

EL MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO VALENCIANO: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

(COMENTARIO A LA NORMATIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO)

OMAR BOUAZZA ARIÑO
Profesor Titular I. de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid
obouazza@der.ucm.es

En el análisis que he realizado de la legislación autonómica sobre planificación territorial del turismo (Omar BOUAZZA ARIÑO, *Planificación Turística Autonómica*, Ed. Reus, Madrid, 2007), uno de los sistemas que destacan es el de la Comunidad Valenciana, fiel reflejo del modelo, generalizado en el ámbito autonómico, de sectorialización de la política territorial. A este problema parece que se une otro no menos problemático, el de las actuaciones a través de proyectos concretos al margen de un plan previo. Comenzaré este artículo indicando la previsión de la Ley General de Turismo valenciana y después analizaré su engarce con la legislación general sobre ordenación del territorio.

La crisis del modelo de turismo de finales de los años 80 como consecuencia del monocultivo de la modalidad de turismo de sol y playa hace mella en el legislador valenciano e inicia la exposición de motivos de la Ley General de Turismo¹ indicando el cambio en las sensibilidades del turista que exige, a parte de sol y playa, un respeto al medio ambiente y la cultura propia del lugar que visitan. La ordenación del territorio estará llamada a la protección de tales elementos y, por ello, desde la exposición de motivos se situará a la planificación de la oferta turística como objeto destacado de la Ley, respetando, en todo caso, los recursos turísticos y los valores ambientales, patrimoniales y urbanísticos. Esta idea es confirmada por el art. 1 de la Ley, al establecer que:

“La presente Ley tiene por objeto regular la promoción y ordenación de la actividad turística, establecer los principios generales del desarrollo y fomento del turismo sostenible, determinar las líneas básicas del municipio turístico y de las bases de ordenación de los espacios turísticos, así como el establecer el régimen sancionador aplicable a la materia y la organización de la administración turística en la Comunidad Valenciana.”

Pues bien, de la lectura del artículo 1 parece que queda claro que el objeto a ordenar por la Ley son los denominados “espacios turísticos”. Éstos, efectivamente, se prevén en el Título IV de la Ley, y se contempla el Plan de Espacios Turísticos para su ordenación.

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV)* de 22 de mayo de 1998 y en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* 23 de junio de 1998.

En primer lugar, veamos cómo se definen los espacios turísticos. A partir del concepto que se nos ofrezca, podremos obtener unas ideas iniciales y provisionales acerca de cómo se configura la planificación en esta Comunidad.

El concepto lo encontramos en el art. 36:

“Se consideran «Espacios Turísticos» aquellas áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gocen de tal homogeneidad que permita la ejecución de una política turística común y uniforme para toda el área.”

Los Espacios Turísticos que se elaboren, quedarán definidos en un Plan a nivel autonómico, instrumento que establecerá toda una serie de Directrices de aplicación a la totalidad de Espacios Turísticos (Directrices Generales) y otras directrices (Directrices Particulares) que informarán a cada una de las zonas o espacios delimitados (art. 38). Con ello, pensamos, se pretende articular una política turística eficaz que permita un desarrollo continuado de los Espacios Turísticos.

Este Plan no tiene naturaleza normativa sino meramente indicativa u orientativa (art. 39). Nos encontramos, pues, ante un Plan Estratégico pero de contenido básicamente territorial. En esto se singulariza de la mayoría de Comunidades que prevén una planificación turística estratégica, en las que el contenido económico prima sobre el territorial. Así, el Plan contendrá las medidas necesarias para conseguir los siguientes objetivos (art. 40):

- “1. El desarrollo ecológicamente sostenible de la actividad turística.*
- 2. La planificación y ordenación de la oferta turística en su conjunto.*
- 3. 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.*
- 4. La consolidación de los espacios turísticos actuales y sus mercados.*
- 5. El desarrollo de nuevos espacios atractivos para nuevos segmentos de la demanda que permitan la incorporación a los mercados de los nuevos productos enmarcados bajo la denominación de turismo rural o de interior y turismo urbano.*
- 6. Garantizar que las acciones que se prevean se realicen con total respeto a los recursos naturales existentes.”*

