumentos equivalentes, que seguirán a su vez las directrices que marque el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) de su zona, como se recoge en el artículo 33 de la Ley de Montes. Como afirma LÓPEZ RAMÓN,<sup>2268</sup> para que los propietarios de los montes se involucren en su gestión sostenible, hay que establecer medidas de fomento, como los incentivos por las “externalidades” ambientales. Estas medidas se adoptan debido a la escasa rentabilidad de los montes, como compensación a los particulares por aquellas tareas que benefician medioambientalmente a la sociedad.<sup>2269</sup> Es por tanto necesario prever ayudas para la forestación de terrenos agrarios y para el mantenimiento de las nuevas superficies forestales, e incluso para indemnizar el lucro cesante derivado del cambio de uso.

---

<sup>2266</sup> BARAJA RODRÍGUEZ, E.: “Los grandes usos del suelo”, *Atlas de la España rural* coord. Fernando MOLINERO HERNANDO, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004, pág. 62.

<sup>2267</sup> GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: “La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal”, Dir. CALVO SÁNCHEZ, Luis *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 2005, pág. 813.

<sup>2268</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: “Condicionamientos forestales de la urbanización”, *RDUMA*, núm. 144, 1995, pp. 169 y ss.

<sup>2269</sup> CIERCO SEIRA, C.: “La participación de los ciudadanos en la gestión sostenible de los montes”, Dir. CALVO SÁNCHEZ, L. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 2005, pág. 371.

ESTEVE PARDO<sup>2270</sup> consideraba más realista la anterior redacción del artículo 33.2 de la Ley de Montes, que sólo imponía a los montes públicos la obligación de contar con un proyecto de ordenación. Con relación a la regulación de los Planes de Ordenación de los recursos forestales (PORF), la Ley de Montes no obliga a aprobarlos en todo el territorio forestal, sino sólo en aquellas zonas en las que concurren aspectos de especial relevancia socioeconómica (artículo 31.5). Sobre el contenido de este PORF, destaca la posibilidad de que introduzcan previsiones sobre “replantación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica” (artículo 31.6.f)). Puesto que el monte es un recurso natural, en ocasiones se ha admitido que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) adquieran eventualmente la condición de PORF.

LÓPEZ RAMÓN<sup>2271</sup> ha reclamado un libre uso de los montes, sin ánimo de lucro, para la recolección de frutos silvestres o setas, en ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado que reconoce el artículo 45 de la CE. También se impone a los propietarios de los montes la obligación de ejecutar acciones para la eliminación de agentes nocivos en las especies vegetales (artículo 53 de la Ley de Montes), y el cambio del uso forestal del monte, concebido desde la excepcionalidad, reclama igualmente un control administrativo especial (artículo 40.1 de la Ley de Montes). Asimismo, se someten a evaluación de impacto ambiental las primeras repoblaciones forestales de más de 50 hectáreas cuando entrañen riesgos de graves daños ecológicos (Anexo I del Real Decreto Ley de Impacto ambiental).

El artículo 5.2 de la Ley de Montes, por su parte, excluye de la consideración de monte los terrenos urbanos. No obstante, no se establece de forma expresa las categorías de montes que deberían ser excluidas del proceso urbanizador, puesto que, como señala PIZARRO NEVADO<sup>2272</sup>, la legislación estatal trata evitar la mención de las categorías urbanísticas.

---

<sup>2270</sup> ESTEVE PARDO, J.: *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pág. 195.

<sup>2271</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: *Principios de Derecho forestal*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002, pág. 87. No obstante, el artículo 36.1 de la Ley de Montes excluye tal posibilidad.

<sup>2272</sup> PIZARRO NEVADO, R.: “Conservación y protección frente a los cambios de uso, la erosión y la desertificación. La restauración hidrológico-forestal y los convenios de repoblación”, Dir. CALVO



Otro ejemplo del posible choque entre el ámbito urbanístico y el forestal es que aunque en el planeamiento se puedan regular las distancias a respetar por las plantaciones al amparo del artículo 591 del Código Civil, en última instancia ese régimen puede entrar en conflicto con el establecimiento de criterios de política agraria y forestal. Según la STSJ del País Vasco de 21 de enero de 2000<sup>2273</sup>, el planeamiento sólo podrá introducir regímenes de distancias a respetar entre plantaciones y edificaciones si se halla convenientemente apoderado por la legislación forestal o de espacios naturales.

### **II.1.3. LA INTERDICCIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y LOS CAMPOS DE GOLF EN SUELO NO URBANIZABLE.**

La práctica del golf requiere grandes superficies de terreno en un medio natural y hay quienes rechazan su implantación al considerarlo incompatible con un desarrollo turístico sostenible y su dimensión urbanística y sectorial.<sup>2274</sup>

En ocasiones ocurre que dichas instalaciones, al requerir de grandes superficies de terreno, abarcan incluso terrenos clasificados como Suelo No Urbanizable. Ya la STS de 27 de octubre de 1997, hacía referencia a este supuesto de instalación de un campo de golf, afirmando “la estricta interdicción de la transformación del suelo no urbanizable de especial protección, en relación con las exigencias del artículo 45 de la CE, que ampara el disfrute general del medio ambiente como instrumento de desarrollo personal”. Como refiere el FJ 2 de la STC 64/1982, de 4 de noviembre<sup>2275</sup>, a veces, el desarrollo económico postula que si bien ha de ser tomado

---

SÁNCHEZ, Luis *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 2005, pág. 1012.

<sup>2273</sup> STSJ del País Vasco de 21 de enero de 2000 (ponente. Martín Corredera, rec. 3341/1996),

<sup>2274</sup> RUEDA PÉREZ, M. Á.: “Uso residencial versus alojamiento turístico, en la ley valenciana de campos de golf” *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 2007, núm.22, pp. 5-25

<sup>2275</sup> FJ 2 de la STC 64/1982, de 4 de noviembre : *El artículo 45 —de la Constitución— recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como*

en consideración el principio del desarrollo sostenible, pretende que no se desaprovechen las riquezas naturales.

En la construcción de un campo de golf tienen en cuenta los factores que condicionan el juego y la calidad de las instalaciones: la superficie del campo (un mínimo de 30 hectáreas para un campo de 9 hoyos, y de 60 hectáreas para un campo de 18), las zanjas, que actúan como corredores ecológicos y facilitan el drenaje del campo, las condiciones del suelo y del subsuelo, los árboles y vegetación, así como de obstáculos naturales y el clima del lugar.

BLANQUER<sup>2276</sup> señala como uno de los aspectos positivos del golf su condición de deporte, y el artículo 1.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, como “factor fundamental de la formación y del desarrollo integral de la personalidad, como lo califica ROCA ROCA<sup>2277</sup>

MORELL EVANGELISTA<sup>2278</sup>, desde el ecologismo, ve los inconvenientes del golf: el carácter depredador de la Naturaleza, frente a la función protectora de los usos tradicionales, y la generación de consumos de agua excesivos.

---

*objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la ‘utilización racional’ de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura (...) de que exista una prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente. Recuérdese también que la ‘calidad de vida’ que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo ‘el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos’ (artículo 130.1) (...) Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”.*

<sup>2276</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 296-305.

<sup>2277</sup> ROCA ROCA, E.: “Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico”, *RDU* núm. 165, 1998, pp. 133 y ss.

<sup>2278</sup> MORELL EVANGELISTA, I.: “Algunos aspectos ambientales de los campos de golf”, Dir BLANQUER CRIADO David, *IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 91 y ss.

Como afirma BLANQUER CRIADO<sup>2279</sup> hay que tener en cuenta que algunos cultivos de regadío generan consumos de agua equiparables a los demandados por el golf. En todo caso, la normativa autonómica somete con frecuencia la construcción de los campos de golf a evaluación de impacto ambiental o procedimiento similar.<sup>2280</sup>

Las normas estatales garantizan la suficiencia de los recursos hídricos y la preferencia de unos usos sobre otros. Así, el artículo 60.1 del TRLAguas señala que en las concesiones se observará el orden que se establezca en el plan hidrológico de la cuenca correspondiente, y el artículo 19.2 de la Ley de la Comunidad Valenciana, exige para la implantación de cualesquiera usos que impliquen un incremento del consumo de agua un informe favorable sobre su compatibilidad con las previsiones de los Planes Hidrológicos y la ausencia de menoscabo a otros usos legalmente implantados, sin olvidar que el artículo 2.1.b) del Real Decreto demanda la Evaluación de los efectos de los proyectos sobre el agua.

Asimismo, se ha contemplado la posibilidad de utilizar aguas depuradas para el riego de los campos de golf. En este sentido, el artículo 109.1 del TRLA dispone que el Gobierno fijará la calidad exigible a esas aguas según los usos previstos.<sup>2281</sup>

Es evidente que un campo de golf es una instalación singular, que, por sus características y dimensiones, no es propia del medio urbano. Por ello, su autorización se ha amparado tradicionalmente, desde un punto de vista urbanístico, en la necesidad de emplazamiento en el medio rural y en la utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 85 del TRLS de 1976 (STS de 5 de junio de 1995).

---

<sup>2279</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 328 y ss.

<sup>2280</sup> La legislación de la Región de Murcia, Andalucía, Castilla y León, Canarias, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, País Vasco, Islas Baleares y Aragón

<sup>2281</sup> MORELL EVANGELISTA, I.: "Algunos aspectos ambientales de los campos de golf", Dir BLANQUER CRIADO David, *IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 89-90.

El problema urbanístico que suscitan los campos de golf es que al estar ubicados en suelo no urbanizable en esos terrenos no es posible construir apartamentos u hoteles ya que sólo es posible realizar edificaciones para los servicios e instalaciones imprescindibles.<sup>2282</sup>

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997, Sala 3ª, “donde *prima facie* no podría construir instalaciones de alojamiento turístico, el promotor obtiene la posibilidad de edificar un hotel o aparthotel de 4 estrellas como mínimo y un máximo de 450 plazas a cambio de promover el turismo de calidad y de ocuparse de la conservación del entorno natural al cuidar una extensa superficie de campo , con un mínimo de 60 hectáreas”. Todo ello con arreglo al artículo 4 Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf, de las Islas Baleares, que requiere que “A la solicitud debe adjuntarse, asimismo, justificación de la superficie de agua para regar el Campo de Golf que procederá de la depuración de aguas residuales, desalinización de agua del mar, de fuentes, ríos, torrentes que viertan directamente al mar.”<sup>2283</sup>

Vigente hasta el 18 de mayo de 2008, fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears. No obstante, en Suelo No Urbanizable Protegido su aceptación resulta problemática. En todo caso, las posibilidades de compatibilidad de un campo de golf con el suelo no urbanizable protegido aumentan cuando se descarta la presencia de alojamientos en su entorno. De hecho, el artículo 5 de la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf, de las Islas Baleares, establece que en los parajes preservados se permitirá la construcción del campo de golf, pero no de la oferta complementaria<sup>2284</sup>

---

<sup>2282</sup> En la actualidad, en la legislación autonómica, que ha fijado sus propios usos admisibles en suelo no urbanizable, con previsiones susceptibles de legitimar la instalación de los campos de golf , por ejemplo, el artículo 47.4.a) del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, alude a actividades colectivas de carácter deportivo que se desarrollen al aire libre.

<sup>2283</sup> Asimismo, en los municipios que no tengan zona costera, se podrán utilizar aguas autorizadas para uso agrícola, siempre que se justifique que no es necesaria para la agricultura y el consumo humano”). Suspendida su vigencia por el artículo 1 de la Ley 4/2000, de 22 de marzo, de moratoria de construcción y ampliación de campos de golf en las Islas Pitiusas.

<sup>2284</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 167 y ss.

A pesar de las circunstancias que parecen aconsejar la ubicación de los campos de golf en el suelo no urbanizable, en ocasiones es el planeamiento que ordena el suelo urbanizable el que prevé su instalación, o la normativa específica sobre la materia. Algunas normas sectoriales autonómicas han impulsado la construcción de campos de golf. En primer lugar, la pionera Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf, de las Islas Baleares. En su Exposición de Motivos, se indica la finalidad de desestacionalizar la oferta turística de calidad, suscitando la demanda de los países nórdicos y anglosajones<sup>2285</sup>, y la Ley ampara la construcción de campos de golf mediante la declaración de su interés social, que se sujeta al informe favorable de las Consellerías implicadas en el proyecto.

MESTRE DELGADO<sup>2286</sup> valora positivamente esta Ley porque permite un tratamiento global y armonizador de los intereses en juego en la construcción de campos de golf. El artículo 4 obliga a justificar la capacidad para regar el campo y añade que el agua “procederá de la depuración de aguas residuales, desalinización de agua del mar, y de fuentes, ríos o torrentes que viertan directamente al mar”.

La norma prevé varias medidas de garantía: se precisa que los campos de golf a los que acompaña tengan unas dimensiones mínimas; el campo de golf deberá ejecutarse antes que las instalaciones hoteleras; los alojamientos turísticos y el campo de golf formarán un conjunto indivisible que se inscribirá como tal en el Registro de la Propiedad; la autorización para el funcionamiento de las instalaciones hoteleras estará permanentemente vinculada al del campo de golf; y se establecen edificabilidades y alturas máximas (artículos 3, 6, 8, 10, 11 y 12).

---

<sup>2285</sup> En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, esa materia está regulada en la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, parcialmente modificada por la Ley 6/1990, de 6 de junio. Según expone su Preámbulo, “se ha llegado a la conclusión de que uno de los caminos más indicados para atraer el turismo de invierno de calidad, es potenciar el deporte del golf, de fuerte arraigo en los países anglosajones y nórdicos, en los cuales, precisamente en las épocas de invierno, por las características climatológicas que tienen, los aficionados se ven imposibilitados para practicarlo, por lo que son una fuente potencial de concurrencia turística si las ofertas en este campo son atractivas”.

<sup>2286</sup> MESTRE DELGADO, J. F.: “Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción)”, Dir. BLANQUER CRIADO D.V., *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 546 y ss.

Relativamente similar es el contenido de la Ley 4/1990, de 25 de octubre, por el que se regula la oferta turística complementaria de Extremadura; aunque esa Ley de 1990 ha sido expresamente derogada por la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo en Extremadura, sigue teniendo interés suficiente como para recordarla aquí. Esa norma del año 1990 regulaba la implantación de los campos de golf, actuación que por desarrollarse en suelo no urbanizable requiere la previa declaración por la Comunidad Autónoma del interés social de esa transformación del terreno. La promoción debe constar de campo de golf e instalaciones hoteleras. El campo debe tener 18 hoyos (par 70 ss. 70). En ningún caso la superficie puede ser inferior a las 60 hectáreas, de las que 2000 metros cuadrados, como máximo, podrán destinarse a construcciones de nueva planta vinculadas al campo de golf.

El proyecto debe incluir como oferta complementaria un hotel o aparthotel con capacidad no inferior a 50 habitaciones dobles de categoría mínima de 4 estrellas. Puede incluirse en el proyecto la construcción de alojamientos turísticos en régimen de propiedad, en edificaciones aisladas. El número de estas unidades de alojamientos que puede incluirse en el proyecto será el que resulte de multiplicar el número de habitaciones o apartamentos obligatoriamente incluidos en el proyecto, por los coeficientes siguientes: hoteles y aparthoteles con capacidad comprendida entre las 50 y las 100 habitaciones (coeficiente 2); hoteles y aparthoteles con capacidad superior a las 100 habitaciones (coeficiente 2,5). Sumando los obligatorios y los voluntarios, el número de los alojamientos turísticos no puede ser superior a 500; cuando se sobrepasen los 200, es necesario establecer equipamientos y servicios comunes de acuerdo con el correspondiente Plan Especial aprobado al efecto.<sup>2287</sup>

En otro ámbito territorial, el Decreto Foral 128/1992, de 30 de marzo, por el que se regulan las condiciones territoriales y urbanísticas para la implantación de campos de golf, de Navarra,

---

<sup>2287</sup> Una diferencia entre la legislación balear y la extremeña radica en el contenido de las etapas de ejecución de la obra; en Extremadura la primera etapa comprende no sólo el campo de golf sino también sus instalaciones anexas y las instalaciones hoteleras que son obligatorias por tener la consideración de oferta complementaria; en la segunda etapa se incluyen los alojamientos turísticos voluntarios y sus instalaciones anexas. Igual que sucede en Baleares, en Extremadura no puede iniciarse ni la parcelación del terreno ni la construcción de los alojamientos turísticos de la segunda etapa, hasta tanto se acredite ante la Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones y el respectivo Ayuntamiento, la finalización de las obras comprendidas en la primera. Las instalaciones hoteleras, el campo de golf y la totalidad de los terrenos adscritos a la declaración de interés social, constituyen una unidad indivisible y, con tal carácter, deben tener inscripción registral.

plantea su instalación utilizando el planeamiento como instrumento jurídico de referencia, en lugar de la autorización administrativa. Se pretende que ante la complejidad de ciertos aspectos en la creación de un campo de golf, la iniciativa particular se acomode a los parámetros que condicionarán sus propuestas, tanto material como formalmente.

El artículo 3 del Decreto señala como instrumentos urbanísticos a emplear el Plan Especial cuando no se prevean áreas residenciales, y el Plan parcial cuando sí se prevean. Su ámbito será el suelo no urbanizable y el urbanizable, respectivamente, sin perjuicio de que tanto en un caso como en otro se puedan incluir instalaciones deportivas y hoteleras vinculadas a la actuación.

Con posterioridad, la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de campos de golf, de la Comunidad Valenciana, ordena la materia regulando minuciosamente las condiciones de las edificaciones (artículo 13), define los usos complementarios, compatibles e incompatibles con el golf (artículo 4) e impone severas sanciones si los campos no se construyen, lo que no excluye su ejecución subsidiaria (artículo 47). Los campos, que serán de titularidad pública o privada (artículos 11 y 12), podrán ubicarse en cualquier clase de suelo (artículo 7.1).

En Navarra, la implantación de campos de golf está regulada por el Decreto Foral 128/1992, de 30 de marzo, conforme al cual aquéllos pueden desarrollarse en suelo urbanizable o no urbanizable con las categorías de mediana productividad agrícola o genérico. El procedimiento para la implantación de un campo de golf puede seguir los siguientes caminos: i) cuando no se prevean áreas residenciales, mediante un Plan Especial, en el que también podrán incluirse instalaciones hoteleras y deportivas vinculadas al campo de golf, tales como piscinas, pistas de tenis o análogas; ii) cuando se prevean, conjuntamente con el campo de golf, áreas residenciales, mediante un Plan Parcial, en desarrollo del correspondiente Plan General o Normas Subsidiarias de ámbito municipal, o en su caso, supramunicipal, que, como en la anterior modalidad, puede incluir instalaciones hoteleras y deportivas vinculadas a la actuación.<sup>2288</sup>

---

<sup>2288</sup> La documentación que debe incorporarse al correspondiente Plan Urbanístico es abundante y numerosa; entre ella cabe quizá destacar una Memoria que especifique las razones turísticas, ambientales, recreativas o de cualquier índole que justifiquen la implantación del campo de golf en la

En el suelo no urbanizable, los campos de titularidad pública se implantarán, como regla general, mediante la aprobación de un Plan Especial, y los de titularidad privada, a través de una declaración de interés comunitario. En este último caso, al suelo previsto para la ejecución del campo de golf se le dará el tratamiento de los parques públicos naturales, si se integra, sin dejar de ser no urbanizable, en un área de reparto con otros sectores de suelo urbanizable con el correspondiente coeficiente de ponderación de valor, a cuyos efectos podrá generar unidades de ejecución discontinuas en virtud del artículo 58.5 de la LUV.

Además, su promoción comportará la cesión a la Administración de terrenos no urbanizables equivalentes a la cuarta parte del campo para llevar a cabo actuaciones de conservación o restauración medioambiental (artículo 3), y la de usos complementarios y compatibles con el campo, la cesión de la misma superficie de suelo no urbanizable protegido, en los términos del artículo 13.6 de la LOPV (artículo 5).

Se requiere del sometimiento de la construcción de los campos de golf a Evaluación de Impacto Ambiental en el artículo 8, y se prevé la exigencia de su integración paisajística, para lo cual se elaborará el pertinente estudio de paisaje, según el artículo 17. Además, la necesidad o conveniencia de la adaptación del diseño del campo a la topografía del terreno y a las escorrentías naturales (artículos 22 y 23) y, la demanda de eficacia en la gestión de los recursos hídricos, que procurará minimizar su consumo a través del uso de especies de césped y sistemas de riego adecuados (artículo 35).

---

comarca o municipio en el que se pretende ubicar, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. El Plan Urbanístico que regule el campo de golf debe contener, además de las determinaciones requeridas por la legislación urbanística, las siguientes: i) las determinaciones necesarias para adaptar en lo básico las construcciones previstas al entorno del medio en que estuvieran situadas; si se ubicaran en medio rural, las construcciones se adaptarán a la arquitectura tradicional de la zona; ii) se destinará un 20 por 100 de la superficie total del campo de golf a la creación de masas forestales, cuyo mantenimiento correrá a cargo de la dotación; iii) las medidas necesarias para la recuperación y embellecimiento de los márgenes de los cauces fluviales afectados, permitiendo su uso público cuando se trate de ríos; iv) la continuidad de los caminos públicos que se vean interrumpidos por el proyecto; v) los cierres exteriores de la actuación deberán ejecutarse de forma que no se limite el campo visual hacia el interior de la misma, debiendo acudir a sistemas tradicionales de cierre, propios de cada zona, cuando se trate del medio rural.



Andalucía también ha aprobado normas sobre el golf, mediante Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf. Destaca su artículo 3, al considerar los campos de golf como instalaciones deportivas de acceso público, independiente de su titularidad. Como otras normas autonómicas, se plantea la posibilidad de que los campos de golf se instalen en suelos distintos del no urbanizable. Ese caso deberá estar siempre previsto por el Planeamiento General, lo que ya sugiere su impacto territorial, según el artículo 11, exigiéndose además el artículo 8 que sean regados con aguas regeneradas.

Los novedosos artículos 22 y siguientes regulan los denominados campos de golf de interés turístico, caracterizados por su especial relevancia para potenciar el turismo, debiendo ser asumidos por un Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.

## **II.2. LAS LIMITACIONES DE USOS DEL SUELO NO URBANIZABLE SITUADO EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.**

MARTÍN REBOLLO<sup>2289</sup> considera que tradicionalmente el Suelo No Urbanizable ha presentado una problemática específica, con relación a la prohibición de edificar, puesto que en este suelo solamente en algunos casos se preservaba totalmente de edificaciones por razones de interés medioambiental o artístico, no siendo una prohibición absoluta.

En otros supuestos, se otorgaban permisos limitados. Son los supuestos de las construcciones de explotaciones agrícolas; las edificaciones vinculadas a la ejecución o mantenimiento de obras y servicios públicos, las instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural; o las viviendas unifamiliares aisladas en lugares en los que no exista la posibilidad de formación de núcleos de población.<sup>2290</sup>

---

<sup>2289</sup> MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes Administrativas*, Ed. Aranzadi, 2012, pp. 2062- 2063.

<sup>2290</sup> BENGOCHEA MORANCHO, A.: “Valoración del uso recreativo de un espacio natural”, *Estudios de economía aplicada*, vol. 21, núm. 2, 2003, pp. 321–338.

Este suelo empezó llamándose *rústico*, después *Suelo No Urbanizable* (SNU) y varias leyes autonómicas volvieron a denominarlo *rústico* para resaltar su concepción rural. El artículo 15 TRLRS, definía este suelo como el destinado a usos agrícolas, ganaderos o forestales y, en general, vinculado a la explotación y utilización racional de los recursos naturales, aunque “sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente”.<sup>2291</sup>

En este art. 16, después de señalar que en este suelo quedaban prohibidas, en general, las parcelaciones urbanísticas e imponer su preservación del proceso de desarrollo urbanístico, se preveían las excepciones siguientes: construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca así como aquellas construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas;<sup>2292</sup> edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social que hayan de emplazarse en el medio rural y edificios aislados destinados a viviendas unifamiliares en lugares en que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población.<sup>2293</sup>

En relación con este artículo, y como indica el artículo 19, el contenido de los Planes urbanísticos está subordinado a las previsiones del PORN y del PRUG.<sup>2294</sup>

Por su parte, el artículo 20 dispone que: “Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos,

---

<sup>2291</sup> Véase MENENDEZ SEBASTIAN, E.M<sup>A</sup>.: *Supuestos indemnizatorios en la ley 8/07 suelo y legislación de espacios naturales protegidos*, Aranzadi, 2008.

<sup>2292</sup> En los primeros casos, la competencia para la autorización era exclusivamente municipal. En los demás, a la licencia municipal debía añadirse la autorización obtenida previamente del órgano autonómico competente, que – a falta de un referente normativo general– gozaba de una amplia discrecionalidad.

<sup>2293</sup> Según el primero de los preceptos citados: “Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad y salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

<sup>2294</sup> GARCÍA URETA, A. M.: “Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas”, *RVAP, Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, Nº 78, 2007, pp. 113-152.

cinagéticos u otros vinculados a la utilización nacional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.<sup>2295</sup>

“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones.

Los instrumentos de ordenación territorial o física que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes. Asimismo, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otros planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior”

Aunque nada se dice en el primer párrafo sobre el tipo de planeamiento a que deben sujetarse los propietarios, se entiende que es el que establece la ley estatal, o el que prevean –en su caso – las Comunidades Autónomas.<sup>2296</sup> Respecto a los usos excepcionales en suelo no urbanizable a que hace referencia el apartado tercero de este precepto, se requiere la concurrencia de un doble requisito: a.- la existencia de un “interés público” y b.- que no concurren ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 9.1, y que, por lo tanto, no se trate de un suelo con un régimen de protección especial conforme a la legislación sectorial correspondiente, supuesto en el que, indudablemente, se incluyen los espacios protegidos conforme a la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo.

---

<sup>2295</sup> Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley. En el Suelo No Urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza”.

<sup>2296</sup> GARCÍA URETA, A.: *Espacios Naturales Protegidos. Cuestiones Jurídicas*. IVAP, Oñati 1999, pp. 521 y ss.

Las actividades que pueden llevarse a cabo en el interior de espacios protegidos, se concretarán en los instrumentos de planificación de los mismos, los PORN y los PRUG, cuyas previsiones prevalecen sobre las contenidas en el planeamiento territorial y urbanístico.<sup>2297</sup>

### **II.2.1. LA PROHIBICION DE FORMACION DE NUCLEO DE POBLACION**

Como indica ORTEGA GARCIA<sup>2298</sup>, la terminología usada por el artículo 85 del TRLS de 1976 era “viviendas familiares”, y la doctrina habla también de viviendas “unifamiliares”. GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>2299</sup> señala que el concepto “familiar” supone una ampliación del concepto “unifamiliar” de la legislación anterior.

El FJ 32 de la STC 164/2001, de 11 de julio, en su interpretación del artículo 20.1 de la LRSV, sólo aceptaba en el Suelo No Urbanizable, al margen de las actuaciones de interés público, otros usos constructivos conformes “con la naturaleza de los terrenos”. BELTRÁN AGUIRRE<sup>2300</sup> consideraba, respecto a la ley 6798 que como regla general en el suelo no urbanizable sólo caben las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas o ganaderas y las viviendas que guarden relación con el destino de las fincas.<sup>2301</sup>

---

<sup>2297</sup> BASSOLS COMA, M.: “La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente”, Coord. ESTEVE PARDO, J.: *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005. pp. 411- 413.

<sup>2298</sup> ORTEGA GARCÍA, Á.: “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”, *RDU* núm. 75, 1981, pp. 54 y ss.

<sup>2299</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: “Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado”, *RDU* núm. 142, 1995, pp. 186 y ss.

<sup>2300</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J. L.: “Artículo 20”, VV.AA., *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, 2ª ed., pp. 431 y ss.

<sup>2301</sup> Con el artículo 13.1 de la vigente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, la conclusión es similar, y para demostrar la inviabilidad de las viviendas familiares en el suelo rural hay que añadir cómo el artículo 8.1 apartados a) y b) recogen las facultades del derecho de propiedad del suelo. En el apartado a) se exige que las construcciones no tengan el carácter legal de edificación, y según el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, el uso residencial es característico de las edificaciones. El apartado b) se invocan las condiciones básicas en el suelo rural y las posibilidades constructivas no deben traspasar el límite de los “actos y usos específicos que sean de interés público y social”, cuya configuración ha permitido siempre dar cabida a múltiples actividades.

Como señala CANO MURCIA<sup>2302</sup>, las casas prefabricadas deben ser asimiladas a las viviendas convencionales en lo relativo a su control urbanístico, por su carácter permanente.<sup>2303</sup> La normativa estatal y algunas de las leyes autonómicas han condicionado su autorización a que no se genere riesgo de formación de un núcleo de población, que, según la STS de 7 de abril de 1998, es “un entramado de construcciones con caracteres similares a los que son propios de las zonas urbanas, caracterizadas por la consolidación de un tejido de relaciones intensas y estrechas, desde el punto de vista urbanístico”.

El núcleo de población es un nuevo concepto jurídico indeterminado al que hay que dotar de contenido, según BLANQUER PRATS<sup>2304</sup>, dada la pluralidad de formas de expansión urbana era lógico que la Ley no quisiera definirlo y que encargara a otras instancias tal tarea.

Sin duda, la existencia de un grupo de construcciones, el núcleo de población debería suponer unas relaciones de vecindad, con un carácter residencial.<sup>2305</sup> Otro factor que revelaría si se ha constituido un núcleo de población sería un cierto número de habitantes.<sup>2306</sup>

Con todo, según el artículo 36.b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico el núcleo de población debe ser definido previamente por el planeamiento. GARCÍA-BELLIDO<sup>2307</sup> se

---

<sup>2302</sup> CANO MURCIA, A.: *El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico. Comentarios, legislación, jurisprudencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 326-328.

<sup>2303</sup> MARTÍN REBOLLO, L.: “Del suelo no urbanizable al suelo rústico: evolución de la normativa urbanística estatal con referencia a la legislación del suelo de Cantabria”, *RDUMA* núm. 222, 2005, pp. 122-123. A pesar de todo, la legislación autonómica opta en numerosas ocasiones por admitirlas, como en el artículo 25 de la Ley del Suelo de las Islas Baleares, artículo 54.1.2º.f) del TRLO de Castilla-La Mancha, artículo 23.c) de la Ley de Urbanismo de Aragón, y artículo 113.2 de la Ley del Suelo de Cantabria.

<sup>2304</sup> BLANQUER PRATS, Mª B.: “Las bases fundamentales del núcleo de población”, *RDU* núm. 72, 1981, pp. 15-16.

<sup>2305</sup> BLANQUER PRATS, Mª B.: “Las bases fundamentales del núcleo de población”, *RDU*, núm. 72, 1981, págs. 19-22. De hecho, esta autora opina que en las instalaciones industriales deberán considerarse como un solo edificio los destinados a un mismo proceso productivo, incluidos sus anejos. Sin embargo, CANO MURCIA entiende que el núcleo de población en el suelo no urbanizable se caracterizará por la existencia de varias construcciones en un radio próximo que por su permanencia demanden la prestación de servicios urbanísticos, por lo que resultará irrelevante la naturaleza de éstas. CANO MURCIA, A.: *El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico. Comentarios, legislación, jurisprudencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 283 y ss.

<sup>2306</sup> BLANQUER PRATS, Mª B.: “Las bases fundamentales del núcleo de población”, *RDU* núm. 72, 1981, pp. 26-27.

opone a la configuración del núcleo de población en función de una densidad máxima de viviendas en una determinada superficie o de un número máximo en un radio concreto, porque considera que entonces se coarta el derecho a edificar.<sup>2308</sup>

Las leyes urbanísticas autonómicas en ocasiones también definen el núcleo de población. Según el artículo 210.2 de la Ley de Urbanismo de La Rioja, se considera como núcleo de población, en defecto de lo que disponga el planeamiento, “la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”.

Si la determinación de núcleo de población es un concepto indeterminado, todavía lo es más la concreción del riesgo de formación de núcleo de población al que se refería la normativa estatal. Si no está definido por el planeamiento, como se recoge en la STS de 20 de octubre de 1997, o por la normativa urbanística, como en el artículo 28.4.a) de la Ley del Suelo del País Vasco, deberá ser precisado con arreglo a criterios racionales y de apreciación del caso concreto. Siendo más adecuado que se prohíban las viviendas que generen directamente un núcleo de población, como hacen algunas leyes autonómicas, en concreto, el artículo 23.2.e) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Según la jurisprudencia, este riesgo puede deducirse de los términos de la solicitud de licencia, que ya revelaban la intención de constituir un núcleo de población, como se constata en la STS de 23 de enero de 2001. También en el caso de la colindancia con el suelo urbano, según la STS de 12 de noviembre de 1999, y de la existencia de otras edificaciones en un determinado radio (STS de 29 de junio de 1999).

Y si el núcleo de población ya se halla consolidado, no cabe autorizar las viviendas, como establece la STS de 28 de diciembre de 1987. Por otro lado, la exigencia es que las viviendas unifamiliares sean aisladas, lo que sirve al propósito de no generar núcleos de población,

---

<sup>2307</sup> GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: “La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico”, *Ciudad y Territorio*, núm. 69, 1986, pp. 39 y ss.

<sup>2308</sup> La STSJ de Andalucía -sede de Granada- de 23 de junio de 2003 (pon. Lázaro Guil, rec. 2412/1997) contempla un caso en que el núcleo de población es generado por la existencia de dos viviendas separadas por menos de 50 metros.

aunque ello no impide que estén dotadas de otras construcciones complementarias; lo verdaderamente importante es no crear una urbanización. En este sentido, la STS de 23 de abril de 1982.

Otra cuestión es la del condicionamiento de su admisión a la vinculación con las explotaciones agrarias, lo que plantea la idoneidad de las viviendas familiares en el suelo no urbanizable. Se trata de determinar el sentido de autorizar en el medio rural unas construcciones cuyo ámbito natural son las ciudades y no el campo. A pesar de esto, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>2309</sup> y FERNÁNDEZ TORRES<sup>2310</sup> defienden la admisión de la vivienda aislada de segunda residencia en suelo no urbanizable como un medio de evitar el abandono y la degradación del campo, y de aliviar la presión urbanística del litoral. Así pues, debería circunscribirse a supuestos de evidente funcionalidad. Además, existe otra figura que permite los usos residenciales en el campo, sin formar un entramado urbano: los denominados núcleos rurales.<sup>2311</sup>

## **II.2.2. RECURSOS TURISTICOS EN SUELO NO URBANIZABLE**

Los recursos turísticos territoriales se ubican preferentemente en el suelo no urbanizable, en el medio rural. Y es ahí, en el medio rural, donde, junto a la oferta de alojamientos turísticos hoteleros, el turismo de calidad ofrece villas y chalets; y en ese medio también se multiplica la aparición de pequeños establecimientos de alojamiento de especial encanto. Ello se debe al incremento del denominado turismo de fin de semana, cuando los habitantes de la ciudad huyen al campo en busca de un espacio abierto, aumentando el número de segundas viviendas

---

<sup>2309</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Las Rozas, Madrid, 2006, 19ª ed., pp. 130 y ss.

<sup>2310</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *La política agraria común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Cizur Menor, 2000, pp. 398-399.

<sup>2311</sup> Se ha de constatar la división reinante en la legislación autonómica. Por un lado, hay normas que pretenden la vinculación de las viviendas familiares a las explotaciones agrarias, tales como el artículo 52.1.B).b) de la Ley de Urbanismo de Andalucía, el artículo 66.7 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Canarias, y el artículo 29.3.a) de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, otras normas autonómicas aceptan que tengan un carácter aislado, a semejanza de lo dispuesto por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, tales como el artículo 25 de la Ley del Suelo de las Islas Baleares, y el artículo 116 de la Ley Foral de Urbanismo de Navarra.

ubicadas en medio rural, condicionando el régimen de edificación de viviendas aisladas en suelo no urbanizable.<sup>2312</sup>

El objetivo de la legislación autonómica es conservar el suelo no urbanizable como suelo rústico e impedir la formación incontrolada de núcleos de población, es decir, contra las urbanizaciones privadas que surgen sin control, alteran el entorno rural y no garantizan la adecuada conservación de las obras de urbanización realizadas y la prestación de servicios públicos municipales.

La Ley 6/1997, de 8 de julio, reguladora del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, pretende en ese sentido legislar reforzando las cargas y deberes que pesan sobre el propietario en el suelo rústico común y en el denominado suelo rústico protegido.<sup>2313</sup>

En cuanto a las actividades relacionadas con el uso de viviendas unifamiliares, la Ley balear 6/1997, de 8 de julio, reguladora del suelo rústico establece que sólo puede construirse una vivienda unifamiliar por parcela, y ésta debe tener la superficie señalada en el Plan Urbanístico, que como mínimo debe ser la fijada por la Ley: en las islas de Mallorca y de Menorca (14.000 metros cuadrados); en la isla de Ibiza (7.000 metros cuadrados); en la isla de Formentera (6.000 metros cuadrados). Esas superficies tienen el carácter de mínimas y pueden ser incrementadas

---

<sup>2312</sup> CARBONELL SEGARRA, Mercedes, et al.: “ Turistas y veraneantes ante el paisaje. La conquista del hábitat residencial turístico ”. *Actas del congreso internacional territorios del turismo: el imaginario turístico y la construcción del paisaje contemporáneo* Seminario celebrado en Girona los días 23, 24 y 25 de enero de 2014 en la Universidad de Girona 2014, pp. 569 y ss.

<sup>2313</sup> Ley 6/1997, de 8 de julio, regula el suelo rústico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares , modifica el art. 11 por la ley 12/2014 de 16 de diciembre, agraria de las Islas Baleares. En el art.11.1. el derecho de propiedad integrará las siguientes facultades: a) realizar las actividades necesarias para la explotación agrícola, forestal, cinegética y pecuaria mediante el uso de los medios técnicos e instalaciones adecuadas; Y los siguientes deberes: a) conservar, mantener y, en su caso reponer el suelo y la vegetación en las condiciones necesarias para evitar riesgos de erosión, incendio o perturbación de la seguridad y salud públicas, o del medio ambiente y el equilibrio ecológico; e) permitir a las Administraciones Públicas competentes, sin derecho a indemnización cuando no afecten a actividades rentables legalmente desarrolladas, la realización de trabajos de plantación y conservación de la vegetación dirigidos a prevenir la erosión o los desastres naturales.”



por el Plan Urbanístico municipal, de forma justificada y de acuerdo con la estrategia territorial que adopte.<sup>2314</sup>

La Ley balear 6/1997, de 8 de julio, reguladora del suelo rústico añade que la superficie máxima construible dentro de esas inmensas parcelas no puede superar los porcentajes de superficie siguientes: en las islas de Mallorca y de Menorca (el 3 por 100); en las islas de Ibiza y de Formentera (el 4 por 100). El porcentaje máximo de la parcela que puede ocuparse por la edificación y el resto de los elementos de construcción debe ser inferior a: en las islas de Mallorca y de Menorca (al 4 por 100); en las islas de Ibiza y de Formentera (al 5 por 100). La altura máxima de los edificios no puede superar las dos plantas de altura y los 8 metros desde el nivel de la planta baja hasta el remate de la cubierta. El volumen máximo construible en cada edificio, no puede superar los 1.500 metros cúbicos, debiendo respetarse una separación mínima entre edificios lo suficientemente amplia como para que se singularice el impacto de cada uno. Las características estéticas y constructivas de los edificios, instalaciones y construcciones deben ajustarse a las Ordenanzas administrativas, que determinarán los materiales y acabados permitidos.

