



# Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos

**Edita: Universidad Internacional de Andalucía**



**un**  
**i** Universidad  
Internacional  
de Andalucía  
**A**



# Ordenación y planificación territorial. Aspectos diferenciales por tipologías

**José Domingo Sánchez Martínez**  
**Egidio Moya García**  
Universidad de Jaén

Se entiende por Ordenación del Territorio (en adelante, OT) la intervención deliberada de las instituciones públicas para conseguir dos grandes objetivos interrelacionados: la correcta ordenación de los usos del suelo y un desarrollo territorial equilibrado. En ausencia de ordenación, los territorios evolucionan de manera más o menos espontánea, a través de impulsos e intereses concretos, es decir, se van organizando de una determinada forma en respuesta a unos objetivos implícitos al modelo político, social, económico y cultural imperante. El resultado de este proceso de organización puede ser, en ocasiones, la existencia de incoherencias, desajustes y conflictos.

Así, la OT implica el previo reconocimiento de un desorden territorial dado, entendiéndose por tal la incorrecta localización y funciones de los diferentes elementos y partes que integran el territorio, un concepto referido a una porción de superficie terrestre vinculada a un grupo humano que lo habita y administra. La preocupación por la actuación humana como provocadora de desórdenes graves, nace en el mismo instante que su capacidad energética y tecnológica le permite realizar transformaciones profundas, permanentes y agresivas. Esto ocurre cuando nuestra civilización empieza a adoptar el carácter urbano-industrial que hoy caracteriza a la mayor parte de los países del mundo. Los efectos más evidentes de este modelo, en los ámbitos espaciales donde primero se adoptaron, serán la aparición de procesos de degradación ambiental irreversibles o, cuando menos, insidiosos (diferentes tipos de contaminación, destrucción y sobreexplotación de recursos); fricciones sobre el uso del suelo (por ejemplo, entre las grandes instalaciones fabriles y el caserío urbano o las zonas agrícolas circundantes a la ciudad); y la aparición de desequilibrios espaciales, derivados de la concentración selectiva de la población y la actividad económica en las zonas más dinámicas, frente a la pérdida de vitalidad del resto.

Ordenar el territorio implica realizar actuaciones planificadas para vencer estas deficiencias orientadas por una lógica estrictamente económica particular, de un individuo o grupo concreto. La OT presupone la intención de disponer de manera eficaz la población, las actividades económicas, las infraestructuras, los equipamientos y los medios de comunicación, asegurando al mismo tiempo un uso responsable de los recursos naturales (espacio físico, agua, suelo, paisaje, fuentes energéticas, etc.). Este doble objetivo (desarrollo equilibrado y sostenible) se recoge en documentos como la Carta

Europea de Ordenación del Territorio (1983), o la Estrategia Territorial Europea (1999)<sup>1</sup>.

Las actividades turísticas, especialmente por su capacidad para concentrarse en el tiempo y en el espacio, producen dinámicas territoriales intensas y, en ausencia de planificación, pueden implicar un uso irracional de los recursos y fuertes desequilibrios espaciales. Por eso, posteriormente, se sistematizaron los efectos del turismo en el territorio.

Al final de este capítulo, el lector será capaz de:

- Comprender el concepto de ordenación territorial, sus objetivos y las diferentes escalas en las que se aplica.
- Valorar los efectos del desarrollo turístico en los planes de ordenación territorial.
- Conocer distintos instrumentos de planificación y ordenación territorial a diferentes escalas

## 8.1. Bases teóricas y experiencias a diferentes escalas en la OT

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) define esta actividad pública como la “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. Como tal, “es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y política, concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio”. Llevarla a efecto requiere, por tanto, de trabajos

---

<sup>1</sup> La ETE ha sido objeto de revisiones y adaptaciones posteriores, dando lugar a la Agenda Territorial Europea (2007). Una nueva actualización de este documento fue aprobada en 2011, denominándose ahora *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. Es el principal instrumento orientador de la política territorial europea y su principal innovación es el enfoque basado en las características de cada lugar y el desarrollo endógeno (place-based approach), a partir del cual impulsar procesos de cohesión territorial en las escalas local, regional y nacional; y desde el que hacer frente a los impactos, geográficamente diferenciados, del cambio global. Sus prioridades son seis: promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado; fomentar un desarrollo integrado de las ciudades, las regiones rurales y las regiones específicas; la integración territorial en las regiones transfronterizas y transnacionales; garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de unas economías locales sólidas; mejorar la conectividad territorial de particulares, comunidades y empresas; así como gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones (Unión Europea, 2011).

científicos y técnicos previos. El primer paso es el diagnóstico territorial, documento a realizar de acuerdo con un enfoque interdisciplinar y global o, lo que es igual, surgido de la cooperación de las ciencias ambientales (Geología, Física, Química, Biología) y sociales (Economía, Sociología, Antropología, Historia). En ese sentido, la Geografía, a veces definida como “ciencia social del medio ambiente”, y dedicada a la descripción y comprensión del territorio, puede jugar un importante papel para alcanzar una visión global y facilitar la comunicación entre diferentes disciplinas científicas.

Una vez elaborado el diagnóstico se pasa a realizar el plan, y en esta fase entran en juego las ciencias aplicadas (Ingeniería, Arquitectura) y el Derecho. Ahora bien, las decisiones sobre las alternativas posibles son objeto de la política, que debe ser controlada a través de la participación ciudadana en la fase de información pública. Este último eslabón de la cadena tiene sus propias dificultades: los frutos de la planificación, por lo general, se obtienen bastante después a la finalización de una legislatura. En realidad, los ciclos naturales, económicos y políticos obedecen a ritmos muy diferentes y, en términos generales, los responsables políticos prefieren las políticas sectoriales (por ejemplo, construcción de infraestructuras y equipamientos tales como carreteras, hospitales o centros educativos), que pueden programarse al comienzo del mandato e inaugurarse en los meses anteriores a las siguientes elecciones. En cambio, los resultados de la OT traspasan con mucho la cronología electoral: por ejemplo, los beneficios derivados del que se tiene como primer plan territorial del mundo (Valle del Tennessee) no se reconocieron hasta décadas después de su puesta en marcha.

Por mucho que numerosas políticas sectoriales tengan importantes efectos territoriales derivados, la mera adición de las mismas dista mucho de ser una verdadera OT. El urbanismo, las políticas regionales, las políticas medioambientales y otras planificaciones sectoriales (equipamientos de servicios públicos, infraestructuras del transporte, etc.) se cuentan entre las que más incidencia territorial tienen, pero sólo si se integran de manera efectiva se podrá reconocer la existencia de una auténtica política de OT.

