

**PROPUESTA DE UNA NUEVA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN
ESPAÑA. UNA VISIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA ORDENACIÓN
SECTORIAL DEL TURISMO**

*Proposal Of A New Zoning Law In Spain. A Vision From The Perspective Of Sectorial
Tourism Regulation*

Por: **DR. OMAR BOUAZZA ARIÑO**

Profesor Titular De Derecho Administrativo. Universidad Complutense De Madrid
(España)

obouazza@der.ucm.es

RESUMEN: Mediante este trabajo se muestra el papel clave que desde instancias europeas está siendo otorgado a la planificación turística como parte integradora fundamental de la ordenación del territorio. El lector podrá encontrar un texto reflexivo donde se realiza un análisis global de la normativa europea, estatal y autonómica en materia de planificación turística y ordenación del territorio, destacando su grado de eficacia en pos de lograr un crecimiento global equilibrado. Así, el autor apelará en el largo plazo por la implementación de un modelo claro, el de *la planificación turística integrada en la ordenación del territorio*, que traiga causa de una reglamentación común emanada de la Unión Europea que tome luego apoyo en los principios de competencia y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas estatales y autonómicas. Objetivos, estos, donde todavía queda mucho camino por recorrer.

PALABRAS CLAVE: coordinación, derecho comunitario, desarrollo sostenible, turismo, ordenación territorio.

ABSTRACT: Through this article is shown the key role that from European authorities is being bestowed to tourism regulation as a fundamental part of zoning law. The reader will find a reflective text which analyses in an overall way the European, state and regional regulation regarding tourism planning and zoning law, emphasizing their level of effectiveness in order to achieve a balanced global growth. Thus, over the long haul the author is going to appeal to the implementation of a clear model, *the integration of tourism planning into zoning law*. This model would be based on a common regulation derived from European Union and the principles of competence and coordination between state and regional administrations. These are aims with still a long way ahead to walk.

KEY WORDS: coordination, European law, sustainable development, tourism, zoning law.

SUMARIO: I. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA, MEDIO PARA CONSEGUIR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO EN GENERAL Y, EN PARTICULAR, DEL TERRITORIO TURÍSTICO.- II. PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL Y COMUNITARIA POR LA ORDENACIÓN TERRITORIAL GENERAL Y TURÍSTICA INTEGRADA.- III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN ESPAÑA.- 1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES.- 2. EL JUEGO DE LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (LPC).- 3. EL URBANISMO MUNICIPAL.- 4. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN EL DERECHO AUTONÓMICO.- A) *Visión general.*- B) *Instrumentos de planificación turística.*- IV. CONCLUSIÓN

I. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA, MEDIO PARA CONSEGUIR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO EN GENERAL Y, EN PARTICULAR, DEL TERRITORIO TURÍSTICO

Es una obviedad, sin duda, indicar la enorme importancia económica que tiene el turismo tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Nunca está de más, sin embargo, recordarlo. Precisamente, a nivel nacional, es bien sabido el papel central que desempeñó en el despegue económico y social de nuestro país. Desde mediados del pasado siglo es el motor económico de nuestro país. Año tras año se incrementa el número de visitantes. España es, de hecho, la tercera potencia turística a nivel mundial, tras Francia y los Estados Unidos de América.

Sin embargo, el turismo no sólo implica consecuencias económicas, sino que también tendrá efectos en el entorno, en el territorio que le sirve de soporte, por lo que será necesaria su ordenación. Por consiguiente, se requerirá una intervención del Estado.

Una de las maneras de intervenir en la ordenación de los sectores económicos y sociales es a través de la técnica de la planificación. En el sector turístico la planificación, si se quiere, puede tener una importancia decisiva para garantizar un crecimiento equilibrado evitando, en principio, que se produzcan desarrollos urbanísticos indeseados. Hay que valorar, por tanto, el destacado papel al que está llamada la planificación, como

mecanismo precautorio¹ y preventivo, evitando tener que hacer efectiva la necesidad de garantizar un desarrollo prudente del territorio a través de mecanismos más gravosos de reparación que, en no pocas ocasiones, no se hacen efectivos².

Este trabajo versa sobre la ordenación territorial y, más concretamente, sobre la ordenación territorial del sector turístico como herramienta de protección territorial y crecimiento global equilibrado. En esta tarea, la Administración y los demás poderes públicos se guiarán por uno de los paradigmas actuales del Estado Social y Ambiental de Derecho: el desarrollo sostenible, entendido como se sabe, como aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias, tal y como lo formuló la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo allá por 1987, a través del archi-citado “Informe BRUNDTLAND”^{3 4}.

¹ Sobre el principio de precaución, me remito al libro de Antonio Eduardo EMBID TELLO, *Precaución y derecho. El caso de los campos electromagnéticos*, Iustel, 2010, pág. 587.

² Más allá de nuestras fronteras parece que algunas administraciones también hacen oídos sordos ante órdenes de demolición de edificios situados en terrenos excluidos por la legislación urbanística. Valga como ejemplo el supuesto de hecho contemplado en las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Paudicio c. Italia*, de 24 de mayo de 2007 y *Vitiello c. Italia*, de 17 de julio de 2007. Otras administraciones, por el contrario, suelen ofrecer una respuesta contundente ante las construcciones ilegales, como glosa el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en su comentario jurisprudencial, “Orden de demolición de lo edificado sin licencia y protección del Medio Ambiente”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 130, 2006, págs. 349-360.

³ Aunque se trata de un término reciente, encontramos diversas manifestaciones de su significado desde muy temprano. En este momento únicamente citaré tres ejemplos muy representativos. En primer lugar, el trascendentalismo norteamericano del siglo XIX. Henry D. THOREAU y Ralph W. EMERSON, máximos exponentes de este movimiento filosófico, enaltecían el uso recreativo y turístico de las áreas naturales, para protegerlas de otras formas de desarrollo económico, como la agricultura o la minería. Las lecturas de estos dos insignes pensadores transmiten la preocupación por las consecuencias que puede acarrear el desarrollo económico acelerado, por lo que proponían la preservación de la naturaleza para garantizar la durabilidad de los recursos especialmente valiosos y su disfrute por el hombre. Así, Ralph W. EMERSON, en su lectura titulada “Nature”, destacaba “(...) *Flowers so strictly belong to youth, that we adult men soon come to feel, that their beautiful generations concern not us: we have had our day; now let the children have theirs (...)*” (*Essays: Second Series*, 1844). Parece que del empuje de este movimiento filosófico y de la influencia de los trabajos del preservacionista escocés John MUIR, el Congreso de los Estados Unidos de América creó en 1872 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. Con la declaración, se evitaba que los recursos únicos y especialmente vulnerables de la región cayesen en manos privadas. Fue la primera vez que una nación protegió una amplia superficie de suelo para destinarla al interés común. Por consiguiente, hay que subrayar la contribución de los trascendentalistas y del incipiente movimiento ecologista de finales del XIX en la asimilación del concepto de conservación de la naturaleza, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, como un concepto político tangible. Impresiona ciertamente el hondo calado de las reflexiones de EMERSON y THOREAU, traspasando el ámbito de lo intelectual para impregnar la vida social. Es decir, el salto de la teoría a la efectiva protección. No sólo se han planteado fundamentos para la protección del medio