Aunque no es tan exigente como la balear, la Ley 4/1992, de 5 de junio, regula el suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana<sup>2315</sup>, y con arreglo a la misma, se pueden construir viviendas aisladas en suelo no urbanizable, pero la superficie ocupada no puede exceder nunca del 2 por 100 de la de la finca; el resto de ella debe mantenerse en explotación agraria efectiva o con plantación profusa de arbolado, o bien, ser precisamente destinada a los usos concretos previstos por el Plan por su mejor compatibilidad con los potencialmente preferibles para cada unidad geográfica.

---

<sup>2314</sup> Sin embargo, en las islas de Mallorca y Menorca, cuando se trate de parcelas ubicadas en suelo rústico común, cuya superficie sea menor de 14.000 metros cuadrados pero superior a 7.000, pueden autorizarse nuevas viviendas unifamiliares en las zonas y con las condiciones específicas que los Planes Urbanísticos establezcan de manera justificada y de acuerdo con las limitaciones constructivas que definan su ordenación, siempre que estén constituidos como entidad independiente con anterioridad al día 7 de julio de 1958, o que resulten de la agrupación de otras parcelas más pequeñas, siempre que éstas se hubieran constituido como entidad independiente con anterioridad a esa fecha en la que se aprobó la Orden del Ministerio de Agricultura por la que se fijó la superficie de las unidades mínimas de cultivo para cada uno de los términos municipales de las distintas provincias españolas.

<sup>2315</sup> La Ley 4/1992, de 5 de junio, regula el suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana, parcialmente modificada por la Ley 2/1997, de 13 de junio.

La Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, reguladora del suelo no urbanizable, no establece la superficie mínima de las parcelas en las que se puede construir una vivienda aislada, sino que remite esa decisión al Planeamiento Urbanístico.<sup>2316</sup> En el régimen de parcelación de fincas situadas en suelo no urbanizable, la licencia para dividir o segregar exige una superficie mínima en las parcelas resultantes de mayor extensión cuanto más se aumente el número de fincas respecto a las antes existentes; si el número final de fincas se aumenta en una, se exige en cada una de ellas una superficie mínima del doble de 5.000 metros cuadrados; si se aumenta en dos del triple de esa magnitud (y así sucesivamente).

La vigente Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, reguladora del suelo no urbanizable incluye un régimen específico para ubicar en Suelo No Urbanizable actividades turísticas, recreativas, deportivas o de ocio. La realización de construcciones e instalaciones destinadas a esos fines requiere la previa declaración de interés comunitario por la Administración de la Comunidad Autónoma.<sup>2317</sup> Para el otorgamiento de esa concesión modal el interesado tiene que abonar un canon que tiene por objeto la recuperación por la colectividad de parte del valor derivado de la declaración de interés general.

Entre la documentación que debe acompañar la correspondiente solicitud, debe incluirse un análisis del impacto de la actividad sobre el medio físico y la ordenación y destino generales del Suelo No Urbanizable; también la justificación de la propiedad de los terrenos y el compromiso de que la parte de la misma que no se construya se mantendrá en uso agrícola o, en su caso, se procederá a la plantación con arbolado del 50 por 100 de la misma.

---

<sup>2316</sup> Antes de la reforma del año 1997, la Ley fijaba en 10.000 metros cuadrados esa superficie mínima, pero en la práctica esa determinación legislativa resultó inadecuada a la realidad agrícola valenciana, en cuya huerta abundan tradicionalmente pequeñas explotaciones de regadío, que quedaban fuera de ordenación con una determinación fija y homogénea para todo el territorio de la Comunidad Valenciana.

<sup>2317</sup> Esa declaración es una concesión modal de duración temporalmente limitada (el máximo es de 30 años), con la singularidad de que vencido el plazo de vigencia del uso o aprovechamiento, el propietario está obligado a cesar en la actividad que viniera realizando y a demoler las construcciones y dismantelar las instalaciones en el plazo que se le fije al efecto (ello no obstante, mediante Plan Especial o por cambio de planeamiento pueden afectarse esas construcciones, si son de obra permanente, a un destino público en suelo no urbanizable).

Según establece el art. 19.2 de esta ley 4/1992, de 5 de junio, regula el suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana, sólo se admiten las solicitudes que se refieran a centros recreativos, deportivos y de ocio, cuando se acredite suficientemente la procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por razones técnicas o por las molestias derivadas de su actividad, que los hagan incompatibles con el uso residencial dominante en suelo urbano o aconsejen su ubicación aislada. Las solicitudes relativas a campamentos de turismo e instalaciones similares sólo se admiten cuando cumplan los requisitos que les imponga su regulación específica y no propicien, por sus características y emplazamiento, la formación de núcleos de población.

También se admiten solicitudes referidas a establecimientos hoteleros y asimilados cuando se acredite la inexistencia, en un radio de 5 kilómetros alrededor del emplazamiento previsto, de suelo clasificado como urbano, o urbanizable, y además la concurrencia de alguna de las circunstancias señaladas por la Ley; cuando la implantación del uso hotelero sea de excepcional interés para el desarrollo turístico de una comarca interior, puede exceptuarse el requisito de distancia mínima, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de turismo; también se dispensa esa exigencia de distancia mínima cuando las obras impliquen la adecuada recuperación del patrimonio arquitectónico.<sup>2318</sup>

### **II.2.3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LOS USOS CONSTRUCTIVOS DEL SUELO NO URBANIZABLE Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS ALLI UBICADOS.**

Los Espacios Naturales Protegidos o, especialmente, los Parques Naturales, por su extensión, suelen abarcar varios municipios y, por tanto, terrenos ya clasificados y declarados como Suelo Urbanizable apto para urbanizar (SUble), o ya urbanizado, es decir, urbano (SU). De esta

---

<sup>2318</sup> Las circunstancias fijadas por la Ley son: i) conveniencia de la situación aislada del establecimiento, por razón de las características del servicio de disfrute del medio natural y del paisaje que pretenda prestar; ii) oportunidad de su situación a partir de la línea de edificación de las carreteras, para la prestación de servicio a los usuarios de las mismas, con justificación de las instalaciones y los servicios previstos de las necesidades objetivas del tráfico rodado y de su compatibilidad con la ordenación sectorial de la carretera de que se trate.

manera, las modalidades de turismo en espacios protegidos y turismo rural se interrelacionan entre sí, con características comunes, lo que permite que se asimilen determinadas actuaciones relativas al turismo rural con el turismo en espacios protegidos.<sup>2319</sup> Y, evidentemente, son similares los problemas que se plantean en las relaciones entre los Planes Urbanísticos y los PORN.<sup>2320</sup>

Frente a los usos tradicionales, muchos otros no toman como referencia las potencialidades naturales del suelo. Buena parte de ellos se materializa en la realización de construcciones e instalaciones, lo que justifica su regulación por el Derecho urbanístico. Como afirma la STS de 13 de julio de 1984, los usos constructivos del suelo no urbanizable han sido concebidos normalmente desde la excepcionalidad, pues se trata de evitar que se produzca una manipulación de ese suelo “por el mero e irresponsable impulso privado”, que pueda desvirtuar su significado y función.<sup>2321</sup>

Evidentemente la finalidad es la de impedir que la permisividad constructiva genere una saturación del espacio rural. No en vano, en la regla tercera del artículo 85.1 del TRLS de 1976 ya se exigía que las edificaciones tuvieran un carácter aislado y distinto de la tipología de las zonas urbanas. En desarrollo de este precepto, el artículo 36.c) del RPU obligaba al planeamiento general a introducir previsiones sobre los retranqueos de la edificación, que impiden su unión con otras; las vinculaciones entre la edificación y la superficie de la parcela; y la forma de la parcela. Para MARTÍN-CRESPO<sup>2322</sup> las parcelas de gran longitud son las adecuadas para los trabajos agrícolas, pero pueden presentar un frente muy reducido sobre los caminos públicos, y si se edifica sobre ese frente, se generará densificación. GARCÍA-

---

<sup>2319</sup> FLORES RUIZ, D.: “Segmentación del turismo en parques naturales como estrategia de competitividad. Un análisis comparado en Andalucía.” *Papers de Turisme*, 2012, núm. 43-44, pp. 69-81. Así sucede en los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural en Andalucía (PRODINTUR), Programas que se han desarrollado en su mayor parte en Parques Naturales.

<sup>2320</sup> La cuestión también radica en si los propietarios de los terrenos afectados por la declaración de un Espacio Protegido, sometidos a las restricciones previstas en el PORN, tienen o no derecho a indemnización o a alguna compensación económica.

<sup>2321</sup> Sobre las construcciones de interés público y las viviendas, la STS de 7 de abril de 2000 ha proclamado que no están destinadas, por su propia naturaleza, a enclavarse en suelo no urbanizable y, como excepciones a la regla general de la no edificabilidad, las ha sometido a una interpretación restrictiva, como se recoge en la STS de 23 de diciembre de 1996.

<sup>2322</sup> MARTÍN-CRESPO DÍAZ, J.: “Apuntes sobre los problemas de la edificación en suelo no urbanizable”, *RDU*, núm. 69, 1980, pág. 36 y ss.

BELLIDO<sup>2323</sup> considera que al exigir una separación mínima de la edificación respecto de los linderos de la finca, se propicia la construcción en el centro de la propiedad, perjudicando su aprovechamiento agrario.

RUIZ ARNAIZ<sup>2324</sup> citando el artículo 65.1.b) del TRLOEC, que prohíbe la realización de edificios con salón en la planta baja y vivienda en la alta, considera que limita sin un motivo razonable la autonomía individual de los propietarios, porque las construcciones permitidas por la legislación no son una concesión graciable sino, que como se afirma en la STS de 15 de febrero de 1991 se trata “del reflejo del contenido del derecho de propiedad en esta clase de suelo”.

### **II.2.3.1. ALOJAMIENTOS RURALES. EL AGROTURISMO.**

El turismo rural en España ha evolucionado muy rápidamente en los últimos años, tanto en lo que se refiere a la oferta como a la demanda, y los alojamientos rurales presentan una variada tipología, como constata BLANCO HERRANZ.<sup>2325</sup>

No existe una única definición comúnmente aceptada, como señala BLANQUER CRIADO.<sup>2326</sup> Según CASTEL GAYÁN<sup>2327</sup>, la carencia de reconocimientos en la norma jurídica de una definición de turismo rural es algo habitual y se trata de un problema común en el derecho del turístico comparado, que se agudiza con el uso de otras acepciones como turismo verde,

---

<sup>2323</sup> GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: “La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico”, *CT*, núm. 69, 1986, pág. 43 y ss.

<sup>2324</sup> RUIZ ARNAIZ, G.: *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, La Ley-Actualidad, Las Rozas -Madrid-, 2006, pág. 458 y ss.

<sup>2325</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “La normativa española sobre turismo rural” *Estudios turísticos*, núm. 183, 2010, pp. 33 y ss.

<sup>2326</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “Régimen jurídico del turismo rural”, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, *Revista Aragonesa de Administración Pública* Núm. Extra 3, 1999, pp. 437–82.

<sup>2327</sup> CASTEL GAYÁN, S.: “La necesidad de una regulación específica e integral del turismo rural: mirada comparativa-caso español”, *Anuario Turismo y Sociedad*, 2011, pp. 7 y ss.

ecoturismo, agroturismo, etc. Como reconoce HERNÁNDEZ-MAESTRO<sup>2328</sup> tampoco existe en los principales documentos comunitarios que versan sobre este tipo de turismo un concepto de turismo rural claramente delimitado. Únicamente, la Comisión de las Comunidades Europeas, en 1990,<sup>2329</sup> sin dar una definición concreta, proponía el desarrollo de una definición teniendo en cuenta tres puntos. Primero, el turismo rural es un amplio concepto que comprende no sólo las vacaciones en granjas, sino cualquier otra actividad turística en el campo. Segundo, el turismo rural como concepto que recoge toda actividad turística en el interior. Tercero, abarca toda actividad turística endógena soportada por el medio ambiente humano y natural.

2330

BLANQUER CRIADO<sup>2331</sup> afirma que “las normas dictadas por las Comunidades Autónomas al regular el turismo rural están totalmente distanciadas de cualquier aspiración ecologista; otros son los fines y objetivos perseguidos- no se regula el entorno natural en el que se desarrolla la actividad, sino la prestación de servicios de alojamiento”. Para MELGOSA<sup>2332</sup> otros son los fines y objetivos perseguidos, y no se regula el entorno natural en el que se desarrolla la actividad, sino la prestación de servicios de alojamiento.

BARDÓN<sup>2333</sup> en 1990 señalaba que “El turismo rural es una noción muy amplia que abarca tanto el agroturismo o turismo en casa del agricultor, como cualquier otra actividad turística que

---

<sup>2328</sup> HERNÁNDEZ-MAESTRO, R.M. : “La normativa española sobre turismo rural” *Estudios turísticos*, 2010 núm. pp. 189-202. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1990; COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEAS, 1995 Y 2001.

<sup>2329</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Medidas Comunitarias para el Fomento del Turismo Rural*. Bruselas: COM 90/438, de 29 de octubre, 1990.

<sup>2330</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Evolución del marco normativo del turismo rural en España. Nuevos tiempos, nuevas normas” *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2010, pp.65-112. Desde los años ochenta hasta nuestros días, el turismo en el medio rural ha experimentado un gran desarrollo en España, hasta el punto de que en algunas provincias, la oferta de alojamientos rurales ha superado a los tradicionales alojamientos hoteleros.

<sup>2331</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “Régimen Jurídico del turismo rural”, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, *Revista Aragonesa de Administración Pública* Núm. Extra 3, 1999, p. 439 y ss.

<sup>2332</sup> MELGOSA ARCOS, J.M.: “El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España. El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España.” *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS*, 2004, pp. 217-270.

<sup>2333</sup> BARDÓN FERNÁNDEZ, E.: “Consideraciones sobre el Turismo Rural en España y Medidas de Desarrollo”. *Estudios Turísticos*, núm. 108, 1990, pp.61-82.

se desarrolle en el medio rural”. Según cita GASCÓN<sup>2334</sup> la Secretaría General de Turismo, lo define como todo tipo de aprovechamiento turístico en el espacio rural, siempre que cumpla con una serie de requisitos, como el que se trate de un turismo difuso, - por oposición al turismo intensivo de sol y playa o urbano-, que sea respetuoso con el patrimonio natural y cultural, que implique la participación activa de la población local, y que mantenga las actividades tradicionales del medio.

CROSBY<sup>2335</sup> define el turismo rural como “cualquier actividad turística en el medio rural, incluyendo litoral”. FREDERICK<sup>2336</sup> considera que una definición de turismo rural debe incluir tanto el punto de vista económico, como el social, antropológico y psicológico. Según FUENTES<sup>2337</sup> se trata de una actividad turística realizada en el espacio rural, “compuesta por una oferta integrada de ocio, dirigida a una demanda cuya motivación es el contacto con el entorno autóctono y que tenga una interrelación con la sociedad local”. VALDÉS<sup>2338</sup> lo conceptúa como la actividad turística que se desarrolla en el medio rural y cuya motivación principal es la búsqueda de atractivos turísticos asociados al descanso, paisaje, cultura tradicional y huida de la masificación.

Por su parte, BLANCO<sup>2339</sup> lo considera expresión singular de las nuevas formas de turismo, caracterizada por desarrollarse fuera de los núcleos urbanos; producirse de forma reducida; utilizar de manera diversa recursos naturales, culturales, patrimoniales, de alojamiento y servicios, propios del medio rural; y, contribuir al desarrollo local y a la diversificación y

---

<sup>2334</sup> GASCÓN LINARES, M.A.: *Turismo Rural en España*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1993, pp.14 y ss.

<sup>2335</sup> CROSBY, A.: *El Desarrollo Turístico Sostenible en el Medio Rural*. Madrid: Centro Europeo de Formación Ambiental y Turística (C.E.F.A.T.-NATOUR). 1993, pp. 37 y ss.

<sup>2336</sup> FREDERICK, M.: *Rural Tourism and Economic Development*. En: *Economic Development Quarterly*, vol. 7, n.º 2, 1993, pp. 215-225.

<sup>2337</sup> FUENTES GARCÍA, R.: *El Turismo Rural en España. Especial Referencia al Análisis de la Demanda*. Madrid: Secretaría General de Turismo, Ministerio de Comercio y Turismo, 1995, pp.76 y ss.

<sup>2338</sup> VALDÉS PELÁEZ, L.: “El Turismo Rural en España”, *Introducción a la Economía del Turismo en España*, A. Pedreño y V. Monfort, eds., Madrid. Ed. Civitas, 1996, pp. 365-401.

<sup>2339</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Fundamentos de la Política Comunitaria y Española en Materia de Turismo Rural.” *Estudios Turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 25-49.

competitividad turística. Para TRAVERSO<sup>2340</sup> simplemente es “la actividad turística de implantación sostenible en el medio rural”.

Según GARCÍA CUESTA<sup>2341</sup> el turismo rural “presenta múltiples manifestaciones, lo que ha llevado a algunos a proponer distintos tipos o formas de turismo que se desarrollan en dicho espacio, y que no son, más que distintas manifestaciones de un mismo hecho”.

BJÖRK<sup>2342</sup> afirma que es “una actividad donde las autoridades, la industria del turismo, los turistas y las personas locales cooperan para hacer posible que los turistas viajen a áreas genuinas para admirar, estudiar y disfrutar la naturaleza y la cultura en una forma que no dañe los recursos, sino que contribuye a un desarrollo sostenible”.

El auge de los usos turísticos ubicados en el suelo no urbanizable se debe a un acercamiento a la Naturaleza, para divertirse o para descansar. La oferta de tales actividades se ve favorecida por la escasa rentabilidad de las agrarias, sobre todo en las zonas de montaña. Para MELGOSA<sup>2343</sup> desde los años ochenta hasta nuestros días, el turismo en el medio rural ha experimentado un gran desarrollo en España.<sup>2344</sup>

La mayoría de las actividades relacionadas con el ocio en la naturaleza pueden ser adscritas al ámbito del turismo rural, al margen de otras que constituyan deportes *sensu stricto*.<sup>2345</sup> Y es

---

<sup>2340</sup> TRAVERSO CORTÉS, J.: “Comunicación Interpretativa: Variable Clave en el Marketing Mix de las Empresas de Turismo Rural”. *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 130, 1996, pp. 37-50.

<sup>2341</sup> GARCÍA CUESTA, J.L.: “El Turismo Rural como Factor Diversificador de Rentas en la Tradicional Economía Agraria”. *Estudios Turísticos*, núm. 132, 1996, pp. 47-61.

<sup>2342</sup> BJÖRK, P.: “Ecotourism from a Conceptual Perspective, an Extended Definition of a Unique Tourism Form.” *International Journal of Tourism Research*, núm. 2, 2000, pp. 189-202.

<sup>2343</sup> MELGOSA ARCOS F. J.: *Administración Pública*, núm. 19, 2001, pp. 61-100. Comunidad Autónoma PAÍS VASCO Decreto 235/1982, de 27 de diciembre, promoción del turismo rural Decreto 295/1998, de 8 de noviembre, sobre alojamiento turístico agrícola .

<sup>2344</sup> PONCE SÁNCHEZ, M.D.: “Competitividad e innovación en el producto turístico rural de la Región de Murcia” *Cuadernos de Turismo*, núm.27, 2011, pp.743-758. En la Región de Murcia se ha consolidado un producto turístico rural/interior que ha de aproximarse al conocimiento del grado de innovación aplicado a esta oferta turística, a través de la Región, una información necesaria para su aplicación en una ordenación sectorial adecuada.

<sup>2345</sup> Véase MELGOSA ARCOS, F.J.: *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*. 2010



que el turismo rural presenta una oferta diversificada,<sup>2346</sup> desde los populares alojamientos rurales, en sus diferentes modalidades,<sup>2347</sup> hasta un variado elenco de actividades al aire libre, con un componente de riesgo y aventura.<sup>2348</sup> En todo caso, su esencia se encuentra en el contacto con la Naturaleza o con las actividades genuinas del campo.<sup>2349</sup>

Tanto BLANCO HERRANZ<sup>2350</sup> como MELGOSA ARCOS<sup>2351</sup> consideran al turismo rural como una expresión singular de las novedosas formas de turismo que han surgido recientemente, herederas de fórmulas europeas de alojamiento turístico. Y es que en los últimos años han surgido o se han consolidado nuevos productos turísticos, como el turismo rural, el ecoturismo, el turismo activo, el enoturismo, etc., y otros que vuelven a recuperar su esplendor con renovadas fórmulas.<sup>2352</sup> De esta forma, en el Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, de alojamientos de turismo rural, del Principado de Asturias se refiere a los “hoteles rurales”, las “casas de aldea” y los “apartamentos rurales”. En el Decreto 188/2005, de 2 de diciembre, regulador del alojamiento turístico rural en el interior de la Comunidad Valenciana, se habla de las “casas rurales”. Y en el Decreto 93/2006, de 11 de julio, de ordenación del alojamiento turístico en el medio rural de Castilla-La Mancha, habla de las “ventas”, como prototipo de la excelencia de estos servicios.

---

<sup>2346</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Evolución en el marco normativo del turismo rural en España nuevos tiempos, nuevas normas” *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*. Ediciones Universidad de Salamanca, 2014, pp. 65-112.

<sup>2347</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Régimen jurídico y renovación del turismo rural.” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 31, 2007, págs. 283-312.

<sup>2348</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “El alojamiento turístico rural en la Legislación Española” *Turismo en espacios naturales y rurales*, coord. por ViñalsBlasco/ Bernabé García, 1999, págs. 149-172.

<sup>2349</sup> Véase FRUTOS MEJÍAS, L. M<sup>a</sup>.; HERNÁNDEZ NAVARRO, M<sup>a</sup>.; CASTELLÓ PUIG, A.: *Desarrollo y turismo rural: una perspectiva sobre Aragón*. 2009.

<sup>2350</sup> BLANCO HERRANZ, F.J.: “Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural: Consideraciones sobre la legislación española”. *Estudios turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 25-68.

<sup>2351</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “La incidencia del derecho de la Unión Europea en el turismo rural: fomento y sostenibilidad”, *El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo*, Atelier, 2012, pp. 57-108.

<sup>2352</sup> JIMENEZ MORENO, F.J.: “Evolución del alojamiento de turismo rural en España: especial referencia a Castilla y León” *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*, 2010, pp. 29-48.

Para GONZALEZ SANCHEZ <sup>2353</sup> el turismo rural en España es un fenómeno marcadamente nacional. Como puede observarse, la normativa sectorial turística ha desarrollado al detalle las características de los alojamientos rurales. <sup>2354</sup> En ocasiones, se asignan categorías específicas a los establecimientos en función del cumplimiento de ciertos estándares, como ocurre con los Anexos del Decreto Foral 243/1999, de 28 de junio, por el que se regula el alojamiento en casas rurales de Navarra. <sup>2355</sup> En otros casos, se exigen algunos requisitos con carácter general para asegurar una adecuada habitabilidad y el respeto del medio ambiente, como ocurre en el artículo 12 del Decreto 87/2007, de 8 de mayo, de ordenación y clasificación del alojamiento turístico en el medio rural de Extremadura. <sup>2356</sup>

El servicio fundamental es el de hospedaje, al margen del servicio de comidas, que puede ser opcional. Además, se suele prever tanto el alojamiento compartido —ya sea con sus propietarios u otros usuarios— como el no compartido, según el artículo 6.2 del Decreto 93/2006, de Castilla-La Mancha. <sup>2357</sup> Esa modalidad de alojamientos compartidos suele ser comúnmente denominada como “agroturismo”, presentando la singularidad de la integración del alojamiento en las instalaciones en una explotación agrícola, ganadera o forestal, uniendo a la actividad alojativa a la “vida en el campo” y la posibilidad de contacto con las actividades productivas agrarias. <sup>2358</sup>

En la legislación autonómica española se distinguen dos fórmulas de agroturismo: una que lo contempla como una forma independiente de alojamiento rural y otra que concibe al

---

<sup>2353</sup> GONZÁLEZ SÁNCHEZ, R.: “Reseñas de publicaciones”. *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2010, vol. 8, núm. 4, pp. 701 y ss.

<sup>2354</sup> MELGOSA ARCOS, J.: “El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España.” *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier MELGOSA ARCOS, 2004, págs. 217-270.

<sup>2355</sup> PORCAL GONZALO, M.C.: “El patrimonio rural como recurso turístico. La puesta en valor turístico de infraestructuras territoriales (rutas y caminos) en las áreas de montaña del País Vasco y de Navarra”, *Cuadernos de turismo*, núm. 27, 2011, pp. 759-784.

<sup>2356</sup> COURREIA LOUREIRO, S. M<sup>a</sup>. ; MIRANDA GONZÁLEZ, F.J.: “Calidad, satisfacción y fidelidad en el turismo rural: Un análisis hispano-portugués”. *Papers de turisme*, 2012, núm. 40, pp. 49-65. En Extremadura el decreto 120/1998, de 6 de octubre, de ordenación del alojamiento turístico en el medio Según datos de la Dirección General de Turismo (2005) la mayor parte de la oferta de alojamientos rurales se da en Turismo Rural (31,9%) y en Agroturismo (31,3%).

<sup>2357</sup> GUERRERO VELASCO, A.; CAMPÓN CERRO, A. M<sup>a</sup>. ; HERNÁNDEZ MOGOLLÓN, J.M.: “Aproximación al concepto de agroturismo a través del análisis de la legislación española en materia de agroturismo”. *Turismo y Sostenibilidad*, Sevilla, 17 y 18 de Mayo, 2012, p. 33 y ss.

<sup>2358</sup> HALL, D.R.; KIRKPATRICK, I. (ed.). *Rural tourism and sustainable business*. Channel view publications, 2005.

agroturismo como una especialidad más de las categorías de alojamiento extrahotelero, como ocurre en Navarra con las denominadas Casas Rurales.<sup>2359</sup>

El legislador autonómico vela por la adecuada compatibilidad entre legislación turística y la urbanística, de forma que se somete a límites o condicionamientos la instalación de tales establecimientos, como por ejemplo, en el artículo 29.3.e) de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, que exige su ubicación en edificaciones tradicionales rehabilitadas.

### **II.2.3.2. ACTIVIDADES AL AIRE LIBRE O TURISMO ACTIVO**

Existen usos que se realizan en contacto con la Naturaleza sin constituir una práctica deportiva de masas, tales como el senderismo<sup>2360</sup> o “trekking”, recorridos con “mountain bikes” y “quads” o motos de cuatro ruedas, paseos a caballo y cicloturismo, vuelo en parapente, ala delta y “parasailing” o vuelo arrastrado por una embarcación, “puenting” y “bungee jump” o salto elástico, escaladas, descensos por barrancos y espeleología, tiro con arco, “paintball” o juego de estrategia con disparos simulados, “rafting”, descensos en piragua, canoa, etc. Siendo todas ellas actividades enumeradas por el Anexo del Decreto 77/2005, de 28 de junio, de ordenación de las empresas de turismo activo, de Castilla-La Mancha.

Según OLLER RUBERT<sup>2361</sup> y la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada, el senderismo es “la actividad deportiva y recreativa que consiste en recorrer a pie caminos

---

<sup>2359</sup> Algunas leyes urbanísticas autonómicas hacen referencia a las construcciones destinadas al turismo rural, aunque no las adscriban específicamente al campo de las actuaciones de interés público, aunque el legislador haya valorado su contribución al desarrollo rural y las admita, como recoge el artículo 33.2.e) de la Ley de Urbanismo de Galicia.

<sup>2360</sup> PORRAS LIMA, F.: “Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo”. *Anuario andaluz de derecho deportivo*, 2004, núm. 4, pp. 177-198.

<sup>2361</sup> OLLER RUBERT, M.: “Balance de la normativa turística sobre senderismo”, *Turismo en espacios rurales* Dir David BLANQUER CRIADO, 8º Congreso de Turismo Universidad y Empresa., Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 151 y ss.

señalizados o no, preferentemente tradicionales”, y tiende a ser respetuoso con el medio ambiente.<sup>2362</sup>

En el senderismo, además de fomentar el conocimiento y la conservación de los valores medioambientales, su práctica está al alcance de cualquier persona, y la condición física necesaria no requiere de preparación especial.<sup>2363</sup>

Se prohíben y sancionan conductas asociadas a aquél, como el abandono de basuras, el vertido de productos contaminantes a las aguas continentales, la perturbación intencionada y gratuita de la fauna y las que generen un riesgo de incendio forestal.<sup>2364</sup>

Los senderos reciben denominaciones diversas, en función de su longitud y características. Al margen de los europeos, existen otras clases que la normativa autonómica se ha encargado de consolidar. Por ejemplo, el artículo 7 del Decreto 179/2004, de 24 de septiembre, de regulación del senderismo y deportes de montaña de forma compatible con la conservación del medio natural, de la Comunidad Valenciana, hace referencia a los de gran recorrido, pequeño recorrido, local y temática.<sup>2365</sup>

Generalmente el senderismo, ya sea sobre caminos reconocidos oficialmente como aptos para su práctica o no, se desarrolla sobre terrenos de titularidad pública. Existen dos tipos de viales

---

<sup>2362</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El régimen jurídico del turismo activo” *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, coord. por Adolfo Juan AURIOLES MARTÍN, 2005, pp. 153-178. Recoge los contenidos presentados a las Jornadas de Derecho Turístico (4. 2001. Málaga).

<sup>2363</sup> GARCIA SAURA, P.J.: “Necesidad de regular el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo en el medio natural” *Cuadernos de turismo*, núm.9, 2002, pp. 45-52. Son competencias de la Administración Turística: a) autorizar el funcionamiento de las empresas, según el Decreto 81/91 de 25 de Marzo de la Generalitat de Cataluña, Sobre requisitos de empresas de organización de actividades deportivas de recurso y turísticas de aventura.

<sup>2364</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El régimen jurídico del turismo activo”. *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía* / coord. por Adolfo Juan Auriolés Martín, 2005, pp.153-178.

<sup>2365</sup> GALÁN AGUADO, A.: “La regulación del turismo activo en Castilla y León: estado de la cuestión.” *Derecho y turismo*, Francisco Javier MELGOSA ARCOS coord, 2004, pp. 327-338.

públicos que contribuyen a crear redes bien estructuradas de senderos: las vías pecuarias y los caminos municipales.<sup>2366</sup>

Precisamente, la primera regulación del senderismo se encontraba en la legislación de vías pecuarias, como un uso complementario, capaz de respetar la prioridad del tránsito ganadero, como se recoge en el artículo 17.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias. Los caminos municipales, dada su implantación en el territorio, también se consideran útiles para estos fines, en la medida en que los Municipios los conserven debidamente; con alusión a esta competencia en el artículo 25.2.d) de la LBRL.<sup>2367</sup>

Como señala BLANQUER<sup>2368</sup>, la legislación que regula las actividades al aire libre subraya dos aspectos fundamentales: la necesidad de proteger la integridad física de los participantes y la de preservar el entorno natural que les sirve de escenario, en una nueva apuesta por la sostenibilidad. En el ámbito de la protección de la Naturaleza, destaca el Decreto 4/1995, de 12 de enero, por el que se regula la circulación y práctica de deportes, con vehículos a motor, en los montes y vías pecuarias, de Castilla y León, y el Decreto 8/2008, de 25 de enero, por el que se regula la circulación de vehículos por los terrenos forestales, de la Comunidad Valenciana, que prohíbe la de todo tipo de vehículos campo a través e impone una velocidad máxima (30 km/h).

### **II.2.3.3. CAMPAMENTOS DE TURISMO**

---

<sup>2366</sup> BERMEJO LÓPEZ, M. B.: “Una experiencia comparada: el régimen jurídico de los Caminos de Santiago en Asturias como caminos de senderismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.18, 2001, pp. 435-463.

<sup>2367</sup> OLLER RUBERT, M.: “Balance de la normativa turística sobre senderismo” BLANQUER CRIADO D.V., Dir., *8º Congreso de Turismo Universidad y Empresa. Turismo en espacios rurales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 162 y ss.

<sup>2368</sup> BLANQUER CRIADO, D.V. : *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 501-509.

Además de estas actividades novedosas, existe otra actividad más consolidada: la estancia en los campamentos de turismo o “campings”.<sup>2369</sup> Entre las categorías de campamentos,<sup>2370</sup> cabe señalar cuatro consideradas típicas por MELGOSA ARCOS<sup>2371</sup>, los campamentos públicos de turismo<sup>2372</sup>, los campamentos privados<sup>2373</sup>, la acampada libre<sup>2374</sup> y los campamentos juveniles.<sup>2375</sup>

Se ha llegado a prohibir la acampada libre, al entender que es aquella que contraviene las normas, como ocurre en el artículo 14.2 del Reglamento de acampadas, aprobado por Decreto 61/2006, de 7 de marzo, de Aragón. No obstante, en otras Comunidades Autónomas se permite, como ocurre en el 63/2006, de 16 de mayo, del uso recreativo, la acampada y la circulación de vehículos a motor en el medio natural, de Castilla-La Mancha.<sup>2376</sup>

La legislación sobre espacios naturales protegidos limita y condiciona la instalación de los campamentos, sobre todo en aquellos lugares que supongan una amenaza para la vida o la integridad de sus usuarios, por la proximidad de líneas eléctricas, cauces de cursos de agua, vertederos, etc.<sup>2377</sup> O incluso en las cercanías de la ribera del mar, como establece el artículo

---

<sup>2369</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: Voz “Camping” *Diccionario de la administración Local*. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2003. En 1988, se crea la modalidad de alojamiento turístico agrícola por el Decreto 63/1986, de 19 de mayo, de ordenación de los Campamentos de Turismo.

<sup>2370</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “La ordenación de los campamentos de turismo y de las acampadas”. Dir. BLANQUER CRIADO, D.V. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 798 y ss. Las especiales condiciones geográficas y climatológicas hacen de España un país idóneo para la práctica del “campismo”, y aunque en sus orígenes tenía unas connotaciones claramente deportivas, como actividad complementaria del excursionismo.

<sup>2371</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas”, Dir. BLANQUER CRIADO, David *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 798 y ss.

<sup>2372</sup> Que proporcionan alojamiento a cualquier persona mediante precio (artículo 2 del Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo, de la Comunidad de Madrid)

<sup>2373</sup> destinados al uso exclusivo de los miembros o socios de una entidad (artículo 2 del Reglamento de alojamientos turísticos al aire libre, aprobado por Decreto 125/2004, de 11 de mayo, de Aragón);

<sup>2374</sup> Realizada fuera de los recintos anteriores, y que no se somete a una autorización específica según el Decreto Foral 226/1993, de 19 de julio, por el que se regulan las condiciones medioambientales de la acampada libre, de Navarra.

<sup>2375</sup> En los que los aspectos formativos priman sobre el alojamiento (artículo 2 del Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre la organización de acampadas y campamentos juveniles, de Andalucía).

<sup>2376</sup> MELGOSA ARCOS, F.J.: “Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas” *Ordenación y gestión del territorio turístico*. op.cit. BLANQUER CRIADO D.V. coord, 2002, pp. 792-842.

<sup>2377</sup> Decreto 143/2006, de 27 de julio, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo, de Galicia.

4.2 del Reglamento de Campamentos de Turismo, aprobado por Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, del Principado de Asturias, o de bienes que formen parte del patrimonio cultural, como recoge el artículo 8 del citado Reglamento de acampadas, de Aragón, sin perjuicio de su eventual sometimiento a evaluación de impacto ambiental.<sup>2378</sup> De igual forma, la ubicación de instalaciones aparentemente transportables, como las caravanas, puede generar de manera encubierta núcleos de población, por lo que se suele contemplar la prohibición de las parcelaciones.<sup>2379</sup> Por ello, el artículo 10.2 del Decreto 143/2006, de Galicia, otorgue la condición de indivisibles a las fincas sobre las que se autoriza la instalación de campamentos de turismo, y que el artículo 14 de la misma norma circunscriba las edificaciones permitidas a las que satisfacen las necesidades colectivas de los acampados, como regla general.

PORTO REY<sup>2380</sup> defiende la prohibición de la constitución de derechos de disfrute permanente sobre las parcelas del camping, en la medida en que propician la inmovilización de las viviendas y, consecuentemente, generan núcleos de población.

### **III. HACIA UN TRATAMIENTO UNITARIO DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS COMO FORMULA DE PROMOCIÓN TURÍSTICA: EL CASO DE LAS MARCAS, CONSORCIOS Y COMARCAS TURÍSTICAS.**

#### **III.1. LAS MARCAS COMO ESTRATEGIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS PARA LA PROMOCIÓN EXTERIOR DE LOS RECURSOS TURISTICOS**

La legislación autonómica intenta unificar bajo una marca común las medidas de fomento y promoción de los recursos turísticos de su territorio.<sup>2381</sup> La pluralidad de recursos susceptibles de una acción administrativa de protección provoca que las normas autonómicas innoven con

---

<sup>2378</sup> Como se recogía en el derogado apartado h) del grupo 9 del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio.

<sup>2379</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *Derecho del turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 444 y ss.

<sup>2380</sup> PORTO REY, E.: "El suelo rústico en las leyes del suelo", *RDUMA*, núm. 225, 2006, pp. 333 y ss.