La ordenación de los usos del suelo en las ciudades es el gran precedente de la OT. El crecimiento de las ciudades, sobre todo cuando este tiene carácter explosivo (caso de las primeras ciudades industrializadas del mundo o, en la actualidad, las megaciudades del Tercer Mundo que se



alimentan de la llegada de millones de personas que se van quedando sin ocupación en el campo), puede llegar a ser caótico, lo que supone problemas de suelo, vivienda, saneamientos y, en definitiva, deterioro de la calidad de vida de sus habitantes. Para hacerse una idea del reto, téngase en cuenta que en 2006 se estimaba que una tercera parte de la población urbana vive en suburbios marginales (*slums*). En países como España, la primera respuesta fue la planificación del crecimiento urbanístico con la creación de ensanches adecuados a las nuevas necesidades. Con el paso del tiempo, sin embargo, se ha ido tomando conciencia de que no se puede ordenar la ciudad sin tener en cuenta el territorio circundante considerando, por ejemplo, los efectos ambientales que tiene la ciudad en su zona de influencia más próxima, a los efectos de dotarse de recursos, establecer infraestructura para el transporte o de evacuar sus residuos.

Uno de los primeros casos de superación del urbanismo clásico y acercamiento a los actuales postulados de la OT se produce en la ciudad de Londres, que se enfrentaba a problemas interrelacionados como la escasez de vivienda, el hacinamiento, la contaminación del Támesis, el *smog* atmosférico, la mezcla caótica de los usos residenciales e industriales, pero también al hecho de que la ciudad había superado el marco jurídico tradicional al desbordar su crecimiento los límites municipales en los que antes se inscribía. La respuesta a estos problemas se establece con el Plan del Gran Londres (1909). En los años cuarenta una nueva visión del problema llevó a la creación de *new towns* en un intento deliberado de limitar el crecimiento de Londres.

La búsqueda de descongestión metropolitana y la consideración de la ciudad en su contexto regional próximo, también está presente en las primeras acciones de urbanismo con vocación de OT que se toman en Estados Unidos, fundamentalmente en el Estado de Nueva York, incorporándose la zonificación de los usos del suelo a escala regional (Bielza, 2008). En el caso de España, la OT también se inicia como una expansión natural del urbanismo. Los planes de ordenación urbana, desde la aprobación de la Ley del Suelo (1956) se refieren ya, en realidad, a la totalidad del término municipal y no solo al suelo urbano.

En la actualidad, el urbanismo aparece subordinado a la OT. Ambos planeamientos comparten su carácter globalizador pero presentan algunas diferencias importantes. Así, la OT se aplica a escala regional, subregional o supramunicipal, mientras que el urbanismo tiene como

ámbito de aplicación el municipio. Sus objetivos también pueden diferenciarse: en la OT se refieren a los elementos estructurantes del territorio (articulación del sistema de ciudades y asentamientos, de las infraestructuras que las conectan, de los espacios naturales o culturales que resulta necesario preservar de usos residenciales o económicos), mientras que el urbanismo se centran en los usos concretos del suelo (residencial/económico/de equipamientos, urbano/urbanizable/no urbanizable). El planeamiento urbano debería concretar a escala municipal las determinaciones generales señaladas en el plan territorial. La cartografía que acompaña a los planes de OT define grandes usos y tipos de suelo y generalmente se trazan a una escala 1:100.000 a 1:25.000, mientras que los planes urbanos se acompañan de planos con escalas muy grandes, por encima de 1:1.000, donde se definen categorías muy concretas de suelo: suelo urbano consolidado/no consolidado, suelo urbanizable/no urbanizable (Bielza, 2008). En todo caso, con carácter general, cuanto mayor es la escala a la que se produce la planificación, mayor énfasis normativo pondrá en criterios de localización concretos; por el contrario, cuando la escala es pequeña, dominarán las declaraciones programáticas o planteamiento estratégico (Galiana y Vinuesa, 2010).

Otra tradición que ha alimentado la OT es la relacionada con la política regional, es decir, el conjunto de actuaciones que pretenden reducir los desequilibrios territoriales y propiciar el desarrollo de las regiones menos favorecidas (atrasadas o en declive). Este tipo de políticas se aplican también a diferentes escalas. En el caso de España, hay que sumar las realizadas por instancias internacionales (Unión Europea), el Estado y las Comunidades Autónomas. La preocupación por los desequilibrios territoriales aparece por primera vez en las zonas de recesión industrial del Reino Unido y Estados Unidos durante la gran depresión iniciada de 1929. La primera experiencia de desarrollo regional para un área deprimida fue la del Valle del Tennessee (1933). Frente a esta acción aislada, en Europa se elaboraron políticas de alcance nacional, como la llevada a cabo en el Reino Unido antes de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que las zonas mineras entran en declive frente a la dinámica expansiva de las grandes áreas metropolitanas, especialmente Londres. La idea de distribuir la población y la industria por todo el territorio se reforzaron con el efecto de los bombardeos nazis durante la Segunda Guerra Mundial. También en Francia se tomó conciencia del problema derivado de una excesiva macrocefalia de París y en 1950 se inició el *Plan National d'aménagement du territoire*. Al tiempo, en Italia surge la *Cassa per il*

*Mezzogiorno*, un intento por equilibrar el norte industrializado con el sur empobrecido.

Inicialmente los instrumentos de la política regional se centran en cuatro grandes actuaciones: control y desincentivo a la industria en áreas congestionadas, incentivos de localización industrial en áreas deprimidas (exenciones fiscales, préstamos subvencionados, ayudas a fondo perdido, etc.), la implantación de empresas públicas (especialmente industrias) y las dotaciones de infraestructuras y equipamientos públicos (Bielza, 2008).

A partir de 1973 la política regional cambia de orientación e instrumentos. Tras la crisis económica se pone en cuestión el modelo de distribución industrial y las teorías de la competencia entre territorios y ciudades hizo que la creación de empleo se buscara al margen de la ordenación equilibrada del territorio, es decir, el objetivo de eficacia primó sobre el de equidad. Las ciudades y los territorios, al igual que las empresas, compiten entonces para atraer inversiones de las multinacionales. Otro cambio importante es que se dejó de considerar a la industria como el único motor para conseguir el desarrollo regional, apostando por los servicios avanzados, la modernización tecnológica y la diversificación de la base económica. Los agentes de la política regional también se han ampliado, dejando de ser una competencia casi exclusiva del Estado para dar paso a un mayor protagonismo de la Unión Europea, de un lado; y a la participación de las administraciones regionales y locales, por otro. Respecto a los instrumentos, los incentivos para las áreas atrasadas y en declive se reducen, los desincentivos y controles para las áreas más dinámicas se aminoran o eliminan, la empresa pública pierde protagonismo y las políticas públicas se centran sobre todo en el incremento de dotaciones de infraestructuras y equipamientos, la formación de recursos humanos, inversiones en investigación e innovación, mejora ambiental de los entornos urbanos e industriales, etc. Un buen ejemplo de este cambio de orientación es lo ocurrido en el Reino Unido a partir de 1979 bajo el mandato de Thatcher, cuando las ideas neoliberales sustituyen al asistencialismo de orientación social-demócrata que había dominado hasta entonces las políticas regionales.