En este marco, el objeto de este trabajo consistirá en el estudio de la normativa que afecta a la ordenación sectorial del turismo para comprobar si se trata de un marco jurídico apto para alcanzar la meta del desarrollo sostenible del turismo. Para ello, en primer lugar habrá que determinar el significado de este concepto. La Organización Mundial del Turismo (OMT, en adelante) ha ofrecido una definición muy completa,

ambiente desde la filosofía. Valga como simple nota en este sentido que la protección medioambiental y el desarrollo sostenible han encontrado apoyo, incluso, en el ámbito religioso. Algunas religiones, como el Cristianismo, el Budismo, el Hinduismo o el Islam, muestran una notable adherencia a estas ideas. La última de las confesiones referidas, por ejemplo, considera a la humanidad como acreedora del entorno en beneficio de las generaciones futuras. Me remito, para una visión más completa de esta novedosa relación, al trabajo de Daryl FISHER-OGDEN y Shelley Ross SAXER “World Religions and Clean Water Laws”, *Duke Environmental Law and Policy Forum*, nº 17, 2006, pág. 44. Un segundo antecedente temprano del concepto de desarrollo sostenible nos traslada al continente europeo. En concreto, a Inglaterra. En la misma época en la que surgen en los Estados Unidos de América los primeros conservacionistas, en Inglaterra la legislación sobre salud pública, antesala de las normas urbanísticas de principios del siglo XX, asumirá la idea de desarrollo sostenible. Me refiero a la *Public Health Act* 1875, Ley revolucionaria puesto que implica la consagración legal del movimiento verde al permitir a las autoridades locales destinar zonas a parques y espacios libres en interés de la comunidad en general. La importancia de este paso será recogida por la doctrina de la época que remarcó su carácter innovador y el giro de 180° que significaba pues constituyó la primera norma de toda una serie que reconoció la necesidad “(...) en interés de las presentes y futuras generaciones, de asegurar espacios libres óptimos donde la vegetación pueda florecer y purificar el aire que respiran los hombres”. Siguiendo en territorio europeo, también hay que subrayar, como recuerda el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN, en su libro, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, 1980, la vinculación que en países como Francia tuvo lo artístico en los primeros intentos de proteger los paisajes, los sitios y los monumentos de carácter natural, bajo el influjo de los pintores de la Escuela de Barbizon, que se observa claramente en el caso de Fontainebleau. Finalmente, en este breve repaso de algunos de los antecedentes del concepto de desarrollo sostenible no debemos olvidar, desde la perspectiva española, el importante legado de Don Benigno DE LA VEGA-INCLÁN, Marqués del mismo nombre. Al frente de la Comisaría Regia de Turismo (1911), desempeñó una intensa labor de promoción del turismo cultural para fomentar el conocimiento y vulgarización de nuestras riquezas culturales y artísticas. Destacan una serie de trabajos como, por ejemplo, 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 (Valladolid); la fundación del Museo Romántico de Madrid, así como las obras de consolidación, conservación y restauración de la Alhambra. Se atribuye también al Marqués DE LA VEGA-INCLÁN la idea de los Paradores de Turismo –cuya primera realización fue el de Gredos– situados estratégicamente a lo largo de nuestra geografía. Hoy son, por cierto, uno de los signos de calidad de nuestra industria turística. Por consiguiente, se observa que el concepto de desarrollo sostenible es la consecuencia de todo un proceso de progresiva preocupación por la conservación de los elementos naturales y culturales que hacen especialmente valiosa la existencia.

⁴ Sobre la estrecha relación entre la planificación y el desarrollo sostenible véanse las interesantes reflexiones de Martín BASSOLS COMA, en su trabajo, “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª Ed. (Coord. ESTEVE PARDO, J.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, págs. 677-709.

haciendo énfasis en los diferentes elementos que lo integran, a saber, el económico, ambiental, social y cultural:

"Las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos. Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos ambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

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 vivos 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.

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.

El turismo sostenible debe reportar también un alto grado de satisfacción a los turistas y representar para ellos una experiencia significativa, que los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomente en ellos unas prácticas turísticas sostenibles." (OMT)⁵.

⁵ Esta definición amplía y desarrolla, en cierta manera, la establecida tras el proceso de participación de la OMT en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (2002):

"El desarrollo sostenible del turismo 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. El

Este concepto significará que para que el turismo sea sostenible, es decir, para conseguir un equilibrio entre el desarrollo económico y el respeto de los valores ecológicos, culturales y sociales, necesita ser integrado en la ordenación general del territorio. De esta manera, la ordenación del territorio proporcionará el marco más adecuado para reconciliar las demandas de desarrollo turístico con la protección ambiental. Por ello, *planteo como premisa un modelo de planificación turística integrada en la ordenación del territorio*⁶.

Esta noción pertenece a la idea más global de la ordenación territorial integrada que implica, junto a la articulación y coordinación de cada una de las políticas sectoriales que tienen incidencia en el territorio, coincidiendo así con el mismo concepto de ordenación del territorio, la integración de las diferentes planificaciones que se desarrollen desde los diferentes entes territoriales: el local, el regional, el nacional y el supra-nacional. Todo ello para evitar o reducir en lo posible solapamientos entre las ordenaciones generales y sectoriales que puedan realizarse desde cada uno de los centros de poder normativo.

II. PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL Y COMUNITARIA POR LA ORDENACIÓN TERRITORIAL GENERAL Y TURÍSTICA INTEGRADA

Se trata de una idea exigida en el ámbito internacional, en el seno de organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Turismo y las Naciones Unidas. En este último caso, en el caso de las Naciones Unidas, en su Programa Ambiental señala que la sostenibilidad se alcanza, en primer lugar, a través de una planificación intersectorial o integrada, teniendo en consideración todos los intereses o elementos que concurren en el espacio territorial como la agricultura, el turismo y el respeto de la biodiversidad. Por el contrario, una planificación sectorial condena al fracaso a la idea del desarrollo sostenible, pues la superposición de diferentes planificaciones comunicadas, produce efectos nefastos como, por ejemplo, la destrucción del paisaje. En el caso español tendríamos un sinfín de supuestos prácticos. Por ejemplo, la protección de un conjunto histórico-artístico gestionado por la administración cultural puede verse entorpecida por la instalación de molinos de energía eólica fruto de la

DST 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.” (OMT)

⁶ Véase, en esta línea, mi libro: *Ordenación del Territorio y Turismo*, Atelier, Barcelona, 2006, pág. 360. Celebro que las ideas planteadas hayan sido seguidas posteriormente por parte de la doctrina. Me remito, por ejemplo, al trabajo de Antonio VILLANUEVA CUEVAS; “La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo”, nº 28, 2011, pág. 34.

acción de la administración ambiental⁷. Y es que la inexistencia –tan habitual en España– de comunicación entre las diferentes administraciones –incluso pertenecientes a un mismo gobierno– produce estas consecuencias. Por ello, volviendo al Programa Ambiental de las Naciones Unidas, una planificación integrada, al tener en consideración los diferentes intereses en conflicto, garantiza una efectiva ponderación y equilibrio de intereses y un desarrollo equilibrado del territorio.

Siguiendo en el plano internacional, desde otra perspectiva recalcaré que la importancia de la ordenación racional del territorio ha sido reconocida incluso por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha dicho que este fin puede prevalecer sobre derechos considerados fundamentales en el ámbito regional europeo como, por ejemplo, el derecho de propiedad (Decisión de Inadmisibilidad en el caso *Haider c. Austria*, de 29 de enero de 2004⁸).

En el seno de la Unión Europea también se plantea la idea de integración y de coordinación de políticas sectoriales, entre ellas la turística, en el molde de la ordenación territorial. Como quiera que en un espacio sin fronteras, el europeo, numerosos problemas trascienden del ámbito nacional, de modo que las decisiones de los Estados miembros inciden más allá de sus respectivos territorios y que las políticas comunitarias como, por ejemplo, la agraria, la medioambiental o la de transporte, tienen un impacto considerable en la evolución del territorio europeo, ha ido gestándose en el seno de la Unión la necesidad de tender puentes hacia la elaboración de un marco general en materia de ordenación del territorio, así como una coordinación de las diferentes políticas sectoriales comunitarias y estatales. Todo ello, con la finalidad de alcanzar un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio continental. Para ello se habrá elaborado la Estrategia Territorial Europea, fruto del Consejo informal de los ministros encargados de la ordenación del territorio, celebrado en la ciudad alemana de Postdam, en mayo de 1999. Se insistirá en la misma línea en la reciente Agenda

⁷ Sobre el paisaje, hay que hacer referencia al temprano trabajo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, “Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”, *Revista de Administración Pública*, nº 71, 1973, págs. 423-442. Más recientemente, coincidiendo con las leyes autonómicas aprobadas a la luz del Convenio Europeo del Paisaje, de 20 de octubre de 2000, véanse los trabajos de Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 321; y de Antonio FABIRO MOSQUERA, “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*, nº 131, 2006, págs. 517-547.

⁸ Véase la nota que hice a esta Decisión, en “Crónica de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 5, 2004. Cabe recordar, por otra parte, que el derecho de propiedad no pertenece en España al grupo de los derechos especialmente cualificados. Es decir, no es un derecho fundamental con lo que, en principio, no podría ser objeto de conocimiento por nuestro Tribunal Constitucional vía amparo, lo que no impide su acceso a Estrasburgo.

Territorial Europea (Leipzig, mayo de 2007). Tendrá como objetivo caminar hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. Se apoya en los siguientes puntos básicos: la necesidad de re-estructurar la cohesión territorial tras la reciente incorporación de nuevos países; la urgencia de tomar medidas contra el cambio climático; y, finalmente, en materia de densidad poblacional, se tendrán en consideración los movimientos migratorios en el seno de la distribución territorial. Estos tres factores serán clave a la hora de seguir insistiendo en el desarrollo policéntrico, sobre el que se había profundizado en la Estrategia Territorial Europea. El desarrollo territorial como consecuencia del turismo, en esta línea, jugará un papel clave en el marco del fenómeno de las urbanizaciones dispersas alentadas por una política de crecimiento económico rápido. Debe tenerse en cuenta, a modo de ejemplo, el enorme impacto que genera este tipo de construcción en la costa acelerando el proceso del cambio climático. Por ello, las directrices que se establecen en este nuevo instrumento comunitario, pretenden ser tenidas en consideración por los Estados de una manera integrada. En esta línea de integración y coordinación, este documento irá más allá al establecer como perentoria la toma en consideración de los Estados fronterizos con la Unión Europea para evitar *quiebras* del territorio. Recordemos que el territorio no entiende de fronteras socio-políticas⁹.

Decimos, en fin, que desde la Unión Europea se está gestando la idea de establecer un marco general –la ordenación territorial- para el desarrollo de las políticas sectoriales, entre ellas el turismo. Por lo tanto, **el papel que debiera desempeñar el Estado español en materia de ordenación del territorio europeo es el de nexo de las estrategias territoriales europeas y la ordenación del territorio autonómica**. Esto es, plantear vías de coordinación de los diferentes esquemas autonómicos para recibir las pautas globales de una ordenación europea del territorio.

En la misma línea, si acudimos a instrumentos de política turística europea, comprobamos que se plantea el mismo enfoque. Uno de los documentos más destacados en este sentido es la Agenda 21, sobre la sostenibilidad del sector turístico europeo¹⁰. Impulsa la idea del enfoque global coherente en materia de ordenación territorial y de gestionar y planificar adecuadamente el turismo para evitar que la utilización del suelo con fines turísticos quede exclusivamente unida a intereses de propiedad y construcción, que pueden ser imperativos económicos y políticos no sostenibles¹¹. Por ello, se prevé la

⁹ La Agenda Territorial Europea no sustituye a la Estrategia Territorial Europea. Viene a reforzarla. Es más, se construye sobre sus tres objetivos básicos, a saber: el desarrollo policéntrico; la garantía de la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y el desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

¹⁰ Bruselas, 10 de diciembre de 2002.

¹¹ Otros documentos posteriores han insistido en esta idea. Me remito, por ejemplo, a la 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.

integración de la política turística en el marco de la ordenación del territorio europeo, representada por la Estrategia Territorial Europea y la Agenda Territorial Europea¹².

Por consiguiente, del estudio del Derecho comunitario en la materia, se extrae que es preciso un marco global de ordenación que permita la coordinación de las diferentes políticas sectoriales, entre las que se encuentra la de turismo. Ello requerirá una previa aproximación y coherencia entre las decisiones tomadas a nivel local y regional con un marco nacional que haga posible la coordinación de la política territorial de cada Estado con los postulados comunitarios [Comunicación de la Comisión. 2001d. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428].