<sup>2381</sup> CISNEROS GARRIDO, G.: "Posicionamiento estratégico y gestión de marcas turísticas". *Papers de Turisme*, 2015, núm. 4, pp. 5-24.

nuevos mecanismos para la unidad en su tratamiento, realizando una oferta de un producto turístico identificable, como ocurre con las marcas del Principado de Asturias.<sup>2382</sup>

En la actualidad, a fin de lograr una promoción eficaz de los recursos turísticos y dado el volumen de información y publicidad que reciben los consumidores, se pretende la creación de una única “imagen de marca”.<sup>2383</sup>

Muchas Comunidades Autónomas contemplan dentro de sus Leyes Generales de ordenación del sector turístico entre una serie de principios<sup>2384</sup> y/o finalidades<sup>2385</sup>, entre los que se encuentra generalmente el promover y resaltar una marca turística unitaria, o una imagen de destino integral.<sup>2386</sup> Otras Comunidades Autónomas destacan en sus leyes de ordenación del turismo la importancia que éstas otorgan a la “protección de su imagen”.<sup>2387</sup>

Como recoge OBIOL MENERO<sup>2388</sup>, los logotipos y elementos básicos de una marca turística coinciden con los recursos territoriales turísticos más significativos de aquella, como ocurren en

---

<sup>2382</sup> LLANEZA ALVAREZ, E.: “Marcas del Principado de Asturias”, *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible / coord. por Luis Valdés Peláez, José Manuel Pérez Fernández, Eduardo A. del Valle Tuero*, 2003, pp. 303-313.

<sup>2383</sup> Véase BUTLER HALTER, M.: “La fuerza de la marca España”, *Estudios Turísticos*, núm. 181, 2009, pp. 7-24.

<sup>2384</sup> Así, en el artículo 4 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, dentro de los principios rectores se habla de 3. Promocionar la marca turística “Región de Murcia” en el mercado nacional como aglutinadora de los diversos productos turísticos de la Región y presentarla en el mercado internacional bajo la marca “España”.

<sup>2385</sup> En el Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley del Turismo de Andalucía, Ley 13/2011, de 23 diciembre se refiere en el punto 2.b) a “la promoción de Andalucía como destino turístico, atendiendo a la realidad cultural, medioambiental, económica y social, favoreciendo la desestacionalización y garantizando el tratamiento unitario de su marca turística.” Con relación a la anterior Ley de Ordenación del turismo, en los Art.3, Art.4 y Art.19 de la derogada Ley 12/1999, de 15 de diciembre, ley de turismo de Andalucía se hacía ya referencia a la marca turística. MARCHENA GÓMEZ, M.: “Sobre la promoción y comercialización de la marca turística Andalucía”. *Boletín económico de Andalucía*, 1994, núm. 17, pp. 58-66.

<sup>2386</sup> Art.27 la ley de turismo de La Rioja habla de la imagen turística de esta Comunidad Autónoma.

<sup>2387</sup> En este sentido, habla de “la marca e imagen turística de Cantabria” en la Exposición de Motivos de la Ley de 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria. Y dentro de la mejora de la competitividad, se habla en el artículo Artículo 38. h) de la Ley 8/1999, de 26 mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha de “la mejora de la imagen turística”.

<sup>2388</sup> OBIOL MENERO, E. M.: “Marcas turísticas y territorio. Un análisis geográfico del turismo valenciano”. *Cuadernos de Turismo*, 2002, núm. 9, pp. 85-102.



los casos de las marcas turísticas de “Costa Azahar”, “Costa Blanca”<sup>2389</sup> “Mediterrània” y “Valencia, terra y mar”. En Arts. 20 y 21 de la Ley 3/1998, de 21 mayo de Turismo de la Generalitat Valenciana tratan de la imagen turística de la comunidad y símbolos identificativos de dicha imagen.<sup>2390</sup>

De igual forma, el artículo 4 del Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 2 de abril, Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, establece como principio de la política turística de la Comunidad Autónoma el “promover Aragón como destino turístico integral” .<sup>2391</sup> En el artículo 64 del Decreto Legislativo núm. 1/2013, de 2 de abril, Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, trata del destino turístico integral “Aragón”· en su conjunto se considera, a los efectos de esta Ley, destino turístico integral, cuyos recursos y servicios requieren un tratamiento unitario en su promoción fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. La promoción de esta imagen deberá integrar la diversidad de los destinos turísticos de Aragón.<sup>2392</sup>

En la Comunidad de Canarias, en la derogada Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, ya se reservaba un precepto específico para resaltar esta idea, de tal manera que el artículo 3 señalaba que “a los efectos de esta Ley, Canarias, en su conjunto, se considera como una unidad de destino turístico, con tratamiento unitario en su promoción fuera del archipiélago”.

Por otro lado, en el artículo 3 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, se afirma que las Administraciones Turísticas y los sujetos turísticos deben “promover la realidad

---

<sup>2389</sup> CAMISÓN ZORNOZA, C.; MONFORT MIR, V. M.: “Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: El caso de la Costa Blanca”. *Estudios Turísticos*, 1998, núm. 135, pp. 5-28.

<sup>2390</sup> En el Título II se dedica a la promoción turística de la Comunidad Valenciana, refiriéndose tanto a la imagen turística de la misma como a la definición de los objetivos de las acciones de promoción turística y de los propios instrumentos y acciones necesarios para el fortalecimiento y desarrollo del sector turístico valenciano.

<sup>2391</sup> Artículo 7. Competencias, Corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las siguientes competencias sobre turismo: e) La protección y promoción, en el interior y en el exterior, de la imagen de Aragón como destino turístico integral.

<sup>2392</sup> Bajo la denominación de “destino integral”, el artículo 61 de la derogada Ley de Aragón se reconocía que “la Administración de la Comunidad Autónoma, las comarcas y los municipios, así como las empresas turísticas cuando utilicen medios o fondos públicos, realizarán sus actividades de promoción incorporando la imagen de Aragón como destino turístico integral”.

de Cataluña como marca turística y garantizar su tratamiento unitario, como oferta o destino turístico global, en la difusión de los recursos turísticos del país”. No obstante, la marca turística global se recoge en el art. 28 de la Ley 13/2002 de ordenación del turismo de Cataluña, dónde se percibe la voluntad de agrupar la acción de promoción en manos de la Administración autonómica en virtud de las competencias asumidas en la materia, y se especifica como “estimulo para reforzar la consideración de Cataluña como marca turística global”.<sup>2393</sup>

En general, esta declaración si bien se pretende evitar acciones de fomento inconexas, prevé la posibilidad de excepcionarla en determinadas circunstancias y se apunta la necesidad de que exista un grupo adecuado de colaboración interadministrativa de modo que los entes locales puedan contribuir a diseñar la acción de promoción.

Se proclama así en casi todas las leyes autonómicas al territorio autonómico como una unidad de destino turístico. Sin embargo, en algunas normas se hace referencia a que esta unidad incorpore la diversidad de destinos o a la posibilidad de realizar excepciones “en función de las circunstancias de las circunstancias que concurran en determinados casos especiales”.

La utilización de la marca se configura como una obligación para todos aquellos sujetos públicos o privados que realicen campañas de promoción. La declaración de marca turística o tiene efectos sobre la estrategia de promoción exterior, de forma que a veces se llega a identificar marca turística con destino turístico.<sup>2394</sup>

---

<sup>2393</sup> Artículo 28. Cataluña como marca turística 1. En la promoción de los recursos turísticos ha de fomentarse la proyección interior y exterior de Cataluña como oferta o marca turística global que integra y respeta las demás marcas catalanas. 2. El departamento competente en materia de turismo ha de promocionar la imagen de Cataluña como oferta o marca turística en los mercados que considere adecuados. En esta actividad de promoción pueden colaborar los entes locales y los sujetos turísticos interesados y debe reflejarse la pluralidad de la oferta turística del país. 3. En ejercicio de las funciones de coordinación que le corresponden, en los términos establecidos por la legislación de régimen local, la Administración de la Generalidad puede declarar obligatoria la inclusión del nombre Cataluña y de los logotipos y los eslóganes que se determinen en las campañas de promoción impulsadas por las demás administraciones turísticas de Cataluña.

<sup>2394</sup> LÓPEZ BONILLA, J. M.; LÓPEZ BONILLA, L. M.: “Diferencias territoriales en la planificación y la gestión del destino turístico”. *Cuadernos de Turismo*, 2007, núm. 19, pp. 71-90.

Los gobiernos autonómicos deben ejercitar sus funciones de coordinación en relación con los entes locales. Como señala la ley Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, en atención a la utilización por parte de sujetos privados de fondos públicos para esas campañas de promoción, se somete la imagen turística exterior a unas pautas para su unificación bajo una marca común, y en su caso, la utilización de los eslóganes que se establezcan.<sup>2395</sup>

Varias normas autonómicas hacen alusión a la necesidad de que la promoción sea unificada, como el resultado de una colaboración interadministrativa, especialmente con los entes locales. De esta forma se recoge en el art. 6 de la Ley 7/2001, de 22 de junio de ordenación del turismo de Asturias y el art. 40 de la Ley Foral 7/2003, de 14 febrero, de turismo de Navarra.

### **III.2. ENTIDADES LOCALES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS TURISTICOS. LOS CONSORCIOS Y LOS PATRONATOS**

Para VILLANUEVA CUEVAS<sup>2396</sup> el turismo es una de los ámbitos de intervención pública más importantes para todas las Administraciones Públicas en España, y desde luego, también para los Entes Locales, pues en el desarrollo de esta actividad por los turistas entran en acción todos estos factores.

TUDELA ARANDA<sup>2397</sup> subraya el éxito de la política turística de la participación de los particulares en la gestión, así como en la colaboración entre todas las Administraciones Publicas y entre el sector público y el privado.

---

<sup>2395</sup> GÓMEZ ÁLVAREZ, A.: “Análisis de los activos del valor de marca turística: diferenciación, gestión de imagen, calidad percibida, fidelización, el marketing de viva voz y la comunicación integrada.” *Anuario jurídico y económico escurialense*, 2007, núm. 40, pp. 591-630.

<sup>2396</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “La limitada posibilidad de intervención de los entes locales en materia de turismo ”, *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, núm. 22, 2011, pp. 27 y ss.

<sup>2397</sup> TUDELA ARANDA, J.: “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* Núm. Extra 3, 1999, Ejemplar dedicado a: Regimén jurídico de los recursos turísticos , pp. 222 y ss.

Sin embargo, como analiza CORCHERO<sup>2398</sup>, se encuentra la problemática de las entidades locales de promoción y desarrollo de los recursos turísticos. Y es que en la actualidad hay Municipios que no cuentan con la capacidad suficiente para desarrollar sus competencias de turismo.

Esta problemática también se observa en países como Francia.<sup>2399</sup> La solución se encuentra en una política de colaboración y cooperación de las Administraciones Públicas con competencias en la materia, sobre todo con relación a la promoción de los recursos turísticos comarcales, así como la coordinación de la actividad de los municipios si la comarca fuese declarada de interés turístico y la gestión de las oficinas de turismo comarcales.<sup>2400</sup>

La importancia de la colaboración y la cooperación la han destacado A. J. FERREIRA y A. NOGUEIRA,<sup>2401</sup> quienes consideran que debe potenciarse, aunque la legislación turística autonómica contempla algunas instituciones y mecanismos de una participación funcional en el proceso directo de la toma de decisiones.

### **III.2.1. LOS CONSORCIOS LOCALES Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Los consorcios locales son Entidades Locales dotadas de personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos, definidos en sus propios estatutos.<sup>2402</sup>

El principio consorcial se manifiesta en la organización administrativa en dos direcciones:

---

<sup>2398</sup> Véase CORCHERO PÉREZ, M.: *La organización administrativa del turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Urbacorp, Gata, Cáceres, 2005.

<sup>2399</sup> Véase CADIEU, P.: *Droit et politiques du tourisme local*, Editions de "La Lettre du cadre territorial"-S.E.P.T., Voiron (France), 1999.

<sup>2400</sup> GRIFO BENEDICTO, M.A.: "Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración", *I Congreso universidad y empresa. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Dir. D.V. BLANQUER CRIADO, Editorial Tirant Lo Blanch, pp.129-156.

<sup>2401</sup> FERREIRA, J.; NOGUEIRA LÓPEZ, A.: "Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", op. cit., pp. 341-378.

<sup>2402</sup> ESCRIBANO COLLADO, P.: "Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal (I) -", *Revista de estudios de la administración local*, vol. N.º. 288, 2002, pp. 109-132.

como vinculación estable entre Entidades administrativas y como institución en que se insertan los particulares, y a la cual, como señala RIVERO YSERN <sup>2403</sup>, el derecho le otorga, en ocasiones la cualidad de Entidad Administrativa.

La confluencia de intereses de distintas administraciones, como los municipios de una determinada comarca, las cámaras de comercio, autoridades portuarias, etc., propician la adopción de la figura del Consorcio de Turismo. <sup>2404</sup>

El consorcio se constituye según la regulación local. El ordenamiento vigente contiene dos prescripciones concretas, si bien pueden considerarse otras posibilidades de vinculación consorcial. <sup>2405</sup> De acuerdo con el artículo 87 LBRL y 110 TRRL de 1986, el consorcio local se configura como una Corporación de Derecho Público, creada de forma voluntaria, para llevar a cabo la gestión de servicios de interés local, que, a su vez, podrá utilizar cualesquiera de las formas previstas en la legislación para la gestión de servicios, sustituyendo a los entes consorciados. <sup>2406</sup>

En el consorcio cada sujeto sigue ejerciendo las facultades que le corresponden. Tales facultades, sin embargo, obtienen una mayor viabilidad o eficacia porque la organización consorcial realiza una tarea de coordinación entre ellas, o asume una parte por sustitución de los

---

<sup>2403</sup> RIVERO YSERN J. L.: “El municipio turístico.” *Derecho y turismo : I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Málaga 1998-1999 / coord. por Adolfo Juan AURIOLES MARTÍN, 1999, pags. 331-334.

<sup>2404</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: “La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa”, *Jornadas de estudios sobre consorcios locales : temas de administración local / coord. por Pedro Escribano Collado*, 1995, pags. 221-254. Para el cumplimiento de sus fines el consorcio no tiene competencias tributarias propias o expropiatorias, que le corresponden a sus miembros, pero sí podrán asumir la gestión de tributos ya acordados o ser beneficiarios en la expropiación. La adquisición de la cualidad de socio y la permanencia en el mismo depende de una actividad o titularidad previa, cuya gestión en común hará posible el consorcio.

<sup>2405</sup> Por una parte, el ya citado art. 7 LRJAP se refiere a consorcios que puedan constituirse como instrumento de ejecución de Convenios de Colaboración suscritos entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las CC.AA. Por otro lado el art. 87 de LBRL establece que las Entidades Locales podrán constituir consorcios con otras entidades publicas para fines de interés común o con otras Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones publicas.

<sup>2406</sup> MEDINA ARNÁIZ, T.: “Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de presentación de servicios locales en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010, pp. 303-343.

miembros. La constitución del consorcio no lleva consigo la aparición de un fin nuevo y distinto del que los miembros se proponían antes de la creación.

Entre la legislación turística autonómica varias Comunidades Autónomas han considerado la figura del consorcio. Así, la derogada Ley gallega 9/1997, de 21 de agosto, de Promoción y Ordenación del Turismo, entre los principios y medios de actuación interadministrativa hacía referencia expresa a los consorcios (art. 9). Igualmente, en sus artículos 11, 12 y 13 la Ley de Turismo 10/1997, de Castilla y León, de 19 de diciembre, a ofrecer el concepto, la finalidad, la composición y las funciones de los consorcios de turismo.<sup>2407</sup>

En el artículo 14 de la Ley 8/2012, de 19 julio de turismo de las Islas Baleares, se prevé cómo los consorcios turísticos son entes de encuentro, coordinación y trabajo en común de diferentes administraciones o entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, del sector turístico. Tendrán personalidad jurídica propia y podrán ejecutar las competencias de turismo que las entidades públicas consorciadas determinen con sujeción a la legislación vigente.

En el Artículo 11 de la Ley Foral 7/2003, de 14 febrero de Turismo de Navarra, regula los Consorcios de Turismo. Esta ley señala que los Consorcios turísticos constituyen un foro de encuentro, coordinación y trabajo en común de las entidades municipales y las empresas privadas del sector turístico en el medio local.<sup>2408</sup> En la Comunidad Foral de Navarra , el

---

<sup>2407</sup> Los Consorcios o Patronatos de Turismo ejercerán, entre otras, las siguientes funciones: Promover, difundir y fomentar las actividades turísticas. Planificar y ejecutar todas aquellas acciones necesarias para llevar a efecto un desarrollo económico de la zona basado en el turismo. Gestionar directamente la explotación de recursos turísticos que expresamente se les encomienden. Elevar a la Administración competente en materia de turismo las propuestas y recomendaciones que consideren convenientes para el mejor desarrollo del sector. Coordinar y armonizar las distintas iniciativas públicas y privadas en torno al turismo. Gestionar la financiación necesaria para el funcionamiento del consorcio y para las actividades que desde el mismo se promuevan.

<sup>2408</sup> En el marco de lo dispuesto en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, tendrán personalidad jurídica propia e independiente y ejecutarán las competencias de turismo de los entes locales consorciados que le sean atribuidas por éstos, tales como: a) Promover, difundir y fomentar las actividades turísticas de su ámbito de actuación que sirva como elemento diversificador de la economía de las comarcas, contribuyendo a la creación de empleo y al sostenimiento de la población, así como a mejorar la renta y el nivel de vida y de los servicios de sus habitantes. b) Ofrecer información y sensibilizar sobre los recursos turísticos a todos los agentes sociales implicados en el mismo, fundamentalmente a la población local y a las entidades locales, y gestionar directamente la explotación de los que expresamente se les encomiende. c) Elevar a la Administración competente en materia de

consorcio del Bértiz fue creado en 1992 respondiendo a las necesidades del turismo rural, e integrado por 19 municipios y 8 asociaciones de empresarios privados de hoteles, casas rurales, campings, restaurantes, comercios, artesanos y bares. Su ámbito abarca unos 820 Km<sup>2</sup> y una población de 22.000 habitantes.

### **III.2.2. LOS PATRONATOS Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Los municipios, entes beneficiarios de la actividad turística por antonomasia, se hicieron cargo de la repercusión económica del fenómeno turístico. Los municipios han ido definiendo su papel dentro del sector, sobre todo con relación a su promoción, organizándose a través de instituciones que les permiten una actuación ágil y funcional y con cierta autonomía dentro de la propia estructura administrativa municipal.<sup>2409</sup>

Así las entidades locales perfilaron su propia estructura turística utilizando uno u otro de los mecanismos expuestos o una combinación de ellos. Los Patronatos, entidades de Derecho Público creadas por Ley, con personalidad jurídica propia y patrimonios propios, independientes de los de la Administración, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

---

Turismo las propuestas y recomendaciones que consideren convenientes para el mejor desarrollo del sector. A los efectos de esta Ley Foral se considerarán Consorcios de Turismo aquellos consorcios de desarrollo que realicen las anteriores funciones. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, a los efectos de participación en las actividades turísticas en colaboración con el Departamento competente en la materia, este Departamento podrá establecer los requisitos y condiciones que los Consorcios deberán reunir.

<sup>2409</sup> El art. 85 de la LRBRL afirma que los servicios públicos de locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas: a) gestión por la propia entidad local. b) Organismo autónomo local. c) Sociedades mercantiles, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. La gestión indirecta adoptará alguna de las siguientes formas: a) Concesión. b) gestión interesada. c) Concierto. d) Arrendamiento. e) Sociedad mercantil y cooperativa legalmente constituida cuya capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local.

Son entes instrumentales, distinguiendo la LGP dos tipos de patronatos: los de carácter administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero y análogos, entre los que hay que incluir los destinados a la promoción turística, radicando la diferencia esencial entre unos y otros en la mayor flexibilidad para los últimos de contabilidad, control y presupuestos, amén de poderse establecer en sus estatutos remisiones de su actividad al Derecho Privado.<sup>2410</sup>

### **III.2.3. LAS MANCOMUNIDADES, ORGANIZACIÓN DE ENTES SUPRAMUNICIPALES**

Una de las importantes alternativas a los municipios turísticos es la constitución de entes supramunicipales de carácter organizativo como son las Mancomunidades que permiten la realización de obras de infraestructura básica necesarias. Según RODRÍGUEZ-ARANA<sup>2411</sup> la utilidad de las agrupaciones de municipios como las Mancomunidades como vía para estimular y potenciar las posibilidades de desarrollo turístico de una determinada zona geográfica, desarrollando y mejorando el funcionamiento y las actividades de los actuales Patronatos Municipales y Provinciales de Turismo.

En relación con las mancomunidades, las leyes turísticas no contemplan previsiones específicas. Puesto que la LBRL configura a las mancomunidades como fórmula típica, dotada de personalidad jurídica propia, de agrupación de municipios prevista para la gestión de servicios públicos en sentido amplio, no existe inconveniente para la creación de mancomunidades con una finalidad de promoción turística.<sup>2412</sup>

---

<sup>2410</sup> Se han constituido Patronatos de turismo en Andalucía: Almería: <http://www.almeria-turismo.org> Cádiz: <http://www.cadizturismo.com> Córdoba: <http://www.cordobaturismo.es> Costa del sol: <http://www.visitacostadelsol.com> Granada: <http://www.turismodegranada.org> Huelva: <http://www.turismohuelva.org> Jaén: <http://www.dipujaen.es> Sevilla: <http://www.turismosevilla.org>

<sup>2411</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: "La distribución de competencias en materia de turismo" *Documentación Administrativa*, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, Núm.259-260, 2001, pp. 38 y ss.

<sup>2412</sup> No es necesario que los municipios que se mancomunen pertenezcan a la misma provincia, ni que exista continuidad territorial entre los mismos si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la mancomunidad.



BARRERO RODRIGUEZ <sup>2413</sup> destaca el poder de asociación de los entes locales en el ámbito turístico. En este sentido, Valencia es un ejemplo de Comunidad Autónoma en la que se han creado varias mancomunidades con fines turísticos (once en total). Entre todas ellas, se encuentra la Mancomunidad Turística del Maestrazgo, integrada por municipios de las provincias de Castellón y Teruel.

Para RAZQUIN LIZARRAGA <sup>2414</sup>, “la constitución de entes supramunicipales para el ejercicio de competencias turísticas es una necesidad derivada tanto de exigencias de organización territorial como del propio turismo”.

La Mancomunidad es una forma de gestión de servicios públicos locales que se ha incrementado en los últimos años, con más de 800 mancomunidades. Según RIERA et al <sup>2415</sup>, las CCAA en las que más municipios mancomunados existen son la Comunidad Foral de Navarra, con 272, el 93 por ciento ha adoptado esta figura jurídica; la siguen la de Extremadura, con el 92 por ciento de 382 municipios mancomunados; la de Aragón, con 730 municipios, el 85 por ciento; la de Castilla y León, con 2247 municipios, el 84 por ciento y la de Madrid, con 179 municipios, el 81 por ciento están mancomunados.

En total unas 508 mancomunidades de toda España se han constituido para la gestión del servicio de basuras, 276 para el abastecimiento de aguas, 228 para el servicio de extinción de incendios, 227 para la asistencia social, 226 para Turismo, 220 para urbanismo, 155 para Medio Ambiente, 154 para aguas residuales, y sólo 90 para transporte. <sup>2416</sup>

---

<sup>2413</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, M. C.: “El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local del 2 de abril de 1985”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm.264, octubre-diciembre, 1994, pp. 627-669.

<sup>2414</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.M<sup>a</sup>.: “Organización local del turismo”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2000 (Congreso de Turismo Universidad y Empresa (3. 2000. Benicasim).pp. 39-68.

<sup>2415</sup> RIERA FIGUERAS, P., HAAS C., AMER CAPDEVILA C.: “Las mancomunidades en España” *Boletín de la AGE*, 2005 núm. 39, pp. 151-176.

<sup>2416</sup> Datos de la Dirección General para la Administración Local, obtenidos en [http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapp/webdriver?Mlval=manc\\_núm.](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapp/webdriver?Mlval=manc_núm.)

Para QUINTANA LÓPEZ<sup>2417</sup> la Mancomunidad permite solucionar numerosos problemas. Principalmente, permite afrontar la dificultad de la prestación de un servicio público o la concesión de la utilización del dominio público, que, aun siendo estatal o local el ente público titular de la tasa, se realizan en territorio de una Comunidad Autónoma. Este mismo obstáculo se produce cuando la cesión se realiza entre Comunidades Autónomas o, incluso, entre entes locales.<sup>2418</sup> Además, la Mancomunidad es un importante apoyo y dota de infraestructura a aquellos entes locales a los que les resulta costosa la prestación de servicios públicos, por dificultades económicas y de medios materiales y humanos.<sup>2419</sup>

### **III.3. LAS “COMARCAS TURÍSTICAS” Y LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Como afirma TUDELA ARANDA<sup>2420</sup>, en la actualidad tiene especial protagonismo la figura de la Comarca Turística. En este caso es paradigmático el art. 49 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación de Turismo del País Vasco, que crea dicha figura. Por su parte, el artículo 49.1 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco, dispone que “El Plan Territorial Sectorial de ordenación de los Recursos Turísticos establecerá áreas territoriales o comarcas turísticas consideradas como preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública.”.

Para la creación de comarcas turísticas existen dos vías, bien a través de la planificación turística o bien mediante declaración formal del órgano con competencias atribuidas para ello. Los municipios interesados únicamente participan en el procedimiento para su declaración

---

<sup>2417</sup> QUINTANA LÓPEZ, T. : “Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 254, abril-junio, 1992, pp. 305-317.

<sup>2418</sup> Véase D’ANJOU GONZÁLEZ, J. : *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español: antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, MAP, 1993.

<sup>2419</sup> RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., FERNÁNDEZ MENÉNDEZ R. y CADENAS NEVADO A.: “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España” *Boletín de la AGE*, 2005 núm 39, pp. 198.

<sup>2420</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La comarcalización y otras formas de colaboración supramunicipal: especial referencia a la comunidad autónoma de Aragón”, IV, V, VI *Jornadas de derecho turístico en Andalucía* / coord. por Adolfo Juan Aurióles Martín, 2005, pp. 485-496.

como Turísticos en la segunda vía, y aún en este caso, dispone la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, que éstos “podrán” solicitarla al Gobierno a través del Departamento competente, entendiéndose que únicamente serán ellos los legitimados para solicitar dicha declaración.

En la Comunidad Autónoma vasca no existe ninguna referencia expresa a la figura del Municipio Turístico. Sin embargo, el artículo 50.2 de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo permite que la declaración de comarca turística recaiga sobre un municipio o parte de él, asimilándose en estos casos a la figura del Municipio Turístico. Aunque el artículo 49.2 de esta ley 6/1994, de 16 de marzo, hace referencia únicamente a las Comarcas turísticas, estos requisitos se entienden también exigibles a las áreas territoriales turísticas en que se encuentren.

De igual forma, se en el Artículo 5 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, las Competencias de las comarcas turísticas.

### **III.3.1. LA DECLARACIÓN DE COMARCA TURÍSTICA**

Para lograr la declaración de comarca turística se necesita que el área territorial presente varias condiciones, como que disponga de “recursos turísticos básicos” suficientes; que disponga de alojamientos bastantes o de suelo apto para la edificación en los mismos en la extensión adecuada; y finalmente, que no exista otro recurso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente.

Como sucede en otras Comunidades Autónomas, son requisitos amplios e indeterminados, que deberán ser apreciados por el órgano administrativo es encargado de su análisis y valoración, generando cierta inseguridad jurídica para los municipios y comarcas interesadas.

Por otro lado, en el artículo 50.1 de esta ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, también se prevé la posibilidad de que estas áreas territoriales sean declaradas a través de una declaración especial aprobada por el consejo de Gobierno a propuesta del Departamento competente en materia de

turismo. En cualquier caso, los municipios podrán solicitar del Gobierno dicha declaración a través del Departamento correspondiente.

Como en el caso navarro, la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo, admite la posibilidad de que sea la planificación turística la encargada de establecer qué municipios tendrán la consideración de Turísticos, sin necesidad de una declaración formal previa. RAZQUIN<sup>2421</sup> hace extensibles las consideraciones a la figura del Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma Navarra recogida en la Disposición Adicional Única de la Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero de turismo de Navarra.

En el artículo 49.1 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, vasca de ordenación del turismo también se hace referencia al Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos. Conforme al artículo 48 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, vasca de ordenación del turismo, la ordenación de los recursos turísticos de esta Comunidad Autónoma se realizará a través de un Plan Territorial Sectorial, el cual definirá su modelo de desarrollo turístico y ordenará el fenómeno de la segunda residencia turística o vacacional con arreglo al modelo definido por los instrumentos de ordenación territorial establecidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Este instrumento de planificación abarcará todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma vasca.

### **III.3.2. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA COMO VIA PARA LA DECLARACIÓN DE COMARCA TURÍSTICA. LOS PLANES ESTRATÉGICOS COMARCALES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

Los efectos vinculados a la declaración de esta modalidad excepcional consistirán, como señala el artículo 49.2 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, turística vasca, en la planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos existentes en su ámbito territorial. Tal

---

<sup>2421</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>.: “Organización local del turismo”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* / coord. por David Vicente Blanquer Criado, 2000, pp. 39-68.

planificación tendrá lugar a través de los denominados “Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos”, y no tendrán, por expreso deseo de esta norma (art. 51.1 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo), naturaleza de Planes Especiales de la normativa urbanística.

Los Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos serán impulsados por el Departamento con competencias en materia turística o a instancias de los propios municipios afectados, y elaborados por una comisión redactora en la que estarán presentes, además de éstos, la Diputación Foral correspondiente, la Mancomunidad de municipios turísticos en caso de haberse constituido y los municipios considerados dentro del ámbito comarcal.<sup>2422</sup>

El artículo 39 de la Ley cántabra se dedica a regular tanto la figura de los Municipios Turísticos como de la Comarcas Turísticas. En relación a las denominadas “Comarcas Turísticas” este artículo se limita a indicar que “la Consejería competente en materia de turismo establecerá Comarcas Turísticas que agruparán territorios identificados por la unidad de su recurso turístico y que podrán llevar a cabo funciones de promoción, gestión y comercialización de sus productos turísticos”. Se trata de una figura que comprende el territorio de una pluralidad de municipios y que será definida y estructurada en torno a un recurso turístico común a todos los municipios que la componen, que será considerado como relevante por el órgano decisor (en

---

<sup>2422</sup> Estos planes contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones: a) Inventario y valoración de los recursos turísticos y fijación de los modos óptimos de aprovechamiento de los mismos y medidas a adoptar para su protección; b) Áreas adecuadas para los asentamientos turísticos en razón a la situación, naturaleza, valor y capacidad de los recursos turísticos, las condiciones del suelo y la preservación del medio ambiente; c) Zonas de protección y demás cautelas a adoptar para preservar al turismo de usos, obras y actividades incompatibles con él; d) Tipología de la oferta turística básica y complementaria y estimación cuantitativa y cualitativa de dicha oferta en función de las previsiones sobre la demanda y la aptitud del territorio; e) Obras de infraestructura básica necesarias; f) Previsiones para acomodar la ejecución del plan a las exigencias reales de la demanda en cada momento; g) Adaptación del planeamiento municipal a las determinaciones de los Planes Estratégicos y redacción de los Planes Especiales Urbanísticos precisos; h) Relación de las actuaciones y proyectos sometidos al informe preceptivo a que se hace referencia en el artículo 52 de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo ; e i) Causas suficientes para la revisión del plan. En cualquier caso, y como señala la Disposición Adicional Tercera de la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, este plan deberá ser aprobado en el plazo de cinco años a partir de la fecha de declaración de la comarca o en este caso, del municipio o parte del mismo como turística.

este caso la Consejería competente en materia turística, la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes del Gobierno de Cantabria).

La Comarca Turística favorece no sólo la promoción, gestión y comercialización de sus productos turísticos, sino una gestión eficaz de los recursos turísticos.<sup>2423</sup>

Ejemplos de recursos turísticos que son potencialmente configuradores de “Comarcas Turísticas”, y que ya han constituido figuras similares en otras Comunidades Autónomas, son el patrimonio histórico-artístico o cultural, la alta montaña, la actividad etnológica, su situación en el litoral, su actividad artesanal o industrial, la pertenencia a rutas culturales o religiosas, su arquitectura común...etc.

Una vez configurada, a la Comarca Turística se le atribuyen ciertas funciones ex lege sobre promoción, gestión y comercialización de sus productos turísticos, que serán concretados para cada una de ellas en sus instrumentos de creación.

### **III.3.3. COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LA PROVINCIA Y LAS PECULIARIDADES DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS DEL PAIS VASCO**

Según el art. 148.1.18 “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”; concepto de provincia que posteriormente ha sido ratificado en todos los Estatutos de Autonomía. Y la atribución de competencias a las Provincias, al igual que en los Municipios, nace del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de sus intereses, en los arts. 137 y 141.

---

<sup>2423</sup> GARCÍA MACHO, L.: “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local”, *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, 2000, pp. 38 y ss.

La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno está encomendado a las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de Carácter representativo. En los archipiélagos, las islas tendrán, además, su administración propia en forma de Cabildos o Consejos Insulares (art. 141 CE).

El órgano de gobierno provincial podrá asumir las competencias que, en materia de turismo, le puedan venir impuestas por las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, como de hecho, ha ocurrido con las Leyes de Turismo Autonómicas, que analizaré en el siguiente apartado.

Sin embargo, el reconocimiento de competencia en materia turística que el art. 25 LRBRRL otorga a los Municipios, no se da a favor de la Provincia, circunstancia que ESTEVE PARDO<sup>2424</sup> explica por la caracterización competencial que de la Provincia se ofrece en esa Ley, que condensa sus funciones en la asistencia a los Municipios, si bien en la antigua Ley de Régimen Local ya se incluía, entre las competencias provinciales, la del fomento del turismo.

Por otro lado, los arts. 8 y 37 de la Ley de Bases<sup>2425</sup> establecen la posibilidad de que las Comunidades Autónomas deleguen competencias y encomiendas de gestión ordinaria de servicios propios en las Diputaciones Provinciales en los términos previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica. Por esta vía también podrían asumir competencias en materia turística.

---

<sup>2424</sup>ESTEVE PARDO, J.: “Turismo y administración local”, *XI Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo : construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas : turismo y administración local : los problemas del derecho administrativo en el fin de siglo XX*, Ed. Cedecs, 1998, págs. 375-392.

<sup>2425</sup> Art. 8: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas; Art. 37: “1) Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades. 2) El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. 3) El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el art. 27.

## **IV. EL MUNICIPIO TURÍSTICO Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS.**

### **IV.I. CONFIGURACION DEL MUNICIPIO TURISTICO EN LA NORMATIVA ESTATAL**

El artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, contempla la posibilidad de establecer regímenes especiales para los municipios turísticos. Esta posibilidad ha sido contemplada en la legislación de las Comunidades Autónomas tanto desde la regulación de su propio régimen local, existiendo algunas incluso con su propio desarrollo normativo dentro de la legislación turística autonómica, como es el caso de Andalucía. En el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico de Andalucía, estableciendo en su regulación como criterios de valoración la existencia de un plan turístico municipal con un diagnóstico de la situación turística. Como afirma BLANQUER CRIADO<sup>2426</sup>, la relevancia de los recursos turísticos, especialmente si se trata de Bienes de Interés Cultural, y la adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano; medidas de protección del entorno natural y paisaje; la existencia de un espacio natural protegido dentro del municipio, etc.

Según CORNO CAPARROS<sup>2427</sup> no todas las Comunidades Autónomas tienen idénticos intereses en la materia turística. Hay Comunidades Autónomas con una extensa legislación sobre el municipio turístico, coincidiendo en aquellas de gran oferta turística, y hay otras Comunidades Autónomas sin normas al respecto. A su vez, la definición y requisitos de los municipios turísticos únicamente tienen efecto y validez dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, en virtud de su legislación autonómica. La primera Ley autonómica en regular esta peculiaridad fue la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de

---

<sup>2426</sup> BLANQUER CRIADO, D.: “Los municipios turísticos de Aragón”, *El derecho del turismo en el estado autonómico*, TUDELA ARANDA, J., Cortes de Aragón, Zaragoza 2006, pp. 187-203.

<sup>2427</sup> CORNO CAPARRÓS, L.: “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta.” *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, núm. 42, 1984, pp. 423-434.



Cataluña, en su artículo 72, estableciendo una especie de “estatuto del municipio turístico” que a juicio de PÉREZ MARTOS y ROCA i ROCA<sup>2428</sup> resulta insuficiente. La Ley Catalana establece que sólo serán declarados municipios turísticos aquellos municipios que cumplan los requisitos establecidos en la ley, cuales son que la media ponderada anual de población turística, -por afluencia estacional-, sea superior al número de residentes y el número de alojamientos turísticos debe ser superior al número de viviendas de residencia primaria. Para la declaración de municipio como turístico, inicialmente no se preveía un acto declarativo expreso de la autoridad competente.<sup>2429</sup>

Según RIVERO YSERN,<sup>2430</sup> para el Ayuntamiento que consigue la calificación de municipio turístico, dicha categoría conlleva más competencias, así como el derecho a obtener de la Comunidad Autónoma fondos específicos destinados a financiar dichas competencias.

Sin embargo, para los municipios turísticos del litoral español la declaración de municipio turístico no es la panacea. La gestión de servicios públicos como la recogida de basuras, la limpieza de las playas o la Policía municipal, tienen un coste en temporada turística alta que nada tiene que ver con el volumen de población real censada. Por otro lado, como señala TUDELA ARANDA<sup>2431</sup>, la crisis y el agotamiento del modelo desarrollista están acabando con la principal fuente de financiación, el urbanismo.

---

<sup>2428</sup> PÉREZ MARTOS, J.; ROCA ROCA, E.: “Administración municipal y turismo”, *XI Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas: turismo y administración local: los problemas del derecho administrativo en el fin de siglo XX*, (11. 1996. Barcelona), 1998, pp. 499-522.

<sup>2429</sup> En la posterior regulación de la declaración de municipio o comarca turística se requiere una especial atención a los recursos turísticos. Normalmente, la legislación de las Comunidades Autónomas suele reconocer a estos efectos la consideración de Municipio turístico, mediante un acto administrativo de calificación dictado por la Administración Autonómica y que normalmente suele estar vinculada a la existencia de una elevada afluencia de turismo en la localidad de que se trate. En otros casos, se prevé la celebración de convenios de compensación financiera.

<sup>2430</sup> Véase RIVERO YSERN J. L.: “Entidades locales y turismo, especial referencia al municipio turístico” *Estudios sobre derecho andaluz del turismo* / coord. FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO; JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ; SANTIAGO PRADOS PRADOS, *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2008. RIVERO YSERN J. L.: “Municipio turístico y régimen local” *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía* / coord. por Adolfo Juan Auriolés Martín, 2005, pags. 479-484

<sup>2431</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Los municipios turísticos piden auxilio al Gobierno” [www.público.es](http://www.público.es) 14/06/2009

MONFORT MIR<sup>2432</sup> señala que desde el punto de vista cualitativo, se exige que el municipio deba contar con un programa de promoción y fomento del turismo sostenible en el que se exprese la necesidad de desarrollar un turismo que responda a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno; el mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio; la adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio; la existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización; el nivel de generación de residuos ligado a la existencia en la zona de planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje; planes de formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico; planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio, etc.

