

**BOUAZZA ARIÑO, Omar**

**Ordenación del territorio y turismo : (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio) / Omar Bouazza Ariño ; prólogo de Lorenzo Martín-Retortillo Baquer. -- Barcelona : Atelier, 2006**

**SIGN.: 413**

## ÍNDICE

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS .....	19
PRÓLOGO .....	23
INTRODUCCIÓN, OBJETIVO, METODOLOGÍA Y FUENTES .....	33

### PARTE I

BASES CONCEPTUALES, HISTÓRICAS, INTERNACIONALES Y COMUNITARIAS

#### CAPÍTULO I.

CLAVES CONCEPTUALES: EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL DEL TURISMO EN ESPAÑA .....	41
1. Justificación de este capítulo. pre-requisitos para una ordenación territorial sostenible del turismo .....	41
2. La ordenación del territorio .....	43
2.1. Aproximación conceptual .....	43
2.2. Clases de planificación física .....	44
2.3. Orígenes de la planificación territorial .....	45
2.3.1. En el Derecho comparado .....	45
2.3.2. En el Derecho español .....	46
2.3.2.1. El origen sectorial de la ordenación del territorio .....	46
2.3.2.2. El origen de la planificación territorial integrada en España .....	49
3. El turismo y el turista .....	52
4. La ordenación del uso turístico del territorio .....	56
4.1. Evolución del desarrollo turístico .....	56
4.1.1. De las actuaciones aisladas a la planificación integrada .....	56
4.1.1.1. De la Edad Antigua a las Grandes Exposiciones .....	56
4.1.1.2. El desarrollo de las infraestructuras para la promoción del turismo cultural español de principios del siglo XX .....	59
4.1.1.3. La eclosión del boom turístico: la planificación integrada frente a los desarrollos espontáneos .....	62
4.1.2. Causas del desarrollo de la planificación sectorial tras la II Guerra Mundial .....	64

4.1.3. La Ley del Suelo de 1956, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, los Planes de Desarrollo y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 . . . . .	65
4.1.4. La tendencia actual hacia la planificación integrada . . . . .	71
4.1.5. Formas de desarrollo turístico . . . . .	72

## **CAPÍTULO II.**

### **EL TURISMO EN EL MARCO DE UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y DERECHO COMUNITARIO . . . . .**

1. Engranaje de conceptos: el desarrollo, la sostenibilidad y la calidad de vida . . . . .	77
2. El reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo en el ámbito internacional . . . . .	81
2.1. El concepto de desarrollo turístico sostenible en el ámbito internacional . . . . .	81
2.2. El reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo en las declaraciones internacionales . . . . .	83
2.3. El papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo turístico sostenible . . . . .	92
2.3.1. En general . . . . .	92
2.3.2. El turismo en el Programa Ambiental de las Naciones Unidas: el principio de integración como medio para garantizar el desarrollo turístico sostenible . . . . .	93
3. El reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo en la Unión Europea . . . . .	94
3.1. Fundamentos . . . . .	95
3.2. Del Quinto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente a la Constitución Europea . . . . .	96
3.2.1. Los aspectos territoriales del turismo en el V Programa . . . . .	96
3.2.2. La tendencia a la planificación integrada en el VI Programa de acción ambiental . . . . .	99
3.2.3. El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La coordinación de las acciones en materia de planificación turística desde la ley o ley marco de ordenación territorial, no desde la ley o ley marco de turismo . . . . .	100

## **PARTE II**

### **BASES CONSTITUCIONALES Y DERECHO AUTONÓMICO**

## **CAPÍTULO III**

### **CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y SECTORIAL DEL TURISMO . . . . .**

1. Configuración constitucional de la ordenación territorial . . . . .	109
--	-----

1.1. La ordenación territorial, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Breves notas comparadas . . . . .	109
1.2. La ordenación territorial y las competencias sectoriales . . . . .	112
1.3. Conexión de preceptos constitucionales . . . . .	117
1.4. El principio de territorialidad de las competencias autonómicas y la coordinación de los diferentes esquemas territoriales autonómicos . . .	136
1.5. El Estado: ¿nexo de las diferentes políticas territoriales generales y sectoriales? . . . . .	140
1.6. Recapitulación . . . . .	149
2. Configuración constitucional y legal de la planificación sectorial del turismo . . . . .	150
2.1. Conexión constitucional entre turismo y ordenación del territorio . . . . .	150
2.2. La participación del Estado en materia de planificación sectorial del turismo: los planes y programas conjuntos . . . . .	151
2.2.1. El nonato Plan Nacional de la Oferta Turística . . . . .	151
2.2.2. La irrupción de los planes y programas conjuntos . . . . .	152
2.2.3. El Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE 2000-2006) . . . . .	154
3. Configuración constitucional y legal de la ordenación urbanística del turismo . . . . .	155