Cabe mencionar, aunque sea a modo de simple anotación, los decisivos pasos que están adoptando algunos Estados de la Unión en estos términos. Es reseñable la propuesta de Alemania. En concreto, la Ley Federal Básica de ordenación del territorio¹³, establece que los planes regionales de Länder vecinos deben elaborarse de una manera coordinada. Previsión que también servirá con respecto de los instrumentos subregionales (véanse, en este sentido, los arts. 2, 7, 8, 12 y 14)¹⁴. Incluso, habida cuenta de que la realidad geográfica no entiende de fronteras políticas, también se contempla la necesidad de que los planes de los Estados federados y de los entes infraestatales fronterizos se elaboren en coordinación con respecto a los de los países vecinos, siempre atendiendo a los principios internacionales de reciprocidad y equivalencia (art. 16). Estas disposiciones tienen su lógica habida cuenta de la incidencia que puede tener un determinado plan o proyecto en otro territorio.

Vista la solución alemana, ¿podría plantearse la idea de que Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía al elaborar sus instrumentos de planificación territorial y sectorial coordinen sus disposiciones con las de los posibles planes aprobados para los territorios vecinos de Portugal? ¿Y en el caso del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña? ¿Habría que tomar en consideración los instrumentos aprobados en los territorios vecinos de Francia y Andorra? En cualquier caso, no parece que las Comunidades autónomas tengan competencia para tomar estas decisiones. Sería necesaria una presencia del Estado, en virtud de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE). Nótese que en el caso alemán es la Ley Básica de ordenación del territorio la que plantea esta variante.

¹² No hay que olvidar otros instrumentos significativos que han allanado el terreno en esta idea de la política territorial integrada, como el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de 1990.

¹³ *Raumordnungsgesetz, ROG*, en su versión publicada el 18 de agosto de 1997, modificada por el artículo 3 de la Ley Federal de 15 de diciembre de 1997. He manejado la versión oficial en lengua inglesa que ofrece el Ministerio alemán de Transporte, Construcción y Vivienda, en su página de Internet: <http://iuscomp.org/gla/statutes/ROG.htm>

¹⁴ Téngase en cuenta, además, que estas disposiciones son anteriores a la Estrategia Europea.

Todas estas ideas adquirirían un fuerte impulso con la posibilidad que se estableció en el artículo 234 de la Parte Tercera del malogrado Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa, de elaborar una ley o una ley marco en materia de ordenación del territorio, con lo que hubiese quedado fuera de duda la competencia de la Unión Europea en esta materia¹⁵. Y lo que es más llamativo: la posibilidad de armonizar las legislaciones de los territorios europeos. Tras el fracaso de la Constitución Europea, el Texto que viene a sustituirla, el Tratado de Lisboa, firmado el pasado día 13 de diciembre de 2007, aun pendiente de ratificar por los Estados, introduce alguna novedad destacada. En efecto, la denominación del Título XVII del Tratado constitutivo, “cohesión económica y social”, ahora queda completada con una referencia concreta al territorio. Se trata de una novedad muy significativa, habida cuenta de la progresiva vinculación de la cohesión económica y social con el componente territorial. De hecho, si acudimos a los artículos 2, 6, 16 y 158 del Tratado de la Comunidad Europea, comprobamos que la cohesión territorial se ha considerado como la tercera dimensión de la Política de Cohesión. Por ejemplo, se ha tratado en el Tercer y Cuarto Informe de Cohesión, así como en las Directrices Estratégicas para la cohesión adoptadas en 2006.

III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN ESPAÑA

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES

Una vez sentada la idea de que para alcanzar un desarrollo sostenible del turismo es necesaria la integración de la ordenación sectorial en la ordenación territorial general, como se impone a nivel internacional y comunitario, habrá que ver cómo encaja esta premisa en nuestro ordenamiento jurídico.

Dada la organización estatal de nuestros días y el modelo de planificación sectorial del territorio por el que optan nuestras administraciones, se abren una serie de interrogantes al plantear la labor de cohesión el modelo de planificación que se presenta, con la plasmación constitucional del concepto de ordenación del territorio y su consiguiente

¹⁵ A pesar del fracaso del Tratado Constitucional, el Tratado de Maastricht ya estableció que el Consejo de Ministros podía adoptar medidas concernientes a la planificación urbana y regional (art. 130 S). El siguiente paso lo daría el Tratado de Ámsterdam, al prever en su art. 175.2 que “(...) el Consejo, por unanimidad, (...) adoptará (...) medidas de ordenación territorial y utilización del suelo (...)”, redacción que permanece en el Tratado de Lisboa de 2007 (art. 192 del Tratado de Funcionamiento). Por ello, pienso que es una cuestión de tiempo la asunción expresa de la competencia europea en materia de ordenación del territorio para garantizar el desarrollo sostenible de los Estados que integran la Unión Europea. Sobre las vacilaciones en torno a este Tratado, me remito a la conferencia de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, pronunciada en Bogotá, en la Universidad Externado de Colombia, el 27 de julio de 2007, en el seno del “VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” y de las “VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo”. Lleva por título, “El debate sobre la constitucionalización de los derechos fundamentales en la Unión Europea”.

reflejo legal. Podrá plantearse, por ejemplo, ¿cómo se proyecta el objetivo de la ordenación territorial de coordinación y armonización de las planificaciones sectoriales si algunas de ellas son de competencia estatal y otras de competencia autonómica, residiendo en las Comunidades autónomas, en el caso de España, la competencia genérica en materia de ordenación del territorio? ¿Habrá previsto la Constitución algún elemento de unión, de coordinación? ¿Será posible llevar a la práctica el concepto de planificación integrada habida cuenta de la sectorialización de nuestra Administración?

Antes de entrar en el estudio del sistema actual, es necesario indagar en los orígenes de la ordenación territorial tanto en España como en el Derecho comparado, quizá para encontrar el porqué de nuestro esquema actual de ordenación territorial conformado básicamente a partir de una amalgama de planificaciones sectoriales y generales, a diferencia de modelos de planificación integrada, como el británico, tal y como he analizado en mi trabajo sobre la planificación turística británica, inédito por el momento. Por consiguiente, parto de un estudio histórico finalista para justificar, y ver los orígenes, de la actual problemática en la materia.