Los Municipios turísticos con oscilaciones de población y necesidades de equipamiento ponen en riesgo la suficiencia financiera de las haciendas locales. BLANQUER<sup>2433</sup> indica que las localidades con una masiva afluencia de turistas han de hacer frente a una especial problemática que no es trasladable a otras localidades. Estas especiales situaciones han tratado de ser atendidas a través de diversas vías.

#### **IV.1. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN RELACION CON LA MATERIA TURISMO EN LA LEGISLACION ESTATAL DE RÉGIMEN LOCAL.**

El Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 ya disponía en su art. 150.13, que los Municipios tenían como competencia “la policía de vigilancia y seguridad para ordenar el uso comunal de la vía pública y para proteger personas y cosas en construcciones, talleres, fábricas, canteras, muelles, transportes, fondas, tabernas, posadas, casinos, cafés, circos, teatros, romerías, fiestas,

---

<sup>2432</sup> MONFORT MIR, V. M.: “Desarrollo Turístico y Territorio: impacto de la Oferta de Alojamiento en el Litoral Valenciano” *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente RESTMA*, núm. 4, 2006, pags. 9-27.

<sup>2433</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1999, pp. 114 y ss. Entre ellas destaca: Celebración de convenios entre esos Municipios y la Comunidad Autónoma. Previsión de tributos o recargos específicos. Inclusión preferente de estos municipios en los distintos Planes para la realización de obras de infraestructura. Creación de órganos o Instituciones de participación de los sectores y organizaciones implicadas. Establecimiento de especialidades en aspectos concretos de gestión municipal, como por ejemplo el urbanismo o el medio ambiente.

y demás lugares de reunión abiertos al público”. Esta enumeración refiere actividades que hoy bien podrían ser reguladas en las leyes autonómicas de ordenación de los recursos turísticos.

Posteriormente, en el art. 101.h) de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 se hacía referencia expresa al turismo, estableciendo como competencias del municipio, entre otras, el “fomento del turismo, protección y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios”.<sup>2434</sup>

En los mismos términos que la Ley anterior de 1935, en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, se regularon las competencias de los municipios sobre turismo en el art. 101.j), con mención expresa al fomento del turismo, la promoción y defensa del paisaje, los museos, monumentos artísticos e históricos, las playas y balnearios.<sup>2435</sup>

Esta remisión competencial municipal actual se crea en base al sistema de distribución competencial establecido por la Constitución española de 1978. Y en virtud de lo establecido en el articulado del 148.1.18 Const. con relación al turismo, la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma.

El artículo 137 de la Constitución garantiza la participación del Municipio en los asuntos de interés local, si bien la determinación de las competencias en los asuntos que afectan directamente al municipio se realiza por el legislador estatal o autonómico, y según ROCA

---

<sup>2434</sup> Como desarrollo de este precepto y a fin de fomentar el turismo, se constituyeron las Juntas Locales y Provinciales de Turismo en algunas provincias y municipios, mediante el Decreto de 21 de febrero de 1941, generalizándose para todas las provincias y municipios por Decreto de 11 de septiembre de 1953.

<sup>2435</sup> Y la misma redacción se mantuvo en el art. 101.j) del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local. En la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), el art. 25.1 LRBRL establece una cláusula de competencia general “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Y en el número 2 enumera una serie de materias en las que en todo caso, el legislador sectorial competente, sea estatal o autonómico, deberá atribuir competencias a favor del municipio; y entre ellas, en la letra m), incluye “Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo”.

ROCA y PÉREZ MARTOS<sup>2436</sup>, “todas ellas, por su naturaleza y significado influyen de forma decisiva en la demanda turística de un municipio en particular”. Da ahí la dificultad de la delimitación competencial en los Entes Locales. No obstante, TUDELA ARANDA<sup>2437</sup>, destacan la garantía de la autonomía municipal del art. 137 de la Constitución, en relación con el Art. 140, que garantiza la autonomía para la gestión de los intereses municipales.

Se ha de señalar que, en la actualidad, las previsiones normativas del municipio turístico, como especificidad régimen general municipal, se encuentran en tanto en las normas autonómicas de desarrollo de las bases del régimen local, como a través de la regulación establecida en las leyes generales de ordenación del turismo aprobadas por las distintas comunidades autónomas.

SUAY RINCON y RODRIGUEZ<sup>2438</sup>, considera que la legislación estatal, mediante la Ley7/1985 de Bases de Régimen Local, garantiza a los Municipios la participación real y sustantiva en el ejercicio de las competencias que en ella misma se califican como competencias propias de ellos. La Ley de Bases de Régimen Local, prevé en su artículo 25.2.m) la competencia municipal en la materia turismo, junto a las actividades o instalaciones culturales y deportivas y la ocupación del tiempo libre.

Como señala CORCHERO PÉREZ,<sup>2439</sup> además, en este artículo 25 se prevén competencias municipales en otras materias que también tienen directamente que ver con el turismo, como el urbanismo, el patrimonio histórico artístico, la protección del medio ambiente, el suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Por otra parte, la posibilidad de creación de regímenes municipales especiales, como el Municipio turístico encuentra su fundamento en el art. 30 de la LBRL, al establecer que: “Las Leyes sobre régimen

---

<sup>2436</sup> ROCA ROCA, E. y PÉREZ MARTOS, J.: “Administración municipal y turismo”, *XI Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, CEDECS, Barcelona, 1996, pp 513 y ss.

<sup>2437</sup> Véase TUDELA ARANDA, J.: “Régimen local y turismo. Marco legal”, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo (Dir. Tudela Aranda, J.)*, Diputación Provincial de Huesca, Madrid, 1997.

<sup>2438</sup> SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ, M.P.: “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, D. BLANQUER, Valencia, 1999, pp. 65 y ss.

<sup>2439</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: Competencias de los municipios en materia de turismo *Revista andaluza de derecho del turismo*, NÚM.. 5, 2011 , pp. 149-155.

local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes”. Según GIL CASIÓN<sup>2440</sup> es precisamente en este artículo 30 de la LBRL, dónde se da cobertura al legislador autonómico para que establezca un régimen especial para los municipios turísticos. PEREZ FERNANDEZ<sup>2441</sup>, por su parte, considera que el artículo 30 LBRL es un precepto que permite reaccionar contra la homogeneidad que caracteriza la legislación local.

Para RAZQUÍN LIZARRAGA<sup>2442</sup>, el municipio turístico es “una posibilidad de excepción al uniformismo que caracteriza nuestra legislación básica de régimen local, que cuenta con un margen de maniobra relativamente escaso”. Posiblemente, la aprobación de la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local efectuada en el 2013 fue una oportunidad perdida. En este sentido, para BOUAZZA ARIÑO<sup>2443</sup> si bien la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local llevada a término por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local trató el problema del establecimiento de un adecuado régimen jurídico que responda a la inmensa variedad de municipios españoles, no se han logrado avances significativos, ni tan siquiera con la nueva Ley para la sostenibilidad.

#### **IV.1.1. LA COMPETENCIA MUNICIPAL DE TURISMO EN LA LEGISLACION TURISTICA AUTONÓMICA.**

MELGOSA ARCOS<sup>2444</sup> considera que dentro del ámbito local, conviven dos legislaciones, por un lado, la estatal, con carácter de legislación básica, y por otro, la autonómica, adaptada a las

---

<sup>2440</sup> GIL CASIÓN, I.: “Problemas actuales en el ámbito de los municipios turísticos” *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. Número 5 - Junio 2011, pp. 175 y ss.

<sup>2441</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J.M. ET AL., *Derecho Público de Turismo*, op.cit.

<sup>2442</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “Organización local del turismo”, *Turismo. III Congreso Universitario de Turismo*, Dir. BLANQUER, Valencia, 2000, pp. 44-45.

<sup>2443</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Regímenes locales especiales en materia de turismo”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 4, 2012, pp. 257-292.

<sup>2444</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible”, *Administración local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros / coord. por Silvia Ballesteros Arribas, Julio Castelao*, vol. Estudios de derecho y gestión ambiental, Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp.1167-1207.

características propias de cada Comunidad Autónoma. Según CORECHERO PÉREZ,<sup>2445</sup> como consecuencia de la creciente intervención de las Comunidades Autónomas sobre todos los asuntos de su ámbito territorial, a las tradicionales competencias municipales se suman ahora las autonómicas.

Para RODRIGUEZ ARANA<sup>2446</sup>, al ser el turismo un sector estratégico para la economía y el desarrollo local, y supone un elemento determinante en la configuración de determinados Municipios, Provincias e Islas en los que la vida local gira precisamente en torno a dicho sector, en tanto que supone el principal motor de su actividad económica.

Con relación a la competencia municipal de turismo y la legislación autonómica de ordenación de los recursos turísticos, ocurre lo que autores como TUDELA ARANDA<sup>2447</sup> han llegado a describir como de “escasa sensibilidad autonómica”, debido al escaso carácter municipalista de la Leyes de Turismo. Si bien en el artículo 25.2 m) de la Ley de Bases de Régimen Local se recoge de forma expresa las competencias que han de ejercer las Corporaciones Locales en esta materia, mencionando “las actividades o instalaciones culturales o deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo”, en general, las Leyes de Turismo autonómicas han incumplido el mandato del art. 25.2 LRBRL, omitiendo habitualmente una clara atribución de competencias a las Corporaciones locales.

Como señala BOUAZZA ARIÑO<sup>2448</sup>, tanto en materia turística, como en otros muchos campos se han regulado nuevos modelos de organización y de intervención administrativa tratándose de adecuar a las peculiaridades de su territorio.

---

<sup>2445</sup> CORECHERO PÉREZ, M.: “Competencias de los municipios en materia de turismo.” *Revista andaluza de derecho del turismo*, 2011, núm. 5, pp. 149-155.

<sup>2446</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo” *Documentación administrativa*, núm. 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo 2001, pp.37 y ss.

<sup>2447</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-I, 1996, pp. 335 y ss.

<sup>2448</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Regímenes locales especiales en materia de turismo”. *Anuario aragonés del gobierno local*, 2012, núm. 4, pp. 257-292.

A juicio de TUDELA ARANDA<sup>2449</sup>, a pesar del innegable protagonismo que las Entidades Locales poseen a la hora de ejecutar la política turística, la política turística no ha sido excesivamente generosa con estos entes territoriales.

Según BLANQUER<sup>2450</sup>, las localidades con una masiva afluencia de turistas han de hacer frente a una especial problemática que no es trasladable a otras localidades. Estas especiales situaciones han tratado de ser atendidas a través de diversas vías como: la Celebración de convenios entre esos Municipios y la Comunidad Autónoma, la Previsión de tributos o recargos específicos., la Inclusión preferente de estos municipios en los distintos Planes para la realización de obras de infraestructura. La Creación de órganos o Instituciones de participación de los sectores y organizaciones implicadas.

Según MORELL OCAÑA<sup>2451</sup> otra de las novedades que ha traído la legislación autonómica en materia de turismo y que afecta específicamente a las Corporaciones Locales, ha sido la ampliación de los servicios municipales obligatorios, superando el nivel de prestación de servicios en función de la población que viene establecido en el propio artículo 26 de la Ley de Bases del Régimen Local.

#### **IV.1.2. OTRAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN RELACION A LA MATERIA TURISMO COTEMPLADAS EN LAS LEYES AUTONOMICAS DE ORDENACION DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

Con relación al papel que las leyes autonómicas de turismo atribuyen a la Administración local, se puede afirmar que la atribución de competencias a los municipios en materia de turismo por

---

<sup>2449</sup> TUDELA ARANDA, J.: “La Administración Turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.15, 1999, pp. 119 y ss.

<sup>2450</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. pp. 114 y ss.

<sup>2451</sup> MORELL OCAÑA, L.: “Realidad y problemas de los municipios turísticos”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*, coord. David Vicente Blanquer Criado, Congreso de Turismo Universidad y Empresa (3. 2000. Benicasim), pp. 15–38.

parte de la legislación turística de las Comunidades Autónomas ha sido escasa. En general, se incumple el mandato del artículo 25.2 LBRL, puesto que el legislador autonómico sectorial omite de forma sistemática la atribución de competencia expresa a favor de los municipios.

Según BERMEJO VERA<sup>2452</sup> las leyes autonómicas sectoriales de turismo son la vía más eficaz para el establecimiento de un estatus para esta tipología de municipios. De forma expresa se encuentra un *estatus especial* para esta tipología de municipios en numerosas leyes autonómicas el establecimiento.<sup>2453</sup>

Si bien es cierto que la mayoría de las leyes de ordenación del turismo especifican las competencias de los Municipios en la materia turística, en ocasiones las leyes de turismo autonómicas se limitan a contener en su articulado sólo referencias genéricas al papel de los municipios.<sup>2454</sup> De esta forma en el art. 7.2 de Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias se refiere a las competencias de la Administración municipal.<sup>2455</sup>

Y en el artículo 6 de la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria se establecía que turismo, sin perjuicio de las establecidas en la legislación vigente en materia de Régimen Local: a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito. b) El fomento de las actividades turísticas. c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural. d) El otorgamiento de

---

<sup>2452</sup> BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 229 y ss.

<sup>2453</sup> MELGOSA ARCOS, F. J.: “Administraciones locales y turismo: el municipio turístico”, *Administración local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros / coord. por Silvia Ballesteros Arribas, Julio Castelao*, 2011, pp.1167-1207.

<sup>2454</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en materia de turismo) *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 4 - Junio 2010, pp.83-95.

<sup>2455</sup> Art. 7 Ley de Turismo de Canarias 1995 Competencias de la administración municipal.1. Corresponde a los municipios, en materia turística, las competencias que la legislación de régimen local les atribuye, así como el ejercicio de las funciones delegadas por los Cabildos Insulares.2. En todo caso corresponde a los municipios en materia turística: a) La prestación de los servicios turísticos obligatorios que les impone la presente Ley. b) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a las empresas y establecimientos turísticos. c) La aprobación de los instrumentos de planeamiento que les compete, conforme al ordenamiento vigente.



las licencias que la legislación les atribuye en relación a las empresas y establecimientos turísticos. e) Las demás competencias que les sean delegadas.

En ocasiones se encuentran Leyes de Turismo que omiten atribución competencial específica en favor de las entidades locales, así ocurre en la legislación balear. Por su parte, la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco opta por configurar uno nuevos espacios territoriales con atribuciones en materia turística, las *comarcas turísticas*, siendo más bien instrumentos de organización de la política turística autonómica.

Desde la perspectiva de la atribución de competencias a los Municipios, en algún caso, se efectúan incluso una regulación expresa del municipio turístico. Así ocurre en la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, en la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, y en Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana. También se contemplaba en las derogadas leyes de Baleares, Galicia y Murcia.

En el caso de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo del Principado de Asturias, esta ley intenta definir de forma expresa un marco competencial concreto y específico para los entes locales. Así lo hacían también las derogadas leyes de Andalucía, Canarias, Castilla y León.

#### **IV.2. EL MUNICIPIO TURÍSTICO EN LA LEGISLACION AUTONOMICA DE ORDENACION DEL TURISMO. SU CREACIÓN Y REGULACIÓN.**

El municipio turístico se concibe como un régimen especial de los municipios dentro de la legislación de régimen local. Como observa ROMÁN MÁRQUEZ<sup>2456</sup>, el artículo 30 de la LBRL prevé la posibilidad de que las leyes autonómicas sobre régimen local establezcan regímenes específicos para municipios en los que concurren una serie de circunstancias, entre las que destaca su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de actividades turísticas, como es el caso del denominado municipio turístico.

El municipio turístico es una figura legal creada por algunas Comunidades Autónomas para distinguir a aquellos municipios que cumplen con ciertos requisitos. SARMIENTO ACOSTA<sup>2457</sup> analiza las variables según la Comunidad Autónoma, tales como número de visitantes, presupuesto dedicado al turismo, etc.

Como señalan MENÉNDEZ y VALDÉS<sup>2458</sup>, son las leyes autonómicas las que han concretado el concepto y contenido del municipio turístico, en la mayoría de los casos, como solución a la fuerte carga del turismo soportada por el municipio.

#### **IV.2.1 LA CREACION DEL MUNICIPIO TURISTICO**

En un análisis de la regulación de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Murcia y Valencia se observa que el contenido de sus leyes generales autonómicas de ordenación del turismo obedece al intento de resolver varias cuestiones en relación con el estatuto jurídico de esta tipología municipal. Según PEREZ FERNANDEZ<sup>2459</sup>, de esta manera se especifican los requisitos para declarar a un municipio

---

<sup>2456</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “Planes de Dinamización y Excelencia Turística versus Municipios Turísticos: problemática, similitudes y diferencias esenciales”, *Papers de turisme*, núm. 49, 2011, pp 25-44.

<sup>2457</sup> SARMIENTO ACOSTA, M.J.: “El regimen especial del municipio turistico”, *Actualidad administrativa*, núm.45, 1994, pp. 669-684.

<sup>2458</sup> MENÉNDEZ, J.M., TORRES, E., VALDÉS, L.: “El Concepto de Municipio Turístico en la Legislación Española Indicadores Estadísticos.” *V Congreso “Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” TuriTec 2004*, pp.101 y ss.

<sup>2459</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: “Derecho público...”, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

como turístico, el procedimiento para la declaración de municipio turístico y las consecuencias de la declaración.

ROMAN MARQUEZ<sup>2460</sup> constata cómo el legislador sectorial autonómico ha configurado un estatuto jurídico de esta tipología de municipios tendente a encontrar singulares fuentes de financiación, tratando con ello de ayudarles a conllevar la “carga” que supone una actividad turística fuertemente desarrollada, obviando el establecimiento de especificidades organizativas que de ésta se pudiera derivar.

La regulación de la figura del municipio turístico se ha efectuado en la legislación autonómica tanto mediante leyes de régimen local<sup>2461</sup> como a través de las propias leyes turísticas<sup>2462</sup>. Según BERMEJO VERA<sup>2463</sup>, “Los escasos mimbres e instrumentos de conformación del pretendido Estatuto del Municipio turístico expresan perfectamente las dificultades de esa configuración. Al fin y a la postre, anunciar transferencias económicas a modo de compensaciones municipales obligatorias siempre remitiendo a los instrumentos de colaboración y cooperación, no es más que redundar sobre lo que es viable sin habilitaciones reguladoras especiales”.

Como señala CORCHERO<sup>2464</sup> la generalidad de las CCAA han promulgado ya sus propias Leyes de Ordenación del turismo, en algunas se enumeran las competencias de los entes locales con relación al turismo, como la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, la colaboración con la Consejería competente en materia turística, el otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos; el desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia, etc. En el

---

<sup>2460</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “La deficiente configuración del sistema de transferencias económicas incondicionadas con destino a los municipios turísticos en la normativa sobre Haciendas Locales.”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm.2, 2011, pp. 175–183.

<sup>2461</sup> como ocurre con la legislación local de Cataluña, Murcia, Extremadura y Castilla–La Mancha

<sup>2462</sup> Así, se recoge en las leyes de ordenación del turismo de Andalucía, Canarias, Cantabria, Galicia, Murcia y Valencia

<sup>2463</sup> BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, Vol, especial Administración Pública y Turismo. *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 246 y ss.

<sup>2464</sup> CORCHERO PÉREZ, M.: “Competencias de los municipios en materia de turismo”. *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 5, 2011, pp. 149-155.

art. 19 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía se recoge la definición de Municipio Turístico y la finalidad de su declaración. Así, se considera Municipio Turístico, y como tal podrá solicitar su declaración, aquel que cumpla los requisitos que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística, así como un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones.

Como establece el art. 19.2, la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico es promover la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida mediante una acción concertada de fomento. A los efectos de esta ley, se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos o vecinas del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística o pernoctación en alojamientos turísticos. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan.

Se requiere la concurrencia de al menos dos requisitos, de los recogidos en el Artículo 15.1. del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, para poder solicitar la declaración de municipios turísticos, entre los siguientes requisitos: a) Que se trate de municipios cuya población de hecho al menos duplique la población residente en las temporadas turísticas. b) Que se trate de términos municipales en los que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes residentes. c) Que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras o extra hoteleras duplique, al menos, la población residente.

Una peculiaridad, en el caso de la Comunidad Autónoma cántabra, en el Artículo 39 Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria se habla tanto de Comarcas como de Municipios turísticos. En el art. 39.2 se establece que podrán conseguir la consideración de municipios turísticos de Cantabria aquellos que puedan acreditar: a) Parámetros con afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones, la existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia y en los que la actividad turística represente la base de su economía o, como mínimo, una parte importante de ésta. b)

Parámetros cuantitativos.<sup>2465</sup> c) En la elaboración y ejecución del programa los municipios podrán recibir la colaboración técnica y financiera del Gobierno de Cantabria. d) Los municipios declarados turísticos estarán específicamente contemplados en el Plan de Turismo de Cantabria, en las ayudas que en el mismo se contemplen, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística. e) El procedimiento para la concesión de la categoría de municipio turístico se determinará reglamentariamente. d) Los municipios declarados turísticos estarán específicamente contemplados en el Plan de Turismo de Cantabria, en las ayudas que en el mismo se contemplen, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística.

En Cataluña, en el Capítulo III de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, destinado a los Municipios turísticos, en su Artículo 18. Concepto 1. Pueden tener la consideración de municipio turístico, a efectos de la presente ley, los municipios que cumplan como mínimo una de las siguientes condiciones: a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos. b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial. 2. Las condiciones fijadas por el apartado 1 se pueden desarrollar y concretar mediante disposiciones reglamentarias.

#### **IV.2.2. LA DECLARACION DEL MUNICIPIO TURISTICO**

---

<sup>2465</sup> El municipio deberá acreditar un programa de promoción y fomento del turismo sostenible. La calidad y la innovación serán aspectos de la máxima importancia en la formulación del programa, detallando como mínimo las siguientes cuestiones: La necesidad de desarrollar un turismo que responda a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno. Toda actuación turística ha de tener incidencia efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población, contribuir a su enriquecimiento sociocultural y a la creación de trabajo digno. El mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio. La adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio. La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización. El nivel de generación de residuos estará ligado a la existencia en la zona de planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje. Planes de formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico. Planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.

Para PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN <sup>2466</sup> la declaración de municipio turístico tiene la finalidad de fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística.

Según BERMEJO VERA <sup>2467</sup> mediante la declaración de municipio turístico, la legislación de las Comunidades Autónomas suele reconocer la consideración de Municipio turístico. Como señala BLANQUER CRIADO <sup>2468</sup>, la declaración de municipio turístico consiste en un acto administrativo de calificación dictado por la Administración Autonómica y que normalmente suele estar vinculada a la existencia de una elevada afluencia de turismo en la localidad de que se trate.

En otros casos, como recoge SANTAELLA LÓPEZ <sup>2469</sup>, puede que la opción de declaración de municipio turístico no sea conveniente, por lo que también se prevé la posibilidad de celebración de convenios de fomento, logrando cierta compensación financiera.

Como aprecia GUÍA y RUIZ <sup>2470</sup>, la declaración de municipio turístico no es baladí, sino que permite un tratamiento favorable de dicho municipio: “que los servicios públicos tengan una orientación turística preferente y que los municipios turísticos puedan suscribir con la Comunidad Autónoma Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos”.

---

<sup>2466</sup> PÉREZ GUERRA, R. CEBALLOS MARTÍN M. M.: “Hacia la configuración del Estatuto del Municipio Turístico: estudio del proyecto de Derecho de Municipio Turístico de Andalucía” *Nuevas tendencias de ocio y turismo : su especial problemática en destinos singulares*, coord. Luis VALDÉS PELÁEZ, Vicente M. MONFORT MIR, Juan Ignacio PULIDO FERNÁNDEZ, Eduardo A. del VALLE TUERO, 2002, pp. 369-382

<sup>2467</sup> BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, *Documentación administrativa*, N° 259-260, 2001, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, pp. 213-250.

<sup>2468</sup> BLANQUER CRIADO, D.V.: “Los municipios turísticos de Aragón”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón, 2006, pp. 189-203.

<sup>2469</sup> SANTAELLA LÓPEZ, M.: “Problemas Urbanísticos en los Municipios Turísticos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. VII, abril, 1973. pp.8 y ss.

<sup>2470</sup> GUÍA JULVE, J., RUIZ GARCÍA, E.: “Introducción a la problemática financiera del municipio turístico”. *Tributos locales*, Núm. 37, 2004, pp. 11-25.

Con relación a la declaración de municipio turístico, se ha de señalar que esta declaración también produce expresamente efectos en el ámbito urbanístico. De esta forma, las Leyes de turismo de Comunidades Autónomas de Valencia, en la Región de Murcia y en la Comunidad Autónoma de Canarias, establecen la participación del municipio turístico, o como mínimo el informe, de la Administración turística para la aprobación de sus Planes turísticos.

En las legislaciones autonómicas, suele contemplarse que la Administración responsable de la tramitación del expediente de la declaración sea la Consejería competente en materia de turismo. Ese es el caso de la Agencia Valenciana de Turismo, en la Comunidad Valenciana; y la Agencia Turismo de Galicia. Por lo que respecta a los órganos competentes, el Decreto 196/2012, de 27 de septiembre, por el que se crea la Agencia Turismo de Galicia, dejando de ser competente para la declaración de municipio turístico la Consellería de Turismo en Galicia.

En la regulación andaluza, el Estatuto del Municipio turístico establece las condiciones mínimas que tienen que cumplir los que pretendan acceder a tal distinción, y la Administración Turística tiene que comprobar que concurren los requisitos especificados.<sup>2471</sup> En el Artículo 20 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía se establece que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación con :a) Los servicios públicos básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida. b) Los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo.<sup>2472</sup>

---

<sup>2471</sup> Los criterios establecidos son, en casi todos los casos, lo bastante precisos para asegurar que la decisión administrativa se limite en términos generales a constatar que en cada caso concurren o no los criterios establecidos y evitar de este modo toda discrecionalidad.

<sup>2472</sup> Art.20.2. La declaración de municipio turístico será competencia del consejo de gobierno, oídos el consejo andaluz del turismo y el consejo Andaluz de gobiernos locales, a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. 3. La declaración de municipio turístico podrá ser revocada, previa audiencia de los órganos mencionados en el apartado 2 y del municipio afectado, por alguna de las siguientes causas: a) Cuando se aprecie una progresiva disminución de la calidad de los servicios municipales que se presten a la población turística asistida. b) Cuando se produzca la pérdida de alguno de los requisitos que dieron lugar a la declaración, los cuales deberán ser acreditados por el municipio Turístico cada cuatro años. 4. La declaración de municipio turístico podrá ser lugar a la celebración de

En el Artículo 15.2 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, establece que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos: a) La existencia de planeamiento urbanístico, con especial valoración del sistema de espacios libres. b) La existencia de zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección del núcleo histórico edificado. c) El porcentaje de gasto presupuestario realizado por el municipio en relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios y de todos aquellos servicios con especial repercusión en el turismo. d) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje. e) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. f) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal.

2473

En el Artículo 21 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se recoge el procedimiento. De esta forma, los municipios interesados en obtener la declaración de municipio turístico deben solicitarlo al departamento competente en materia de turismo, que ha de requerirlos informes que considere necesarios, entre los cuales ha de haber un informe del departamento competente en materia de administración local, y someter el expediente a la consideración del Gobierno, correspondiendo a éste acordarla declaración. 2. Han de determinarse por reglamento el procedimiento y los informes necesarios para la aprobación de la declaración de municipio turístico, ateniéndose a lo establecido por el apartado 1.

---

convenios ínter administrativos en orden a compensar el incremento en la demanda de la prestación de los servicios.

<sup>2473</sup> 3. La declaración de municipio turístico se efectuará por el departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, en el que deberá informar la Administración de la comarca a la que pertenezca el municipio solicitante. 4. La declaración tendrá como consecuencia la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo. 5. Podrá existir en los municipios turísticos un Consejo Sectorial de Turismo en el que participarán, en todo caso, las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal. 6. Las entidades locales menores que reúnan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores podrán ser declaradas pueblos turísticos.



La declaración se traduce en beneficios para los Municipios que cada Comunidad Autónoma articula dentro de su política.<sup>2474</sup> Y es que la propia declaración supone una distinción con carácter general, siendo los beneficios una mayor promoción turística por la inclusión en los Planes regionales de promoción, así como ayudas e inversiones a través de los distintos Planes de obras y servicios, y de Convenios con la Administración Estatal, Autonómica y Provincial.<sup>2475</sup> En la Comunidad Valenciana se regulan además tres tipos de Convenios: el Convenio para la compensación financiera, el Convenio para la adaptación de los municipios, y el Convenio para la competitividad y la comunicación.

En el art.29 de la Ley 3/98, de 21 de Mayo de Turismo de la Comunidad Valenciana 1) Para que pueda procederse a la declaración de municipio turístico, deberá adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación. Dicho acuerdo, que deberá especificar la vía de acceso a la condición de municipio turístico de conformidad con lo establecido en el art.25 , será remitido a l'Agència Valenciana del Turisme acompañado de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en dicho precepto.<sup>2476</sup>

La Ley 7/2011, de 27 de octubre , del turismo de Galicia, contempla en el título III , en sus artículos 27 a 30, la declaración de municipio turístico, a fin de dotar a esta figura de un marco jurídico, estableciendo los requisitos mínimos que deberán cumplir los municipios

---

<sup>2474</sup> En la tramitación del expediente se deben observar todos los principios del procedimiento administrativo: Principio de contradicción, oficialidad, legitimación, imparcialidad, celeridad, etc..

<sup>2475</sup> Además, se tiene la posibilidad de redimensionar las plantillas de personal, como se prevé en la legislación murciana, contratar en régimen laboral, o pedir colaboración a otros ayuntamientos, en el caso de insuficiencia de la plantilla de la policía local, aunque en estos casos se necesite la autorización de la Alcaldía del Municipio de procedencia.

<sup>2476</sup> Art. 29.2) El expediente será tramitado por l'Agència Valenciana del Turisme que, comprobada la documentación remitida y solicitados, en su caso, los informes oportunos para complementarla, dictará resolución provisional de concesión o denegación de la declaración del municipio como turístico en virtud de las vías establecidas. Asimismo, el expediente será sometido a información pública por un plazo de veinte días mediante anuncio en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana. De la resolución provisional de denegación motivada de la declaración de municipio turístico se dará traslado al respectivo Ayuntamiento al objeto de que por el mismo se formulen las alegaciones que se consideren necesarias. 3) Transcurrido el período de información pública y a la vista de las alegaciones formuladas, en su caso, por los interesados e interesadas, por la Presidencia Ejecutiva de l'Agencia Valenciana del Turisme se dictará resolución acordando proponer al Gobierno Valenciano la concesión o la denegación de la declaración de municipio turístico. La declaración de municipio turístico se acordará por Decreto del Gobierno Valenciano.

gallegos para ser declarados municipios turísticos. La ley también hace referencia a los servicios mínimos que deben prestar, así como los efectos que tendrán la declaración de municipio turístico y los casos en los que puede perderse.<sup>2477</sup>

En el Decreto 32/2015, de 19 de febrero, que regula la declaración de municipio turístico, declaración de municipio turístico que se encontraba ya regulada en el Decreto 39/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaración de municipio turístico gallego y declaraciones de fiestas de Galicia de interés turístico. Los requisitos mínimos son solo los que se recogen en la Ley 7/2011, de 27 de octubre, y, como novedad, estos se configuran de manera acumulativa y no alternativa, a diferencia de las anteriores leyes de turismo.

Este nuevo decreto pretende que la declaración de municipio turístico sea un compromiso real y efectivo para el ayuntamiento, dirigido a potenciar el sector turístico en su término municipal como área económica, social, cultural y de imagen. Por ello, se recogen los requisitos de inexcusable concurrencia para que proceda la declaración y la prestación de unos servicios mínimos y los elementos de valoración no excluyente y con un margen de discrecionalidad en su apreciación.

La declaración presupone también beneficios para los ayuntamientos declarados municipios turísticos tanto en lo que atañe a la planificación turística como a las líneas de fomento, actividades de promoción o políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que pudieran determinarse por la administración autonómica o por otras administraciones de carácter supramunicipal. Se trata, en este caso, de establecer canales de cooperación interadministrativa que permitan el impulso del sector turístico en el ámbito municipal.

---

<sup>2477</sup> También, la Ley 5/1997, de 22 de juli, de la Administración local de Galicia, establecía la posibilidad de la declaración de municipios turísticos, así como la de celebrar convenios con la Xunta de Galicia y de establecer tributos o recargos específicos de acuerdo con la legislación de haciendas locales, en los artículos 90 a 92.

#### **IV.2.3. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UN MUNICIPIO MERECE LA CALIFICACIÓN DE TURÍSTICO. LA EXISTENCIA DE RECURSOS TURÍSTICOS, CRITERIO DE LA LEGISLACIÓN AUTONOMICA PARA LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO.**

La intervención administrativa consiste en la realización de ciertas acciones de promoción preferentemente a una declaración previa, en la que la existencia de recursos turísticos supone un elemento determinante para la calificación de municipio turístico.<sup>2478</sup> Y es que, en el caso de los recursos turísticos, estos sirven como base a estrategias de promoción territorial singularizada, ya sean municipios, comarcas o áreas turísticas.<sup>2479</sup>

Como indica GALLARDO CASTILLO<sup>2480</sup>, la declaración de municipio turístico entronca con el art. 30 LBRL, que habilita a las Comunidades Autónomas para que puedan establecer regimenes especiales para municipios que reúnan características que lo hagan aconsejable. Normalmente, se requiere, junto a la existencia de un cierto nivel de infraestructuras turísticas y un volumen significativo de turistas, se exigen alternativa o conjuntamente, la presencia de unos recursos turísticos que amparen esta declaración y justifiquen la posterior intensificación de la promoción de esas áreas o la recepción cualificación de inversiones públicas.

BERMEJO VERA<sup>2481</sup> se plantea la reflexión sobre varias cuestiones contradictorias. De un lado, los planteamientos constitucionales y legales facilitan el reconocimiento de competencias

---

<sup>2478</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> del P.; SUAY RINCÓN, J.: “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial*. Tirant lo Blanch, 1999, pp. 61–86.

<sup>2479</sup> Así se recoge en el art. 23 Ley Catalana, art. 49 Ley Vasca, Art. 16 Ley Andaluza, art. 52 y ss Ley de la derogada Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo, derogada en julio de 2011 por la Ley 2/2011 de 31 de enero de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura

<sup>2480</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas, su promoción y ordenación” *DA* núm. 258-260, 2001, pp. 90 y ss.

<sup>2481</sup> BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos” *DA* núm. 259-260, 2001, pp. 214 y ss. Para este autor, las potencialidades de la habilitación de la Ley estatal básica de régimen local, reiterada en sus homólogas autonómicas, no han producido efectos relevantes en el objetivo principal de adecuar regímenes especiales a los Entes locales que así lo exijan por sus características singulares de incidencia turística. Considera que tampoco la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas

turísticas para los Municipios; si bien en la legislación vigente resulta poco significativa la ampliación del ámbito competencial o nueva configuración institucional del Municipio turístico.

Las Comunidades Autónomas han procedido a dar un diverso tratamiento en sus legislaciones al concepto de “Municipio Turístico”: unas Comunidades dedican varios artículos, con detalle, a ese término; otras únicamente ofrecen unas sugerencias; en algunas, como Madrid, en la Ley 1/1999 de Ordenación del Turismo solo se hace referencia al concepto de “zona turística saturada”; y en otras, como La Rioja, en la Ley 2/2001 de Ordenación del Turismo, ni se contemplan estos términos.

Señala FERNÁNDEZ RAMOS<sup>2482</sup>, que el artículo 6 del Título II, Capítulo II de la derogada Ley 12/1999 de Ordenación del Turismo de Andalucía contemplaba la definición de Municipio Turístico y finalidad de su declaración. Se consideran Municipios Turísticos, y como tales podrán solicitar su declaración, aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística. 2. Constituye la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento. 3. A los efectos de esta Ley, se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan.

Para la declaración de Municipio Turístico según el artículo 7 se tendrá en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a Los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida. Los servicios específicos en materia de

---

en materia de turismo ha cumplido sus objetivos, ni aún en el caso de provisiones concretas sobre los Municipios turísticos.

<sup>2482</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía: el derecho a la carta” *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, coord. por Adolfo Juan AURIOLES MARTÍN, 2005, pp. 379-408

salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística.

El Capítulo III del Título I de la Ley 6/2003 de Ordenación del Turismo de Aragón se dedicaba al Municipio Turístico. En el caso de la Comunidad de Cantabria, el Título IV del Capítulo III de la Ley 5/1999 de Ordenación del Turismo de Cantabria, en concreto, en el Artículo 39, con relación a Comarcas y municipios turísticos regula que 1. La Consejería competente en materia de turismo establecerá Comarcas Turísticas, que agruparán territorios identificados por la unidad de su recurso turístico y que podrán llevar a cabo funciones de promoción, gestión y comercialización de sus productos turísticos. 2. Podrán conseguir la consideración de municipios turísticos de Cantabria aquellos que puedan acreditar: a) Parámetros con afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones, la existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia y en los que la actividad turística represente la base de su economía o, como mínimo, una parte importante de ésta. b) Parámetros cualitativos. El municipio deberá acreditar un programa de promoción y fomento del turismo sostenible.<sup>2483</sup>

Como analizan <sup>2484</sup> el artículo 18 de la Ley 13/2002 de Ordenación del Turismo de Cataluña, contenido en el Título II, Capítulo III, pueden tener la consideración de Municipio Turístico, a efectos de la presente Ley, los municipios que cumplan como mínimo una de las siguientes condiciones: a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos. b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial.

---

<sup>2483</sup> La calidad y la innovación serán aspectos de la máxima importancia en la formulación del programa, detallando como mínimo las siguientes cuestiones: La necesidad de desarrollar un turismo que responda a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno. Toda actuación turística ha de tener incidencia efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población contribuir a su enriquecimiento sociocultural y a la creación de trabajo digno. El mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio. La adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio. La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización. El nivel de generación de residuos estará ligado a la existencia en la zona de planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje. Planes de formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico. Planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.

<sup>2484</sup> GUIA, J. RUIZ GARCÍA, A. E.: "Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Cataluña" *Papers de turisme*, núm. 35, 2004, pp. 59-75.

La Ley Foral 7/2003 de Ordenación del Turismo de Navarra, en su Disposición Adicional Única regula de forma somera los Municipios y zonas de interés turístico<sup>2485</sup>.

En el Título III. Capítulo I La Ley 3/1998 de Ordenación del Turismo de Valencia, en el artículo 25 se establece el Concepto de Municipio Turístico, de forma que “ 1.Podrán alcanzar la consideración de Municipio Turístico de la Comunidad Valenciana aquellos que puedan identificarse con alguno de los siguientes supuestos Destino turístico, Destino vacacional y Destino de atracción turística.