## **CAPÍTULO IV**

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA: PROPUESTA DE UN NUEVO MARCO JURÍDICO Y PRINCIPIOS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA . . . . .	159
1. La ordenación territorial como elemento base para alcanzar, en general, el desarrollo sostenible y, en particular, la sostenibilidad del desarrollo turístico . . . . .	159
2. Modelo de sistema de ordenación territorial . . . . .	162
3. Principios y conceptos informadores de la planificación turística autonómica . . . . .	165
3.1. Visión general del tema en el Estado de las autonomías . . . . .	165
3.2. La incorporación de la planificación en las Leyes de turismo y la integración del concepto de desarrollo sostenible . . . . .	167
3.2.1. La vertiente económica, ambiental, cultural y social del desarrollo turístico sostenible . . . . .	168
3.2.2. Objeto de la planificación turística: los recursos turísticos. Su conexión con el macro-principio de desarrollo sostenible . . . . .	172
3.2.2.1. Concepto de recurso turístico . . . . .	172
3.2.2.2. Recursos turísticos, zonas turísticas saturadas y moratorias urbanísticas . . . . .	175
3.3. Otros principios y conceptos recogidos en la normativa turística autonómica en materia de ordenación del territorio . . . . .	177
3.3.1. El principio de cohesión territorial . . . . .	178
3.3.2. El principio de integración . . . . .	180

3.3.3. El principio de unidad básica de la ordenación del territorio . . . . .	181
3.3.4. El principio de cooperación institucional. Relaciones interadministrativas . . . . .	183
3.3.5. La integración del concepto de educación ambiental en el Derecho del turismo . . . . .	184
3.3.6. La participación ciudadana . . . . .	186
3.3.7. El concepto de calidad . . . . .	186
3.3.8. La desestacionalización y la diversificación . . . . .	190
3.3.9. El principio de internalización de los costes . . . . .	191
3.3.10. El principio de prevención . . . . .	193
3.3.11. El principio de precaución o cautela . . . . .	197

## CAPÍTULO V

LOS PLANES AUTONÓMICOS DE TURISMO Y SUS CONEXIONES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO . . . . .	201
1. Aproximación . . . . .	202
2. El juego de la planificación estratégica en el turismo: ¿panacea o complemento de la planificación normativa? . . . . .	203
2.1. Notas conceptuales sobre la irrupción de la planificación estratégica en nuestro ordenamiento jurídico . . . . .	203
2.2. El retorno de la planificación normativa . . . . .	205
3. Los inventarios de recursos turísticos . . . . .	207
4. La conexión de la planificación turística autonómica con otras ordenaciones supra-regionales . . . . .	208
5. Relaciones de los instrumentos autonómicos de planificación turística con la ordenación del territorio . . . . .	209
5.1. La ordenación del turismo desde instrumentos de ordenación territorial . . . . .	211
5.2. La ordenación del turismo desde instrumentos diferentes a los de ordenación territorial . . . . .	211
5.3. Planificación turística independiente de la territorial . . . . .	212
5.4. Inexistencia de planificación sectorial turística . . . . .	212
6. Ordenaciones infra-regionales del turismo . . . . .	212
7. Competencia para elaborar los planes de turismo . . . . .	215
7.1. En general . . . . .	215
7.2. Planes formulados por la Administración de Ordenación Territorial . . . . .	215
7.3. Planes formulados por la Administración Turística . . . . .	216
7.4. Planes formulados por la Administración del Turismo pero informados preceptivamente por la Administración de Ordenación del Territorio . . . . .	218
7.5. Planes formulados por la Administración de Ordenación del Territorio pero informados por la Administración del Turismo . . . . .	219
8. La coordinación de las competencias administrativas en materia de planificación turística autonómica órgano competente: ¿comisión de turismo o comisión de ordenación territorial? . . . . .	220
9. Actividad de fomento, ordenación del territorio y turismo . . . . .	223
10. Planificación turística y urbanismo municipal . . . . .	226

10.1. Justificación de la coordinación de la competencia municipal de planificación urbanística . . . . .	226
10.2. Ley aplicable . . . . .	227
10.3. La adaptación del planeamiento municipal a la planificación sectorial turística . . . . .	228
10.4. La coherencia de los planes municipales especiales con la planificación general . . . . .	230