Desde los años ochenta del siglo pasado el desarrollo regional sufrirá nuevas modificaciones. Por ejemplo, la aparición de los parques tecnológicos a partir del modelo californiano de *Silicon Valley*. Igualmente, junto a las nuevas infraestructuras (autopistas,



aeropuertos, trenes de alta velocidad) se apuesta por el desarrollo de las infoestructuras (telecomunicaciones, internet), que se presentan como un factor de desarrollo más flexible, teóricamente capaz de desenclavar incluso las regiones más marginales o aisladas.

En la Unión Europea los instrumentos más importantes de política regional son cuatro fondos estructurales que se aplican en zonas con diferentes problemas de desarrollo socioeconómico:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destinado a las infraestructuras, las inversiones creadoras de empleo y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.
- El Fondo Social Europeo (FSE) dedicado a la formación y la inserción laboral.
- El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA-O) para el desarrollo de territorios rurales y la ayuda a las explotaciones agrarias.
- El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) para la reestructuración de este sector.

Los fondos estructurales se concentraron en tres grandes objetivos: la recuperación de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1), entendiendo por tales las que no alcanzan el 75 por 100 del PIB europeo; la reconversión de zonas industriales, urbanas, rurales o pesqueras (objetivo 2); y la formación y promoción del empleo fuera de las regiones objetivo 1 (objetivo 3). Todos estos fondos se canalizan a través de programas operativos cofinanciados por los Estados miembro de la UE. Por otra parte, la UE ha sufragado una serie de iniciativas comunitarias destinadas a regiones fronterizas (INTERREG), zonas rurales (LEADER) y urbanas (URBAN). Además, el Fondo de Cohesión se destina a proyectos medioambientales y de transporte en los Estados menos prósperos de la Unión (con una renta inferior al 90 por 100 de la media comunitaria)<sup>2</sup>.

Desde finales del siglo XX la OT se ha impregnado de políticas medioambientales que tienen por objetivo final la sostenibilidad. Desarrollo, medio ambiente y OT se han ido conectando en la medida en que se trata de superar la idea de crecimiento económico.

La obsesión por el aumento del nivel de vida irá dando paso al de mejora de la calidad de vida, concepto dentro del que la preocupación

---

<sup>2</sup> Este fondo sólo se aplica a los países de la EU-15. [http://europa.eu/pol/reg/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_es.htm) (Último acceso: 23 abril 2011).

medioambiental es clave (Galiana y Vinuesa, 2010). A finales de los ochenta aparece la idea del desarrollo sostenible, un planteamiento que se recogió posteriormente en la Estrategia Territorial Europea, cuyo subtítulo es precisamente “hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE” (1999). La política territorial debe, en efecto, afrontar los problemas ambientales y esto supone tratar de compatibilizar dos sistemas que funcionan con ritmos muy dispares: el natural, que salvo catástrofes puntuales se mueve en ciclos largos; y el económico, de reacciones instantáneas en el actual modelo globalizado. El planteamiento actual es incluso más complejo, al incorporarse las políticas de protección del patrimonio cultural.

La OT se puede conseguir también de forma indirecta, cuando se abordan planificaciones sectoriales con incidencia territorial. Los planes sectoriales se refieren a elementos y sistemas estructurales del territorio. La ordenación de los sistemas de transporte e hidráulicos son ejercicios de planificación que se remontan a las primeras civilizaciones. También son políticas de este tipo determinadas acciones ambientales, como la protección de espacios naturales o los planes sobre equipamientos, red energética, telecomunicaciones, etc.

Por citar algún ejemplo al margen de la experiencia europea, la OT en América Latina se inició durante los años ochenta del siglo pasado y, como en el resto del mundo, está ligada en la actualidad al desarrollo sostenible. Entre sus aspectos diferenciales están los derivados de su propia historia territorial, con un desarrollo industrial más tardío e incompleto, pero también el excesivo peso que han tomado los políticos y técnicos frente a la participación social, es decir, igual que ocurrió en Europa o Estados Unidos durante las primeras fases. De acuerdo con algunos estudiosos del tema, las administraciones latinoamericanas tienen poca experiencia en planificación y mucha en responder a situaciones de emergencia y plazo muy corto. A pesar de esta y otras dificultades, la mayor parte de los estados han puesto en marcha políticas de ordenación territorial para tratar de superar los desequilibrios y atrasos. Aunque hay precedentes de las décadas centrales del siglo XX (por lo general bajo la influencia del modelo del valle del Tennessee), la generalización de planes, estrategias y leyes de OT se ha producido en la primera década del siglo XXI, tratando el territorio de manera integral y poniendo especial énfasis en la planificación física, la localización de actividades productivas e infraestructura, el uso sostenible de los recursos naturales y la equidad en el desarrollo regional.

En la actual situación de crecimiento económico y estabilidad política incluso han aparecido objetivos de carácter supra-nacional. Uno de los más conocidos y polémicos es la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un megaproyecto que tiene como finalidad la conexión económica de todo el subcontinente a través de infraestructuras aéreas, ferroviarias, carreteras, hidroviarias y de telecomunicaciones. De acuerdo con sus impulsores, se trata de una respuesta adecuada a las exigencias del nuevo milenio para la región, pues “en el marco de los conceptos de competitividad y sostenibilidad, el desarrollo de la infraestructura regional adquiere especial relevancia” habida cuenta que “en el actual contexto de globalización, el desafío principal [...] es lograr un más elevado ritmo de crecimiento sostenido, que se derive de procesos productivos basados en la tecnología y el conocimiento y cada vez menos en la dependencia de la explotación de los recursos naturales” (pág. 1). La búsqueda de este “crecimiento sostenible” toma en cuenta los siguientes criterios:

- Cobertura geográfica de países y regiones.
- Flujos existentes y potenciales.
- Volumen de inversiones recientes, en ejecución y proyectadas.
- Interés y grado de participación del sector privado.
- Grado de sustentabilidad ambiental y social de los proyectos.

A partir de estas premisas, los ejes de integración y desarrollo identificados para armonizar las comunicaciones y telecomunicaciones del subcontinente son los que se recogen en la Figura 8.1.<sup>3</sup>

La idea de hacer realidad esta infraestructura integrada sobre un área tan vasta como América del Sur es verdaderamente ambiciosa, muy audaz desde el punto de vista tecnológico, práctica para mostrar la eficacia de los dirigentes políticos y decidida a incidir en aquellos aspectos que pueden influir positivamente en un crecimiento económico rápido, inspirado en la globalización neoliberal. Las críticas se han centrado en el hecho de que se favorezcan los intereses de las grandes empresas, en las profundas transformaciones sociales que puedan acarrear y en los impactos ambientales que provocarán.