Se habla de Destino turístico aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.

Para la ley valenciana se trata de Destino vacacional, aquellos municipios que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes.<sup>2486</sup>

El Destino de atracción turística se refiere a aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben

---

<sup>2485</sup> De forma que “1.Tendrán la consideración de municipios turísticos y de zonas de interés turística aquellos que sean reconocidos como tales en el Plan Plurianual de Actuación.2.Con carácter previo se desarrollarán reglamentariamente las condiciones que deberán cumplir los municipios turísticos para ser considerados como tales.”

<sup>2486</sup> Pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia en dicho cómputo el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta.

en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos.<sup>2487</sup>

Un gran número de Municipios solicitaron su declaración como turísticos en sus distintas modalidades desde la publicación de la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana. Por ello, mediante Decreto 71/2000, de 22 de mayo, se aprobó el Reglamento de Convenios previstos en la Ley de Turismo y por Decreto 72/2000, de 22 de mayo, se declararon 68 municipios<sup>2488</sup>; posteriormente, por Decreto 184/2000, de 22 de diciembre, 21 nuevos Municipios que pasado a integrar la larga lista de Municipios turísticos<sup>2489</sup>; mediante las declaraciones efectuadas en el Decreto 54/2002, de 10 de abril, Decreto 101/2006, de 7 de julio, Decreto 237/2007, de 28 de diciembre, y por Decreto 30/2010, de 5 de febrero<sup>2490</sup>.

De forma más general para todo tipo de actividades en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>2491</sup>, Aragón<sup>2492</sup> o Asturias<sup>2493</sup>, o centrándose sólo en fiestas en el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de

---

<sup>2487</sup> También entraría en este grupo las declaraciones varias de manifestación de interés turístico, tales como fiestas religiosas o populares, eventos culturales o musicales..., donde el propio recurso turístico individualmente considerado se convierte en el eje de una estrategia de promoción.

<sup>2488</sup> Aigües, Alcalá de Xivert, Alfás del Pi, Alicante, Altea, Bejís, Benagéber, Benicasim, Benidorm, Benisanó, Benissa, Bicip, Bocarent, Busot, Calpe, Callosa d'en Sarriá, Campello, Catí, Caudiel, Cocentaina, Cullera, Chilches, Dénia, Elche, L'Elia, Enguera, Gandía, Gata de Gorgos, Geldo, Gadalest, Guardamar del Segura, Jávea, Jérica, Manises, Miramar, Moncofa, Morella, La Nucia, Oliva, Ontinyent, Orihuela, Oropesa del Mar, Peñíscola, Pilar de la Horadada, Piles, Pobla de Farmaís, Els Poblets, Polop, Requena, Rojales, Sagunto, San Fulgencio, Sant Mateu, Santa Pola, Segorbe, Siete Aguas, Sot de Ferrer, Teulada, Toga, Torreblanca, Torreveja, Valencia, Vall d'Uixó, Vilafamés, Villahermosa del Río, Villajoyosa, Vistabella del Maestrazgo, y Viver.

<sup>2489</sup> Albaida, Alboraya, Alpuente, Anna, Belreguard, Burriana, Canet d'en Berenguer, Castielfabib, Cheste, Finestrat, Mogente, Montán, Montanejos, Novelda, Paterna, Planes, Sueca, Tavernes de la Vallidigna, Titaguas, Xátiva, y Xeraco.

<sup>2490</sup> Por este Decreto se reconoce la condición de municipio turístico a: Alcalalí, Almoradí, Ibi, Monóvar, Tárben en la provincia de Alicante; Alcudia de Veo, Almenara, Castellonov, El Toro, Espadilla, Fuentes de Ayódar, Suera, La Torre d'en Besora en la provincia de Castellón; y Albalat dels Tarongers, Ayora, Bétera, Calles, Castelló de Rugat, La Font d'en Carrós, Guardamar de la Sabor, Montesa, Potriés, Sot de Chera, Sumacárcer, y Venta del Moro en la provincia de Valencia.

<sup>2491</sup> Art. 20 de la derogada Ley 12/1999 de 15 de diciembre de 1999, en vigor la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía

<sup>2492</sup> Art. 63 de la derogada Ley aragonesa Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, actualmente en vigor Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

<sup>2493</sup> Art. 59 Ley 7/2001, de 22 de junio de turismo del Principado de Asturias

Cantabria, se pretende sacar partido a la existencia de un recurso turístico y apoyar con medidas administrativas su potenciación.

Algunas normas acompañan estas declaraciones estableciendo incluso que su duración se presume indefinida, pero con la posibilidad de que sea revocada si se estimase que han dejado de concurrir las circunstancias que motivaron la declaración.<sup>2494</sup>

En cambio, en el art. 54 Ley de Murcia Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia se contemplan los requisitos que se valorarán para acceder a la declaración. En el art. 63 Ley de Aragón Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón se regulan los entes competentes para instarla.

En la actualidad, la declaración de Municipio Turístico suele vincularse a varios criterios. Generalmente, a la relación entre la población turística y el número de residentes y/o entre el número de alojamientos turísticos y el de viviendas de residencia primaria. Además, se suele valorar la existencia de un recurso turístico que genere gran afluencia turística, así como el cumplimiento de parámetros cualitativos: protección del entorno, programas de calidad en la oferta turística, políticas de promoción turística del municipio, etc.

#### **IV.2.3.1. EL REQUISITO DE LA EXISTENCIA DE UN RECURSO TURÍSTICO QUE GENERE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA**

La existencia de un recurso turístico que genere una gran afluencia turística y los indicadores que de él se pueden derivar, no aparece contemplado en la mayoría de la normativa turística autonómica. En el caso de Valencia se identifica como municipio de destino de atracción turística aquel que recibe en un determinado momento del año un “número significativo” de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente

---

<sup>2494</sup> Así se contiene en los art. 20 Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía , art. 43 de la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria.



en ellos. En la Comunidad Autónoma de Galicia si existe un indicador, de forma que debe crearse una afluencia de visitantes cinco veces superior a la población, computada a lo largo de un año y repartida al menos en más de treinta días.<sup>2495</sup>

El concepto de “ gran afluencia turística” aparece definido, con relación al turismo de cruceros, en la Ley estatal 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, dónde se contempla la flexibilización del régimen de horarios comerciales en aquellas ciudades portuarias en las que llegue el turismo de cruceros, denominadas zonas de gran afluencia turística. Así, en el art. 5.1, con relación a los establecimientos con régimen especial de horarios, dispone que “Los establecimientos en zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional”. A continuación, en el apdo. 4 del mismo artículo, indica que las Comunidades Autónomas, a propuesta de los Ayuntamientos correspondientes, determinarán las zonas de gran afluencia turística para su respectivo ámbito territorial. Además, concreta lo que debe entenderse por zona de gran afluencia turística<sup>2496</sup>, a los efectos de este ordenamiento jurídico, y se tendrá en consideración el número de visitantes que reciba la zona así como el número de segundas residencias, factores asumidos por las Comunidades Autónomas.<sup>2497</sup>

---

<sup>2495</sup> Este indicador es diferente al concepto de Zona de gran afluencia turística, empleado para la regulación de horarios comerciales. La disposición adicional primera, del Decreto 32/2015, de 19 de febrero, que regula la declaración de municipio turístico gallego se refiere a la zona de gran afluencia turística, señalando que la declaración de municipio turístico gallego no implica la de zona de gran afluencia turística a los efectos previstos en la normativa sectorial por la que se regulan los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>2496</sup> Según el art. 5.4: Se considerarán zonas de gran afluencia turística, aquellas áreas coincidentes con la totalidad del municipio o parte del mismo en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Existencia de una concentración suficiente, cuantitativa o cualitativamente, de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos o bien en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual. b) Que haya sido declarado Patrimonio de la Humanidad o en el que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico. c) Que limiten o constituyan áreas de influencia de zonas fronterizas. d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional. e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes. f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras. g) Cuando concurran circunstancias especiales que así lo justifiquen.

<sup>2497</sup> Y en el art. 5.5 dispone que “En todo caso, en los municipios con más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1.000.000 de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una zona de gran afluencia turística ”

Generalmente, para establecer indicadores para evaluar este parámetro se computa el número de turistas y no el de las pernoctaciones,<sup>2498</sup> referido a períodos cortos y valorando el número de visitantes que no pernoctan.<sup>2499</sup> En estos casos se emplean diversos métodos para determinar el número de excursionistas.<sup>2500</sup>

#### **IV.2.3.2. LA REFERENCIA A LA POBLACIÓN TURÍSTICA/NÚMERO DE RESIDENTES Y NÚMERO DE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS/VIVIENDAS DE RESIDENCIA PRIMARIA**

BERMEJO VERA<sup>2501</sup> considera que la configuración del régimen especial del Municipio turístico pasaría por determinar legalmente los parámetros de reconocimiento del Municipio turístico a partir de elementos subjetivos u objetivos.

La existencia de residencia temporal, o la de la posesión de bienes residenciales y el disfrute ocasional de los recursos turísticos se plantean como parámetro de la *afluencia de población* con algún efecto sobre la configuración política de los órganos municipales. Esa afluencia pueda ser ponderada con arreglo a criterios fijos de repercusión en la vida local.<sup>2502</sup> Por ello, algunos autores como BAÑOS CATIÑEIRA<sup>2503</sup> han planteado que se debería reflejar en el padrón municipal la posibilidad de la *doble residencia* matizada por el parámetro de la estacionalidad.

---

<sup>2498</sup> MENÉNDEZ, J.M., TORRES, E., VALDÉS, L. “El Concepto de Municipio Turístico en la Legislación Española Indicadores Estadísticos” *V Congreso Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*” TuriTecAsturias Universidad de Oviedo, 2004, pp. 112 y ss.

<sup>2499</sup> Puede haber municipios con un enorme volumen de turistas, pero concentrado en ferias, competiciones, conciertos, por tanto será difícil su declaración como municipios turísticos.

<sup>2500</sup> Si los eventos se realizan en un recinto cerrado, por control de la afluencia; o se estima el número de personas a partir del volumen de vehículos en determinados puntos turísticos. También se emplean encuestas y métodos indirectos de cálculo.

<sup>2501</sup> BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los Municipios Turísticos”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs. 247 y 248.

<sup>2502</sup> Al admitir la temporalidad como elemento base para la elección o designación de representantes, reinterpreto de forma flexible los arts. 15 y 18 de la LBRL y 176 y 179 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral de 1985 se reacomodaría la organización municipal, adaptando las estructuras orgánicas por medio del incremento de los representantes municipales previsto en función del número de residentes.

<sup>2503</sup> BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J.: “Modelos turísticos locales: análisis comparado de dos destinos de la Costa Blanca” *Investigaciones geográficas*, núm. 21, 1999, pp. 35-58.

Al considerar el número de turistas como indicador se puede producir un agravio comparativo entre municipios, de forma que, en pequeños municipios con poco volumen absoluto de turistas puede tener más al alcance la consideración de Municipio Turístico que en poblaciones grandes con más número de turistas.

En el caso de Aragón, el artículo 15 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón y la normativa de desarrollo contempla la exigencia de que la población de hecho duplique a la de derecho en las temporadas turísticas y/o que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho y/o que el número de plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras duplique, al menos, la población de derecho.

En Cataluña, en el artículo 18 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se pide que tanto la media ponderada anual de población turística como el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sean superiores al número de vecinos.

Similar a este caso es el de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana al referirse en el artículo 25 a dos de los tipos de municipios turísticos que contempla: el municipio de destino turístico, de duración anual, y el municipio de destino vacacional, que puede producirse en algún momento del año.

En Galicia, la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia es menos exigente, de forma que se requiere que el promedio ponderado anual de población turística sea superior al 25 % del número de residentes o número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al 50% del número de vecinos.

Para los establecimientos reglados se estiman los principales parámetros a través de la Encuesta de Ocupación Hotelera o de otras estadísticas oficiales, pero en los demás alojamientos habrá

que recurrir a métodos estadísticos de estimación a través de encuestas a residentes o a los propios turistas, con el consiguiente coste de medios y recursos.<sup>2504</sup>

En otras leyes de ordenación del turismo como la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y en la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria, aparecen este tipo de indicadores, pero sin cuantificar los límites de cumplimiento.

En la legislación andaluza, con la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía se contempla la referencia a número de turistas y no a pernoctaciones.<sup>2505</sup>

Para MENÉNDEZ, TORRES, VALDÉS,<sup>2506</sup> aún en el caso de introducir las pernoctaciones como indicador, se plantea el mismo problema que en el primer apartado: la estimación de las pernoctaciones en alojamiento privado. Los problemas derivados del uso del censo de viviendas para la construcción de los indicadores: el censo se realiza cada 10 años, por lo que puede quedarse obsoleto y conducir a errores en la determinación del número de viviendas, particularmente en las de vivienda secundaria en zonas que se encuentren en expansión.

La exclusión en los indicadores del término “unidades de contratación”: parece restrictivo pedir, como se plantea en varias CCAA, que en el censo de viviendas haya el doble de las habitadas por habitantes de derecho (viviendas principales).<sup>2507</sup> Quizá habría que referirse a la

---

<sup>2504</sup> Estos indicadores y su aplicación presentan varios inconvenientes al referirse a la población turística y los lógicos problemas de medición. En el término “población turística”, referido a turistas, no deberían incluirse los excursionistas, pero sí quienes pernoctan en segundas residencias o en alojamientos privados. No queda el concepto claro en todas las normativas de las CC.AA, siendo difícil la estimación del número de personas que se alojan en establecimientos no reglados.

<sup>2505</sup> Puede darse el caso de una población en la que el número de turistas no sea elevado y, sin embargo, sí lo sea el número de pernoctaciones. Por ello se considera más adecuado computar en los indicadores las pernoctaciones que el número de turistas, o por lo menos hacerlo de forma complementaria.

<sup>2506</sup> MENÉNDEZ, J.M., TORRES, E., VALDÉS, L.: “El Concepto de Municipio Turístico en la Legislación Española Indicadores Estadísticos” *V Congreso Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*” TuriTec 2004, pp. 111 y ss.

<sup>2507</sup> En el supuesto de un pueblo con 25 viviendas principales (100 vecinos), 10 alojamientos de turismo rural de contratación íntegra (40 plazas) y 2 hoteles (20 habitaciones, 40 plazas), catalogable como turístico, no sería considerado turístico con el primer criterio y sí con el segundo, puesto que hay 10 unidades de contratación de turismo rural, más otras 20 en hoteles, lo que hace un total de 30 unidades de contratación turística frente a 25 viviendas principales.

ratio “número de unidades de contratación de alojamiento turístico”/ “número de viviendas principales”.<sup>2508</sup>

#### **IV.2.3.3. OTROS PARÁMETROS CUALITATIVOS Y CUALITATIVOS**

En muchas Comunidades Autónomas, además de los parámetros cuantitativos, se toman en consideración también otros parámetros cualitativos.<sup>2509</sup>

En la derogada Ley 6/2003, de 27 de febrero, de ordenación del turismo de Andalucía contemplaba la realización de actuaciones en relación a los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística, y a los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, de protección civil y seguridad ciudadana, etc.

En la ley 5/1999 de ordenación del turismo de Cantabria figuran aspectos como la acreditación de un programa de promoción y fomento del turismo sostenible que contemple un desarrollo turístico acorde a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno, una mejora de la calidad de vida de la población, el mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio, la gestión adecuada de las reservas de agua y del tratamiento de los residuos, etc.

La Ley 6/2003, de 27 de febrero catalana se refiere a la existencia en el término municipal de lo que denomina “recurso turístico esencial”, aquél que, aislada o conjuntamente con otros, tiene la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuye a reforzar la

---

<sup>2508</sup> Por unidad de contratación se entiende la unidad mínima de alojamiento que se pone a disposición del cliente; es decir, la habitación o apartamento en el caso de hotelería y turismo rural, la parcela en el camping, y las viviendas en el caso del alojamiento privado.

<sup>2509</sup> MENÉNDEZ, J.M., TORRES, E., VALDÉS, L. “El Concepto de Municipio Turístico en la Legislación Española Indicadores Estadísticos” *V Congreso Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*” TuriTec, Universidad de Oviedo, 2004, pp. 113 y ss.

realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico.

De igual forma, el Texto refundido de la derogada Ley 6/2003, de 27 de febrero aragonesa tiene en cuenta factores como el planeamiento urbanístico, las zonas verdes y espacios libres, el esfuerzo presupuestario, la protección y recuperación del entorno natural y paisaje, la relevancia de los recursos turísticos, etc.

### **IV.3. HACIA EL MUNICIPIO TURÍSTICO SOSTENIBLE**

La regulación de los municipios turísticos propicia un nuevo marco de cooperación entre la Administración Autonómica y las locales en la definición de la política turística con beneficios trasladables al ámbito de la planificación.<sup>2510</sup>

VERA REBOLLO e IVARS BAIDAL<sup>2511</sup> han realizado un exhaustivo análisis estableciendo un Sistema de indicadores aplicado a la planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible, en dónde los indicadores cuantitativos para la caracterización de un municipio como turístico son los que vienen expresados en forma de tasa; en el numerador figura una variable estrictamente turística y en el denominador otra variable, turística o no, pero relacionada con la anterior.<sup>2512</sup>

---

<sup>2510</sup> Los elementos esenciales de este marco de cooperación: Una mejora sustancial del conocimiento del turismo a nivel municipal como consecuencia de los expedientes de solicitud de declaración de municipio turístico que requieren informaciones relativas a la oferta real instalada, a la frecuentación turística anual y al grado de importancia del turismo en la economía local.

<sup>2511</sup> VERA REBOLLO, J.F., IVARS BAIDAL, J.A.: “Sistema de indicadores aplicado a la planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible”, *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible* / coord. por Luis VALDÉS PELÁEZ 2003, pp. 105-129.

<sup>2512</sup> Hay una serie de indicadores, como los referidos al número de visitantes, al número de pernoctaciones, al número de plazas turísticas, al número de unidades de contratación por vivienda principal. Otros indicadores de interés como la Tasa de gasto turístico por residente, el Gasto turístico total anual en el municipio, número de residentes del municipio, la Proporción de suelo ocupado por equipamientos turísticos complementarios, Superficie total del municipio, Proporción de empleo en hostelería/restauración respecto al empleo en el municipio, número de empleados en

Ya en 1997 la Secretaría General de Turismo y la Federación Española de Municipios y Provincias, (FEMP) potenciaron el “Proyecto Municipio Verde”, denominado en la actualidad como Municipio Turístico Sostenible, dotando a los Ayuntamientos Turísticos Españoles de un modelo de gestión medioambiental para la conservación del medio ambiente, elemento clave de competitividad.<sup>2513</sup> La Secretaría General de Turismo y la FEMP extendieron el Proyecto a nuevos municipios, siendo más de 200 los municipios turísticos españoles registrados en el sistema comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría (EMAS).<sup>2514</sup> Los municipios seleccionados para participar en el proyecto reciben asistencia técnica por parte de una consultora que apoya al personal del Ayuntamiento, tanto en la definición del sistema de gestión ambiental, como en la preparación de la documentación para el cumplimiento de los requisitos del reglamento europeo EMAS y en el proceso de implantación del sistema en la estructura organizativa del Ayuntamiento.<sup>2515</sup>

Como indica BLANQUER CRIADO<sup>2516</sup> se propone asegurar una oferta de calidad turística respetuosa con el medio ambiente, con el fin de asegurar a los destinos un desarrollo sostenible compatibilizando el aumento de competitividad con la conservación y mejora medioambiental del destino turístico. Este sistema se basa en cuatro principios: gestión medioambiental,

---

hostelería/restauración en el municipio. Además los indicadores anteriores referidos al municipio, pueden ser referidos al ámbito superior (la comarca o la provincia).

<sup>2513</sup> PRATS PALAZUELO, F.: “La sostenibilidad de un municipio turístico del litoral mediterráneo”. A *distancia*, núm. 1, 2003, pp. 52-59.

<sup>2514</sup> En una primera fase (1997-1998) se elaboró una “Guía para la Implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental en Municipios Turísticos”, como herramienta de gestión medioambiental para las corporaciones locales, participando 6 municipios: Chiclana (Andalucía), Ciutadella de Menorca (Islas Baleares), Adeje (Canarias), Salamanca (Castilla y León), Almagro (Castilla -La Mancha) y Jaca (Aragón). Durante el año 2000 el “Sistema de Gestión Medioambiental” de los citados municipios de la primera fase se amplió a diez más: Alcalá de Henares (Madrid), Cáceres (Extremadura), Estella (Navarra), Ezcaray (La Rioja), Lorca (Murcia), Luarca (Asturias), Mondoñedo (Lugo), Potes (Cantabria), Roses (Cataluña) y Torre Vieja (Alicante). Los Ayuntamientos Piloto se plantean programas de actuación a corto y medio plazo a fin de minimizar impactos, directos e indirectos, así como del establecimiento de modos de trabajo y gestión que permitan controlarlos.

<sup>2515</sup> Para participar en el proyecto los municipios turísticos interesados deben solicitar a la FEMP la asistencia técnica rellenando un formulario de solicitud. Si el municipio es seleccionado una de las ocho consultoras, que realizan la asistencia técnica a los municipios, se pondrá en contacto con el ayuntamiento para empezar a trabajar en el diagnóstico y la definición del sistema.

<sup>2516</sup> BLANQUER CRIADO, D. V.: “La calidad ambiental de los destinos turísticos urbanos”, *Turismo cultural y urbano / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2004, pp. 527-580.

auditorias medioambientales, validación del sistema por verificadores independientes e información a todos los agentes turísticos.

Como refiere MATAS GONZALEZ<sup>2517</sup>, la entidad local deberá nombrar un responsable técnico del proyecto y realizar un Diagnóstico Medioambiental de la organización municipal. Y sobre los resultados obtenidos, elaborará una Política, Objetivos y Programa de Gestión Medioambiental que asegure el cumplimiento de los requisitos legales con un compromiso de mejora continúa de su actuación medioambiental, e información a las partes interesadas de este comportamiento medioambiental.

La asunción de estos compromisos y la implantación de un SGMA comportan al Ayuntamiento ventajas como el reconocimiento de los países miembros de la Unión Europea de la Calidad Medioambiental del municipio, con la posibilidad de usar un logotipo. También tiene la posibilidad de obtener la “Declaración de Participación” en el Sistema Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría y entonces podrá aparecer en los listados de organizaciones adscritas al sistema, publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).

Todo ello lleva al aumento de la competitividad turística del municipio, comenzando un proceso planificado de mejora continua del comportamiento medioambiental del Ayuntamiento y, por tanto, mejorando la situación medioambiental municipal y la imagen del Municipio.

#### **IV.3.1. SERVICIOS PUBLICOS MÍNIMOS QUE DEBEN PRESTAR LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS. EL CASO DEL MUNICIPIO TURISTICO CATALAN.**

---

<sup>2517</sup> MATAS GONZALEZ, V.: “Proyecto Municipio Turístico sostenible”, *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible* / coord. por Luis VALDÉS PELÁEZ 2003. Pp.171-177.



El municipio turístico conlleva una serie de cargas, necesarias para atender correctamente a la población turística. Según MORELL OCAÑA<sup>2518</sup> en la declaración de un municipio como municipio turístico se deben tener en cuenta también las actuaciones municipales destinadas a garantizar la prestación de los servicios municipales, tales como el alcantarillado, las aguas residuales, la recogida de residuos, la salubridad pública, la seguridad pública, protección civil, ordenación urbanística, y la información turística.

La legislación autonómica en materia de turismo, contempla la ampliación de los servicios municipales de prestancia obligatoria, lo que afecta específicamente a las Corporaciones Locales, superando el nivel de prestación de servicios en función de la población que se establece en el artículo 26 de la Ley de Bases del Régimen Local.<sup>2519</sup>

No obstante, existen Municipios que no pueden realizar por si mismos ciertas prestaciones de servicios municipales, por lo que han de recurrir a la colaboración y cooperación de otras Administraciones Públicas. Habitualmente se han recurrido a fórmulas como las agrupaciones de municipios o Mancomunidades, También ha sido habitual el desarrollo de las actividades turísticas mediante Patronatos Municipales y Provinciales de Turismo, así como los Consorcios, como vía para estimular y potenciar las posibilidades de desarrollo turístico de una determinada zona geográfica.

En los municipios turísticos, precisamente una de las consecuencias de la declaración de un municipio turístico se concreta en la obligación de prestar determinados servicios públicos o de facilitar los mismos con un cierto nivel de calidad, siendo un elemento a considerar en dicha declaración de municipio turístico.

---

<sup>2518</sup> MORELL OCAÑA, L.: “Realidad y problemas de los municipios turísticos”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, Congreso de Turismo Universidad y Empresa (3. 2000. Benicasim), 2000, pp. 15–38.

<sup>2519</sup> BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, *Documentación administrativa*, núm. 259, 2001, pp 213–250.

Algunas legislaciones autonómicas de ordenación de los recursos turísticos ofrecen una relación completa de los servicios que deben realizar los municipios que hayan obtenido la calificación de municipios turísticos. Así ocurre en el caso del art. 19 de la Ley 13/2002, de 21 junio, de Ordenación del Turismo de Cataluña, dónde se recogen, de forma detallada, los servicios mínimos que los municipios turísticos deben cumplir, sin perjuicio de los establecidos con carácter general y los que corresponden a otras administraciones públicas. Son los siguientes servicios mínimos : a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas; b) La protección civil y la seguridad ciudadana; c) La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal; d) La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento; e) La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento; f) La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público; g) Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial; h) Los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística; i) Igualmente, pueden establecer, de conformidad con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística. De forma similar, también se recoge un listado de servicios mínimos del municipio turístico en el art. 28 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia.<sup>2520</sup>

---

<sup>2520</sup> en el art. 28 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia: “Sin perjuicio de los servicios mínimos que se establezcan con carácter general y de las competencias que le correspondan a otras administraciones públicas, los ayuntamientos turísticos deben prestar los siguientes servicios: a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas playas y costas; b) La protección civil y la seguridad ciudadana; c) La promoción y protección de los recursos turísticos del término municipal; d) La señalización turística y la de información general; e) La atención y la orientación a las usuarias y usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Galicia; f) La puesta a disposición de las usuarias y usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, de utilización momentánea, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público; g) Las funciones ambientales que les correspondan de acuerdo con la normativa sectorial; h) El desarrollo de las políticas activas en infraestructuras y urbanismo para favorecer entornos agradables y turísticamente atractivos, especialmente en los núcleos históricos, conservando los tipos arquitectónicos gallegos”.

Los servicios mínimos a los que se refiere el citado artículo 19 tienen la consideración de prioritarios a efectos del Plan director de inversiones locales, de acuerdo con las bases de selección. Además, como regula el art. 20 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, de acuerdo con la legislación de haciendas locales, los municipios turísticos pueden establecer tributos o recargos específicos.<sup>2521</sup> Así ocurre también algunas Comunidades Autónomas como Canarias y Galicia, la declaración conlleva la posibilidad de establecer tributos o recargos específicos que graven la estancia.

La posibilidad de establecer tributos se contempla en la actualidad en la Comunidad Autónoma Catalana, si bien hay otras experiencias que no han resultado con éxito, como ocurrió por ejemplo con la ecotasa balear, resultando ineficaz el Impuesto balear sobre estancias turísticas. La denominada ecotasa turística en teoría suponía un avance en el turismo sostenible, pero no se logró mentalizar a los turistas ni a las empresas del sector.

Según establece el artículo 19.2 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, los municipios turísticos deben prestar, aparte de los que se enumeran en el apartado 1, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. También pueden prestar otros servicios complementarios, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, de forma temporal, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística.

Es más, en el art. 20.5 de esta Ley catalana 13/2002 se establece que los municipios turísticos y los sujetos turísticos que prestan en ellos sus servicios han de ser objeto de atención preferente en los siguientes ámbitos: a) La elaboración de los planes y programas turísticos de las administraciones turísticas supramunicipales. b) Las líneas y medidas de fomento económico establecidas por la Administración de la Generalidad, las diputaciones provinciales o los consejos comarcales. c) La declaración de áreas o ámbitos de interés turístico en los que queden incluidos. d) La declaración de recursos turísticos esenciales, salvo que se produzca automáticamente en virtud de la pertenencia del recurso a una de las categorías establecidas en

---

<sup>2521</sup> RUIZ GARCIA, E.: “Estrategias de financiación de los municipios turísticos y competitividad: el caso de los municipios catalanes”. Recensión. *Papers de turisme*, núm. 51, 2012, pp. 148-149.

el artículo 5.2. e) Las actividades de la Administración de la Generalidad dirigidas a la promoción interior y exterior del turismo y al fomento de la imagen de Cataluña como oferta comarcal turística global. f) Las políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que incidan notoriamente en el turismo y sean impulsadas por los distintos departamentos de la Administración de la Generalidad.

También en otras Comunidades Autónomas contemplan, para este caso previsible de un incremento de la población turística con respecto de la población residente, medidas ante el aumento de la demanda de servicios públicos. De esta forma se recoge en el art. 28 de la actual Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia, sin perjuicio de los servicios mínimos que se establezcan con carácter general y de las competencias que le correspondan a otras administraciones públicas.<sup>2522</sup>

Los municipios turísticos deben prestar, además de esos servicios indicados, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con el promedio ponderado anual de población turística.<sup>2523</sup> Así, en el artículo 20.4 de la ley catalana se regula la posibilidad de que los municipios turísticos puedan establecer convenios con la administración de la Generalidad, las diputaciones y los consejos comarcales para determinar las formas de cooperación y de coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos. También en el Decreto andaluz 158/2002 de regulación de la Declaración del municipio turístico se recogen expresamente los servicios públicos que se prestarán fruto de la celebración

---

<sup>2522</sup> Se deben prestar los siguientes servicios en los municipios turísticos gallegos: a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas playas y costas; b) La protección civil y la seguridad ciudadana; c) La promoción y protección de los recursos turísticos del término municipal; d) La señalización turística y la de información general; e) La atención y la orientación a las usuarias y usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Galicia; f) La puesta a disposición de las usuarias y usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, de utilización momentánea, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público; g) Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial; h) El desarrollo de las políticas activas en infraestructuras y urbanismo para favorecer entornos agradables y turísticamente atractivos, especialmente en los núcleos históricos, conservando los tipos arquitectónicos gallegos”.

<sup>2523</sup> También pueden establecer, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios que puedan prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística.

de convenios. En el art. 15 de este mismo Decreto se establecen las acciones a realizar por el municipio y que los convenios deberán incluir, en su caso.<sup>2524</sup>

En la Ley 7/1995, 6 abril, de Ordenación del Turismo de Canarias se regularon por vez primera los servicios mínimos obligatorios en los municipios turísticos, para los que la ley sienta las bases de su régimen jurídico peculiar, previsto en el artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local y en la disposición Adicional Cuarta de la Ley Territorial 14/1990, de 26 de julio, de régimen Jurídico de las administraciones Públicas de Canarias. La Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/95 de ordenación del turismo de Canarias<sup>2525</sup>, alude también a servicios que deben ser prestados en zonas o núcleos turísticos, cuyos conceptos no se identifican con el municipio turístico, pudiendo existir aquellos en municipios que no tengan este carácter. Además el núcleo representa un ámbito geográfico menor que el municipio: un enclave concreto dentro de éste; y la zona, un área más extensa que el municipio, empleando la ley este último concepto allí donde parece oportuno que los servicios se comarcalicen o mancomunen.

---

<sup>2524</sup> 2.1. Servicios para turistas y visitantes: a) Centro de recepción. b) Oficina de información. c) Páginas web. d) Mejorar el acceso para personas con discapacidad. 2.2. Señalización turística. Establecimiento de un sistema de actualización, conservación y reposición autorizado conforme a la legislación correspondiente: a) Establecimientos turísticos. b) Patrimonio monumental y cultural. c) Espacios Naturales. 2.3. Accesibilidad a los recursos turísticos: a) Horarios. b) Tarifas. 2.4. Promoción adaptada a lo establecido en el art. 19 de la Ley del Turismo. 2.5. Creación de productos turísticos: Plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística. 2.6. Protección del medio urbano y natural: Ordenanzas municipales dirigidas a la protección del paisaje, eliminación de ruidos, medidas contra acampadas ilegales, establecimiento de zonas para la ubicación de autocaravanas. 2.7. Playas: a) Homogeneización del equipamiento, mantenimiento, conservación y reposición. b) Fomento de actividades lúdicas. 2.8. Formación: Acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para quienes trabajen y gestionen el sector turístico.

<sup>2525</sup> La Disposición Adicional Segunda se refiere al Estatuto de los municipios turísticos, sobre las siguientes bases: a) En ellos el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa, b) Se reconocerán las medidas fiscales y de financiación que permitan la prestación de servicios con la calidad suficiente. c) Se prestara especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano. d) Los núcleos turísticos separados del casco urbano, tendrán una organización complementaria donde se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana. Los barrios identificados turísticamente tendrán, asimismo, su organización complementaria mediante la creación de los órganos previstos en la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias para la gestión desconcentrada y la participación ciudadana, debiendo, en todo caso, crearse un consejo de barrio, sino existiese, y un consejo del sector turístico. En todo caso se establecerá la participación en dicho consejo de las organizaciones empresariales y sociales más representativas del sector.

Por otro lado, en Canarias, se regula de forma extensa, en el Capítulo II “Los Servicios públicos turísticos municipales” estableciendo en los artículos 65 a 67 de la 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, como obligatorios el Servicio de vigilancia ambiental, el Servicio de vigilancia en las playas y la creación de Centros de formación. Como refiere BERMEJO VERA<sup>2526</sup>, la normativa canaria se centra en la protección medioambiental, de forma que el art. 65 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Turismo, dispone que los municipios deben prestar en los núcleos turísticos, el servicio de vigilancia ambiental<sup>2527</sup>. En otras leyes se encuentra una referencia a la necesidad de salvaguarda del medio ambiente, como ocurre en el art. 26 de la ley 3/1998 de ordenación del turismo de Valencia<sup>2528</sup> o en el art. 13 c) Decreto andaluz 158/2002, de 28 mayo, de regulación de la declaración de municipio turístico<sup>2529</sup>.

#### **IV.3.2. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS COMO NUEVO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LA LOCAL, EL CASO VALENCIANO.**

---

<sup>2526</sup> BERMEJO VERA, José. “Régimen jurídico de los municipios turísticos.” *Documentación administrativa*, núm. 259, 2001, *Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo*, pp. 213–250.

<sup>2527</sup> Se exige que el servicio de vigilancia ambiental incluya: a) La aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad del medio ambiente; b) El reforzamiento del servicio de limpieza y de salubridad, particularmente en las zonas de uso público como paseos, calles, plazas y playas; c) El control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturnas; d) El control de olores, con atención prioritaria a las industrias y actividades que los produzcan; e) La colaboración en el reforzamiento de la seguridad ciudadana.

<sup>2528</sup> Así, en el art. 26 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, se establece que la actividad turística de los municipios turísticos deberá atender “a) A la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos de la Comunidad Valenciana; b) A la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona; c) A la preservación de los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo”. Estas prestaciones se realizarán a través de instrumentos adicionales de los que se dotarán estos municipios, tales como los ingresos obtenidos de la participación en los tributos estatales o autonómicos o como la celebración de convenios interadministrativos.

<sup>2529</sup> En el art. 13 Decreto 158/2002, de 28 mayo, de regulación de la declaración de municipio turístico andaluz a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos; b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona; c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía; d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal; e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos; f) Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida.

Algunas leyes autonómicas de Turismo incorporan un tratamiento especial de los municipios turísticos, si bien este reconocimiento y los hechos objetivos que concurren en la financiación de los municipios turísticos no ocultan su privilegiada renta per cápita y la existencia de importantes fuentes de ingresos ligadas al desarrollo inmobiliario y comercial.<sup>2530</sup>

La variedad de los municipios turísticos introduce diferencias en la estructura de ingresos y gastos, y en las necesidades y los requerimientos de la planificación y gestión pública.<sup>2531</sup> Los Principios de sostenibilidad o preservación de los bienes culturales no se han incorporado claramente en el ámbito del municipio turístico, exceptuando al caso de la Comunidad Valenciana<sup>2532</sup>. No obstante, si que es cierto que, en consonancia con el Principio de sostenibilidad, los Municipios turísticos utilizan instrumentos tales como las Agendas 21 Locales<sup>2533</sup>, Guía del Proyecto Municipio Verde, los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística<sup>2534</sup> y Programas de Rehabilitación.<sup>2535</sup>

En el Preámbulo de la Ley valenciana se contempla la necesidad de la creación de un régimen especial para los municipios turísticos, justificándose en el reconocimiento del componente

---

<sup>2530</sup> RAYA MELLADO, P.: “Estructura presupuestaria de los municipios turísticos en Andalucía”, *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía / coord. por Adolfo Juan Auriolos Martín,*, Jornadas de Derecho Turístico (4. 2001. Málaga), 2005, pp. 461–478.

<sup>2531</sup> DONAIRE BENITO, J. A.: “Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes”, *Papers de Turisme*, núm. 29, 2001, pp. 50-65.

<sup>2532</sup> Toda actividad turística desarrollada en los municipios que obtengan la calificación de turísticos atenderá: a) A la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos de la Comunidad Valenciana; b) A la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona; c) A la preservación de los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo.

<sup>2533</sup> [http://www.diariovasco.com/prensa/20061219/bidasoa/concepto-agenda\\_20061219.html](http://www.diariovasco.com/prensa/20061219/bidasoa/concepto-agenda_20061219.html)

<sup>2534</sup> ROMÁN MÁRQUEZ, A.: “Planes de Dinamización y Excelencia Turística versus Municipios Turísticos: problemática, similitudes y diferencias esenciales”, *Papers de turisme*, núm. 49, 2011, pp. 25-44. En este sentido, la declaración de Municipio turístico debe llevar aparejada la de zona de gran afluencia turística. La conexión entre la actividad turística y los horarios comerciales, plantea que estos se adapten a las necesidades de los turistas, y así poder beneficiarse de su consumo. CALONGE VELÁZQUEZ, A.; VILLAREJO GALENDE, H.: “Municipios turísticos y horarios comerciales”, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 331–358.

<sup>2535</sup> PÉREZ GUERRA, R.: “Dictamen sobre: “El régimen jurídico-administrativo de la rehabilitación y puesta en valor de los ”refugios“ de Almería construidos durante la guerra civil”, *Revista Andaluza de administración pública*, núm. 64, 2006, pp. 383-404.

municipal del producto turístico y su trascendencia en la oferta turística, debiendo, por ello, las corporaciones locales asumir los costes necesarios para atender a una población flotante.<sup>2536</sup>

Este problema lo afronta la Ley valenciana con el establecimiento de tres supuestos o vías de acceso a la condición de municipio turístico: destino turístico<sup>2537</sup>, vacacional<sup>2538</sup> y de atracción turística.