En esta tarea, enseguida se comprueba que, desde las primeras experiencias planificadoras de las que tenemos noticia en nuestro país, se ha pretendido estructurar y ordenar el territorio español desde una perspectiva sectorial, con mayor o menor éxito, sin la existencia de un marco global previo, factor que determinará la tradicional complejidad y falta de coordinación de nuestro sistema de ordenación territorial, problemas de plena actualidad en nuestros días. Así ocurrió, por ejemplo, con la decimonónica planificación de carreteras, mediante la que se quería articular el territorio español desde este prisma sectorial¹⁶. Lo mismo, ya en el siglo XX, con la ordenación turística del territorio de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963. Esta Ley, amparada en las necesidades acuciantes de la época, antepondría sus actuaciones sectoriales a la planificación global integrada prevista en la Ley del Suelo del 56, la cual hubiese requerido más tiempo, más esfuerzos y más dinero, del que no se disponía¹⁷. En efecto, la Ley de Zonas pretendería una ordenación turística del territorio nacional desde los instrumentos de ordenación sectorial, derogando todas las disposiciones opuestas a ella. En esta línea, el órgano competente en materia de turismo, coordinaba la competencia de otros departamentos cuyas competencias pudieran afectar a lo turístico¹⁸. Junto a la planificación turística, otras “planificaciones satélites” se

¹⁶ Sobre este tema, véase el trabajo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO; “Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español”, Revista de la Universidad de Buenos Aires. Publicación dispuesta en homenaje al profesor Rafael BIELSA; vol. 2º, Buenos Aires, 1979, págs. 93-132.

¹⁷ Véase mi libro, *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, págs. 65 y ss.

¹⁸ Esta Ley encontró una fuerte oposición en el entonces Ministerio de la Vivienda y en la doctrina administrativista. Hay que recordar, entre otros, los trabajos de Rafael ENTRENA CUESTA; “Acerca de la aplicabilidad de los artículos 32 y 42 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional”, Revista de Derecho Urbanístico, nº 13, 1969, págs. 75-92; Ramón MARTÍN

superponían a las ordenaciones generales. Me refiero a los puertos deportivos y a las costas. En efecto, las leyes que regulaban ambos sectores, las dos de 26 de abril de 1969, preveían nuevas figuras de planificación. La primera, el Plan General de Puertos; la segunda, los planes de ordenación de las playas¹⁹. En ambos casos, el protagonismo se atribuía al Ministerio de Obras Públicas. Irremediablemente la concurrencia de estos tres instrumentos de planificación en el litoral -los planes de la Ley de Centros, los planes de puertos deportivos y los de ordenación de las playas- provocaría interferencias. Todo ello, además, al margen del sistema general de planificación previsto por la Ley del Suelo.

Si históricamente se han planteado modelos sectoriales de planificación territorial, ajenos al concepto de ordenación del territorio, tras la Constitución Española la tendencia no cambia. En efecto, el propio sistema competencial en la materia no favorece la concepción de ordenación del territorio por la que se opta por dos motivos esenciales, pero provisionales.

En primer lugar, porque el artículo 148.1.3^a de la Constitución establece que las Comunidades autónomas podrán asumir competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio. En cambio, en el artículo 149.1, referido a las competencias exclusivas del Estado, nada se dice expresamente sobre el papel que debe desempeñar el Estado sobre dicha competencia general. En segundo lugar, porque junto a la competencia general de ordenación del territorio, se hace referencia a toda una serie de materias sectoriales, piezas del concepto global de ordenación del territorio, lo que ha propiciado en ocasiones la consideración de la ordenación del territorio como competencia sectorial, lo cual implica ignorar el significado de este concepto.

Sin embargo, como no puede interpretarse la Constitución en la forma de compartimentos estancos, si leemos el listado de competencias del Estado, observamos

MATEO; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO; José Luis VILLAR PALASÍ; “Aspectos jurídico-administrativos del turismo”, *Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo Sevilla 1966*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, págs. 29-51; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO; “Problemas jurídicos de la tutela del (...), *opus cit.*, págs. 423-442, y en el “Prólogo” al libro de Fernando LÓPEZ RAMÓN; *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos, (...), opus cit.*, págs. 15-24; Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT; “La planificación urbana de los centros de interés turístico nacional y la reforma de la Ley del Suelo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 10, 1976, págs. 451-468; y Ángel ORTEGA GARCÍA; “Aplicación de la Ley del Suelo a la tramitación de Planes de Ordenación Urbana de Centros Turísticos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 16, 1970, págs. 67-85. Un estudio acabado de esta Ley, puede encontrarse en el libro de José FERNÁNDEZ ÁLVAREZ; *Curso de Derecho Administrativo Turístico* Tomo IV (Capítulos XXXIII-XXXV), Editora Nacional, Madrid, 1974, págs. 1381-1525. Una vez aprobada la Constitución, véase el interesante trabajo de Alberto VERA FERNÁNDEZ SANZ; “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 27, 1980, págs. 577-603, especialmente las páginas 583 a 587.

¹⁹ Hay que recordar, en esta línea, el libro de Luis COSCULLUELA MONTANER; *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973, pág. 303.

que tiene competencias exclusivas sectoriales de destacada incidencia territorial –por ejemplo, defensa nacional, puertos y aeropuertos de interés general, legislación básica en materia de medio ambiente, etc.–. Estas competencias, no obstante, no pueden coordinar la competencia general de ordenación del territorio. Empero, el Estado no sólo dispone de competencias de carácter sectorial que pueden influir en la ordenación del territorio, sino que también dispone de la competencia general en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, competencia que permite, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, “establecer fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991, 36/1994, 61/1997, FJ 22)”. ¿Habilitaría esta posibilidad que ofrece el máximo intérprete de la Constitución para formular una Ley de coordinación en materia de ordenación territorial? Parece que encontramos otro precepto en el mismo texto constitucional que incluso nos dará pistas sobre el contenido de esa posible Ley. Me refiero al artículo 131 CE que conecta la planificación económica a la ordenación del territorio, al establecer que “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”²⁰. Por consiguiente, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, este precepto dotaría al Estado de facultades de carácter general que condicionarían las decisiones que sobre ordenación del territorio y urbanismo pueden adoptar las Comunidades autónomas (STC 40/1998, FJ 29).

La formulación de una Ley del artículo 131 posibilitaría un marco previo estatal en materia de ordenación del territorio, con la participación de las Comunidades autónomas y de los ciudadanos en general, según el segundo párrafo de dicho precepto, lo que haría posible la conexión necesaria de las 17 ordenaciones territoriales autonómicas; facilitar la coordinación e integración de la ordenación del territorio español con respecto del comunitario, competencia excluida de la órbita autonómica; y el establecimiento de líneas de conexión transfronteriza. Un instrumento de este tipo podría tener el siguiente contenido:

- La coordinación previa de las competencias sectoriales estatales de incidencia territorial en materia, por ejemplo, de puertos y aeropuertos de interés general; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; ordenación de los recursos hidráulicos cuando discurran por más de una Comunidad; legislación básica sobre protección del medio ambiente, etc.