En resumen, podemos decir que la planificación turística valenciana se desarrollará a través de un Plan autonómico denominado “Plan de Espacios Turísticos”, de carácter estratégico, que señalará toda una serie de espacios o zonas turísticas en las que se desarrollará una política específica en materia de turismo, atendiendo a las peculiaridades del área pero que deberán respetar unas Directrices generales que van a definir la política turística global de la Comunidad.

Una justificación a este sistema de planificación, no previsto en ninguna Comunidad autónoma, la tomamos de la exposición de motivos. En efecto, en el Preámbulo de la Ley se dice que el territorio autonómico se divide en espacios turísticos para realizar en ellos políticas integradas de turismo con la finalidad de atender mejor a las diferentes modalidades de turismo que se desarrollan en esta Comunidad. La filosofía de la norma atiende a dar soluciones adecuadas a cada forma de turismo. Por ejemplo, se entenderá que un municipio en el que el turismo que predomina es de sol y playa, requerirá diferentes soluciones de ordenación urbanística y territorial que otro municipio en el que predominantemente se desarrolle el turismo rural.

También acudimos a la exposición de motivos de la Ley para encontrar alguna conexión entre la planificación turística y la ordenación territorial y urbanística. Así, como ya he apuntado, el objeto de la Ley se concretará “(...) en la consecución de la regulación de la oferta turística, mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones y equipos turísticos, armonizándola con las actuaciones urbanísticas de la ordenación territorial y la conservación del medio ambiente. Planificación y acomodación de la oferta turística a las exigencias de la demanda actual y potencial, mejorando la competitividad de las empresas turísticas y adaptando las medidas necesarias para mantener un adecuado nivel de la promoción en cada momento. Preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, en especial respecto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales”

Por consiguiente, en principio, la ordenación del turismo desde un punto de vista territorial no deberá contradecir el planeamiento urbanístico y territorial general. No obstante, debemos criticar que no se haya realizado una vinculación más fuerte y precisa del instrumento de planificación turística, el Plan de Espacios Turísticos, con los instrumentos de ordenación territorial habida cuenta de la tradicional desconexión de las actuaciones sectoriales con la política regional y económica de esta Comunidad, como ya se reconocía en la exposición de motivos de la Ley 6/1989, de Ordenación del Territorio de esta Comunidad² (en adelante, me referiré a ella con sus siglas “LOT”), en los siguientes términos:

“El proceso concreto de crecimiento económico de la Comunidad Valenciana ha dado como resultado un modelo territorial con fuertes desequilibrios, despilfarro de recursos, deterioro considerable del patrimonio natural y déficit de infraestructura y equipamientos colectivos.

La desigual distribución de un recurso básico como el agua, la superposición sobre la franja litoral de gran número de actividades (agricultura intensiva, desarrollo turístico, implantaciones industriales, procesos urbanizadores...) cuya compatibilización en el territorio se hace muchas veces imposible, los déficit de infraestructuras básicas y equipamientos, la concentración de la población en un espacio superexplotado, etc., son resultados de una determinada lógica de uso del territorio.

A la configuración de este modelo territorial ha contribuido también la insuficiencia de las actuaciones públicas territoriales, llevadas a cabo, en muchos casos, desligadas de la propia política económica general y de la política regional. No hay que olvidar a este respecto, el carácter eminentemente sectorial de este tipo de actuaciones y la compleja organización competencial de la Administración a todos los niveles, lo que hace que el conjunto de intervenciones que se llevan a cabo en una determinada área territorial dependan, en la mayoría de los casos, de gran número de decisiones de inversión no siempre coordinadas previamente.