Mediante el Decreto 72/2000, se desarrolló reglamentariamente la Ley valenciana, declarando 68 municipios turísticos, que pueden suscribir con la Agencia Valenciana de Turismo tres tipos de convenio: compensación financiera con el objetivo de cubrir parcialmente el esfuerzo adicional de los municipios turísticos; adaptación de los municipios turísticos, mejora de espacios y servicios turísticos; y competitividad y comunicación, fundamentalmente, colaboración en acciones de promoción y comercialización .

Además, el régimen especial de los municipios turísticos contempla la realización de un informe preceptivo por parte de la Agencia Valenciana del Turismo en la tramitación de los planes urbanísticos municipales, en el caso de los supuestos de destino turístico<sup>2539</sup> y de destino vacacional.<sup>2540</sup> Con todo, este informe no tiene carácter vinculante. El informe preceptivo de la

---

<sup>2536</sup> Desde los primeros Ayuntamientos democráticos se ha reivindicado esta situación, percibida como un agravio comparativo para los municipios turísticos. Sin embargo, no se puede obtener una compensación directa calculándose la participación municipal en los Tributos del Estado sólo respecto a la población empadronada.

<sup>2537</sup> BARRADO TIMÓN, D. A.: “El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial.” *Estudios turísticos*, 2004, núm. 160, pp. 45-68. Destino de atracción turística. Aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos

<sup>2538</sup> La existencia de municipios vacacionales en las comarcas de interior está relacionada con el fenómeno de la segunda residencia tanto de antiguos emigrantes que retornan periódicamente, como de población urbana sin vinculación con las poblaciones de interior.

<sup>2539</sup> Destino turístico “Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia “.

<sup>2540</sup> Destino vacacional. “Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de



Agencia Valenciana del Turismo para el planeamiento urbanístico municipal, a pesar de no ser vinculante, supone un interesante acercamiento entre la política turística autonómica y la política urbanística local, tradicionalmente distanciadas. El convenio de compensación financiera implica una fiscalización autonómica del gasto turístico municipal para cuantificar el montante de la compensación a cada municipio.<sup>2541</sup>

Los Convenios de Adaptación regulados por el Decreto 71/2000 del Gobierno Valenciano se incardinan en el Plan Marco para la adaptación de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana o Pla Millor, o de superior cuantía o Pla Imatge. Entre las actuaciones cofinanciables cabe reseñar aquellas relativas a los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana que prevea la Agencia Valenciana del Turismo.

#### **IV.3.3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA**

Generalmente, las Comunidades Autónomas establecen mecanismos de participación directa de las entidades locales para la formulación de los instrumentos de planificación territorial, de tal forma se garantiza la participación de las entidades locales en los asuntos que afectan al núcleo de sus intereses.

No obstante, como señala BOUAZZA ARÑO<sup>2542</sup>, la normativa autonómica de ordenación del turismo no contempla de forma expresa tal participación municipal en los instrumentos de planificación y ordenación de la política turística. Y eso, pese a que el ordenamiento jurídico español se basa en el derecho a la autonomía local y el derecho a la participación de las

---

sus viviendas de primera residencia ; en dicho cómputo, el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta .”

<sup>2541</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> del P.; SUAY RINCÓN, J.: “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos.” *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Tirant lo Blanch, 1999. pp. 61-86.

<sup>2542</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: “Regímenes locales especiales en materia de turismo”. *Anuario aragonés del gobierno local*, 2012, núm. 4, pp. 257-292.

entidades locales en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, según establece el art. 137 y 140 Const.

Como observa PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>2543</sup>, al ser de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la responsabilidad de la definición de la política turística a desarrollar en su territorio, en algunos casos se limita a una mera audiencia de las entidades locales afectadas, sin más previsiones. Así sucedía en la derogada Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo de Galicia, que si bien inicialmente en su artículo 9, al regular los principios que deben inspirar la actuación interadministrativa establecía los Convenios y Conferencias para dar cumplimiento a los mismos, posteriormente al regular expresamente los instrumentos de planificación y ordenación omitía cualquier referencia a aquéllos.<sup>2544</sup> Lo que ya no ocurre en la actual Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia.

En el caso de la Comunidad Valenciana, en el artículo 38 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana se atribuye la aprobación del Plan de Espacios Turísticos a la Agencia Valenciana de Turismo. Así, en el apartado referido al Municipio turístico, exigiendo informe preceptivo, no vinculante de la Agencia Valenciana de Turismo para la tramitación de los Planes urbanísticos municipales.<sup>2545</sup> Dicho Plan tiene como contenido la

---

<sup>2543</sup> PÉREZ FERNANDEZ, J. M.: “Directiva de servicios y turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de los servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm.24, 2013, pp.257-318.

<sup>2544</sup> El artículo 11 de la Ley, al establecer el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Gallego de Promoción del Turismo, no hace referencia a conferencia alguna y se limita a conceder audiencia a las diputaciones provinciales y entidades representativas de los municipios. En idéntica línea el artículo 13 al regular el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación Turística, que entre otras prescripciones va a definir como preferentes las comarcas, municipios, localidades y áreas territoriales que constituyendo enclaves turísticos importantes carezcan de infraestructuras, únicamente prevé una mera audiencia a las entidades locales con carácter previo a su aprobación definitiva por el Consejo de la Xunta.

<sup>2545</sup> De acuerdo con la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunitat Valenciana, las Directrices Generales del Plan de Espacios Turísticos tienen como objetivo contribuir a la planificación y ordenación de la oferta turística valenciana en su conjunto. El enfoque territorial del Plan de Espacios Turísticos atiende a las interrelaciones del turismo con factores ambientales, económicos y socioculturales, y a la distribución de la actividad turística en el territorio de la Comunitat Valenciana, al analizar su papel en los espacios más dinámicos del litoral y su contribución al reequilibrio territorial mediante el desarrollo en las comarcas de interior. Por tanto, las Directrices Generales, de carácter orientativo para las Administraciones Públicas, comprenden medidas que afectan a diferentes ámbitos competenciales, además de las propiamente turísticas. El carácter transversal del turismo requiere la coordinación de las actuaciones administrativas en la elaboración del Plan que se ha concretado en la

delimitación de los espacios turísticos, las directrices generales y las directrices parciales para cada una de las zonas o espacios delimitados, prescripciones todas ellas que afectarán al interés de las entidades locales.<sup>2546</sup>

Igualmente, en la derogada Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, al establecer los principios rectores del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de turismo, se incluía entre ellos la consideración del municipio como protagonista de la acción pública en materia de turismo.<sup>2547</sup>

Sin embargo, tal mención a los municipios no se volvía a encontrar en la regulación de los distintos instrumentos de planificación y ordenación. En la actual Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia, en el artículo 5.5, al enumerar las Competencias regionales, establece taxativamente “el fomento y la planificación de actuaciones turísticas de ámbito regional.” Y en el artículo 6.3 de dicha ley murciana, con relación a las Competencias locales, afirma que corresponde a los ayuntamientos de la Región de Murcia, en el marco de la legislación básica de régimen local y de conformidad con lo previsto en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo, “La planificación, promoción, información y estadística turística local, en coordinación con otras Administraciones públicas.”<sup>2548</sup>

En el caso de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid se omite cualquier referencia a las entidades locales, y ni se mencionan estas en los

---

Comisión Técnica de Seguimiento (integrada por las Consellerías de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda; Infraestructuras y Transportes; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura, y Deporte; Industria, Comercio e Innovación; además de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias) y, para la ejecución del Plan, en la creación de la Comisión Interdepartamental de Turismo de la Generalitat Valenciana.

<sup>2546</sup> Sin embargo, se obvia cualquier intervención preceptiva de las entidades locales en su elaboración, previéndose únicamente una audiencia de los Ayuntamientos afectados en los supuestos de declaración de áreas especiales.

<sup>2547</sup> Así ocurría en el artículo 5 de la derogada Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, donde se definía el Plan Regional de Infraestructuras Turísticas, mediante una remisión genérica a la potestad reglamentaria para que regule el procedimiento de elaboración del mismo, por lo que implicaba las entidades locales no tenían garantía de participación en su elaboración.

<sup>2548</sup> En el actual artículo 14.3. de la ley murciana, Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la región de Murcia, con relación a la Planificación regula que “Los planes que puedan elaborar las entidades locales para su desarrollo turístico respetarán los principios y criterios establecidos en la planificación turística regional.”

artículos 38 y 39 reguladores de los procedimientos de elaboración, ni en la aprobación del Plan Regional Integral de Turismo ni en la aprobación de los Planes Parciales. Al igual que en la ley valenciana, la participación de las entidades locales se prevé únicamente con motivo de la declaración de área especial en el artículo 40, que puede consistir en área de preferente uso turístico o en área saturada, pronunciamientos de clara incidencia en las entidades locales.

La parca regulación que realiza la Ley 5/1999 de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria, mediante los denominados *Planes Integrales de Aprovechamiento Turístico* no establece un procedimiento básico de elaboración de los mismos, omitiendo referencia alguna a las entidades locales, lo que únicamente se produce mediante la audiencia de los interesados con motivo de la declaración de zona de interés turístico.<sup>2549</sup>

La derogada Ley 2/1999 de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares regulaba en su artículo 5 los instrumentos de ordenación general de la oferta turística, que se articulaban a través de los Planes de Ordenación de la Oferta Turística y de los Planes Territoriales Parciales, sin intervención directa de las entidades locales de las islas. Sin embargo, como se ha señalado, en Baleares desde la década de los años 90 existe una descentralización administrativa, otorgando a los Consejos Insulares las competencias para la ordenación de la oferta turística debiendo ajustarse a las directrices generales dictadas por la Comunidad, es decir, cada una de las Islas Baleares tiene amplias competencias para la elaboración y aprobación de sus Planes Territoriales Insulares (PTI) y sus Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT), tal y como se recoge en la nueva la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Islas Baleares.

Términos similares los que emplea también el legislador de la Ley 7/1995, 6 abril, de ordenación del turismo de Canarias, prevé también la existencia de las Conferencias Sectoriales, integradas por el titular de la consejería competente y los representantes de los cabildos insulares y de los municipios más representativos por su desarrollo turístico que, de conformidad con el artículo 10, es el foro en el que ha de concertarse el contenido del Plan Sectorial de Interés General en materia turística.

---

<sup>2549</sup> VILLANUEVA CUEVAS, A.: “La limitada posibilidad de intervención de los entes locales en materia de turismo”. *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, 2011, núm. 22, pp. 1-27.

La Ley 13/2002, de 21 de junio de turismo de Cataluña, en su artículo 15 se prevé especialmente para las entidades locales una específica consulta institucional, como trámite previo e imprescindible para la aprobación del Plan de Turismo de Cataluña, si bien su concreta articulación queda diferida a un posterior desarrollo reglamentario.

La derogada Ley 10/1997, de 19 de octubre, de turismo de Castilla y León, en su artículo 4, al regular las relaciones interadministrativas en materia turística, configuraba los Convenios y Conferencias Sectoriales como instrumentos para dar efectividad a los principios de cooperación, colaboración e información mutua. Se hacía una expresa previsión de participación de las entidades locales en la elaboración del Plan de Turismo de Castilla y León, si bien no se llegó a establecer una intervención específica de las Conferencias Sectoriales en el procedimiento para la elaboración de los instrumentos de planificación turística.<sup>2550</sup>

La derogada Ley 6/2003, de 27 de febrero, de turismo de Aragón no preveía una especial participación de las entidades locales en el procedimiento de aprobación de las Directrices Parciales Sectoriales de Ordenación de los Recursos turísticos. No obstante, existe la posibilidad de su audiencia junto con cuantas entidades y organismos se estimen necesarios. En el artículo 11 se contemplaba la posibilidad de Conferencias sectoriales, con un especial protagonismo en la elaboración del Proyecto de Directrices. Resulta reseñable que precisamente, las comarcas en la Comunidad Autónoma de Aragón son la entidad local sobre la que se centra la actividad turística local, mediante el Consejo de Coordinación Comarcal creado en el Decreto 345/2002, de 5 de noviembre. Por tanto, se mantiene en la misma línea, el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón

---

<sup>2550</sup> En la actual Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León no se hace referencia alguna.

## CONCLUSIONES

1. Al llegar al término de esta tesis doctoral, se ha de concluir que a partir de la conversión del turismo en fenómeno de masas, se producen impactos directos e indirectos sobre el medio ambiente y el territorio, constatando la necesidad de medidas cautelares de protección ambiental y planificación territorial, con relación a la ordenación de los recursos turísticos.

Cómo se ha expuesto a lo largo de este trabajo, paulatinamente se ha incrementado la sensibilidad medioambiental en las legislaciones autonómicas de ordenación del turismo, asumiendo las premisas adoptadas desde instancias internacionales como la ONU, en su Informe *Brundtland* de 1987 y desde la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio de Janeiro en 1992, así como la OMT y la Unión Europea. Por ello, se adopta un nuevo enfoque en la ordenación del territorio preexistente, heredera de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, considerando nuevos parámetros en el desarrollo de la ordenación de los recursos turísticos.

2. El objeto de esta tesis ha sido constatar la evolución jurídica de la implicación ambiental y territorial en la ordenación de los recursos turísticos, verificando cómo mediante un desarrollo territorial equilibrado y ambientalmente sostenible se mejora la oferta de recursos turísticos. Es decir, en un mercado competitivo como el actual, y ante las nuevas exigencias del turista o usuario de recursos turísticos, se logra ofertar recursos turísticos de calidad mediante los instrumentos de planificación territorial y un desarrollo turístico sostenible.

3. En una primera aproximación a la regulación jurídica de los recursos turísticos, y dentro del marco conceptual, se realiza una breve conceptualización jurídica de los recursos turísticos. (CAPITULO PRIMERO). Precisamente, mediante la utilización de los Recursos Turísticos en el ocio y tiempo libre se ha producido una transformación de la sociedad hacia el Estado del Bienestar. Ello se debe a logros políticos y sociales posteriores a la II Guerra Mundial,

partiendo de los tradicionales recursos turísticos territoriales que conforman el denominado *Turismo de sol y playa*.

Desde los comienzos del boom turístico en los años sesenta del siglo pasado, debido a su capacidad de motor económico, la actividad turística en España ha sido y es una actividad fuertemente intervenida y regulada por el Estado y las Administraciones públicas. Curiosamente sobre este sector de actividad económica ha existido y sigue existiendo una política intervencionista, como actuación positiva de los poderes públicos, aunque su intervención se ha ido modulando en virtud de una mayor o menor aplicación del principio general de libertad de empresa. De esta forma, se revalorizan recursos turísticos ya existentes, como son el recurso turístico de la naturaleza, mediante tipologías de turismo denominadas *Turismo de invierno*, realizadas en zonas de montaña mediante la práctica de deportes como el esquí o el snowboard. Y en la actualidad, en las Comunidades Autónomas españolas, se potencian los recursos turísticos territoriales situados en la naturaleza mediante nuevas tipologías turísticas como el Turismo Rural y el denominado Ecoturismo, o el turismo en espacios naturales, así como el turismo activo con la práctica de deportes como el trekking o la escalada, o el descendimiento de ríos rápidos en canoa.

Por otro lado, pervive el Turismo Cultural, un turismo urbano que considera los enclaves del Patrimonio Histórico-Artístico como recursos turísticos, así como otros recursos turísticos, como los religiosos y museísticos. Además surgen nuevos segmentos turísticos como el Turismo de segunda residencia, en ocasiones incluso vinculado a actividades deportivas, como las náuticas, o situado cerca de los campos de Golf. Y finalmente, se cuenta con recursos turísticos nuevamente emergentes, como el turismo termal y de salud, además, de otros recursos turísticos recreativos, como los Parques Temáticos.

4. El evidente carácter multidisciplinar e interdisciplinar de la ordenación de los recursos turísticos, posibilita que los recursos turísticos puedan recibir un enfoque sociológico, así como objeto de un análisis económico y geográfico. Respecto al tratamiento jurídico de los recursos turísticos, gracias a la actividad de las Administraciones, existen numerosas normas de derecho público administrativo en materia de turismo. La normativa turística tradicionalmente en España ha sido prolija, siéndolo también en la actualidad, motivada tanto por razones de

protección del turista, como por el fomento del desarrollo económico e industrial y su relevante interés general.

5. Las relaciones e influencias recíprocas del Derecho Público y del Derecho Privado en el Derecho Turístico son indiscutibles y armonizan los criterios de actuación de la Administración Pública en la ordenación de los recursos turísticos. Se han de tener en cuenta todos los agentes turísticos que componen la oferta turística (el empresario turístico, la empresa turística y las actividades turísticas) en el ejercicio de su actividad turística empresarial. Y por parte de la Administración, se deben tener presentes factores como la libertad de decisión empresarial y de planificación, así como la libertad de precios, tendencia confirmada desde la Unión Europea por la Directiva Bolkestein. La intervención administrativa en la materia turística tiene ahora como ámbito de actuación con relación a las empresas turísticas, principalmente la política de fomento y el régimen sancionador.

6. Con relación a los aspectos jurídico-administrativos de la ordenación de los recursos turísticos, se enumeran los Principios que modulan el desarrollo de los recursos turísticos. El Principio de Legalidad ya imperaba en el derecho administrativo turístico de la autocracia franquista, recibido el aliento doctrinal hacia el principio de vinculación positiva, planteándose la cuestión de la reserva de ley versus reserva reglamentaria especialmente respecto a la materia turística sancionadora. El fundamento legal de la intervención de los poderes públicos en la actividad turística española se encuentra actualmente en el tratamiento de la materia "ordenación y fomento del turismo" que realiza la Constitución de 1978. La afirmación del Principio de legalidad administrativa en la Constitución española de 1978 comporta necesariamente un análisis de la distribución competencial de la materia turística y los títulos estatales con incidencia en la materia. Una de las características de la Constitución Española de 1978 es que organiza territorialmente el Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas (artículos 137 y 140), entidades que gozan de plena autonomía en la gestión de sus propios intereses. El artículo 148 realiza la atribución competencial a las Comunidades Autónomas de materia como la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (3ª) y Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (18ª). Fue mediante el traspaso de funciones y servicios en relación con la materia turismo como se logra la creación de una Administración Autónoma en la materia, si bien coexisten competencias conexas en materia agrícola y el fomento de actividades turísticas en el medio rural. En este sentido, se debe prestar



atención especial a la cuestión de los Territorios Históricos en el País Vasco y su relación con la autonomía municipal.

7. El Principio de Legalidad, no solo obliga a la existencia de una norma legal en la regulación del sistema sancionador, necesario en la ordenación de los recursos turísticos, sino que este Principio se encuentra presente en la regulación de los recursos turísticos en la totalidad de las leyes autonómicas, las cuales realizan una conceptualización de la actividad turística y de los recursos turísticos. En la normativa turística autonómica se contempla cómo la empresa turística es el elemento subjetivo de la actividad turística. Algunas Comunidades Autónomas regulan la actividad turística partiendo de la clasificación convencional y tradicional de la actividad turística en empresas turísticas de alojamiento hotelero y extra-hotelero. Y por otro lado, como se comprueba en capítulos siguientes, el recurso turístico se ha caracterizado por parte de la legislación autonómica como el elemento objetivo de la actividad turística, centrándose en la ordenación de los recursos turísticos con relación a la planificación territorial y la sostenibilidad. El concepto de ordenación de los recursos turísticos es más moderno, si bien se emplea en ocasiones de forma similar al de actividad turística, se aproxima más al concepto de producto turístico. A esta moderna concepción de ordenación de los recursos turísticos se han sumado la mayoría de las legislaciones autonómicas.

8. El Principio de coordinación de las competencias administrativas se encuentra muy presente en la ordenación de los recursos turísticos, debido a la multiplicidad de Administraciones que intervienen en la ordenación de los recursos turísticos. Este Principio de coordinación de competencias administrativas se constata desde la evolución del tratamiento de los recursos turísticos en la Política Turística y en la organización de la Administración Central en la época del franquismo español. El régimen político y económico de los años cincuenta del siglo pasado constituye el fundamento de la intervención administrativa en la ordenación de los recursos turísticos. Las tradicionales formulas de intervención administrativa en los recursos turísticos recogidas por JORDANA de POZAS se plasman en la ordenación inicial de los recursos turísticos, siendo el turismo un sector fuertemente intervenido. Se constata además, cómo en nueva ordenación postconstitucional de este sector económico se emplean diferentes formas de acción administrativa, como las medidas de contra fomento en aras de la sostenibilidad, si bien la Administración Pública en el sector turístico emplea como criterios de actuación las tres

formas clásicas de actuación administrativa (actividad de control, de fomento y de servicio público).

9. Con relación a los principios de descentralización, colaboración y cooperación interadministrativa, en la ordenación de los recursos turísticos, se ha de destacar la relación del Principio de descentralización con la distribución de las competencias de fomento y la ordenación de los recursos turísticos. La materia de promoción y fomento de los recursos turísticos se realiza desde las diversas administraciones públicas (autonómica, estatal y local). En este ámbito existen ciertos límites a la promoción autonómica de los recursos turísticos en el contexto globalizado. De esta forma, y en virtud de sendas sentencias del Tribunal Constitucional, pese a que la competencia en la materia de turismo es una competencia exclusiva autonómica, la promoción de los recursos turísticos de España en el exterior se considera competencia estatal.

10. Con relación al Principio de Colaboración interadministrativa en la ordenación de los recursos turísticos, este queda reflejado en la actividad de inspección y en la agilización de la ordenación de los recursos turísticos mediante la creación de personificaciones instrumentales reguladas por el Derecho Privado. Entre los organismos oficiales que se instituyen en Europa, destaca especialmente, el caso italiano del Ente Nazionale per le Industrie Touristiche (E.N.I.T). Y es que el Principio de Cooperación en la ordenación de los recursos turísticos implica la participación de las Administraciones en el desarrollo de los recursos turísticos mediante órganos consultivos y entidades instrumentales.

Durante años, ha sido tradicional la empresa pública estatal y las empresas turísticas autonómicas. En virtud de la actividad económica del Estado, este, desde su posición de garante, puede llegar al ejercicio directo de la actividad turística, como ocurre con la creación de una Red de albergues y paradores y la existencia de empresas en régimen de derecho privado pero con participación estatal, autonómica y/o municipal. En el ámbito local, la clasificación como servicios públicos obligatorios de actividades turísticas públicas ha generado personificaciones instrumentales de estas administraciones locales, tales como los patronatos y los consorcios.

11. Merece especial mención la cuestión de la Administración Turística Estatal y sus relaciones de cooperación y coordinación con las Administraciones territoriales. En un breve recorrido por la historia de la organización administrativo-turística española, analizando la evolución desde la intervención de la administración central en el sector turístico, se constata la existencia de una primera etapa, en la que se distinguen unos organismos administrativos anteriores a la estructura ministerial: la Comisión Nacional para el Turismo, la Comisaría Regia y el Patronato Nacional, el Servicio Nacional y la Dirección General de Turismo. Ya con la creación de un Ministerio ad hoc, el Ministerio de Información y Turismo (1951-77), surgen nuevos organismos administrativos pertenecientes a la estructura Ministerial, como la Dirección General de Turismo, y la Subsecretaría de Turismo (1962). Posteriores al Ministerio de Información y Turismo se crearon el Ministerio de Comercio y Turismo (1977- 1982), el Ministerio de Transportes, Turismo, y Comunicaciones (1982) e INPROTUR (1985), el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1991) y TURESPAÑA, el Ministerio de Comercio y Turismo (1993), el Ministerio de Economía y Hacienda, hoy el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la reestructuración de los departamentos ministeriales efectuada por el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre (B.O.E. 22-12-2011), Dirección General de Turismo (1996), destacando la nueva Secretaría de Estado para el Turismo (1977), así como la posterior Secretaría de Comercio, Turismo y de la PYME (1996). En la actualidad, de la Secretaria de Estado de Turismo dependen la Subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística y la Subdirección General de Desarrollo y Sostenibilidad Turística (Real Decreto 425/2013, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España y se modifica parcialmente el Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo). Para la consecución del Principio de cooperación y coordinación se crearon organismos ad hoc, tales como la Comisión Interministerial de Turismo, el Consejo Promotor del Turismo, la Mesa de Directores Generales y la Conferencia Sectorial en materia de turismo.

12. El Principio de desestacionalización, competitividad y Principio de Calidad de los recursos turísticos engloban la protección del usuario turístico, hoy en día principio esencial de la ordenación de los recursos turísticos. La búsqueda de la excelencia y la calidad empresarial son por parte de la Administración, la base de la actividad administrativa de fomento y control, por lo que se han de sopesar todos los factores para evitar agravios comparativos en la concesión de las ayudas públicas, en virtud del principio de libre competencia. El Principio de Desarrollo

Sostenible o Principio de sostenibilidad en la ordenación de los recursos turísticos tiene también la consideración de medida de contra fomento en la moderna ordenación de los recursos turísticos, siendo especialmente desarrollado en el Capítulo III.

13. En el CAPITULO SEGUNDO, partiendo de la definición de recurso turístico se analiza la clasificación de los recursos turísticos y las diversas metodologías de jerarquización de de los recursos turísticos con relación a la intervención de las administraciones públicas en la ordenación de los recursos turísticos. Y es que la ordenación de los recursos turísticos es un concepto sobre el que pivota la actual legislación turística autonómica. La intervención administrativa sobre los recursos turísticos radica en su clasificación, comprobándose la variedad de los recursos turísticos en las legislaciones autonómicas y los inventarios de recursos turísticos. Precisamente, en la delimitación conceptual de recurso turístico se subraya la incidencia de las diversas tipologías de recursos turísticos, cuestión que se refleja en el concepto legal de recurso turístico. En la definición del concepto de recurso turístico se suele hacer referencia también al concepto de Destino turístico y corriente turística. Por otro lado, se ha de diferenciar el recurso turístico del producto turístico, así como se puede distinguir los recursos turísticos en los conceptos de Oferta turística y unidad de destino turístico.

14. En este trabajo se constata que la importancia de la actuación administrativa en la ordenación de los recursos turísticos se basa actualmente en la planificación y su relación con la declaración de municipio turístico. Es entonces cuando la ordenación de los recursos turísticos trasciende de la regulación de los recursos turísticos desde la legislación turística española para llegar a plasmarse de forma concreta en la elaboración de un inventario de recursos Turísticos. Sorprende las convergencias entre los diferentes ordenamientos autonómicos en la regulación de los municipios turísticos. El régimen jurídico de los municipios turísticos, contemplado en la normativa autonómica, varía según la Comunidad Autónoma y para llevar a la práctica este régimen especial se precisa de su desarrollo reglamentario. En la actualidad, las Comunidades de Andalucía, Galicia y Valencia son las tres Comunidades Autónomas dónde se ha planteado la figura del municipio turístico, procediendo a su declaración, con el consiguiente estatuto especial. Sin embargo, no se establecen estructuras administrativas ad hoc para estos municipios ni mecanismos financieros para el funcionamiento de unos servicios públicos de calidad.

15. Si bien, desde el estudio especial de lo previsto en las leyes de régimen local y desde las previsiones contenidas en las leyes de ordenación turística, destaca, respecto a las formas de prestación de los servicios públicos por parte de estas entidades, como se incrementa la demanda de servicios públicos en determinadas estaciones del año, debido a la afluencia masiva de visitantes. El tratamiento unitario de los recursos turísticos es sin duda una acertada fórmula de promoción turística, y por ello han proliferado los casos de las marcas, consorcios y comarcas turísticas. Las Marcas son una estrategia novedosa de las Comunidades Autónomas para la promoción exterior de los recursos turísticos.

16. La celebración de convenios de colaboración interadministrativos garantiza la prestación de servicios públicos esenciales en estos municipios. La doctrina del servicio público en Europa justifica la intervención de la Administración en la actividad económica en virtud del interés general. Esta es la base del concepto de servicio público virtual o impropio y la actividad privada reglamentada puesto que el turismo puede considerarse como actividad de iniciativa privada de interés público, siendo este el caso de las Oficinas Españolas de Turismo en el extranjero, las Oficinas de información turística y las Redes autonómicas de turismo.

La administración local y la administración institucional desempeñan un importante papel en relación con el servicio público de promoción del turismo, de ahí el nacimiento de figuras como los consorcios turísticos, los patronatos de turismo, de tal suerte que lleva al legislador autonómico a concepcionar el municipio turístico y la comarca turística, constituyéndose en algunos casos puntuales Mancomunidades municipales de servicios.

17. Las Corporaciones Locales destacan en el desempeño de sus funciones con respecto a la ideación de los recursos turísticos, y dentro de las tres actividades típicas en que JORDANO POZAS dividió la actividad de la Administración, fomento, policía y servicio público teoría clásica del Derecho Administrativo. La actividad pública estatal de fomento del turismo tradicionalmente ha sido importante, si bien, en el Estado Autonómico el título competencial de fomento, ha recibido la consideración de título habilitante para la actuación administrativa, cuestionándose al emplearse las competencias autonómicas en materia de reforma de

estructuras turísticas dentro de la política de desarrollo regional, amén de la potestad de intervención de las Comunidades Autónomas en las ayudas financieras al agroturismo.

18. Es de destacar que el municipio turístico es una figura creada por las Comunidades Autónomas, pese a que, la competencia municipal de turismo se contempla en la legislación Básica de régimen local estatal. Sin embargo, la creación y regulación de la figura del municipio turístico se regula en la legislación autonómica de ordenación del turismo. Para determinar cuándo un Municipio merece la calificación de turístico, la legislación autonómica recurre habitualmente a conceptos jurídicos indeterminados, contemplando esta legislación autonómica una serie de criterios para la declaración de Municipio Turístico, como las relaciones población turística/número de residentes y número de alojamientos turísticos/viviendas de residencia primaria, la existencia de un producto o servicio turístico que puntualmente genere gran afluencia turística o el cumplimiento de diversos parámetros cualitativos. Sobre el municipio turístico predomina indiscutiblemente en la legislación autonómica el criterio de la existencia de recursos turísticos es requisito *sine qua non* para la declaración de municipio turístico. Otros Indicadores cuantitativos de interés para la declaración de Municipio Turístico son la prestación de los Servicios públicos mínimos por parte de los municipios turísticos. Como experiencia de municipio ejemplar, se ha de tener presente el municipio turístico de Calviá, y el proyecto municipio turístico sostenible.

19. Por la evidente necesidad de implicación ambiental en la ordenación de los recursos turísticos, la aplicación genérica el Principio de Desarrollo Turístico Sostenible o Principio de Sostenibilidad en la Ordenación de los Recursos Turísticos teóricamente no ha presentado ningún problema. De esta forma, se ha generalizado la aceptación teórica del concepto de desarrollo turístico sostenible. El origen del principio de sostenibilidad se encuentra en el ámbito internacional de la protección de los recursos ambientales, y en los planteamientos de sostenibilidad ambiental elaborados en sendos documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pudiendo situarse en la Cumbre de Río y la Conferencia Earth Summit+. De forma concreta, el primer documento internacional que reclama la integración de los recursos turísticos en los objetivos del desarrollo sostenible es la Declaración de Manila, en el punto 18.

20. Para la difusión del concepto de desarrollo turístico sostenible, se han ido elaborando una serie de Declaraciones, siendo los principales Documentos internacionales que inciden en el turismo sostenible La Carta del Turismo y el Código del Turista, Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT) y la Declaración de La Haya de 1987. No se deben olvidar los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, ni la Agenda 21 para la Industria del Viaje y del Turismo, “Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible”. Como fruto de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible de Lanzarote surge la Carta de Turismo Sostenible. También destaca la Declaración de Berlín sobre Diversidad biológica y Turismo Sostenible, y otras declaraciones posteriores relacionadas con el ecoturismo y el cambio climático como la Declaración de Quebec sobre el ecoturismo, la Declaración de Djerba (Túnez) en 2003 sobre turismo y cambio climático, y la Segunda Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo en Davos (Suiza) 2007, entre otras. Todas estas Declaraciones internacionales han posibilitado el cambio hacia una política comunitaria de sostenibilidad en la ordenación de los recursos turísticos.

21. Las primeras Orientaciones de una política comunitaria de Turismo se centran en el artículo G del Tratado constitutivo de la comunidad Europea y el Libro Verde sobre el papel de la Unión en materia turística. Respecto a la materia turística destaca la actividad del Parlamento Europeo, siendo aún más importante la aportación de la Comisión europea en la regulación del turismo. Tras el Tratado de Lisboa concurre una nueva política europea en materia de turismo. Además, se han de tener en cuenta otros instrumentos o convenios que afectan a nuevos países de Europa, las recomendaciones del Consejo de Europa sobre el turismo y hechos como la creación de una Agencia Europea del Turismo. (AEMA) y la Declaración de Katowice sobre la política turística en la Unión Europea ampliada. Y se deben tener en cuenta los Dictámenes del Comité de las Regiones sobre el Libro Verde del Turismo y sobre la Gestión integrada de Zonas Costeras. Y no se debe de dejar de mencionar la Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo.

La ordenación de los recursos turísticos también se encuentra recogida en la política ambiental de la Unión Europea, sobre todo con respecto a la regulación europea sobre el respeto a la capacidad de carga y la contención del crecimiento turístico. El marco europeo de la política turística genera nuevos instrumentos para la promoción del turismo, como son la aplicación del programa comunitario LEADER de desarrollo rural, ayudas económicas, subvenciones y

preocupación ambiental, adoptando medidas específicas comunitarias relativas al turismo. Es indudable que la Política Agrícola Comunitaria y de Desarrollo Regional tiene una directa relación con el turismo, reflejada en el citado programa LEADER, mediante la potenciación del asociacionismo e iniciativas y estrategias de desarrollo del mundo rural como la creación de establecimientos de agroturismo y turismo rural.

22. A principios de los años 70, a fin de lograr una mayor calidad de vida surgen el ecologismo, la defensa del medio ambiente y de los consumidores a modo de reacción frente al desarrollismo. Según el art. 45 de la Constitución: “Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.” Como afirman algunos autores, LOPERENA ROTA entre otros, este artículo cristaliza la preocupación generalizada sobre la problemática medioambiental, si bien el acierto de su contenido es motivo de opiniones encontradas. La Constitución exige a los poderes públicos el control del uso racional de los recursos naturales dentro de un desarrollo económico armónico, tal y como el Tribunal Constitucional ha reiterado.

23. El principio de sostenibilidad en la ordenación de los recursos turísticos en España comienza su despegue tras el asentamiento del Estado de las Autonomías, mediante una serie de Planes, siendo aprobado inicialmente el PLAN FUTURES, el Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-06 (PICHTE) y posteriormente, el plan del turismo español horizonte 2020. La Reforma de la infraestructura turística era necesaria para la adecuación a las nuevas exigencias del sector: de ahí las medidas de fomento en el ámbito económico estatal, destacando los Planes Marco para la competitividad del turismo español, generando el consabido debate en torno al concepto de subvención. El Plan Futures, es el Primer Plan Marco de Competitividad del Turismo Español que incluye las previsiones de sostenibilidad. El Plan PICHTE pone su empeño en la reestructuración de la explotación de los recursos turísticos hacia la sostenibilidad. La exigencia normativa del desarrollo sostenible y el fomento de la renovación de los destinos turísticos maduros son objetivos prioritarios del plan del turismo español HORIZONTE 2020.

24. La génesis y difusión del concepto de sostenibilidad y su aplicación a los recursos turísticos ha sido aceptada por todas las Comunidades Autónomas. Debido a que los problemas



medioambientales son prioritarios en la actualidad, los gestores públicos afrontan las exigencias medioambientales mediante la técnica de la declaración responsable, limitando, inspeccionando y sancionando actividades turísticas. El Desarrollo turístico sostenible es un Principio básico de la ordenación de los recursos turísticos. (Capítulo III), y la sostenibilidad ambiental de la ordenación de los recursos turísticos ha sido recogida en los textos autonómicos, generalmente en sus Exposiciones de Motivos, o regulándolo en su articulado, invocando de una forma u otra el concepto de capacidad de acogida o capacidad de carga, el equilibrio territorial y económico, o directamente el Principio de Sostenibilidad para la ordenación de los recursos turísticos. A su vez, se pueden contemplar ciertas previsiones medioambientales respecto a la ordenación de los recursos turísticos recogidas en las leyes autonómicas de ordenación del Turismo.

25. El Principio de Sostenibilidad de los Recursos Turísticos también puede constatarse en la normativa autonómica sobre la protección ambiental de los recursos turísticos. Se ha producido una evolución normativa en la protección ambiental de los recursos turísticos, en especial, puede hablarse de un nuevo Derecho de Evaluación de Impacto Ambiental, por las principales innovaciones en cuanto a las actividades turísticas y recreativas. El Medio ambiente ha sido también tratado desde la doctrina administrativa española, definiendo las medidas de carácter general (el Estudio y Evaluación de Impacto Ambiental y su relación con el turismo) y las medidas de carácter particular (etiquetas europeas de calidad a las empresas turísticas). Las técnicas de intervención de la Administración para la prevención de la contaminación ambiental se encuentran en el origen de la política de protección medioambiental adoptada por la Unión Europea, heredera de esta técnica norteamericana y canadiense. La Evaluación de impacto ambiental de los recursos turísticos que se regula en las Comunidades Autónomas en España en la actualidad tiene su fundamento en la evaluación de impacto ambiental referida a proyectos, tanto en la legislación autonómica sobre EIA como en la nueva regulación de derecho estatal. Dentro de la Evaluación Ambiental referida a Proyectos relacionados con la ordenación de los recursos turísticos, se encuentran los casos de la evaluación de impacto ambiental de las estaciones de esquí, la evaluación ambiental de instalación de campamentos de turismo y la Evaluación ambiental de los campos de golf.

Por otro lado, existen casos excepcionales, como el informe ambiental y la calificación ambiental, previstos en la normativa turística referida a planes y programas. De esta forma, se

contemplaba en el Plan General de Turismo 2003-2006 y en el Plan General de Turismo 2008-2011, y en la actual formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020.