²⁰ La idea de la vinculación del artículo 131 CE con la ordenación del territorio ha sido planteada por un sector de la doctrina. Destaca, en este sentido, el comentario del profesor Martín BASSOLS COMA a este precepto, en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Dir.: Óscar ALZAGA VILLAAMIL), Edersa, Madrid, 1998, págs. 139-180.

- El establecimiento de criterios que posibiliten la coordinación entre las ordenaciones territoriales que realizan las Comunidades autónomas, de tal manera que la ordenación de una Comunidad no sea incompatible con el esquema previsto por la Comunidad vecina. Las Comunidades autónomas, en virtud del principio de territorialidad de las competencias, sólo pueden ejercerlas en sus respectivos ámbitos territoriales, lo que ha provocado conflictos ante el Tribunal Constitucional por choque entre el planeamiento previsto en una Comunidad y el establecido en la Comunidad vecina²¹.
- La plasmación de las reglas que permitan armonizar y equilibrar el desarrollo regional y sectorial, garantizando una utilización racional de los recursos territoriales, lo que conectaría con la competencia básica estatal para establecer unas Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales para la totalidad del territorio español, ex arts. 149.1.23ª CE y 8 LCEN, reconocido así por varias sentencias constitucionales como, por ejemplo, la 102/1995, FJ 13ª; 101/2005, FJ 10.
- El establecimiento de criterios que permitan la coordinación de los instrumentos de ordenación territorial de las regiones o municipios fronterizos con los aprobados en los territorios vecinos, siempre de conformidad con el principio de reciprocidad.

Este esquema previo facilitaría a las Comunidades autónomas la formulación de sus respectivos esquemas territoriales globales y sectoriales conociendo de antemano cómo va a ejercer el Estado sus competencias sectoriales. Ello, sin duda, requerirá esfuerzo y capacidad de previsión. Exigirá el planteamiento del desarrollo que se quiere para los siguientes años (cuántas carreteras, cuántas ampliaciones de la red de ferrocarriles, etc.) reduciendo las posibilidades de irrupción *a posteriori* en los esquemas territoriales autonómicos, en virtud del principio de prevalencia²².

²¹ Véase, en este sentido, la STC 195/2001, de 4 de octubre, en la que el Principado de Asturias plantea un conflicto positivo de competencias frente a la Comunidad gallega, por la aprobación y ejecución por esta última de un proyecto de obras, obras ubicadas en territorio gallego produciendo efectos nocivos en el ecosistema de la margen asturiana de la ría del Eo, provocando modificaciones en los fondos marinos y un aumento de los bancos de arena. En este sentido, la Comunidad asturiana dice que se ha producido una invasión en sus competencias en materia de obras públicas, puertos, pesca en aguas interiores, entre otras relativas a sectores correspondientes a la política territorial autonómica. El Tribunal Constitucional inadmitirá considerando que no se ha dado el presupuesto procesal necesario para que exista un conflicto competencial, pues el proyecto de obras gallego no ha impedido el ejercicio de esta competencia por la Comunidad asturiana. Habrá que contemplar, por consiguiente, algún mecanismo para poder resolver estos problemas entre Comunidades autónomas.

²² En esta tarea están llamados a jugar un papel destacado los estudios de prospectiva. Sobre ello, me remito al trabajo del urbanista José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL; “Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial”, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales (CyTET)* XLIII 167, 2011, págs. 11-32. Otra herramienta de gran utilidad para este acometido vendría constituida por los sistemas de información territorial. A este respecto, me remito al número monográfico 165-166 (2010) de la misma Revista, coordinado por los geógrafos Javier GUTIÉRREZ PUEBLA y Rafael MATA OLMO, *Tecnologías de la Información Geográfica para la Gestión Territorial y Urbana*. En la doctrina

2. EL JUEGO DE LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (LPC)

Una vez que cada uno de los sistemas de ordenación territorial autonómicos encajan en el marco del art. 131 CE, deberán acoplarse también las planificaciones sectoriales, con la finalidad de alcanzar una idea completa de planificación integrada, es decir, para que se dé una conexión efectiva de la política global de ordenación del territorio y la amalgama de políticas sectoriales de incidencia territorial, que recaen en la competencia de diferentes entes territoriales.

Como hemos visto, en la Constitución se ofrecen instrumentos para la coordinación armónica de las diversas competencias y, por consiguiente, de la articulación de los usos potenciales del territorio español de una manera sostenible. También la Ley preverá instrumentos para la coordinación específica de aquellas competencias compartidas de carácter sectorial para, una vez producida una idea coherente de la competencia sectorial, se integren en el seno de la ordenación territorial general. Así, para incorporar las diferentes ordenaciones turísticas que las Comunidades autónomas pueden realizar en materia de turismo, la Ley 4/99, en su artículo 7, prevé la posibilidad de elaborar planes conjuntos entre el Estado y las Comunidades autónomas en materias de competencia concurrente²³. Se trata de una importante herramienta para atajar el problema de la proliferación de planes, que impide desplegar la eficacia de las ordenaciones²⁴.

Se elaboró un plan conjunto, el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE, en adelante). Sin embargo, no aprovecharía las posibilidades que ofrece el art. 7 LPC de racionalizar el sistema de planificaciones sectoriales del turismo. Simplemente establecía instrumentos –básicamente planes de carácter estratégico, denominados planes de dinamización y planes de excelencia turística– que se sumaban a los ya

administrativista el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN ha destacado la importancia de este instrumento al realizar una correcta ordenación del territorio.

²³ Estos planes son un préstamo del Derecho alemán. En Alemania, esta institución se introdujo en 1969 como art. 91.a) de la *Grundgesetz*, que establece que la Federación participará en aquellos sectores que afectan al conjunto de la sociedad, por lo que se considera necesaria la participación del Estado para mejorar las condiciones de vida en general. En este sentido, se aprecia como tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgaben*), la construcción de instituciones de educación superior, incluyendo las clínicas universitarias, la mejora de las estructuras económicas regionales y de la estructura agraria y la protección costera. Destacan los planes conjuntos elaborados en esta última materia.

²⁴ En el Derecho autonómico, únicamente la Ley 7/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, se ha hecho eco de esta posibilidad. Concretamente, en su artículo 6.

establecidos por las Comunidades autónomas, en lugar de convertirse en un verdadero nexo de coordinación²⁵.