## CAPÍTULO VI

UN EJEMPLO PARADIGMÁTICO: LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA BALEAR . . . . .	233
1. El camino recorrido hasta el actual sistema de ordenación integrada del turismo . . . . .	233
2. El actual marco jurídico de la ordenación territorial del turismo en las Islas Baleares . . . . .	237
2.1. Preliminar: La Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares . . . . .	237
2.2. La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial . . . . .	239
2.3. Los Panes de Ordenación de la Oferta Turística . . . . .	242
2.4. Los instrumentos de ordenación global del territorio de cada isla: los Planes Territoriales Insulares . . . . .	245
2.4.1. Causas de la reconducción de la ordenación del territorio hacia modelos de planificación territorial integrada . . . . .	245
2.4.2. El Plan Territorial de Mallorca . . . . .	247
2.4.2.1. Fundamentos del Plan . . . . .	247
2.4.2.2. Definición del Plan . . . . .	251
2.4.2.3. Eficacia del PTIM . . . . .	252
2.4.2.4. La repercusión del PTIM en la planificación turística y, en concreto, en el POOT . . . . .	252
2.4.2.5. Las disfuncionalidades del PTI mallorquín en relación con el sector turístico y ambiental . . . . .	254
2.4.2.6. La participación ciudadana en el proceso de elaboración del PTI de Mallorca . . . . .	257
2.4.2.7. La evaluación ambiental estratégica del PTI . . . . .	258
2.4.3. El Plan Territorial Insular de Menorca . . . . .	259
2.4.4. Las normas territoriales cautelares dictadas para asegurar la eficacia de los Planes Territoriales Insulares . . . . .	261
3. El fracaso de dos medidas necesarias para completar el sistema balear de planificación integrada: La ley de cupos y el impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento . . . . .	266
3.1. La Ley de Cupos . . . . .	266
3.2. El Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento . . . . .	268
3.2.1. El impuesto como instrumento financiero para el re-equilibrio territorial de las islas . . . . .	268

3.2.2. Nuevas ideas en torno a la fiscalidad turística . . . . .	269
--	-----

**PARTE III**

**ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS COMPLEMENTARIOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA: LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**CAPÍTULO VI**

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS PLANES TERRITORIALES Y DE TURISMO COMO TÉCNICA PREVENTIVA Y PRECAUTORIA COMPLEMENTARIA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. LA NECESIDAD DE SU RECONVERSIÓN EN EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD . . . . .	275
1. Introducción . . . . .	275
2. Antecedentes . . . . .	276
2.1. En el Derecho comparado . . . . .	276
2.2. En el Derecho comunitario . . . . .	277
3. La Directiva de evaluación ambiental de planes y programas . . . . .	279
3.1. Significado de la evaluación ambiental estratégica . . . . .	279
3.2. Definición y ámbito de aplicación . . . . .	281
3.3. Democratización del procedimiento de evaluación . . . . .	284
3.4. Su transposición en el Derecho español . . . . .	286
3.4.1. Conexiones entre la competencia básica estatal en materia de medio ambiente y la competencia autonómica de ordenación del territorio . . . . .	287
3.4.2. Ámbito de aplicación, Administración competente y concurrencia de evaluaciones . . . . .	287
3.4.3. Participación en el proceso de transposición . . . . .	288
4. El desajuste de la legislación turística autonómica con respecto del Derecho comunitario . . . . .	289
4.1. Regla general: la evaluación de impacto ambiental referida a proyectos . . . . .	289
4.2. Casos excepcionales: la evaluación ambiental prevista en la normativa turística . . . . .	294
4.3. 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 . . . . .	295
4.4. Evaluación ambiental de los planes de turismo no territoriales desde las leyes de protección del medio ambiente . . . . .	298
4.5. Comunidades sin mecanismos de evaluación ambiental previstos para el turismo . . . . .	299
4.6. Conclusión . . . . .	299

## CAPÍTULO VIII

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PLANIFICADOR: HACIA UN TURISMO DEMOCRÁTICO Y SOSTENIBLE .....	301
1. Aproximación al tema. Apuntes de Derecho comunitario .....	301
2. La participación ciudadana y las bases del derecho administrativo .....	306
3. Fundamento constitucional y legal. Clases de participación ciudadana .....	310
4. La participación ciudadana en nuestro derecho urbanístico y territorial .....	313
5. La participación ciudadana anterior a la elaboración del plan .....	319
6. La participación ciudadana con respecto de planes territoriales supramunicipales. En concreto, los planes territoriales autonómicos .....	322
7. Reconocimiento de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de turismo en los instrumentos internacionales .....	324
8. La participación ciudadana en la elaboración de los planes sectoriales de turismo autonómicos: ¿participación directa, orgánica o cooperativa? .....	326
8.1. La participación directa en la elaboración de los planes de turismo .....	327
8.2. La participación indirecta u orgánica y cooperativa en la elaboración de los planes de turismo .....	328
8.3. Recapitulación y toma de postura .....	329
9. Últimas reflexiones sobre la virtualidad de la participación en la planificación territorial y sectorial turística .....	331
RECAPITULACIÓN FINAL .....	333
BIBLIOGRAFÍA .....	337