² DOGV 13.VII.1989 y BOE 11.VIII.1989

Sin embargo, la existencia de problemas diferenciados territorialmente en nuestra Comunidad (litoral congestionado; áreas metropolitanas; zonas con alto Riesgo de inundación, erosión y desertificación; áreas deprimidas, etc.) requieren un tratamiento conjunto que integre la aplicación de políticas sectoriales, coordinando las actuaciones de todas ellas.”

Por ello, el legislador valenciano de 1989 previó dos figuras globales de ordenación, el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana y el Programa de Ordenación del Territorio. En el marco de esta ordenación global, se preveían los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial o integrado, bien sea para ordenar un determinado sector o bien para resolver problemáticas urbanísticas de una área territorial a nivel supramunicipal.

Si observamos las 17 determinaciones de carácter general que destaca la LOT que deberá contener el Plan de Ordenación del Territorio (art. 7)³, máximo instrumento de ordenación en esta Comunidad, lo turístico se ve claramente reflejado. Por consiguiente,

³ “Art. 7:

El Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana contendrá las siguientes determinaciones de carácter general:

- 1. Estudio del medio físico, que deberá contener referencia a los elementos determinantes del paisaje natural, clasificación agrológica y estudio edafológico, inventario y localización de espacios naturales y pautas de conservación, señalamiento de áreas y zonas inundables o con riesgos catastróficos, así como medidas a adoptar para su prevención, señalamiento de riquezas naturales y análisis de las condiciones climáticas, eólicas, marítimas y del medio ambiente atmosférico.*
- 2. Señalamiento de las áreas de patrimonio cultural, histórico, medioambiental, arqueológico, mineralógico y de hidrocarburos, dentro del ámbito de la legislación específica aplicable.*
- 3. Recursos hidráulicos y mecanismos de utilización racional de estos recursos.*
- 4. Limitaciones o condiciones de uso del litoral, con indicación de la línea marítimo-terrestre del mar territorial, de la zona contigua y la plataforma submarina dentro de los criterios establecidos en la legislación y Tratados Internacionales en los que España sea parte.*
- 5. Información histórica del desarrollo municipal o comarcal.*
- 6. Análisis económico real y potencial de municipios o comarcas.*
- 7. Determinación de áreas de preferente localización industrial.*
- 8. Señalamiento de municipios, comarcas o áreas en situación de desequilibrio económico o social respecto a la media de la Comunidad y medidas tendentes a paliarlo.*
- 9. Áreas de preferente localización o ámbitos urbanos de equipamientos supramunicipales, de interés para toda la Comunidad.*
- 10. Relación de municipios que posean conjuntos, elementos o áreas territoriales de cualquier naturaleza que por sus excepcionales valores puedan ser declarados Patrimonio de la Comunidad Valenciana, así como el Patrimonio Etnológico y medidas pendientes a su conservación y desarrollo.*
- 11. Propuestas de acciones territoriales que requieran actuaciones conjuntas con Organismos Internacionales, con la Administración del Estado o con otras Comunidades Autónomas, ofreciendo las bases de los acuerdos de cooperación que resulten necesarias.*
- 12. Señalamiento de medidas técnicas y económicas para la protección del medio físico y la gestión de los recursos naturales.*
- 13. Definición de las prioridades territoriales de inversión pública de las políticas sectoriales.*
- 14. Suministrar a los Programas de Ordenación del Territorio el marco adecuado para la asignación de los recursos oportunos.*
- 15. El tratamiento de los municipios, comarcas, conjuntos, áreas o elementos a que se refieren los puntos 9 y 10 podrán ser objeto de tratamiento legal específico, de acuerdo con los criterios que señale el Consell de la Generalitat, oídas las Consellerías afectadas.*
- 16. Señalamiento de aquellas actividades económicas que posibiliten el desarrollo, a partir del estudio y conservación del medio físico, donde se desarrollen.*
- 17. Cualesquiera otros que se consideren procedentes para cumplir los objetivos de esta Ley.”*