El PICTE ha sido sustituido por el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, otro plan estratégico, elaborado en el marco del Consejo Español de Turismo, creado por Real Decreto 719/2005, de 20 de junio. Supone un análisis global del sector turístico y establece una serie de recomendaciones en materias sensibles. Por ejemplo, desde el punto de vista de la sostenibilidad territorial, hace énfasis en los problemas en materia de gestión del agua en determinadas zonas de nuestro litoral, así como en el crecimiento urbanístico insostenible (véase la página 38 del documento). No obstante, no establece ningún mecanismo que permita la conexión –con una visión amplia y global, que denominaríamos visión de Estado y reclamando a su vez generosidad a las autoridades regionales– de los instrumentos de ordenación sectorial autonómicos ni municipales a las pautas y recomendaciones que se establecen, con lo que su virtualidad, según nos indica la experiencia acumulada, es presumiblemente ficticia.

3. EL URBANISMO MUNICIPAL

En este modelo de planificación integrada, el urbanismo municipal también tendrá su lugar. En el seno del modelo territorial y sectorial que la Comunidad autónoma adopte, cada municipio podrá desarrollar su propio esquema de planificación urbanística. La coordinación que significará el planeamiento territorial autonómico, impedirá la adopción de modelos incompatibles por municipios vecinos, consiguiéndose una efectiva unidad territorial e impidiéndose la consideración fragmentaria de un mismo territorio²⁶. Así se ha reconocido por nuestro Tribunal Supremo, en relación con los Planes Insulares de Ordenación canarios. En efecto, en su sentencia de 20 de febrero de 2003, el Tribunal argumenta que el Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria, que clasifica y desclasifica suelo, regula usos e intensidades y establece estándares urbanísticos, no viola la autonomía local al considerar que estas previsiones son necesarias para garantizar una ordenación conjunta y racional de la isla. En este caso además se da la circunstancia de que este Plan es fruto del consenso entre el Gobierno Insular y los municipios. La impugnación vendría impulsada por empresarios

²⁵ Me remito, en este sentido, al documento, Convenios de colaboración suscritos, con su dimensión financiera y económica, así como los suscritos en aplicación de planes y programas conjuntos, “Capítulo V. Los convenios de colaboración en aplicación de planes y programas conjuntos”, que se puede encontrar en la página de Internet:

http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/inf_convenios-2002.

²⁶ Debe resaltarse en este sentido la importante previsión del Plan Territorial Insular de Mallorca (*Boletín Oficial de las Islas Baleares*, 31.XII.2004) de que cada municipio, sin perjuicio de su competencia en materia urbanística, deberá elaborar el planeamiento general de forma coherente con los otros del mismo ámbito (Norma 23). Un comentario más extenso, en mi trabajo, *Ordenación del Territorio y Turismo*, (...), *opus cit.* págs. 249-250.

que veían limitadas sus esperanzas de desarrollo económico. El Tribunal Supremo argumentará que prevalece el interés supramunicipal a una ordenación racional de la totalidad de la isla frente a los intereses estrictamente municipales, en los siguientes términos:

“La competencia urbanística y de ordenación territorial es hoy una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3ª de la CE, artículo 29.11 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias de 10 de agosto de 1982, y STC 61/1997, de 20 de marzo). En consecuencia, las CCAA pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria y, entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales.

Y concluye diciendo:

“Llama la atención que la Administración Municipal, los municipios afectados, no hayan impugnado la norma recurrida cuando serían los verdaderamente perjudicados por el incumplimiento de los preceptos que en el motivo se aducen. Es preciso no perder de vista que la aprobación del PIOT de Lanzarote comportó (salvo las modificaciones introducidas por el Gobierno Canario) un acuerdo máximo de los diversos alcaldes de los municipios de la Isla, representantes del sentir municipal, quienes por razones de coordinación y eficacia y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada han superado un planteamiento que contemplara aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Sólo desde una perspectiva que analice todos estos extremos puede darse respuesta a la problemática planteada. Desde esa perspectiva global isleña esta Sala entiende que no concurre la vulneración de la Autonomía Local alegada”²⁷.

Por consiguiente, el respeto del interés supramunicipal a una ordenación sostenible del territorio debe dejar de ser entendido como una agresión a la autonomía local. Al contrario, es una herramienta para defender los intereses generales, tanto de la Comunidad autónoma en su conjunto, como de los entes locales, en particular²⁸. La reciente Estrategia estatal para la sostenibilidad de la costa habrá reflejado este problema en su Diagnóstico, al indicar que las actuaciones en la franja costera se realizan al margen de toda ordenación territorial, siendo en muchas ocasiones dispersas

²⁷ El Tribunal Supremo resolvió en el mismo sentido en su sentencia de 27 de abril de 2004, fruto de la demanda interpuesta por otros empresarios en relación con el mismo Plan.

²⁸ Sobre la problemática de los abusos urbanísticos que azotan a nuestro país en los últimos años y las recientes reformas legislativas que *intentan* ofrecer alguna vía de solución, me remito a los trabajos de Ramón MARTÍN MATEO; *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, Madrid, 2007, pág. 266; y de Blanca LOZANO CUTANDA; “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 172, 2007, págs. 339-361.

a nivel municipal²⁹. Por ello, para desarrollar modelos de turismo sostenible, urge la consideración del fenómeno en términos globales, como recientemente ha recordado otra Estrategia estatal, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible³⁰.

4. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN EL DERECHO AUTONÓMICO

A) *Visión general*

Vista la problemática constitucional, habrá que analizar en qué manera las Comunidades autónomas están planteando la ordenación territorial del turismo. He estudiado, en este sentido, las leyes sectoriales de turismo y de ordenación del territorio (así como también las referidas a otros sectores) con la finalidad de comprobar el grado de integración de estos instrumentos sectoriales en los instrumentos generales de ordenación del territorio.

Desde un punto de vista sectorial, hay que decir, sin falta, que en el caso de la legislación de espacios naturales, las Comunidades autónomas, respetando las bases sentadas por la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, normalmente harán 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. En el caso del patrimonio cultural, la situación es similar. La mayoría de Comunidades autónomas, recibiendo la herencia de la Ley estatal de Patrimonio Histórico, priman sus planes culturales sobre el resto de instrumentos de planificación territorial y urbanística. Lo mismo en relación con los planes de ordenación del litoral y los de puertos deportivos. En unos casos será el afán de super-protección, en otros el desarrollo de un sector con las menores trabas posibles. En la mayoría de los casos, se pretenderá realizar ordenaciones integrales de un mismo territorio.

Las Comunidades autónomas han configurado una profunda asimetría de planes en la ordenación de este sector. Asimetría que, si bien se puede reconducir a clasificaciones, presenta peculiaridades en cada caso. Ello exige un estudio individual de cada territorio.