---

<sup>3</sup>[foei.org/es/what-we-do/justicia-economica/ultimos-documentos/iirsa-integracion-en-riesgo](http://foei.org/es/what-we-do/justicia-economica/ultimos-documentos/iirsa-integracion-en-riesgo) (Último acceso: 19 octubre 2011)



FIGURA 8.1. Ejes de integración y desarrollo contemplados en el IIRSA.

En España, la planificación se inició a raíz de las ideas ilustradas y se convierte en función pública a mediados del XIX. Desde entonces, la experiencia acumulada no es grande pues, a pesar del temprano surgimiento de los planes hidráulicos o de figuras aisladas y brillantes como Ildefonso Cerdá (realizador del ensanche de Barcelona), el atraso económico, la inestabilidad política y la debilidad del aparato administrativo han supuesto un efecto inhibitor o ralentizador. Los planes sectoriales con incidencia territorial han tenido una gran repercusión en el territorio español. Cronológicamente es la primera que se desarrolla, pues hasta cierto punto es la más sencilla al centrarse en una sola actividad o elemento del territorio y que responde al objetivo de una estructura organizativa consolidada en la administración pública (ministerios y direcciones generales sectoriales). Entre ellas cabe citar la planificación de carreteras, que se inicia en 1860, cuyo objetivo principal fue unir la capital del Estado con las cabeceras provinciales, consolidando una red radial que solo se empieza a completar cuando las competencias sobre el sector se transfieren a las Comunidades Autónomas a mediados de los años 80 del siglo XX. Igualmente importantes han sido la proyección de la red ferroviaria y la creación de infraestructuras hidráulicas, cuya trascendencia se deriva de la irregularidad espacial y cronológica de las precipitaciones.

Respecto a la planificación integrada, los primeros instrumentos están referidos a ámbitos poco extensos: los planes de ensanche de las ciudades, antecedente del urbanismo u ordenación del suelo a

escala local. Los planes generales para todo un municipio empiezan a desarrollarse a partir de 1920. En 1956, con la aprobación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se crea un sistema jerarquizado de planeamiento que arranca del Plan Nacional de Urbanismo, establece planes provinciales y comarcales y desemboca en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y el Plan Parcial. El PGOU, que se elaboró para los mayores centros urbanos, se basa en criterios simples, como el establecimiento de una zonificación básica, los principales ejes viarios y la edificación en manzana abierta. No obstante, significó la aparición de una administración urbanística municipal. En cualquier caso, tuvo más incidencia la utilización de la figura del plan parcial para la construcción de numerosos polígonos residenciales, donde se tenían que satisfacer las demandas de una población en crecimiento y en pleno proceso de éxodo rural.

En 1975 se reformó la Ley de 1956, siendo la principal novedad la creación de la figura del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC), un instrumento idóneo para articular la planificación física y la económica. Aunque no se determinó un ámbito específico para su ejecución, se planteó la posibilidad de elaborarlos para áreas metropolitanas y determinadas regiones. De hecho, en 1976 se ordenó la elaboración de los PDTC de Andalucía, Aragón, Asturias y Galicia, pero fueron abandonadas poco después al constituirse las Comunidades Autónomas. Finalmente, esta figura de planeamiento, sobre la que se crearon muchas expectativas, se quedó reducida a dos intentos (fracasados también finalmente) en espacios de gran riqueza natural: el macizo montañoso de la Sierra de Gredos y el Parque Nacional de Doñana. En 1978 se aprueba la actual Constitución, cuyo título VIII (art. 148.1.3) introduce un cambio fundamental al establecer la posibilidad de que las competencias en OT y urbanismo sean ejercidas por las Comunidades Autónomas.

En el caso de Andalucía, después de casi tres décadas de ejercicio de esta competencia, la OT aparece aún como una política en proceso de fortalecimiento. Ha conseguido un aceptable nivel de reconocimiento jurídico, de implantación administrativa y un desarrollo medio de los instrumentos de planificación, si bien subsisten carencias y ha sido objeto de importantes críticas. A nivel jurídico, destaca la aprobación de Ley de Ordenación del Territorio de 1994, así como la Ley de ordenación urbanística de Andalucía de 2002 y su modificación de 2006. En relación a los instrumentos, la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006), numerosos planes

de ámbito subregional (especialmente en áreas metropolitanas y ámbitos litorales) y múltiples planes sectoriales sometidos al informe de incidencia territorial. Respecto a las críticas se han señalado el escaso control ejercido sobre el planeamiento municipal, en una etapa en la que la construcción ha sido el motor económico de la región, de manera que el urbanismo y la OT se han considerado como meros instrumentos para generar plusvalías privadas, derivadas de los cambios en los usos del suelo y fuente esencial para la recaudación de tributos con los que financiar las administraciones locales.

Como reacción a esta subordinación de la OT a la coyuntura económica, y ante la constatación de los nefastos efectos de la “burbuja inmobiliaria” experimentada en todo el territorio español (aunque Andalucía ha sido un caso especialmente dramático, sobre todo en las áreas litorales<sup>4</sup>), han comenzado a surgir movimientos de denuncia y documentos de reflexión y alternativa, entre los que destacan el Manifiesto por una nueva cultura del territorio<sup>5</sup>, promovido por los colegios profesionales de arquitectos y geógrafos, de tanto interés como, por el momento, escaso calado social y político.

## 8.2. La actividad turística y sus efectos territoriales

El turismo internacional es una de las actividades económicas que ha tenido un crecimiento más rápido y sostenido durante las últimas décadas: de apenas 30 millones de turistas en los años 50 del siglo XX se ha pasado a 940 en el año 2010. En los países más desarrollados, el turismo interno es igualmente dinámico. En general, la actividad turística se caracteriza por su fuerte concentración espacio-temporal y los efectos son múltiples y contrapuestos. Entre los positivos para los lugares de acogida se pueden citar el incremento de la renta y el empleo, la recuperación de ciertos elementos patrimoniales y ocupaciones tradicionales, mejoras en las dotaciones de infraestructuras y equipamientos, etc. Si no se han tenido suficientes prevenciones y el desarrollo turístico no se integra en planes de ordenación territorial y sectorial apropiados aparecen efectos negativos, entre los que destacan

---

<sup>4</sup> Abundante documentación gráfica sobre este proceso puede consultarse en el Informe Greenpeace sobre la situación litoral español (2010). Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/100709-04/> (Último acceso: 21 mayo 2013).