26. Asimismo, y además de los sistemas de gestión ambiental y la realización de auditorías ambientales para la Protección de los recursos turísticos, se encuentran los distintivos ambientales, como fórmula de reconocimiento de la gestión ambiental en actividades turísticas y de los recursos turísticos. Ha sido sorprendente la reciente evolución en los tipos de certificaciones referidas a los recursos turísticos. Aparte del conocido y tradicional sistema de asignación de estrellas, surgen las certificaciones de garantía de calidad del producto turístico, cuyo origen son los modelos ISO, como la Q de calidad del ICTE. Estas certificaciones de calidad o bien son otorgadas directamente a ciertos productos turísticos, o bien son certificaciones de calidad de los recursos turísticos referidas al medio ambiente. Además, existen las certificaciones de calidad de los recursos turísticos de carácter integral. La denominada Ecoetiqueta Europea tiene también relación con los recursos turísticos, pero existe una etiqueta ecológica comunitaria específica para los servicios de alojamiento turístico, regulada por la Decisión 2003/287/CE de la comisión, de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico. (DOCE L 102 de 24.04.03). Además, existe la etiqueta ecológica comunitaria específica para las instalaciones de camping, recogida en la Decisión 2005/338/CE de la Comisión, de 14 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria al servicio de camping (DOCE L108/67 de 29.04.05).

27. Desde el punto de vista administrativo, la Administración Autonómica y local intervienen en la infraestructura de los alojamientos turísticos en diversos aspectos, siendo el factor ambiental un condicionante para la apertura de los establecimientos de las empresas turísticas y en la preceptiva autorización administrativa, como recogía el derogado reglamento de actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y cuya actual Declaración Responsable debe reflejar.

28. El municipio, por su parte, para la protección del medio ambiente debe prever la coordinación de los equipamientos de los establecimientos turísticos con la prestación los servicios públicos obligatorios por parte del municipio receptor. Se ha de considerar en primer lugar la capacidad del municipio turístico, - instalaciones generales de tipo sanitario y urbanístico como el suministro de aguas y el tratamiento de residuos sólidos urbanos- , así como la exigencia de unos requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos ubicados en el medio natural. En segundo lugar se analizan las medidas de protección del paisaje (como ocurre en el caso de campings y campamentos de turismo como edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable), y las medidas contra incendios, suelos contaminados y uso recreativo del medio rural.

29. Debido al uso turístico de los espacios naturales protegidos, es en el tratamiento del Patrimonio natural como recurso turístico (CAPITULO CUARTO) donde se constata la necesidad de implicaciones ambientales para la ordenación de los recursos turísticos. En un breve análisis de la protección internacional del patrimonio natural con respecto a la ordenación de los recursos turísticos, se enfatiza cómo la regulación internacional, tanto la específica de Turismo como la protectora de entornos naturales protegidos señala la importancia de la protección de los espacios naturales.

En España, los espacios naturales protegidos reciben una tipología y clasificación específica en Parques Nacionales y Parques Naturales, amén de la preservación del suelo no urbanizable especial en la legislación urbanística y de ordenación del territorio. La articulación de la preservación del suelo no urbanizable especial puede realizarse además mediante la declaración singular y las prescripciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

30. El Patrimonio Natural tiene la consideración de recurso turístico en la Legislación autonómica. Y ello es en aplicación del Principio de sostenibilidad y la caracterización del patrimonio natural como recurso turístico. Los postulados de la Carta Europea del Turismo Sostenible (CETS) y las Certificaciones de Calidad de los Espacios Naturales, caracterizan el Patrimonio Natural como recurso turístico basado en los Principios de Sostenibilidad y Calidad, como se recoge en la Carta Europea del Turismo Sostenible, instrumento para la sostenibilidad del turismo en los Espacios Naturales Protegidos. La protección de los Parques Naturales se

encuentra regulada en España en las Leyes estatales 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales y 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La legislación autonómica ha sido especialmente tuitiva regulando la protección de los espacios naturales, como ocurre en el País Vasco, con el reciente Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

31. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad también contempla el paisaje como recurso turístico, existiendo una creciente legislación autonómica sobre la materia, como la pionera Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, la Ley cántabra 4/2014 de 22 de diciembre, del Paisaje y la Ley catalana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. El paisaje es además una materia de reciente preocupación para la Ordenación del Territorio, modificando en este aspecto sus Directivas de Ordenación del territorio tanto en el País Vasco y Castilla y León. Y es que ha sido reciente la normativa internacional respecto al paisaje, en concreto, el Convenio Europeo del Paisaje, fue elaborado en el seno del Consejo de Europa, aprobado en el año 2000 en la ciudad de Florencia, entrando en vigor en España el 1 de marzo de 2004.

32. La ordenación de los usos turísticos se realiza mediante los instrumentos de planificación contemplados en la normativa de protección de la naturaleza, estos son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), con especial incidencia en la ordenación de las actividades turísticas, y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de los espacios naturales, conteniendo previsiones sobre actividades y usos turísticos-recreativos. Para la gestión turística sostenible de los Espacios Naturales, en las leyes autonómicas de conservación de la naturaleza se diferencian las clases de usos, clasificándose habitualmente en las leyes autonómicas en tres categorías de usos: los usos permitidos, prohibidos y autorizables.

Entre la diversa zonificación en las leyes autonómicas, destaca la zonificación realizada en la legislación vasca de protección de espacios naturales por el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, estableciendo la calificación del suelo de los espacios protegidos y la limitación de uso y actividades. Esta gestión de los espacios rurales y naturales tiene que contar con los

recursos turísticos como el turismo rural y el turismo activo. La evaluación de impacto ambiental ha de realizarse preceptivamente en zonas de especial protección, precisamente en relación a su potencial como recursos turísticos territoriales, teniendo en cuenta la calificación del suelo y las limitaciones de uso.

33. En cuanto recursos turísticos situados en el dominio público, se ha comprobado el interés de la intervención administrativa no solo con respecto a las diversas actividades turísticas desarrolladas en el dominio público marítimo terrestre, aumentando su protagonismo en la conservación de los espacios del litoral, sino incluso en zonas limítrofes a ríos, embalses y riberas lacustres. La estrategia de sostenibilidad de la costa pretende mitigar el impacto de los recursos turísticos situados en el dominio público marítimo terrestre. Tradicionalmente, el dominio público marítimo terrestre ha sido un condicionante en la ordenación de los recursos turísticos. Los impactos del turismo sobre el espacio litoral se observan desde el demanio marítimo-terrestre y las competencias municipales. Por este motivo, el uso turístico del dominio público marítimo-terrestre ha sido sometido a una serie de limitaciones, así como las propiedades privadas situadas en la costa. Este es el caso de la utilización del dominio público marítimo terrestre, como ocurre en los puertos deportivos, considerados como recurso turístico en las legislaciones turísticas autonómicas

34. La ordenación territorial es garante del desarrollo sostenible de los recursos turísticos, por lo que fue automática la incorporación del principio de sostenibilidad a la planificación turística (CAPITULO QUINTO). La ordenación de los recursos turísticos debe situarse en el marco de la ordenación territorial, partiendo de la apuesta de la Estrategia Mundial del Turismo Sostenible por la planificación territorial, como fórmula eficaz para la ordenación de los recursos turísticos.

La ordenación del territorio ha sido siempre el eje más importante de la política turística, porque territorio, comunicaciones, naturaleza y las actuaciones en ellos realizadas, afectan a la estructura de país. La ordenación del territorio trata la buena disposición de las infraestructuras turísticas, combinando el suelo, la naturaleza, la edificación, pretendiendo una adecuada utilización turística de todos, ordenando por tanto la ejecución de sus actuaciones.

35. Las técnicas de planificación y ordenación del territorio deben ser un condicionante de la oferta turística. El territorio es el soporte físico para la integración de las planificaciones. La planificación, mediante las Directrices de Ordenación del Territorio, es un instrumento para favorecer la atracción turística. La técnica de zonificación ya es habitual en la legislación española, empleándose en la regulación de las denominaciones geográfico-turísticas, de los territorios de preferente uso turístico y de las zonas saturadas en función de la oferta turística y la unidad de destino turístico. Los antecedentes legislativos en la planificación de asentamientos turísticos se encuentran en España en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, siendo tradicionales normar las restricciones en materia de Inversiones extranjeras en España, Zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, la conservación de Bienes culturales y Patrimonio Histórico.

36. La técnica de planificación del territorio ha de considerar como recursos turísticos las empresas y establecimientos turísticos ubicados en el medio natural. La empresa turística recibe el tratamiento de recurso turístico en la legislación autonómica de ordenación del turismo, regulando el régimen jurídico de las actividades turísticas públicas y privadas. En especial, tienen consideración de recurso turístico, por su cualidad de atracción y recepción del turismo, las empresas de alojamiento turístico. Su ordenación se basa en la clasificación convencional de alojamiento hotelero y extrahotelero realizada por la reglamentación de la hostelería preconstitucional.

En la normativa autonómica de ordenación del turismo, en virtud de la demanda de un turismo alejado del tradicional de "sol y playa" se elabora un nuevo concepto y clasificación de los establecimientos turísticos hoteleros y extrahoteleros, especialmente en el caso de los ubicados en el medio natural. En este sentido destaca la regulación autonómica del agroturismo y las figuras afines de alojamiento rural así como la reglamentación autonómica del camping-caravaning, acampada libre y el campamento turístico. Sin duda la naturaleza es un atractivo importante para el turismo, por lo que ha de ser considerado en la regulación de los entornos naturales protegidos, siendo ya reconocido como factor de riesgo en la preservación del suelo no urbanizable especial.

37. La inserción de la planificación de la ordenación de los recursos turísticos en la más amplia ordenación económico-social en España se logra mediante la planificación estratégica, contemplando un sistema de recursos turísticos en el denominado Libro blanco, en los Planes Marco y los Planes de Desarrollo económico, frente a las políticas desarrollistas del fomento de los recursos turísticos. El sistema de recursos turísticos recogido en el Libro Blanco del turismo español y los Planes Marco de competitividad del turismo español (FUTURES, PICTE, plan del turismo español horizonte 2020). Las políticas de fomento y contra fomento en pos de un desarrollo sostenible del turismo.

38. Debido a la importancia de los factores institucionales, económicos y culturales en la ordenación de los recursos turísticos, existen planes sin carácter normativo con incidencia sobre determinados aspectos de la ordenación de los recursos turísticos. Sin embargo, los factores de ordenación de los recursos turísticos se encuentran presentes de forma habitual en los instrumentos de planificación territorial. Y sin duda, la estructura territorial, el medio físico existente y la accesibilidad son factores internos de ordenación de los recursos turísticos. En un breve excursus sobre la planificación territorial preconstitucional de los recursos turísticos se ha de subrayar la importancia del plan nacional de turismo y la ley 197/1963, de 28 de diciembre, de centros y zonas de interés turístico nacional y sus efectos en la ordenación de los recursos turísticos en desarrollos posteriores. Como Centros de Interés Turístico nacional en zonas litorales de desarrollo turístico, se encuentra el caso de las Islas Canarias. Respecto a los centros aprobados en la montaña pirenaica y en comparación con el Languedoc-Roussillon español con el desarrollo de las zonas litorales en la costa de Huelva y la dinamización de zonas litorales: el Mar Menor (Murcia) y Peñíscola.

39. En los nuevos modelos autonómicos de ordenación territorial se contempla de forma singular la ordenación de los recursos turísticos, mediante algún tipo de articulación de los tres niveles de planificación con la ordenación de los recursos turísticos. La planificación de la ordenación de los recursos turísticos puede ser coordinada y/o integrada con la ordenación territorial. La planificación de la ordenación de los recursos turísticos puede ser también integrada en la planificación territorial, siendo el caso de las dos comunidades insulares. Sin embargo, también ocurre que existe una Planificación independiente de la ordenación de los recursos turísticos, de escasa coordinación con la planificación territorial o una Planificación de la ordenación de los recursos turísticos totalmente independientes de la ordenación territorial.

Por otro lado, la técnica de la zonificación es un instrumento con conexión con la planificación territorial. De esta forma, se cuenta con la creación de zonas turísticas preferentes o privilegiadas, y zonas con potencialidad turística. La figura de las zonas turísticas saturadas es un ejemplo del desarrollo sostenible de los recursos turísticos mediante la planificación territorial.

40. Los recursos turísticos han sido considerados como elemento vertebrador de la ordenación turística. La ordenación de los recursos turísticos mediante instrumentos de ordenación territorial comienza con la coordinación de la Ley vasca 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación territorial, mediante el instrumento de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). La ordenación de los recursos turísticos mediante Planes de turismo es aún algo novedoso. Las orientaciones contenidas en las DOT vascas se refieren a la ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos, reflejando la conexión entre la Ley de ordenación del turismo y el Plan Territorial Sectorial del turismo.

41. Con respecto a la planificación urbanística y la ordenación de los recursos turísticos, la planificación urbanística debería tener una mayor relación con la ordenación concreta de los recursos turísticos. Se trata del denominado urbanismo turístico, cuya aplicación debe ser respetuosa con el Principio de desarrollo turístico sostenible. (CAPÍTULO SEXTO) Es frecuente utilizar el término de ordenación turística para referirse tanto a los criterios urbanísticos de la política turística como a los sistemas de infraestructuras, equipamientos y servicios, como al concepto de normas legales que regulan el sector. No queda más que señalar que la perspectiva adoptada es la que se refiere al estudio de la oferta turística, abarcando toda la problemática del urbanismo, de los equipamientos, servicios e infraestructura.

42. La evolución hacia un urbanismo sostenible con la ordenación de los recursos turísticos comienza con el primer intento urbanizador de la marginalidad de las actuaciones turísticas mediante la ley del suelo de 1956. Los cambios en la producción de suelo a través del decreto de liberalización industrial y la ley sobre centros y zonas de interés turístico nacional. La nueva Ley de Reforma del Suelo de 1975 surgió de la mano de los ayuntamientos democráticos. Tras la aprobación de la constitución, se produjo una pérdida de competencia estatal en materia urbanística frente al legislador autonómico, especialmente con La nueva Ley del Suelo de 1990



y su Texto Refundido de 1992 y confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional. El desarrollo actual del espacio dedicado a las actividades de ocio y turismo en España radica en la implementación de la idea del desarrollo sostenible en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

43. Los Planes Generales de ordenación urbana se aprueban en los municipios de espaldas a las leyes de ordenación del turismo de las comunidades autónomas. Sin embargo, en algunos municipios se presenta el problema de la renovación y modernización del sector turístico, especialmente de las denominadas zonas turísticas maduras. Este es el caso del Plan Integral de Turismo de las Islas Baleares y el municipio de Calviá.

Con relación a la calificación del suelo, las determinaciones específicas en el planeamiento urbanístico respecto a la ordenación de los recursos turísticos. Sin embargo, es mínima la influencia de las leyes autonómicas de ordenación del turismo en la clasificación y la calificación del uso del suelo. La calificación queda siempre en el ámbito municipal, siendo una potestad del municipio la delimitación del uso turístico, en detrimento de otros usos, como el uso residencial. Los estándares urbanísticos deberían además relacionarse con la densidad de la ocupación turística.

44. Para la corrección de los déficits dotacionales de la zona, se debe aportar suelo destinado a espacios públicos o equipamientos, a fin de lograr la implantación de elementos de embellecimiento y de enlace de la trama urbana, lo que se consigue mediante la denominada técnica del esponjamiento urbanístico de zonas urbanas consolidadas. Esta técnica del esponjamiento urbanístico guarda relación con los estándares urbanísticos y la clasificación del planeamiento urbanístico y la ubicación de los recursos turísticos en suelo urbano o urbanizable.

Las determinaciones turísticas vinculantes para el planeamiento urbanístico son parámetros de calidad en la actividad edificatoria turística, y se deben incorporar al planeamiento urbanístico municipal para su modernización, a fin de mejorar la calidad y competitividad de la oferta turística.

45. La utilización del suelo rural de conformidad con sus potencialidades naturales destacar las explotaciones agro-ganaderas y el agroturismo, es un ejemplo de recursos turísticos en el suelo no urbanizable. La utilización del suelo rural de conformidad con sus potencialidades naturales también puede ser con fines cinegéticos, así como terrenos forestales, como actividades de aprovechamiento del suelo según su destino natural. Los usos constructivos del suelo no urbanizable son excepcionales, y por tanto, se regula la ordenación de los recursos turísticos excepcionalmente allí ubicados, tales como los alojamientos rurales, el agroturismo, las actividades al aire libre o turismo activo y los campamentos de turismo.

46. La relación de los planes urbanísticos con las leyes de ordenación del turismo de las comunidades autónomas responde a los nuevos aires de renovación y modernización del sector turístico, especialmente de las zonas turísticas maduras. Es el caso del Plan integral de turismo de las Illes Balears y el municipio de Calviá. Y es que la clasificación y calificación del planeamiento urbanístico son condicionantes de la ordenación de los recursos turísticos en suelo urbano o urbanizable, de ahí la consideración urbanística de los recursos turísticos. Se subraya la nueva influencia de las leyes autonómicas de ordenación del turismo en la clasificación y la calificación del uso del suelo, mediante las técnicas de la declaración de zonas turísticas saturadas y la declaración de zona turística de preferente actuación.

47. La existencia de recursos turísticos en el suelo no urbanizable plantea la utilización del suelo rural de conformidad con sus potencialidades naturales, tanto las explotaciones agro-ganaderas y el agroturismo, como el caso de los fines cinegéticos y las actividades recreativas en los terrenos forestales. Pese a la interdicción de la transformación del suelo no urbanizable de especial protección, se producen desarrollos urbanísticos anexos a los campos de golf en suelo no urbanizable o incluso en espacios naturales protegidos. Y es que la excepcionalidad de los usos constructivos del suelo no urbanizable y las limitaciones de usos del suelo no urbanizable deben ir más allá de la prohibición de formación de núcleo de población. Se constata la existencia de Alojamientos rurales en desarrollo de las modalidades de turismo de naturaleza, agroturismo, actividades al aire libre o turismo activo, así como campamentos de turismo.

48. Un tratamiento unitario de los recursos turísticos, como fórmula de promoción turística se logra mediante las marcas, los consorcios y las comarcas turísticas. Las marcas son una estrategia de las Comunidades Autónomas para la promoción exterior de los recursos turísticos, existiendo Entidades locales de promoción y desarrollo de los recursos turísticos tales como los consorcios turísticos y los patronatos. Las denominadas “comarcas turísticas” tienen también una función primordial en la ordenación de los recursos turísticos, de forma que la planificación turística se realiza mediante los planes estratégicos comarcales de ordenación de los recursos turísticos.

49. El régimen especial de los municipios turísticos se presenta como nuevo marco de cooperación entre la administración regional y la local, así ocurre en el caso valenciano y en el caso del municipio turístico catalán. En ellos se plantea la problemática de los servicios públicos mínimos que deben prestar los municipios turísticos. Para establecer cuándo un municipio merece la calificación de turístico se emplea en la legislación autonómica de ordenación del turismo conceptos jurídicos indeterminados tales como la existencia de recursos turísticos, la existencia de un recurso turístico que genere gran afluencia turística, o bien la referencia a la población turística/número de residentes y número de alojamientos turísticos/viviendas de residencia primaria. La declaración del municipio turístico y la comarca turística puede ser una respuesta práctica a la problemática territorial y ambiental generada por el fenómeno turístico.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGUDO GONZÁLEZ, JORGE, “Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad”, *Estudios turísticos*, núm. 172, 2007, pp. 141–146.

AGUIRRE I FONT, JOSÉ MANUEL, *L’ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Barcelona, Atelier. 2007.

ALENZA GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, “Turismo y derecho ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales”, *Municipios turísticos, tributación y contratación*

*empresarial, formación y gestión del capital humano / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2000, pp. 227–260.

ÁLVAREZ CUERVO, RAÚL, “Jerarquización de los recursos turísticos.”, *Estudios turísticos*, núm. 94, 1987, pp. 77–100.

ALVISI, CHIARA, *Il diritto privato del turismo nell’ordine giuridico del mercato*, G. Giappichelli editore, 2007.

ANDRÉS SARASA, JOSÉ LUIS, “Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador “resort” en la Región de Murcia”, *Cuadernos de turismo*, núm. 14, 2004, pp. 7–65.

ARACARONS, SIMON, *Manual de derecho administrativo turístico*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid España, 1994.

ARCARONS SIMÓN, RAMÓN , “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea”, *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 47–64.

ARIÑO ORTIZ, GASPAR, CUÉTARA MARTÍNEZ, JUAN MIGUEL DE LA, COAUTOR, *La protección jurídica de los espacios naturales*, Madrid: Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1982.

AURIOLES MARTIN, ADOLFO, *Introducción al derecho turístico: derecho privado del turismo*, Tecnos, Madrid, 2002.

ÁVILA BERCIAL, REYES, BARRADO TIMÓN, DIEGO A, “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”, *Cuadernos de turismo*, núm.15, 2005, pp. 27–44.

BARRADO TIMÓN, DIEGO, “Ordenación territorial y desarrollo turístico: Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías.”, *Estudios Turísticos*, núm. 149, 2001, pp. 3–22.

BARRADO TIMÓN, DIEGO A., LUIS GALIANA MARTÍN, “Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España”, *Investigaciones Geográficas*, Vol. 73-93, núm. 39, 2006.

- BAYÓN MARINÉ, FERNANDO (DIR. CONGR.), HIGINIO MARCOS VALDUEZA (COORD.), CARLOS VOGELER RUIZ (COORD.), MARÍA ANGELES GONZÁLEZ DE SOUZA (COORD.), *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- BENÍTEZ, DIEGO AUGUSTO, “El Derecho del Turismo en Argentina”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 25, 2004, pp. 437–448.
- BENÍTEZ, DIEGO AUGUSTO, “La Tutela del turista: un abordaje empírico al Derecho del Turismo”, 2013.
- BERMEJO VERA, JOSÉ, “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, *Documentación administrativa*, núm. 259, 2001, pp. 213–250.
- BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER, “Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural.”, *Estudios turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 25–68.
- BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER, “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español”, *Estudios Turísticos*, núm. 137, 1998, pp. 67–86.
- BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER, “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Vol. Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, núm. Extra 3, 1999, pp. 155–181.
- BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER, “Reflexiones sobre seguridad, poderes públicos y actividad turística”, *Estudios turísticos*, núm. 160, 2004, pp. 5–30.
- BLANCO HERRANZ, FRANCISCO JAVIER, “Los principios generales del derecho del Turismo”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2006.
- BLANQUER CRIADO, DAVID VICENTE, *Derecho del turismo*, Editorial: Tirant lo Blanch, 1999.
- BLANQUER CRIADO, DAVID VICENTE, *Turismo. I Congreso universitario de turismo*, Tirant lo Blanch, 1999.

- BLANQUER CRIADO, DAVID VICENTE, “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación administrativa*, Vol. Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo), núm. 259-260, 2001, pp. 287–314.
- BLASCO ESTEVE, AVELINO , “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, D. BLANQUER CRIADO (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 215-286.
- BLASCO ESTEVE, AVELINO , “Planificación territorial de las zonas turísticas”, *Aportes y transferencias*, núm.12, vol.2, 2008, pp. 11-24.
- BLASCO DIAZ, JOSE LUIS, “La distribución competencial en materia de costas”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm.10, 2010, pp. 245-285.
- BONET, ANTONI ALBERT ARTIGUES I; SALOM, MACIÀ BLÁZQUEZ I, “¿Reconversión o desregulación? análisis de planes de reconversión turístico-inmobiliaria de la playa de Palma (Mallorca)”, *Cuadernos de turismo*, núm. 29, 2012, pp. 11–34.
- BOUAZZA ARIÑO, OMAR, “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, pp. 199–238.
- BOUAZZA ARIÑO, OMAR, *Ordenación del territorio y turismo: (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006.
- BOUAZZA ARIÑO, OMAR, “El sistema andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del plan general de turismo sostenible”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 1, 2009, pp. 15–48.
- BOUAZZA ARIÑO, OMAR, “Regímenes locales especiales en materia de turismo”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 4, 2012, pp. 257–292.
- BUTLER, RICHARD, “Coastal tourist resorts: history, development and models”, *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 25, 2014, pp. 203–228.

- CARBALLEIRA RIVERA, M. TERESA, “Turismo y medio ambiente - Propuestas para el próximo milenio”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Vol. 55, 1999, pp. 71–101.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. TERESA, “Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio”. *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, 2000.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. TERESA, *Ordenación del litoral*. Escola Galega de Administración Pública= Escuela Gallega de Administración Pública, 2001.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. TERESA, “Implantación de proxectos no solo non urbanizable: Réxime xurídico dos proxectos de interese supramunicipal. O urbanismo autonómico. Especial estudo da lexislación galega.Consideración do factor ambiental”, *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 39, 2005, pp. 81–106.
- CASTAÑO, J. M. SÁEZ, A., GARCÍA, S. Y CREGO, A., “Aproximación psicosocial a la motivación turística”, *Estudios turísticos*, Vol. núm. 158, 2003, pp. 5–43.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO, “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de turisme*, núm. 51, 2012, pp. 83–107.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO; VIDAL LACASA, JESÚS, “Diversificación, desestacionalización y derecho del turismo”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 53, 2012, pp. 113–148.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO, “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 357–386.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO, “El Estatuto del Turista en el Derecho del Turismo Iberoamericano”, *Estudios turísticos*, núm. 196, 2013, pp. 85–111.
- CEBALLOS MARTÍN, MARÍA MATILDE; PÉREZ GUERRA, RAÚL, “Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística”, *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca / coord. por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Iñigo del Guayo Castiella*, 2002, pp. 271–294.

- CEBALLOS MARTÍN, MARÍA MATILDE, *Derecho de las actividades turísticas*, 2ª Ed., UOC, Barcelona, 2006.
- CEBALLOS MARTÍN, MARÍA MATILDE; PÉREZ GUERRA, RAÚL, “Comentarios a la Ley General de Turismo de Colombia tras la reforma del año 2012”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 2013, pp.
- CIFUENTES, MIGUEL, *Determinación de capacidad de carga turística en áreas protegidas*, Bib. Orton IICA/CATIE, 1992.
- CONCARO, ALESSANDRA; GIOVANNI, GUIGLIA, *Testi e documenti di diritto del turismo*, Giappichelli, 2006.
- CORCHERO PÉREZ, MIGUEL; SANDÍN MORA, LAURA, “El derecho a la información de consumidores y usuarios: Especial referencia a las Oficinas de Información al Consumidor”, *Actualidad administrativa*, núm. 5, 2001, pp. 103–143.
- CORCHERO PÉREZ, MIGUEL; SANDÍN MORA, LAURA, “La regulación de los recursos turísticos: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad administrativa*, núm. 47, 2002, pp. 1289–1325.
- CORCHERO, MIGUEL, *La organización administrativa del turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Urbacorp, Gata, Cáceres, 2005.
- CORCHERO, MIGUEL, *Derecho del turismo: conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.
- CORCHERO PÉREZ, MIGUEL, “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 2, 2009, pp. 49–85.
- CORCHERO PÉREZ, MIGUEL, “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre: (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas en materia de turismo)”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 4, 2010, pp. 83–104.
- DOMÍNGUEZ MOLINER, FRANCISCO, *Derecho administrativo general y turístico*, Síntesis, Madrid, España, 1991.



- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, MIGUEL ANGEL, “Principio de Legalidad y Ordenamiento Jurídico del turismo (especial referencia al Ordenamiento Turístico de Castilla y León)”, *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 115–166.
- ECHAMENDI LORENTE, PABLO “La capacidad de carga turística. Aspectos conceptuales y normas de aplicación.”, *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, vol. 21, 2001, pp. 11 y ss.
- FACAL, JULIO; PEZZUTTI ECHEVERRÍA, MIGUEL, “Apuntes para una reforma de la Ley de Turismo de Uruguay”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 521–538.
- FERNÁNDEZ ALONSO, FERNANDO; PARRILLA GORBEA, EMILIO, “Actuaciones para la integración de la movilidad en la Agenda Local 21 de Calviá (Islas Baleares, España)”.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, JOSÉ, *Curso de derecho administrativo turístico. 4. Parte especial, Empresas de alojamiento*, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, JOSÉ; *Curso de derecho administrativo turístico*, Vol. I, I, III, Madrid, Editora Nacional, 1974.
- FERNÁNDEZ FUSTER, LUIS, *Geografía general del turismo de masas*, Alianza editorial, Madrid, 1991.
- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO; PÉREZ MONGUIÓ, JOSÉ MARÍA; PRADOS, SANTIAGO PRADOS, *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2008.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN, “Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España”, *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 64–80.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN, *Materiales Derecho Administrativo Turístico*, 2ª, Colex, 2005.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN, “La protección del turista en la unión europea”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, vol. 11, 2006, pp. 79–94.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN, *Derecho administrativo del turismo*, 4ª, Marcial Pons, 2007.

- FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, JAIME, “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, *Actualidad administrativa*, vol. núm. 21, 1999, pp. 631–642.
- FIGUEROLA PALOMO, MANUEL, “La organización técnica y administrativa de la política económica del turismo. Especial referencia al caso español”, *Quaderns de Política Económica.*, vol. n<sup>o</sup>7, mayo-agosto 2004.
- GALLARDO CASTILLO, MARÍA JESÚS, “La ordenación jurídico-administrativa del turismo”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 25, 1996, pp. 37–58.
- GARCÍA ESCOBAR, EDGAR, *Aspectos jurídicos del turismo en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias jurídicas y socioeconómicas, Bogota, 1984.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, MARÍA, *Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes.*, Tirant lo Blanch, 2003.
- GARCÍA MACHO, RICARDO; RECALDE CASTELLS, ANDRÉS; PETIT LAVALL, MA. VICTORIA, *Lecciones de derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GARCÍA SAURA, PILAR JUANA, *Desarrollo sostenible y turismo: análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística en España*, Aranzadi, 2007.
- GARCÍA SAURA, PILAR JUANA, “Turismo activo y medio ambiente: una implicación necesaria. Aspectos jurídicos”, *Cuadernos de Turismo*, vol. 194, 2014, pp. 317-371.
- GARCÍA URETA, AGUSTIN, “Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental”, *Revista de Administración Pública*, vol. 26, 2010, pp. 153–176
- GOLA, MARCELLA; GROPPPI, TANIA, *Diritto pubblico del turismo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rimini), 2005.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Elcano, Navarra, Thomson-Aranzadi. 2005.
- GONZÁLEZ VELASCO, MARÍA, “Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores.”, *Papers de turisme*, núm. 43, 2008, pp. 7–32.

IVARS BAIDAL, JOSEP, *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, 2007.

JAIMEZ GAGO, MARÍA ISABEL, *Políticas públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2004.

JAIMEZ GAGO, MARÍA ISABEL, “Turismo, ordenación del territorio y urbanismo”, *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía: Análisis jurídico-multidisciplinar de la sostenibilidad turística: medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera* / coord. por Isabel González Ríos, 2012, pp.125–162.

JIMÉNEZ HERRERO, LUIS MIGUEL, “Hacia la sostenibilidad turística en España”, *Estudios turísticos*, núm. 172, 2007, pp. 73–82.

JIMÉNEZ PAZ, JOSÉ LUIS, ANTONIO COSTA PÉREZ, “Turismo y urbanismo”, *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural* / coord. por Higinio Marcos Valdueza, Carlos Vogeler Ruiz, María Angeles González de Souza; Fernando Bayón Mariné (dir. congr.), 1999, pp. 465–486.

LACOSTA ARAGÜÉS, ANTONIO J. JAVIER CALLIZO SONEIRO, “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. N<sup>o</sup> Extra 3, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos, 1999, pp. 19–76.

LARUMBE BIURRUN, PEDRO, “La figura del plan especial. Legislación sobre centros históricos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 57, 1978, pp. 47–102.

LARUMBE BIURRUN, PEDRO MARÍA, “La figura del Plan Especial. Legislación sobre Centros Históricos”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 67, 1978, pp. 47–102.

LÓPEZ BONILLA, LUIS MIGUEL, JESÚS MANUEL LÓPEZ BONILLA, “Evolución y perspectivas del enfoque interdisciplinario en el estudio del turismo”, *Estudios turísticos*, núm. 160, 2004, pp. 31-44.

LÓPEZ I PALOMEQUE, FRANCESC, “Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 28, 1999, pp. 23–38.

- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, *La conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos*, Real Colegio de España, Bolonia, 1980.
- LÓPEZ-SÁNCHEZ, YAIZA; PULIDO FERNÁNDEZ, JUAN IGNACIO PULIDO, “La sostenibilidad en la política turística española. ¿Avances o retrocesos?”, *Papers de turisme*, núm. 53, 2013, pp. 44–68.
- LOZANO CUTANDA, BLANCA, “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas”, *Diario La Ley*, núm. 8096, 2013.
- LUQUE GIL, ANA MARÍA, “La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza”, *Cuadernos de turismo*, núm. 12, 2003, pp. 131–150.
- MARÍN GÁMEZ, JOSÉ ANGEL, “Aproximación al tratamiento jurisprudencial del turismo en nuestro ordenamiento jurídico : incidencia andaluza (I)”, *Revista andaluza de derecho del turismo*, núm. 1, 2009, pp. 81–102.
- MARINI, FRANCESCO SAVERIO; MORANA, DONATELLA, *Appunti di diritto pubblico del turismo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2007.
- MARTÍN BERNAL, JOSÉ MANUEL, “¿El sector del turismo como rama independiente del ordenamiento jurídico?”, *Actualidad administrativa*, núm. 31, 2001, pp. 1101–1115.
- MARTÍN BERNAL, JOSÉ MANUEL, “¿El sector del turismo como rama independiente del ordenamiento jurídico?”, *Actualidad administrativa*, núm. 31, 2001, pp. 1101–1115.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN; MARTÍN-RETORTILLO, LORENZO; VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, “Aspectos jurídico-administrativos del turismo”, *Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Edit.Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 31–50.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, ELISA; PEDREIRA MENÉNDEZ, JOSÉ; PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL, *Derecho público del turismo*, Aranzadi, España, 2004.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, ELISA, “Los modelos de gestión medioambiental aplicados a los centros de turismo”, *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible / coord. por Luis Valdés Peláez, José Manuel Pérez Fernández, Eduardo A. del Valle Tuero*, 2003, pp. 249–258.

- MARTÍNEZ PALLARÉS, PEDRO LUIS, “Los servicios públicos locales en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Especial referencia a su incidencia en la legislación de Administración Local de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 24, 2004, pp. 289–320.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, PEDRO LUIS, “La organización administrativa del turismo: La administración turística de la Comunidad Autónoma”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO; JORNADAS SOBRE DERECHO Y TURISMO, *Derecho y turismo: actas de las III Jornadas, Ávila, noviembre de 1996*, Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible”, *Administración local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros / coord. por Silvia Ballesteros Arribas, Julio Castelao*, vol. Estudios de derecho y gestión ambiental, Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp. 449–476 .
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “Medio Ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea: Situación y perspectivas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 115–132.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “Integración del medio ambiente en el sector turístico.” *Revista de estudios locales. Cunal*, núm. n<sup>o</sup> extra 1 (ejemplar dedicado al medio ambiental), 2001, pp. 139–161.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas”, *Ordenación y gestión del territorio turístico. / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2002, pp. 792–842.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “La Constitución española y el turismo”, *La Constitución española en su XXV aniversario*, BALADO y GARCÍA REGUEIRO Dir., Ed. Bosch, 2003, pp. 1161–1171.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER (COORD.), *Derecho y turismo*, Universidad de Salamanca, 2004.

- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “La promoción y el fomento del turismo en Aragón”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, pp. 401–441.
- MELGOSA ARCOS, FRANCISCO JAVIER, “La incidencia del derecho de la Unión Europea en el turismo rural: fomento y sostenibilidad”, *El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo*, Atelier, 2012, pp. 57–108.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia para la sostenibilidad de la Costa*, Documento de Inicio, Septiembre 2007.
- NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA; FERREIRA, J., “Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998, pp. 341–378.
- NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA, “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1999, pp. 183–199.
- NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA, “Los conceptos objetivos del derecho del turismo: Recurso turístico y actividad Turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón, 2006.
- NÚÑEZ LOZANO, MARÍA DEL CARMEN, “Aproximación al régimen jurídico de las declaraciones responsables y comunicaciones”, *Noticias de la Unión Europea*, Vol. (Ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español), núm. 317, 2011, pp. 107–123.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Agenda 21 for the travel & tourism industry. Towards environmentally sustainable development*. OMT, 1996, Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Cumbre mundial del ecoturismo. Informe final*. OMT, 2002, Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Turismo sostenible en áreas protegidas. Directrices de planificación y gestión*. OMT. 2002 Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Tendencias de los mercados turísticos. Panorama mundial y actual del turismo*. OMT, 2003, Madrid.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, *Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook*, OMT, 2004, Madrid.

ORSINI R., *Elementi di diritto del turismo*, Edizioni Giuridiche Simone, 2008.

PADÍN FABEIRO, CARMEN; BLAS, PARDELLAS DE; X, XULIO, “Una propuesta de turismo sostenible para el municipio de Caldas de Reis (Pontevedra)”, *Cuadernos de turismo*, núm. 13, 2004, pp. 107–126.

PANIZA FULLANA, ANTONIA, “Edificación en suelo rústico y campos de golf”, *Estudios turísticos*, vol. Núm. 185, 2010, pp. 55–62.

PELLEJERO MARTÍNEZ, CARMELO, *La intervención del estado en el sector turístico: de la comisión nacional a la empresa nacional de turismo*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000.

PELLEJERO MARTÍNEZ, CARMELO, “La actuación del Estado en materia turística durante la Dictadura de Primo de Rivera”, *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, núm. 20, 2002, pp. 149–160.

PÉREZ, EUGENI AGUILÓ; ALEGRE, JOAQUÍN, “La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares”, *Papeles de economía española*, núm. 102, 2004, pp. 250–270.

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, ELISA; PEDREIRA MENÉNDEZ, JOSÉ, *Derecho Público de Turismo*, Aranzadi Editorial, 2004.

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL; “Comentario Artículos 121-132. Régimen de usos del suelo no urbanizable”, *Comentarios a la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*, Vol. II, Madrid, Editorial Montecorvo. 2005

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL; “Comentario Artículos 133-135. Régimen específico del suelo no urbanizable de costas”, *Comentarios a la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*, Vol. II, Madrid, Editorial Montecorvo. 2005.

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL; “Comentario Artículos 136-138. Núcleos Rurales” *Comentarios a la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*, Vol. II, Madrid, Editorial Montecorvo. 2005.

PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL; “Criterios territoriales y urbanísticos para una gestión integral de los usos turísticos en el litoral asturiano” *Revista de derecho urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 53, 2009, pp. 89-124.

PÉREZ GUERRA, RAÚL, *El régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 1999.