este Plan, como mínimo, servía para establecer el marco general en el que se debía desarrollar el Plan de Espacios Turísticos y el urbanismo municipal. Por ello, aunque la Ley de Turismo menciona en su exposición de motivos la necesidad de ordenar la oferta turística con la ordenación territorial, consideramos que al establecer el régimen jurídico del Plan de Espacios Turísticos, el legislador valenciano debiera haber realizado una vinculación contundente de éste con respecto de la planificación global económica y territorial de la Comunidad Valenciana. Esta tesis queda más que justificada habida cuenta del impacto especialmente negativo que ha protagonizado el turismo en esta Comunidad autónoma, precisamente por una ordenación territorial sin control en la que las actuaciones turísticas aisladas prevalecían sobre cualquier criterio de ordenación racional, imperando los proyectos turísticos aislados sobre cualquier figura de ordenación, criterios estéticos o valores ecológicos. Y es que para eso hace falta voluntad. ¿Y si lo que importara fuera el super-rendimiento a corto plazo? Suele venderse como una gran obra el hotel más alto de España... en la playa de Benidorm.

Volviendo al análisis legislativo, la planificación turística de la Comunidad Valenciana tendría que haber sido desarrollada a través de un Plan de Acción Territorial Sectorial que, de acuerdo con el art. 13 de la vieja LOT, fijaba “(...) los criterios y orientaciones contenidas en el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, estableciendo las prioridades de las actuaciones y proyectos referidos a un sector determinado a realizar en un área territorial determinada”. O bien, prever un precepto en el que se dijera expresamente que el Plan de Espacios Turísticos se equiparaba a este tipo de planes de la LOT, como han hecho otras Comunidades autónomas como Andalucía, para evitar planificaciones dispersas de sectores de tan fuerte incidencia territorial como el turismo.

No obstante, en verdad no parece que el Plan de Espacios Turísticos se pueda asimilar a los Planes de Acción Territorial sectorial pues alguna conexión se hubiere establecido en la Ley de Turismo. Con ello, comprobamos que la propia Ley sectorial ignora lo establecido en la Ley general, por lo que de poco sirve tener leyes si estas son ineficientes al contradecirse de manera tan flagrante. Y es que, por un lado, se dice, en la exposición de motivos de la LOT 1989, que se deben integrar las actuaciones sectoriales habida cuenta de la penosa experiencia que tiene la Comunidad Valenciana en relación con el impacto de una actividad turística desordenada y, por otro, la Ley sectorial hace caso omiso de la voluntad del legislador general en la materia.

Recientemente la LOT de 1989 ha sido derogada y sustituida por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje⁴, aprobada tras una larga gestación. Esta Ley también va a partir de los mecanismos integradores de ordenación del territorio como medio más sostenible, más eficaz, de protección del territorio. Sin embargo, no se establecerán los mecanismos adecuados ni se vinculará el sector turístico mediante la modificación de su Ley, por ejemplo. Ahora, el modelo de planificación territorial integrada se planteará de conformidad a los planteamientos que se están desarrollando en la Unión Europea en torno a este tema. Llamará la atención la virtualidad que se otorga a los modelos de planificación integrada y que luego, en la práctica, no se haga nada para integrar efectivamente las diferentes planificaciones. De

⁴ DOGV 2.VII.2004 y BOE 20.VII.2004.

esta manera, haciendo referencia a la necesidad de proteger el medio ambiente, equilibrándola con el también necesario desarrollo económico, el Preámbulo de la Ley establece:

“La orientación de las actuaciones seguidas en el desarrollo y aplicación de estos principios ha sufrido una evolución que transita desde unos planteamientos correctivos o de conservación a otros de prevención. Pero en la actualidad ya no son suficientes las acciones tendentes a corregir o prevenir. Una concepción moderna de estos principios incluye el ejercicio de una función integradora y dinámica de las acciones públicas dirigida a lograr las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo económico y social de la Comunidad Valenciana, y complementada con actuaciones directas de mejora, recuperación y regeneración del medio ambiente y los recursos naturales.”