<sup>5</sup> Disponible en: [http://age.ieg.csic.es/docs\\_externos/06-05-manifiesto\\_cultura\\_territorio.pdf](http://age.ieg.csic.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf) (Último acceso: 21 mayo 2013).



diferentes tipos de contaminación ambiental y sobreexplotación de recursos naturales, la pérdida, deterioro o banalización de elementos patrimoniales o la congestión urbana.

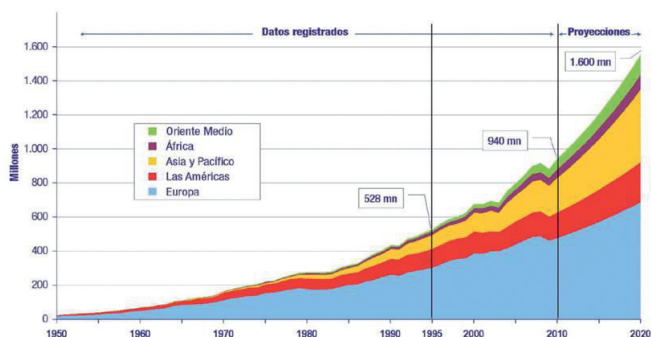


FIGURA 8.2. Evolución de la llegada de turistas internacionales desde 1950 y proyección hasta 2020 (OMT, 2011b).

El caso es que los territorios que alcanzan una elevada especialización turística sufren cambios intensos. En primer lugar hay que señalar la generación de un proceso de terciarización de la economía y la población activa. El sector servicios, en efecto, se refuerza por la aparición de empresas dedicadas a atender a los turistas. Teniendo en cuenta que estos cada vez demandan mayor actividad durante sus períodos de ocio, es normal que se eleve su nivel de consumo de bienes y servicios. El aumento de la base productiva y de la población por la llegada de visitantes se traduce también en una mejora de las infraestructuras del transporte, tanto para el acceso al destino como para facilitar la movilidad en el interior del mismo. Cuando el crecimiento urbano es rápido y poco planificado se ha tendido a dar mayor peso y facilidades a las comunicaciones con vehículos privados frente a los servicios de transporte colectivo, generando con ello una espiral de demanda que obliga a invertir de forma ininterrumpida para evitar el colapso.

El movimiento económico favorece también el crecimiento acelerado de la población residente, en especial de las cohortes más jóvenes, en edad laboral, con lo que las pirámides demográficas se rejuvenecen, con la única excepción de las áreas turísticas que a su vez se convierten en lugar de residencia de jubilados, si bien estas ciudades de retirados, en realidad, están pobladas de migrantes climáticos antes que de clásicos turistas. Para mostrar los diferentes comportamientos

demográficos de municipios cercanos pero con diferente incidencia del turismo, a continuación se presenta la dinámica de Marbella y Coín, ambos localizados en la provincia de Málaga, el primero de ellos constituido en centro turístico internacional y el segundo situado en el interior pero relativamente cerca del litoral (Figura 8.3. (Censos de población correspondientes. Instituto de Estadística de Andalucía)).

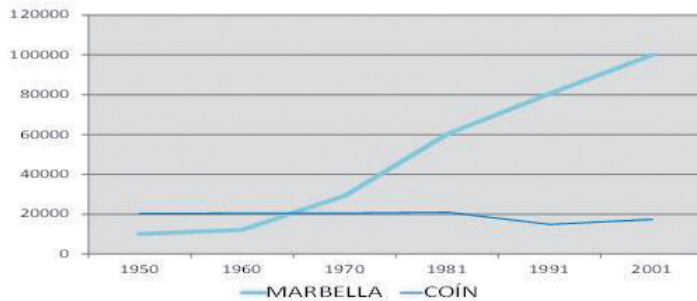


FIGURA 8.3. Evolución de la población (número de habitantes) en los municipios de Marbella y Coín (1950-2001).

Los cambios experimentados desde los años 60 del siglo pasado no solo se han traducido en un tamaño muy distinto, sino también en estructuras demográficas muy contrastadas desde el punto de vista de la edad y la ocupación. Por otra parte, debido a la estacionalidad del turismo, los destinos especializados aumentan espectacularmente la población no residente de forma temporal, no sólo por la llegada de los visitantes, sino también por la de los trabajadores eventuales que atienden sus necesidades. Esta situación, que puede significar multiplicar al menos por tres o cuatro veces la población habitual, resulta difícil de administrar desde la perspectiva de la planificación y gestión de las infraestructuras y los servicios públicos, pues el número de usuarios variará extraordinariamente, como ocurre por ejemplo respecto a la atención sanitaria.

Otro motivo de fricción, en este caso relacionado con la ocupación del suelo y la construcción de equipamientos turísticos, es la segregación espacial que a veces se provoca, como cuando el modelo residencial predominante es hotelero e incluso al aparecer promociones de viviendas vacacionales (segundas residencias) muy diferenciadas de las tipologías y el núcleo original. Este fenómeno se exagera al surgir áreas muy exclusivas y totalmente cerradas, como son los resorts, lo que hace que la segregación social por motivos económicos resulte

más evidente. En cualquier caso, no hay que olvidar que los criterios de segregación pueden ir más allá de los del poder adquisitivo, como son los del lugar de origen de los visitantes (existen localizaciones, especialmente en espacios litorales, en los que los mismos proceden prácticamente de una misma nacionalidad); motivo de la visita (en una ciudad, se localizan en puntos diferentes los turistas que buscan atractivos patrimoniales –dentro o en el entorno de los cascos históricos- y los dedicados al turismo de negocios –cuyos servicios se encuentran muchas veces insertos en los CBDs o próximos a centros de convenciones y congresos-); e incluso por edad (destinos especializados en recibir visitantes mayores, frente a aquéllos que ofrecen actividades dirigidas a los jóvenes).

La actividad turística, sobre todo en su versión concentrada, es fuente de importantes impactos ambientales. En la literatura científica se ha insistido en los efectos negativos sobre el medio ambiente a través de la sobrexplotación de recursos hídricos, la destrucción de hábitats de interés para la fauna y la flora, el consumo excesivo de suelo, el ruido asociado a ciertas actividades lúdicas, etc. No obstante, también hay que considerar que el interés por mantener o captar turísticas ha supuesto la adopción de medidas e inversiones que han buscado la protección de la naturaleza. Un buen ejemplo es la declaración de áreas protegidas, convertidas en atractivos turísticos, pero dotadas también de normativas capaces de contener procesos urbanísticos inadecuados<sup>6</sup>. Otros pueden ser la adopción de mejoras de gestión ambiental, tales como limpiezas de ríos y playas, reforestaciones ornamentales, minimización de impactos visuales ocasionados por infraestructuras, etc.