- PÉREZ GUERRA, RAÚL, “La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros”, *Documentación administrativa*, vol. N° 259-260, no. Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 315–354.
- PÉREZ GUERRA, RAÚL, “La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros”, *Documentación administrativa*, vol. N° 259-260, no. Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 315–354.
- PÉREZ GUERRA, RAÚL; CEBALLOS MARTÍN, MARÍA MATILDE, “Hacia la configuración del Estatuto del Municipio Turístico”, *Nuevas tendencias de ocio y turismo : su especial problemática en destinos singulares* / coord. por Luis Valdés Peláez, Vicente M. Monfort Mir, Juan Ignacio Pulido Fernández, Eduardo A. del Valle Tuero, 2002, pp. 369-382.
- PÉREZ MARTOS, JOSÉ, EDUARDO ROCA ROCA, “Administración municipal y turismo”, *XI Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas: turismo y administración local: los problemas del derecho administrativo en el fin de siglo XX*, vol. Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo (11. 1996. Barcelona), 1998, pp. 499-522.
- PULIDO FERNÁNDEZ, JUAN IGNACIO, “El medio ambiente en la política turística española”, *Quaderns de Política Econòmica.*, vol. n°7, 2004 <http://www.uv.es/poleco/>.
- PULIDO FERNÁNDEZ, JUAN IGNACIO PULIDO, “Modelos para la gestión turística de parques naturales: Una propuesta para España”, *Papers de turisme*, núm. 45, 2009, pp. 21–40.
- RÁZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, “Organización local del turismo”, in *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* / coord. por David Vicente Blanquer Criado, 2000, Congreso de Turismo Universidad y Empresa (3. 2000. Benicasim), pp. 39–68.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, D. BLANQUER CRIADO (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch. 2002.
- RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA, “La ordenación jurídica del turismo en Navarra”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, pp. 59–72.



- REQUEJO LIBERAL, JUAN, “Turistas: del concepto legal a la compleja realidad del actual panorama español”, *Estudios turísticos*, núm. 172, 2007, pp. 147–156.
- RIVAS GARCÍA, JESÚS, *Planificación y gestión sostenible del turismo*, SEPTEN EDICIONES 2008, 2008.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO, “La Ley Ómnibus: ¿Reformas estructurales en el sector servicios?”, *Noticias de la Unión Europea*, vol. (Ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español), núm. 317, 2011, pp. 131–142.
- RIVERO YSERN, ENRIQUE, “Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de la intervención en la Directiva 2006/123/CE”, *Noticias de la Unión Europea*, vol. (Ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español), núm. 317, 2011, pp. 143–148.
- ROBLES ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, ALFREDO, “El derecho turístico”, *Estudios de derecho mercantil en homenaje al profesor Antonio Polo*, Editoriales de Derecho Reunidas. EDESA, 1981.
- ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, MARÍA LUISA ; PRÓLOGO DE ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO., *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: (Régimen jurídico)*, 1ª ed., Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004.
- ROCA ROCA, EDUARDO, CEBALLOS MARTÍN, MARÍA MATILDE; PÉREZ GUERRA, RAÚL, *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 1998.
- ROCA ROCA, EDUARDO, “Administración Pública y turismo”, *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp.7–26.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME, “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación administrativa*, núm. 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 27–38.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME, “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. 32, 2008, pp. 369–406.

ROGER FERNÁNDEZ, GERARDO, “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Dir. BLANQUER Criado, Valencia, Tirant lo Blanch. 2002.

ROMÁN MÁRQUEZ, ALEJANDRO, *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Universidad de Granada, 2008.

ROMÁN MÁRQUEZ, ALEJANDRO, “La deficiente configuración del sistema de transferencias económicas incondicionadas con destino a los municipios turísticos en la normativa sobre Haciendas Locales.”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2, 2011, pp. 175–183.

ROMÁN MÁRQUEZ, ALEJANDRO, “Los centros y zonas de interés turístico nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, vol. 45, núm. 266, 2011, pp. 91–146.

SÁNCHEZ BLANCO, ÁNGEL, “Política nacional y políticas autonómicas en el sector turístico: la solitaria y ejemplar defensa autonómica insular de un modelo turístico sostenible y la contumaz vulneración por la Administración General del Estado de la doctrina constitucional sobre la figura de la subvención”, *Derecho y turismo / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 29–46.

SANZ BOIXAREU, PEDRO; MORELL OCAÑA, LUIS, “Los centros y zonas de interés turístico desde la perspectiva actual”, *Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, núm. 5, 1988, p 108.

SANZ DOMÍNGUEZ, CARLOS, “Competencias sobre turismo: (Comentario al art. 71)”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Santiago Muñoz Machado, Manuel Rebollo Puig (dir.) Cizur Menor, Aranzadi Editorial, Pamplona, 2008, pp. 687–700.

SANZ DOMÍNGUEZ, CARLOS, *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, 2002.

SARMIENTO ACOSTA, MANUEL JESÚS, “El regimen especial del municipio turistico”, *Actualidad administrativa*, núm. 45, 1994, pp 669–684.

SERRANO GUIRADO, ENRIQUE, *Planificación territorial política del suelo y administración local*., Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1963.

SERRANO MARTINEZ, JOSÉ MARÍA, “Las viviendas de segunda residencia en la sociedad del “bienestar”. El caso de un país turístico: España”, *Cuadernos de turismo*, núm. 12, 2003, pp 53–76.

SOCÍAS CAMACHO, JOANA MARÍA, “La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las islas Baleares)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número: Extraordinario 3. “Regimén jurídico de los recursos turísticos”, 1999, pp .267–284.

SOCÍAS CAMACHO, JOANA MARÍA, “La modernización y reconversión de las zonas turísticas”, *Lecciones de derecho del turismo / coord. por María Victoria Petit Lavall*, 2000 , pags. 119-156, 2000.

SOCÍAS CAMACHO, JOANA MARÍA, *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado. 2001

SOCÍAS CAMACHO, JOANA MARÍA, “Ordenación del turismo en el litoral”. *Ordenación del litoral*. Escola Galega de Administración Pública= Escuela Gallega de Administración Pública, 2001, pp. 121-138.

SOLA TEYSSIERE, JAVIER, “La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 53, 2004, pp. 109–134.

SOLA TEYSSIERE, JAVIER, *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

SOLA TEYSSIERE, JAVIER, “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista de urbanismo y edificación*, vol. Núm. 15, 2007, pp.101–124.

- STASIO, ESTEBAN LAZZETTA DI, “Turismo municipal competitivo. Propuesta para la planificación turística municipal sostenible y desarrollo endógeno. Municipio Almirante Padilla. Estado Zulia. Venezuela”, *Estudios turísticos*, núm. 181, 2009, pp. 119–133.
- STEFFANELLI, MARIA ALESSANDRA, *L’organizzazione pubblica del turismo nell’ordinamento italiano*, CEDAM, Padova, 1992.
- SUAY RINCÓN, JOSÉ, “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio: El caso de Canarias”, *Ordenación y gestión del territorio turístico. / coord. por David Vicente Blanquer Criado*, 2002, pp. 287–352.
- TENA PIAZUELO, VITELIO, “La dimensión medioambiental: panorámica y propuestas de integración”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico: Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón, 2006.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, vol. N° 45, 1, 1996, pp. 291–350.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “Régimen local y turismo. Marco legal”, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo (Dir. Tudela Aranda, J.)*, Diputación Provincial de Huesca, Madrid, 1997.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3, 1999, pp. 201–226.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “La organización administrativa del turismo”, *Lecciones de derecho del turismo / coord. por María Victoria Petit Lavall, Tirant lo Blanch*, Valencia, 2000, pp. 41–80.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural: Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 19, 2001, pp. 61–100.

- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”, *Documentación administrativa*, vol. N° 259-260, Ejemplar dedicado a: Administración pública y turismo, 2001, pp. 95–142.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003, pp. 131–154.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Derecho y turismo*/ coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 15–28.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Derecho y turismo* / coord. por Francisco Javier Melgosa Arcos, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 81–102.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “Un nuevo Derecho para un nuevo turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 24, 2004, pp. 275–288.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, “La comarcalización y otras formas de colaboración supramunicipal: especial referencia a la comunidad autónoma de Aragón”, *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía* / coord. por Adolfo Juan Aurióles Martín, 2005, pp. 485–496.
- TUDELA ARANDA, JOSÉ, (DIR.), *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.
- VACAS GUERRERO, CATALINA; LANDETA, MARCO-HUGO, “Aproximación al último medio siglo de turismo en España 1959-2009”, *Estudios Turísticos*, núm. 180, 2009, pp. 21–64.
- VACAS GUERRERO, TRINIDAD, “Los espacios naturales protegidos como recurso turístico: metodología para el estudio del Parque Nacional de Sierra Nevada”, *Estudios Turísticos*, núm. 147, 2001, pp. 57–84.
- VACAS GUERRERO, TRINIDAD, “Patrimonio natural: uso público/turístico en los espacios naturales protegidos españoles”, *Estudios turísticos*, núm. 186, 2010, pp. 69–91.

- VALDÉS PELÁEZ .LUIS, “La política turística de la Unión Europea”, *Quaderns de Política Econòmica.*, vol. n<sup>o</sup>7, mayo-agosto 2004, <http://www.uv.es/poleco/>.
- VALDÉS PELÁEZ, LUIS; VALLE TUERO, EDUARDO A. DEL, “Políticas de la Unión Europea en materia de turismo”. *Estudios Turísticos*, núm. 184, 2010, pp. 71-98
- VALDÉS PELÁEZ, LUIS, “Turismo, desarrollo y sostenibilidad”, *Turismo y Medio Ambiente*, J.D. BUENDÍA AZORÍN y J. COLINO SUEIRAS (ed.), Madrid, Civitas. 2001.
- VELASCO GONZÁLEZ, MARÍA, “¿Existe la política turística?: la acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y sociedad*, Vol. 42, N<sup>o</sup> 1, 2005 (Ejemplar dedicado a: Sociología del Turismo), 2005, pp. 169–195.
- VELASCO GONZÁLEZ, MARÍA, *La política turística: gobierno y administración turística en España (1952-2004)*, 1<sup>o</sup>, Tirant lo Blanch, 2004.
- VILLANUEVA CUEVAS, ANTONIO, “La limitada posibilidad de intervención de los entes locales en materia de turismo”, *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, núm. 22, 2011, pp.27 y ss.
- VILLANUEVA CUEVAS, ANTONIO, “La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28, 2011.
- VILLANUEVA CUEVAS, ANTONIO, “Las nuevas formas de turismo como instrumento para lograr un desarrollo sostenible e integrador”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 2, 2012, pp. 1–14.
- VINCENZO FRANCESCHELLI, GABRIELE SILINGARDI; COORDINATO DA FRANCESCO MORANDI E GIORGIA TASSONI ,COLLABORATORI, SILVIO BUSTI . ET AL. *Manuale di diritto del turismo*, G. Giappichelli (Torino), 1999.

#### OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Organización Mundial del turismo: <http://www.world-tourism.org/>

Unión Europea: <http://europa.eu/>

Secretaría General de Turismo (Ministerio de Economía): <http://www.mcx.es/turismo/>

Instituto de Estudios Turísticos: <http://www.iet.tourspain.es/>

Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía:

<http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/>

Empresa Pública Turismo Andaluz: <http://www.andalucia.org/>

## **ANEXO LEGISLATIVO**

### **NORMAS INTERNACIONALES**

Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, adoptada por la Conferencia Mundial del Turismo reunida en Manila (Filipinas) del 27 de septiembre al 10 de octubre de 1980.

Carta del turismo y Código del Turista, adoptada por la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo, reunida en Sofía (Bulgaria), en su sexta reunión ordinaria, del 17 al 26 de septiembre de 1985.

Carta del Turismo Sostenible, aprobada por la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible. Realizada en 1995 en Lanzarote, Islas Canarias, España.

Declaración de la OMT sobre la prevención del turismo sexual organizado, Resolución A/RES/338/(XI) de la undécima Asamblea General de la OMT (Cairo, Egipto, 17-22 de octubre de 1995).

Código Ético Mundial para el Turismo, adoptado por la resolución A/RES/406 (XIII) de la decimotercera Asamblea General de la OMT (Santiago de Chile, 27 de diciembre- 1 de octubre de 1999).

Declaración de Djerba sobre Turismo y Cambio Climático, celebrada en Djerba (Túnez) del 9 al 11 de abril de 2003.

### **NORMATIVA EUROPEA**

Directiva 1990/314/CEE, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

Reglamento (CEE) nº 3925/91 del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, relativo a la supresión de los controles y formalidades aplicables a los equipajes de mano y a los equipajes facturados de las personas que efectúen un vuelo intracomunitario, así como a los equipajes de las personas que efectúen una travesía marítima intracomunitaria.

Directiva 1994/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirientes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.

Directiva 95/57/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1995, sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo.

Decisión 2003/287/CE, de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico.

Reglamento (CE) 261/2004, de 11 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91.

Decisión 2005/338/CE de la Comisión, de 14 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria al servicio de camping.

Reglamento (CE) 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo.

Carta Europea de Turismo Sostenible en los Espacios Naturales Protegidos.

## **ORGANIZACIÓN TURÍSTICA ADMINISTRATIVA ESTATAL**

Constitución española (art. 148.18).

Real Decreto 1554/2004, de 25 junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del ministerio de industria, turismo y comercio, modificado por Real Decreto 254/2006, de 3 marzo.

Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la comisión interministerial de turismo.



Real Decreto 719/2005, de 20 junio, por el que se crea el consejo español de turismo.

Real Decreto 723/2005, de 20 junio, por el que se regula el estatuto del instituto de turismo de España, TURESPAÑA.

Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

Real Decreto 561/2009, de 8 de abril, por el se aprueba el estatuto del Instituto de Turismo de España.

Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas.

## **NORMAS SOBRE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS**

OM Información y Turismo 17 Ene. 1967, aprueba la ordenación de los apartamentos "bungalows" y otros alojamientos similares de carácter turístico.

Orden de 28 de octubre de 1968, sobre ordenación de las "Ciudades de Vacaciones".

Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, por el que se dictan normas sobre los requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos.

Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de Ordenación de apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales.

Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias.

Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

## **ANDALUCÍA**

Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo.

Ley 12/1999, de 15 de diciembre. Modificados los artículos 2, 31.1, 36 y 60.7 en virtud del capítulo XVI "Medidas sobre la sostenibilidad y calidad del turismo" de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. El artículo 4 modifica la Ley 12/1999, de 15 de diciembre.

Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico.

Decreto 202/2002, de 16 julio, sobre Oficinas de Turismo y Red de Oficinas de Turismo de Andalucía.

Decreto 214/2002, de 30 julio, regula los Guías de Turismo de Andalucía.

Decreto 301/2002, de 17 diciembre, regula las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas.

Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.

Decreto 144/2003, de 3 junio, por el que se regula la Inspección de Turismo.

Decreto 164/2003, de 17 junio, de ordenación de los campamentos de turismo.

Decreto 47/2004, de 10 febrero, sobre establecimientos hoteleros.

Orden de 14 abril 2005, crea y regula los Premios Andalucía de Turismo.

Orden de 12 mayo 2005, regula el programa de Turismo Social de Personas Mayores de Andalucía.

Decreto 150/2005, de 21 de junio, por el que se regula la Oficina de la Calidad del Turismo de Andalucía.

Decreto 251/2005, de 22 de noviembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía.

Decreto 279/2005, de 20 diciembre, sobre formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2007-2010.

Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de Turismo.

Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo.

Orden de 14 de noviembre de 2006, por la que se modifica la de 12 de mayo de 2005, por la que se regula el programa de Turismo Social de personas mayores de Andalucía.

Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía Plan Qualifica.

Orden de 9 de noviembre de 2006 por la que se articula la estrategia de turismo sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo.

Decreto 261/2007 de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General de Turismo sostenible de Andalucía 2008-2011.

Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.

Decreto 38/2013, de 19 de marzo, por el que se aprueba la formulación del Plan General del turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020.

## **ARAGÓN**

Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

Decreto 153/1990, de 11 diciembre, Reglamento sobre alojamientos hoteleros que establece las normas de construcción e instalación para su clasificación.

Decreto 193/1994, de 20 septiembre, establece el régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico.

Decreto 69/1997, de 27 mayo, regula viviendas de turismo rural.

Decreto 51/1998, de 24 febrero, sobre Agencias de Viajes.

Decreto 196/1998, de 9 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la actividad de Guía de Turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Decreto 81/1999, de 8 junio, establece las normas sobre la ordenación de bares, restaurantes, cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile.

Decreto 146/2000, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el ejercicio y actuación de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y de aventura.

Decreto 279/2003, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los procedimientos técnicos de explotación y mantenimiento de las instalaciones de transporte por cable en las estaciones de esquí y montaña.

Decreto 125/2004, de 11 mayo, sobre alojamientos turísticos al aire libre.

Decreto 294/2005, de 13 diciembre, regula la Red de Hospederías de Aragón.

Decreto 295/2005, de 13 diciembre, regula las Declaraciones de Interés Turístico de Aragón.

Decreto 61/2006, de 7 marzo, establece el Reglamento de Acampadas.

Decreto 247/2008 de 23 de diciembre, de adaptación de diversos procedimientos administrativos competencia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo.

## **ASTURIAS**

Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.

Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo.

Decreto 60/1986, de 30 abril, de ordenación de los Apartamentos Turísticos.

Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo.

Decreto 116/2002, de 5 septiembre, regula los Albergues Turísticos.

Decreto 143/2002, de 14 noviembre, sobre alojamientos de Turismo Rural.

Decreto 32/2003, de 30 abril, regula la actividad de Restauración.

Decreto 33/2003, de 30 abril, sobre Declaraciones de Interés Turístico.

Decreto 34/2003, de 30 abril, regula las Viviendas Turísticas Vacacionales.

Decreto 35/2003, de 30 abril, regula el Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

Decreto 78/2004, de 8 octubre, aprueba el Reglamento de los Alojamientos Hoteleros.

Decreto 38/2007, de 12 de abril, por el que se regulan las condiciones de los seguros obligatorios de responsabilidad civil exigibles para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Decreto 59/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la Profesión de Guía de Turismo en el Principado de Asturias.

Decreto 60/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Empresas de Intermediación Turística.

Decreto 62/2007 de 18 de mayo, sobre las actividades secundarias de música, entretenimiento u ocio desarrolladas en terraza, espacio, recinto o similar al aire libre.

## **BALEARES**

Ley 6/1996, de 18 de diciembre, por la que se aprueba y regula el plan de modernización de la oferta turística complementaria de las Islas Baleares.

Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears.

Ley 2/1999, de 24 de marzo. (Derogada por la Ley del Turismo de Baleares, 8/2012, de 19 de julio).

Ley sobre el Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento en Baleares, Ley 7/2001 de 23 de Abril

Ley de Ordenación del Turismo de las Baleares, Ley 9/2002, de 12 de diciembre, para la modificación de la Ley 2/ 1999, de 24 de marzo.

Ley 2/2005, de 22 marzo, establece las normas reguladoras de la comercialización de las estancias turísticas en viviendas.

Ley de Ordenación del Turismo de las Baleares, Decreto Ley 1/2009, de 30 de enero de medidas urgentes para el impulso de la inversión en Baleares.

Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears.

Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras.

Decreto 13/1986, de 13 febrero, sobre campamentos de turismo.

Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf.

Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se regula la oferta turística complementaria.

Decreto 62/1995, de 2 de junio, que regula la prestación de servicios turísticos en el medio rural.

Decreto 112/1996, de 21 de junio, por el que se regula la habilitación de Guía de Turismo en las Islas Baleares.

Decreto 60/1997, de 7 mayo, reglamento de las Agencias de Viajes.

Decreto 117/1997, de 6 septiembre, regula el aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles de uso turístico.

Decreto 5/2004, de 23 enero, crea y regula el Instituto de Estrategia Turística.

Decreto 54/2005, de 20 mayo, ordena y regula la oferta de restauración en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Decreto 55/2005, de 20 mayo, regula las Viviendas Turísticas Vacacionales.

Orden de 8 noviembre 2005, establece el programa y las bases que tienen que regir las convocatorias de las pruebas para la habilitación de guía turístico en las Illes Balears.

Decreto 17/2006, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2005, de 22 de marzo, de comercialización de estancias turísticas en viviendas.

Decreto 46/2006, de 5 mayo, crea el Observatorio del Turismo.

Decreto 4/2007, de 2 de febrero, por el cual se regula el procedimiento que debe seguir la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para la tramitación de quejas de usuarios de servicios turísticos.

Orden de 28 de febrero de 2007 de la consejera de Obras Públicas, Vivienda y Transportes relativa al modelo de comunicación de transportes turísticos a realizar con reiteración de itinerarios y carácter periódico o reiteración de calendario.

Decreto 62/2007, de 18 de mayo, sobre las actividades secundarias de música, entretenimiento u ocio desarrolladas en terraza, espacio, recinto o similar al aire libre.

Decreto 13/2011, de 25 de febrero, por el cual se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable, y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística.

## **CANARIAS**

Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Canarias, Ley 7/1997, de 4 de julio, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril.

Canarias, Ley 5/1999, de 15 de marzo modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril.

Decreto 93/1998, de 11 de junio, por el que se establecen los criterios y el procedimiento para declarar la no sujeción a la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas Económicas, en materia de Organización Administrativa y Gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias.

Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos.

Ley 2/2002, de 27 de marzo, de Establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización Administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador.

Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y la Palma.

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. (La Disposición Adicional Tercera modifica varios artículos de de la Ley 7/1995).

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Decreto 149/1986, de 9 octubre, de ordenación de los establecimientos hoteleros.

Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre ordenación de apartamentos turísticos.

Decreto 272/1997, de 27 noviembre, regula los alojamientos turísticos en régimen de uso a tiempo compartido.

Decreto 18/1998, de 5 marzo, regula los Alojamientos Rurales.

Decreto 93/1998, de 11 de junio, por el que se establecen los criterios y el procedimiento para declarar la no sujeción a la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, de empresas, actividades o establecimientos que no tengan carácter turístico.

Decreto 135/2000, de 10 julio, regula las Agencias de Viajes.

Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos.

Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

Orden de 20 enero 2003, regula las pruebas para la habilitación como Guías de Turismo Canario y Guías de Turismo Insular.

Decreto 75/2005, de 17 mayo, regula el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, así como el sistema de información turística y se aprueba el sistema informático que les da soporte.

Decreto 95/2007, de 8 de mayo, por el que se aprueba definitivamente, de modo parcial, el Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma.

Orden de 15 de mayo de 2007, por la que se dispone la publicación de la normativa íntegra del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de la isla de El Hierro.

Decreto 84/2010, de 15 de julio, por el que se regula el sistema de información turística, el Registro General Turístico y el sistema informático que les da soporte.

Decreto 227/2010, de 18 de noviembre, del Presidente, por el que se delegan determinadas competencias en materia de turismo.

Decreto 17/2011, de 10 de febrero, que modifica el Decreto 93/1998, de 11 de junio, por el que se establecen los criterios y el procedimiento para declarar la no sujeción a la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, de empresas, actividades o establecimientos que no tengan carácter turístico.

## **CANTABRIA**

Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.

Ley 2/1988, de 26 de octubre, de Fomento, Ordenación y Aprovechamiento de los Balnearios y de las Aguas Mineromedicinales y/o Termas de Cantabria.

Decreto 50/1989, de 5 de junio, de ordenación y clasificación de alojamientos hoteleros.



Decreto 50/1990, de 3 de septiembre, por el que se establecen los requisitos para la obtención del título-licencia de las agencias de viajes.

Decreto 12/1993, de 29 de marzo, por el que se crea y regula la denominación honorífica de "Fiesta de Interés Turístico Regional".

Decreto 31/1997, de 23 abril, regula los alojamientos y actividades turísticas en el medio rural.

Decreto 32/1997, de 25 abril, establece el Reglamento para el ejercicio de actividades turístico-informativas privadas.

Decreto 95/2002, de 22 agosto, sobre ordenación y clasificación de los campamentos de turismo.

Orden 54/2003, de 17 septiembre, regula la concesión de Medallas y Placas al Mérito Turístico.

Decreto 162/2003, de 18 de septiembre, por el que se crean los Premios a la Calidad Turística de Cantabria.

Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

## **CASTILLA Y LEÓN**

Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León. El artículo 6 modifica la Ley 10/1997, de 19 de Diciembre.

Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

Decreto 77/1986, de 12 de junio, por el que se dictan normas de clasificación de los alojamientos hoteleros.

Orden de 20 de enero de 1988, por la que se crea el Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

Decreto 100/1991, de 2 de mayo, sobre ordenación de los Centros de Iniciativas Turísticas de Castilla y León

Orden de 14 marzo 1995, regula las Declaraciones de Fiestas de Interés Turístico.

Decreto 84/1995, de 11 de mayo, regula los alojamientos de Turismo Rural.

Decreto 101/1995, de 25 de mayo, por el que se regula la profesión de Guía de Turismo de la Comunidad de Castilla y León.

Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo.

Decreto 24/1999, de 11 de febrero, de Ordenación Turística de restaurantes, cafeterías y bares.

Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes, que ejerzan su actividad en la Comunidad de Castilla y León.

Decreto 60/2002, de 18 de abril, crea los Premios de Turismo de Castilla y León.

Decreto 75/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la información turística en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Red de Oficinas de Turismo.

Decreto 30/2006, de 27 de abril, por el que se crea la Comisión de Coordinación del Plan del Español para Extranjeros de Castilla y León.

Decreto 9/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León.

## **CASTILLA-LA MANCHA**

Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

Decreto 4/1989, de 16 enero, de ordenación y clasificación de alojamientos hoteleros.

Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales.

Decreto 31/1998, de 21/04/1998, de creación del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha.

Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre Régimen de Precios y Reservas en los Establecimientos Turísticos.

Decreto 29/2005, de 22 marzo, regula las Distinciones al Mérito Turístico.

Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla- La Mancha.

Decreto 32/2006, de 21 marzo, regula la declaración de Fiesta de Interés Turístico Regional.

Orden de 4 de abril de 2006, de la Consejería de Industria y Tecnología, por la que se aprueba y da publicidad al modelo oficial de solicitud de declaración de Fiesta de Interés Turístico Regional de Castilla-La Mancha.

Decreto 93/2006, de 11 de julio, de ordenación del alojamiento turístico en el medio rural de Castilla-La Mancha.

Decreto 96/2006, de 17 de julio de 2006, de ordenación de las profesiones turísticas en Castilla-La Mancha.

Orden de 25 de octubre de 2006, de la Consejería de Industria y Tecnología, por la que se establecen las placas identificativas de los alojamientos turísticos en el medio rural y se especifican dotaciones mínimas.

Ley 7/2006, de 20 de diciembre, de las Cortes de Castilla-La Mancha, de Ordenación de la Ruta de Don Quijote.

Decreto 5/2007, de 22 de enero, regulador del Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha.

Orden de 29 de enero de 2007, de la Consejería de Sanidad, de los requisitos técnico-sanitarios de los centros y servicios de hidrología y de hidroterapia.

Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de Castilla-La Mancha.

Decreto 17/2007, de 20 de marzo, por el que se modifican determinadas disposiciones en materia de turismo de Castilla-La Mancha.

Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

## **CATALUÑA**

Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña.

Ley 15/2007, de 5 de diciembre, de la Agencia Catalana de Turismo.

Decreto 55/1982, de 4 febrero, de ordenación de la práctica del camping y de los establecimientos dedicados a este fin.

Decreto 176/1987, de 9 abril, regula la clasificación de establecimientos de alojamiento turístico.

Orden de 6 octubre 1987, sobre requisitos técnicos y servicios mínimos exigibles a establecimientos hoteleros.

Decreto 94/1994, de 22 de marzo, por el que se crea la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña.

Decreto 168/1994, de 30 mayo, reglamento de Agencias de Viajes.

Decreto 317/1994, de 4 noviembre, sobre ordenación y clasificación de establecimientos de restauración.

Decreto 211/1995, de 27 junio, crea la modalidad de "Hospedería" como alojamiento hotelero.

Decreto 5/1998, de 7 enero, reglamenta la profesión de Guía de Turismo.

Decreto 163/1998, de 8 julio, sobre ordenación y clasificación de apartamentos turísticos.

Orden ICT/352/2002, de 3 octubre, establece los procedimientos de reconocimiento de habilitaciones de guía de turismo expedidas por otras administraciones públicas.

Decreto 56/2003, de 20 febrero, regula las actividades físico-deportivas en el medio natural.

Decreto 241/2005, de 8 noviembre, regula los Galardones de Turismo.

Decreto 251/2006, de 6 de junio, de regulación de las condiciones y cuantías mínimas de los seguros de responsabilidad civil exigibles para los espectáculos, las actividades recreativas y los establecimientos públicos sometidos a la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos.

Decreto 313/2006, de 25 de julio, que regula los establecimientos de turismo rural.

Decreto 420/2011, de 20 de diciembre, de creación de la Mesa del Turismo de Cataluña.

## **EXTREMADURA**

Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura.

Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de balnearios y de aguas minero-medicinales y/o termales.

Decreto 12/1996, de 6 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad profesional definida como "Guía de Turismo".

Decreto 152/1997, de 22 diciembre, regula las declaraciones de Fiestas de Interés Turístico.

Decreto 119/1998, de 6 octubre, regula la actividad de las Agencias de Viajes.

Decreto 53/2000, de 8 de marzo, por el que se regula el Registro General de Empresas y Actividades Turísticas.

Decreto 21/2002, de 26 febrero, crea los premios "Extremadura de Turismo" y "Extremadura: Excelencia y Calidad Turística".

Decreto 22/2002, de 26 febrero, sobre ordenación de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico.

Decreto 69/2002, de 28 mayo, establece normas sobre la ordenación y clasificación de las empresas de Restauración.

Decreto 36/2007, de 6 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al sector turístico y la convocatoria para 2007.

Decreto 86/2007, de 8 de mayo, por el que se establece la ordenación y clasificación de los alojamientos turísticos hoteleros de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Decreto 87/2007, de 8 de mayo, de ordenación y clasificación del alojamiento turístico en el medio rural.

Decreto 88/2007, de 8 de mayo, por el que se regulan los apartamentos turísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Decreto 205/2012, de 15 de octubre, por el que se regula el Registro General de Empresas y Actividades Turísticas de Extremadura.

Decreto 258/2012, de 28 de diciembre, por el que se regula la organización, composición y funciones del Consejo de Turismo de Extremadura y del Observatorio de Turismo de Extremadura.

## **GALICIA**

Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia.

Ley 5/1995, de 7 junio, regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios.

Ley 9/1997 de 21 de agosto. (Derogada por Ley 14/2008 de Turismo de Galicia de 3 de diciembre de 2008 en su disposición derogatoria única).

Ley 10/2004, de 2 de noviembre, de modificación de la Ley 9/1997 de ordenación y promoción del turismo en Galicia. (Derogada por Ley 14/2008 de Turismo de Galicia de 3 de diciembre de 2008 en su disposición derogatoria única).

Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de Turismo de Galicia. (Derogada por Ley 7/2011 de Turismo de Galicia de 27 de octubre de 2011 en su disposición derogatoria única).

Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia.

Decreto 402/1996, de 31 octubre, Reglamento de aprovechamiento de aguas mineromedicinales, termales y de los establecimientos balnearios.

Decreto 267/1999, de 30 septiembre, de ordenación de los establecimientos hoteleros.

Decreto 39/2001, de 1 febrero, refunde la normativa en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y de fiestas de Galicia de interés turístico.

Decreto 40/2001, de 1 de febrero, de refundición de la normativa en materia de inspección de turismo y órganos competentes en el procedimiento sancionador.

Decreto 42/2001, de 1 febrero, refunde la normativa de agencias de viajes, guías de turismo especializado y turismo activo.

Decreto 297/2002, de 24 de octubre, por el que se regulan el Libro de visitas de la inspección turística y las hojas de reclamaciones de turismo.

Decreto 191/2004, de 29 julio, regula los establecimientos de turismo rural.

Decreto 108/2006, de 15 de junio, por el que se establece la ordenación turística de los restaurantes y las cafeterías de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Decreto 142/2006, de 27 de julio, por el que se modifica el Decreto 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural.

Decreto 143/2006, de 27 de julio, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo en Galicia.

Decreto 89/2007, de 19 de abril, por el que se crea el consorcio Instituto de Estudios Turísticos de Galicia.

Decreto 85/2012, de 16 de febrero, por el que se modifica el Decreto 138/2008, de 22 de mayo, por el que se regula la señalización turística de Galicia, y se aprueba el Manual de señalización turística de Galicia.

### **LA RIOJA**

Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.

Decreto 22/1997, de 4 de abril, sobre reclamaciones de los clientes en los establecimientos de las empresas turísticas.

Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 mayo, de Turismo de La Rioja.

Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja

### **MADRID**

Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

Ley 8/2009, de 21 de Diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña (el artículo 3 de dicha ley, modifica la Ley 1/1999).

Decreto 47/1996, de 28 de marzo, por el que se regula la habilitación y actividad de Guía de Turismo en la Comunidad de Madrid.

Decreto 99/1996, de 27 junio, regula actividad de las Agencias de Viajes.

Orden 426/1997, de 17 enero, por la que se desarrolla Decreto 47/1996, de 28 de marzo, que regula la habilitación y actividad de los Guías de Turismo.

Orden 1688/2002, de 25 abril, sobre comunicación de los precios del sector de restauración a la Dirección General de Turismo.

Decreto 94/2002, de 6 junio, regula el Registro General de Empresas y Actividades Turísticas.

Decreto 159/2003, de 10 julio, ordenación de los establecimientos hoteleros.

Decreto 117/2005, de 20 octubre, regula autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural.

Decreto 77/2006, de 28 de septiembre, por el que se modifica la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

Decreto 84/2006, de 26 de octubre, por el que se modifica el Decreto 47/1996, de 28 de marzo, por el que se regula la habilitación y actividad de guía de turismo en la Comunidad de Madrid.

Orden 7964/2006, de 20 de diciembre, del Consejero de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se regula la concesión de ayudas a la Promoción Turística de la Comunidad de Madrid.

## **MURCIA**

Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.

Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia. (Vigente)

Decreto 19/1985, de 8 marzo, ordenación de los campamentos públicos de turismo.

Decreto 178/1995, de 20 diciembre, regula la profesión de Guía de Turismo.

Orden de 8 abril 1997, que desarrolla el Decreto 178/1995, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la regulación de la profesión de Guía de Turismo.

Decreto 55/1997, de 11 julio, Regula las condiciones sanitarias de Balnearios, Baños Termales y Establecimientos de Talasoterapia y de aplicación de Peloides.

Decreto 75/2005, de 24 junio, regula los apartamentos turísticos y viviendas vacacionales.

Decreto 76/2005, de 24 junio, regula los alojamientos rurales.

Decreto 77/2005, de 24 junio, regula las fiestas y distinciones turísticas de la Comunidad Autónoma.

Decreto 91/2005, de 22 julio, regula los establecimientos hoteleros.

Decreto 127/2005, de 11 noviembre, regula los establecimientos de restauración.

Orden de 20 de julio de 2006, de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo por la que se determinan los distintivos de los Apartamentos Turísticos y Alojamientos Vacacionales, Alojamientos Rurales, Establecimientos Hoteleros y Establecimientos de Restauración de la Región de Murcia.

Decreto 156/2006, de 28 de julio, de creación de la Sociedad Mercantil Regional Centro de Cualificación Turística, Sociedad Anónima.

Decreto 100/2007, de 25 de mayo, por el que se regulan las agencias de viaje y centrales de reserva.

## **NAVARRA**



Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo.

Decreto Foral 141/1988, de 4 mayo, regula actividad de Agencias de Viajes.

Decreto Foral 76/1995, de 27 marzo, regula los Campamentos de Turismo.

Decreto Foral 243/1999, de 28 junio, regula el alojamiento en Casas Rurales.

Decreto Foral 502/2003, de 25 agosto, regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo.

Decreto Foral 288/2004, de 23 agosto, aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural.

Decreto Foral 140/2005, de 5 diciembre, aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos.

Decreto Foral 146/2005, de 26 diciembre, aprueba el Reglamento de Ordenación de los Establecimientos Hoteleros en la Comunidad Foral de Navarra.

Orden Foral 86/2006, de 11 abril, instituye los Premios Navarra de Turismo.

Orden Foral 459/2006, de 26 de noviembre, el Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, por la que se modifica la Orden Foral 86/2006, de 11 de abril por la que se instituyen los Premios Navarra de Turismo, modificando la denominación de los mismos.

## **PAIS VASCO**

Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo.

Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación del Turismo.

Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

Orden de 17 de Marzo de 1965 por la que se aprueba la Ordenación Turística de Restaurantes.

Decreto 148/1993, de 18 de mayo, por el que amplían los supuestos de reclasificación administrativa de los establecimientos de restauración.

Orden de 18 de Marzo de 1965 por la que se aprueba la Ordenación Turística de Cafeterías.

Decreto 41/1981, de 16 de marzo, sobre Ordenación de Campings, en el País Vasco.

Decreto 178/1989, de 27 de julio, de modificación del Decreto 41/1981, de 16 de marzo, sobre Ordenación de Campings en el País Vasco.

Decreto 295/1988, de 8 de noviembre, por el que se crea la modalidad de alojamiento turístico-agrícola. (Derogado).

Decreto 80/1992, de 31 de marzo, por el que se crea el Consejo Consultivo de Turismo del País Vasco.

Decreto 128 /1996, de 28 de mayo por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural, modificado por el Decreto 210 /1997, de 23 de septiembre.

Decreto 191/1997, de 29 de julio, por el que regulan los apartamentos turísticos, las viviendas turísticas vacacionales, los alojamientos en habitaciones de casas particulares y las casas rurales.

Decreto 5/1997, de 14 de enero, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 102/2001, de 29 de mayo por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros (en el documento original por error aparece Decreto 102/2000 cuando tiene que aparecer 102/2001).

Decreto 370/2001, de 26 de diciembre, de modificación del Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Turismo del País Vasco.

Decreto 43/2003, de 25 de febrero, de segunda modificación del Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Turismo del País Vasco.

Decreto 279/2003, de 18 noviembre, por el que se crea la Red Vasca de Oficinas de Turismo-ITOURBASK.

Decreto 203/2013, de 16 de abril, de segunda modificación del Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Empresas Turísticas del País Vasco.

## **VALENCIA**

Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Turismo de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 3.248, de 22 de mayo).

Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. (DOCV núm. 4654, de 19 de diciembre).

Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Convenios Previstos en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana. (DOCV núm. 3761 de 31, de mayo, de 2000).

Orden de 7 mayo 1986. Normas mínimas de tratamiento sanitario de los establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos (DOCV núm. 384 de 30 mayo 1986).

Decreto 73/1989, de 15 de mayo, del Consell, por el que se establecen los requisitos mínimos de infraestructura en alojamientos turísticos. (DOCV núm. 1081, de 8 de junio de 1989).

Orden Ministerial de 25 de septiembre de 1979. Prevención de incendios en establecimientos turísticos (BOE núm.252, de 20 de octubre de 1979). Circular aclaratoria de 10 de abril de 1980.

Orden Ministerial de 31 de marzo de 1980. Modificación orden prevención de incendios en establecimientos turísticos. (BOE núm. 87 de 10 de abril de 1080).