²⁹ Ministerio de Medio Ambiente; *Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Diagnóstico y líneas de actuación*, 31.X.2007, pág. 7. Este documento prevé la necesidad de potenciar los planes de esponjamiento, es decir, despejar la franja costera y devolver al terreno su estado originario. Refleja, en este sentido, las diferentes demoliciones de hoteles y edificaciones situadas en el dominio público marítimo terrestre que se han llevado a término en los últimos años. Igualmente, habida cuenta de la confluencia de diferentes competencias sectoriales en el litoral, así como de la concurrencia de acciones procedentes de la Unión Europea, el Estado, las Comunidades autónomas y los municipios, contempla, para plantear un modelo de desarrollo integrado, el reforzamiento de los mecanismos de cooperación interadministrativa. El desarrollo de efectivos planes conjuntos podría ser una solución, como he indicado más arriba.

³⁰ Ministerio de Medio Ambiente, *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, 23.XI.2007, pág. 59

Destacaré modelos posibles y reflejaré el modelo balear como sistema más cercano al modelo de desarrollo sostenible del turismo que planteo en este trabajo³¹.

B) Instrumentos de planificación turística

Hay que decir, para empezar, que la mayoría de las Comunidades autónomas han tomado como objeto de la ordenación territorial del turismo los denominados “recursos turísticos”. Un objeto que ya vendrá ordenado en buena medida por otras planificaciones sectoriales. En efecto, los recursos turísticos naturales constituyen el objeto de los planes de ordenación de los recursos naturales; y los recursos turísticos culturales, el de los instrumentos de planificación cultural. Igualmente, cuando la noción de recurso turístico se refiera a la infraestructura turística, ésta podrá venir ordenada desde los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Por consiguiente, la planificación turística tiene como objeto unos elementos ya ordenados en otras sedes.

Las Comunidades autónomas han optado por diferentes fórmulas para planificar el sector turístico. Si bien algunas ordenan el sector directamente desde instrumentos de ordenación del territorio, otras optan por crear nuevos instrumentos de planificación más cercanos a la planificación estratégica y económica. Normalmente, las Comunidades autónomas que ordenan el turismo desde un instrumento de ordenación territorial, prevén la coordinación, subordinación o conexión con los instrumentos generales de ordenación del territorio. Será más excepcional tal conexión en aquellas Comunidades autónomas que prevén instrumentos estratégicos de ordenación del turismo. En cualquier caso, hay que subrayar, aunque lo haya indicado antes, 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 cultural prevalece sobre el resto de instrumentos de planificación territorial, con lo que, en cualquier caso, se rompe cualquier posible modelo de planificación integrada al primar lo sectorial sobre lo general.

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

³¹ Para un estudio más detallado, me remito a mi libro, *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Madrid, 2007, pág. 471.

el País Vasco, bajo la denominación de Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos (art. 49 y ss Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco).

La mayoría de Comunidades autónomas reflejan en sus leyes de turismo que la competencia para la elaboración de los nuevos instrumentos de planificación sectorial recae en los órganos sectoriales. Sin embargo, algunas Comunidades autónomas optan por encargar directamente al órgano competente en materia de ordenación del territorio la elaboración de los instrumentos sectoriales. En algunos casos, incluso, la Ley referida a ordenación del territorio opta por una solución mientras que la de turismo opta por otra (¿?). Urge, por ello, la adopción de soluciones que permitan una mayor racionalidad, coherencia y eficiencia del sistema.

Es un dato asumido, el de que, a pesar de las apariencias, la inercia tradicional del poder suele conducir a que los instrumentos creados en los Estados descentralizados para cumplir el fin de la Administración de alcanzar sus objetivos con eficacia, sean utilizados como una arma más para defender las esferas de poder de cada departamento (como que sucede también en los Estados centralizados –como el español pre-constitucional, como se ha dicho–, donde tampoco se realizan los esfuerzos necesarios para coordinar los distintos centros de poder, como puedan ser los ministerios).

Si bien la legislación de ordenación del territorio prevé la creación de Comisiones interdepartamentales de coordinación en materia de ordenación del territorio para dar coherencia y unidad al conjunto de competencias sectoriales autonómicas concurrentes sobre el territorio, la legislación sectorial también preverá instrumentos específicos que coordinarán a su vez el resto de sectores (¿?). Todo ello, a pesar de que la LPC en su artículo 11.3 establece que “no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos”.

En cualquier caso, la legislación autonómica sectorial prevé estos órganos bien con carácter obligatorio, bien con carácter potestativo. En realidad, esta maraña de instrumentos desplegados para coordinar la actividad administrativa, fuera de trastes, sin orden ni concierto, lleva al estudioso a considerar en alguna ocasión la inexistencia misma del derecho o, al menos, la quiebra del principio de inteligibilidad de la Ley. Ciertamente, la creación de multitud de comisiones interdepartamentales atenta directamente contra la finalidad del instituto de las relaciones interadministrativas, creado en los Estados compuestos para procurar la eficacia de la actividad de la Administración. *Se trata, en fin, de toda una serie de trampas administrativas que*

vienen a reflejar la caricatura de la propia Administración española constituida por una amalgama de órganos incommunicados.

IV. CONCLUSIÓN

Al momento de concluir este trabajo parece de interés detenerse para dejar constancia de alguna fórmula que parece razonable y podría acaso ser tomada como modelo o acicate.

La sostenibilidad del sistema actual de planificación territorial y turística exige un esfuerzo de racionalización de la Administración y, en consecuencia, de los instrumentos de planificación, reduciendo su volumen mediante la eliminación de los que sean superfluos, esto es, aquellos cuyo objeto coincida con el de la planificación territorial u otra sectorial, para evitar así contradicciones y solapamientos que impidan el desarrollo de una política territorial efectiva; otorgando a la ordenación territorial su función de coordinación de las diferentes planificaciones sectoriales, lo que requerirá la subordinación de éstas con respecto de aquélla; y, finalmente, estableciendo un necesario nexo estatal que permita la articulación sostenible de los diferentes esquemas autonómicos en el marco europeo. Recordemos, en este sentido, que las Comunidades autónomas, en virtud del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, únicamente podrán ordenar el territorio en su ámbito de actuación, con lo que lógicamente habrá de darse un vínculo estatal entre los sistemas autonómicos, las competencias sectoriales estatales y las políticas de incidencia territorial de la Unión Europea. Asimismo habrá que tener en consideración la necesidad de garantizar una coordinación de las competencias que inciden en el territorio desde un único órgano para garantizar, de esta manera, la eficacia del esquema que se quiere plantear.

Se trata, en fin, de ideas o criterios para un posible modelo de desarrollo territorial sostenible del turismo a largo plazo.