Una de las grandes controversias ambientales del desarrollo turístico tiene que ver con la gestión de los recursos hídricos. Los problemas más graves de contaminación se producen en las actividades que se realizan al margen de los núcleos urbanos consolidados, especialmente las construcciones aisladas, ya sean segundas residencias o establecimientos hoteleros. Los vertidos a las zonas

---

<sup>6</sup> En el caso de numerosas zonas litorales de Andalucía, los únicos espacios libres (y no siempre de forma completa) de urbanización turística son a menudo las áreas que gozan de alguna figura de protección. No obstante, su creación ha supuesto un refuerzo de la presión en los bordes del área protegida pues, como decimos, también aumenta el atractivo turístico del territorio. Incluso, se han dado casos de construcciones ilegales en el interior del área protegida, destacando por encima de todos el escándalo del Hotel El Algarrobo, en el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería).

costeras suponen en casos extremos problemas sanitarios y, sobre todo, de imagen del destino turístico. La capacidad depurativa del mar no es comparable, sin embargo, a la de las aguas continentales superficiales o subterráneas, donde los problemas son más graves: eutrofización, pérdida de la potabilidad, etc. Por otro lado, hay que incidir en que en los espacios turísticos se suele producir un consumo de agua muy elevado (se calcula que puede llegar a ser 7 veces mayor por término medio en centros costeros), lo que puede generar una sobreexplotación de los recursos hídricos. Esta situación se debe a distintas evidencias, como la afluencia masiva en épocas cálidas, pero sobre todo a la creación de grandes zonas ajardinadas, muchas veces con especies no adaptadas al clima local, o la implantación de actividades que necesitan mucha agua (desde piscinas a parques acuáticos o campos de golf). Esta problemática afecta especialmente a los destinos turísticos mediterráneos o tropicales semiáridos.

Muy relacionado con esto, al menos en ciertos elementos, se encuentra el proceso del cambio de variedades biológicas locales en los espacios turísticos, por un lado en esas zonas ajardinadas y de ocio, pero también en muchas repoblaciones forestales de tipo ornamental. Más grave aún puede llegar a ser la introducción de especies foráneas relacionada con la actividad cinegética o la pesca deportiva, usos turísticos cada vez más demandados, ya que en varios casos ha provocado la invasión de los nichos ecológicos o la propagación de enfermedades entre las variedades autóctonas.

En cuanto a la contaminación acústica, la queja se centra generalmente en relación a actividades nocturnas de ocio al aire libre (bares, salas de fiesta, grandes discotecas). Sin embargo, no hay que dejar al margen otras fuentes, a veces más importantes, como el propio tráfico rodado o aéreo, sin olvidar problemas puntuales de prácticas lúdicas con vehículos a motor (motos acuáticas, embarcaciones fueraborda).

Frente a todo esto, hay que resaltar algunas actuaciones positivas, ya mencionadas, como son la creación de espacios protegidos o intervenciones más localizadas como la limpieza de ríos y costas, la reforestación de ciertos espacios o la recuperación de paisajes degradados. Actuaciones todas ellas que habitualmente tienen antes como objetivo la mejora desde un punto de vista sensorial (proporcionar a los visitantes buenas vistas o evitar la presencia de malos olores o suciedad), que propiamente ecológico.

Otra forma de acercarse a los efectos del turismo es desde el punto de vista de la tipología de espacios en los que se inserta. Así, en el medio rural y a pesar de que habitualmente se considera que el turismo en éste ámbito es una actividad que se debe basar en una débil ocupación del espacio, valorando los recursos patrimoniales locales y favoreciendo su integración adecuada en el territorio, no es menos cierto que puede ser tanto el origen tanto de una transformación importante, como igualmente la razón para la recuperación y mantenimiento de ciertas actividades agrarias y las infraestructuras anexas, que no se daría si no se esperara la llegada de visitantes. De esta manera, considerando al turismo como factor de cambio del paisaje rural, en primer lugar, cabe señalar que favorece la modificación de los cultivos agrícolas y la actividad pecuaria. Éstos se adecuan en unas ocasiones a las posibilidades que ofrece la profesión agraria a tiempo parcial, que se complementa con los empleos en el sector turístico o de otras actividades relacionadas con éste, pero igualmente porque se busca una especialización hacia las producciones más demandadas por los visitantes o simplemente se crean espacios verdes recreativos o paisajísticos sobre antiguos espacios agrarios.

Igualmente, es habitual que sea el origen de cambios relacionados con el poblamiento y las edificaciones, al importarse nuevos modelos constructivos, adaptados a los gustos y necesidades de los turistas; la modificación del hábitat y, en casos extremos, la transformación finalmente en paisajes urbanos, por el avance constructivo, pero también al hacerse más atractivo el trabajo a tiempo completo en los servicios o la construcción.

No obstante, puede provocar la conservación de ciertos elementos patrimoniales, al utilizarse viviendas agrarias para su uso turístico-residencial (en las que se suele mantener la tipología exterior, pero habitualmente con profundas transformaciones en la habitabilidad interior, especialmente en los locales hosteleros) o rehabilitando instalaciones agrarias abandonadas (en unos casos recuperando la actividad original como atractivo turístico, en otros reutilizándolas para un nuevo uso, pero conservadas por su encanto o peculiaridad). Además, se llegan a revitalizar la actividad local, a través del agroturismo, que se convierte en una fuente de ingresos complementaria, o el crecimiento del número de consumidores de los productos locales, que tienen en los turistas los mejores clientes por los precios que pagan por ellos, pero igualmente porque se trata de la mejor y más barata forma de su promoción hacia mercados exteriores.

En el caso de los medios urbanos, aunque quizá son menos evidentes los cambios en el aspecto paisajístico del turismo en las ciudades, por tratarse de espacios ya muy transformados por la acción humana, no es menos cierto que en ciertas ocasiones llega a producirse la profundización de algunos de los inconvenientes que afectan habitualmente a nuestras urbes. De esta manera, en la época turística, es habitual que se aumenten en ciertos casos los problemas de congestión urbana por la llegada de visitantes (mayor tráfico o un nivel de contaminación acústica mayor, especialmente si la tipología turística tiende al ocio nocturno), lo que obliga a acciones de control y regulación importantes.

Por otro lado, las ciudades como puntos de concentración de gran parte del patrimonio histórico-artístico, también se pueden ver beneficiadas no sólo en el aumento del sector comercial, como ya se ha señalado, sino también por la conservación de los cascos históricos y los monumentos arquitectónicos existentes. Una situación, que si no se planifica con cuidado, puede suponer un vaciamiento de aquéllos por la población local y de las actividades tradicionales, quedando esos centros urbanos como espacios dirigidos tan sólo a acoger a los visitantes, convirtiéndose en una suerte de parques temáticos, como ocurre en numerosas ciudades que ostentan la condición de Patrimonio de la Humanidad. Esto motiva la aparición de una segregación funcional que a veces llega a ser contraproducente a la larga para la propia actividad turística, al crearse una especie de escenarios sin vida y con apariencia artificial.