Y, unas líneas más abajo, vinculando con lo europeo, continúa:

“(…) se formula una regulación que establece el marco donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial de forma que, tal y como establece la Estrategia Territorial Europea, se creen nuevas formas de colaboración institucional con el fin de contribuir a que, en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma prácticamente independiente, formen parte de una actuación integrada coherente con las claves de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana”

Estos asertos, ciertamente, si tenemos en consideración que coinciden sustancialmente con los de la Ley de 1989, suponen una burla de los poderes públicos valencianos hacia los destinatarios de las normas, pues, en ambos textos, separados por tres lustros (¡nada más y nada menos!), se alude a la insostenibilidad del sistema como consecuencia de una descoordinación de las políticas sectoriales, lo que fácilmente quiere decir, que el aplicador de la Ley de 1989 no trató de llevar a la práctica los modelos de planificación integrada que ésta planteaba y proclamaba.

Además, con la nueva Ley no parece que se vaya a conseguir la integración de las políticas sectoriales pues ningún precepto vincula el planeamiento sectorial al general. Únicamente dos preceptos parecen establecer alguna conexión. El primero, el artículo 3, que prevé que las Administraciones velarán por el cumplimiento de los objetivos fijados en esta Ley, vinculando expresamente sólo al planeamiento municipal. Y el segundo, el 90, que abre las puertas a las relaciones interadministrativas para dar coherencia a las competencias de incidencia territorial de las distintas administraciones territoriales.

Por el contrario, sí hace referencia a otro Plan que incidirá directamente en la planificación turística. Me refiero al Plan de Acción Territorial del Litoral, que se puede aprobar para su ordenación. Se prevé en el art. 15, estableciendo una ordenación específica e integrada de su ámbito de aplicación territorial, teniendo en cuenta los diferentes usos y actividades que inciden en él, como el turismo.

Por consiguiente, en materia de turismo ahora disponemos de dos planes que lo ordenan específicamente, e instrumentos generales establecidos por la LOT, que establecerán el marco a respetar por las diferentes políticas sectoriales.

A pesar de la falta de conexión del Plan de Espacios Turísticos con los instrumentos de ordenación territorial, deberemos entender, como establece la exposición de motivos de la Ley de Turismo, que la planificación turística queda vinculada e integrada en la ordenación territorial general y, en este sentido, el instrumento global de ordenación territorial de la Comunidad prevalecerá sobre el Plan de Espacios Turísticos. Además, éste quedará vinculado por lo dispuesto en el Plan de Acción Territorial del Litoral, al prever este último una ordenación integral del área que caiga bajo su ámbito de aplicación. Todo ello, en aras a un definitivo desarrollo equilibrado y racional del territorio en su conjunto. Que se lleve a la práctica será otra historia.

Nos encontramos, por consiguiente, ante un sistema poco claro, lejos de ser integrado, como también se desprende del estudio de otros sectores, como la planificación ecológica y cultural.

El caso valenciano nos acerca a una pregunta decisiva para nuestro sistema normativo de la ordenación territorial y sectorial: se estudian las leyes, ¿tendrán luego virtualidad? ¿Se quiere que se cumplan? ¿Será un puro efecto de apariencias? Luego aparecen circunstancias sobrevenidas: me imagino que en Valencia bajo el señuelo del campeonato de vela, se estará justificando todo lo que se quiera. Pienso así en Zaragoza, con la Exposición sobre el Agua (“un proyecto que transformará toda la ciudad”, anuncia *el Periódico de Aragón*⁵); como en Barcelona el Forum⁶.

⁵ <http://www.elperiodicodearagon.com/especiales/expo2008/elproyecto.asp>

⁶ Este Artículo es una versión reducida del comentario a la legislación valenciana de ordenación territorial y sectorial del turismo que realizo en mi libro, *Planificación Turística Autonómica*, Ed. Reus, Madrid, 2007, 471 p.