### **8.3. La práctica de la ordenación territorial: el caso de la comunidad autónoma de Andalucía**

En el siguiente apartado se analizan diferentes estudios de caso sobre la práctica de la ordenación territorial a diferentes niveles, centrandolo en ejemplos demostrativos situados en la comunidad autónoma de Andalucía (España).

#### **8.3.1. Ordenación del territorio a escala regional y subregional**

Como se avanzó anteriormente, las competencias de OT en España están descentralizadas y son las Comunidades Autónomas quienes las ejercen. En el caso de Andalucía, como se ha destacado con anterioridad, los dos hitos más importantes de esta política han sido la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad



Autónoma de Andalucía (1994) y del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) en 2006. El POTA<sup>7</sup> se define como un instrumento de planificación y ordenación integral que establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz. Además es el marco de referencia para los planes de ámbito subregional y todas aquellas actuaciones que influyan en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general. Se presenta como una herramienta al servicio del proyecto de transformación y modernización de la sociedad, estableciendo los requisitos y las orientaciones que, desde el punto de vista territorial, orientan el desarrollo futuro de la región, que se pretende equilibrado, solidario, competitivo y sostenible.

Hasta llegar a su formulación, cuyo proceso y contenidos se expondrá posteriormente, se habían realizado diferentes trabajos que se pueden considerar como los antecedentes cercanos de este propósito ordenancista de carácter general. Es especialmente interesante recordar la aprobación, entre 1986 y 1987, de los ocho documentos correspondientes al Plan Especial de Protección del Medio Físico de cada una de las provincias andaluzas. Igualmente, en 1988 se realizó el Plan Director de Coordinación de Doñana, tal y como establecía la ley de creación de este espacio como Parque Nacional (1969). Todos ellos se realizaron en desarrollo de la legislación urbanística, en el primer caso para señalar aquellos territorios que, por sus valores ecológicos y paisajísticos, se clasifican (que todavía están vigentes) como suelo no urbanizable de protección especial<sup>8</sup>.

En 1990 se aprobaron las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, siendo el primer instrumento de carácter integrador. En las mismas se propone alcanzar la cohesión territorial de la región a partir de la conexión e interacción de tres subsistemas: el urbano-relacional, el productivo y el físico-ambiental. Junto a ello, se realizó un primer intento de zonificación territorial bajo criterios funcionales, traducido en tres grandes áreas (marginales, estancadas y dinámicas) que se desglosan en 42 unidades intermedias y 122 ámbitos básicos (Zoido Naranjo, 2010).

---

<sup>7</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto> (Último acceso: 20 Marzo 2012).

<sup>8</sup> En total, se extienden por 1/3 parte de la superficie regional. Aunque esta condición podía ser reconsiderada en los planes generales de ordenación urbana, más de la mitad de estos espacios forman parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA).

El proceso de elaboración del POTA, propiamente dicho, comenzó en 1995 y tuvo una primera fase que culminó cuatro años más tarde con la aprobación del Documento de Bases y Estrategias que, con un carácter preparatorio, estableció el diagnóstico de las oportunidades y problemas regionales, el Modelo Territorial de Andalucía y las principales estrategias sobre las estructuras y sistemas regionales: sistema de ciudades, gestión de recursos naturales y paisaje, sistemas de infraestructuras y la integración de Andalucía con el exterior. A partir de ese momento comenzó la redacción del POTA bajo los principios de participación, cooperación y coordinación. Este largo proceso tuvo como efecto la progresiva incorporación del concepto de territorio a la discusión pública, así como la necesidad de su ordenación mediante planificación. Por otra parte, sirvió para realizar un diagnóstico en el que se reconoció la situación existente y se recogieron las tendencias emergentes con mayores repercusiones sobre el desarrollo territorial de la región. Este proceso de análisis, diagnóstico y prospectiva conforma la base sobre la que después se realizan las propuestas del plan.

El contenido del POTA se estructura en cinco Títulos y un Programa de Actuación. El Título I recoge las Bases de ordenación, aplicación y desarrollo. En este Título se tratan las cuestiones generales de cualquier documento de planificación, como la naturaleza, finalidad, vigencia y alcance de las determinaciones que contiene. Las mismas, que vinculan a las administraciones públicas y los particulares, se estructuran en objetivos, líneas estratégicas, normas, directrices y recomendaciones.

En el Título II se establece el Modelo Territorial de Andalucía. Éste (Figura 8.4.) es la referencia más básica de los objetivos de la política en su vertiente espacial (desarrollo equilibrado, solidario y sostenible). Las estrategias territoriales y las políticas específicas que se pongan en marcha deben ser coherentes con el desarrollo y consolidación del mismo. Los principios orientadores de este modelo son los siguientes:

- El reconocimiento de la diversidad natural y cultural de la región.
- El uso más sostenible de los recursos.
- La cohesión social y el equilibrio territorial.
- La integración y cooperación territorial.

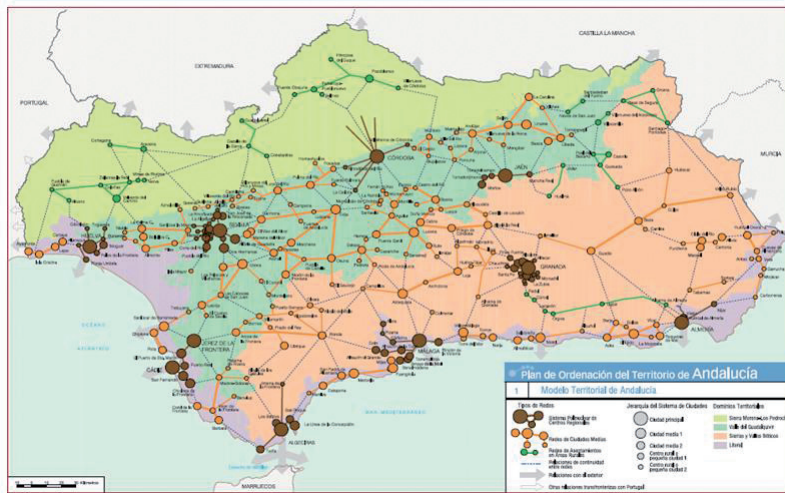


FIGURA 8.4. Mapa territorial de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

Los referentes del modelo son el sistema de ciudades, el esquema básico de articulación territorial de Andalucía, los dominios territoriales y las unidades territoriales. Los dos primeros se refieren a las redes de asentamientos y sus vinculaciones. Los dos siguientes tienen que ver con la zonificación, que después será explicada.

En el Título III se tratan las Estrategias de Desarrollo Territorial, que constituyen el núcleo central y más concretado de las propuestas del plan, pues contienen las líneas de actuación necesarias para la consecución del Modelo Territorial de Andalucía. Dichas estrategias definen:

El desarrollo del sistema de ciudades, entendido como el conjunto de pueblos y ciudades que organizan el territorio de la comunidad autónoma;

- De los Sistemas de Articulación Regional, es decir, los elementos, redes y sistemas que aseguran la integración física de Andalucía: transportes, telecomunicaciones, sistema energético e hidrológico-hidráulico;
- Del Sistema Regional de Protección del Territorio, compuesto por el sistema de prevención de riesgos y el sistema del patrimonio territorial;
- La Integración Exterior de Andalucía, donde se consideran los problemas y oportunidades derivados de la posición geográfica

de la región, como puedan ser su carácter periférico y menos desarrollado, por un lado; o su posición de enlace entre dos de los ejes de desarrollo regional de la Unión Europea: Arco Mediterráneo y Arco Atlántico, así como su situación geoestratégica entre Europa y África, por otro.



FIGURA 8.5. Dominios Territoriales identificados en el Modelo Territorial de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

En el Título IV se establece la Zonificación del territorio de Andalucía. Si bien el plan está referido a todo el espacio geográfico regional, la consideración de la diversidad y los desequilibrios internos, así como de las diferentes tendencias, dinámicas y potencialidades de cada parte de la región, obligan al establecimiento de ámbitos de escala intermedia. El primer paso es la delimitación de cuatro grandes Dominios territoriales (Figura 8.5.), que tienen relación con la base natural y patrimonial: Sierra Morena-Los Pedroches; Valle del Guadalquivir; Sierras y Valles Béticos; y Litoral. Se trata de grandes zonas homogéneas que posteriormente se desglosan en las Unidades Territoriales, una división que contempla aspectos cruzados de los referentes del modelo antes citado: sistema de ciudades, esquema básico de articulación y dominios territoriales. Las unidades son “áreas continuas definidas por su homogeneidad física y funcional, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y la gestión de sus recursos patrimoniales”. Estas unidades guardan, a grandes rasgos, correspondencia geográfica con la organización del Sistema

de Ciudades, de modo que en el Plan se consideran, aunque con importantes matizaciones, como el espacio ambiental y la base productiva primaria asociada a dicho sistema.

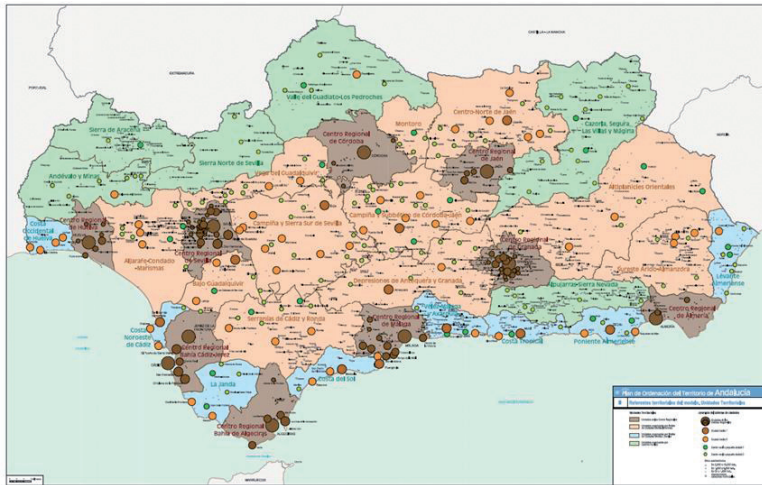


FIGURA 8.6. Unidades territoriales en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

De acuerdo con la Figura 8.6., se han reconocido un total de treinta y cuatro unidades territoriales, de las cuales seis son organizadas por centros rurales: Andévalo y Minas (Huelva), Sierra de Aracena (Huelva), Sierra Norte de Sevilla, Valle del Guadiato-Los Pedroches (Córdoba), Cazorla, Segura, Las Villas y Mágina (Jaén), y Alpujarras-Sierra-Nevada (Granada-Almería). Otras once son unidades organizadas por redes de ciudades medias interiores: Aljarafe-Condado-Marismas (Huelva-Sevilla), Bajo Guadalquivir (Sevilla), Vega del Guadalquivir (Córdoba-Sevilla), Campiña y Subbético de Córdoba-Jaén, Serranías de Cádiz y Ronda (Cádiz y Málaga), Depresiones de Antequera y Granada (Málaga y Granada), Montoro (Córdoba), Centro-Norte de Jaén, Altiplanicies orientales (Granada) y Sureste Árido-Almanzora (Almería). Las correspondientes a unidades organizadas por centros regionales son 9, coincidentes con cada una de las capitales de provincia más el correspondiente a Algeciras. Finalmente, se señalan 8 unidades organizadas por ciudades medias litorales: Costa Occidental de Huelva, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda (Cádiz), Costa del Sol (Málaga), Vélez-Málaga y Axarquía (Málaga), Costa Tropical (Granada), Poniente almeriense y Levante Almeriense.

En el caso de los Dominios Territoriales el Plan establece determinaciones generales referidas a las estrategias sobre el uso de los recursos, tomando como punto de partida sus características esenciales, sus orientaciones productivas, las tendencias de su evolución y los procesos más relevantes de transformación. Las Unidades Territoriales, por su parte, son el referente más concreto para la ordenación de escala subregional y su delimitación viene a corresponder, en la mayor parte de los casos, en la práctica, con los planes de ordenación territorial que a esta escala han ido apareciendo durante los últimos años. En todo caso, no son plenamente coincidentes, pues en el plan se alude a la necesidad de ajustar la delimitación final de éstos ámbitos.

En el Título V se trata el Desarrollo y Gestión de la Política Territorial, así como el Programa de Actuación. Aquí se definen los instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación de la política de ordenación territorial. Entre los instrumentos se contemplan, como planificación derivada del POTA, los planes de ámbito subregional, los planes con incidencia en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Para asegurar el adecuado desarrollo y consecución de los objetivos y estrategias de la política regional se incorpora el Programa de Actuación.

En lo que a los planes de ámbito subregional se refiere, si bien no existe ningún documento público que aclare la delimitación precisa de los ámbitos, los criterios, ritmos, prioridades o programación del proceso, lo cierto es que se comenzó, incluso antes de que fuera aprobado el POTA, por cubrir las áreas litorales y los centros regionales (Feria Toribio, 2006), habiéndose añadido después otras áreas interiores con problemáticas específicas (Cuadro 8.1)<sup>9</sup>. Este tipo de planes tienen como función principal establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio, sirviendo en su ámbito de marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como las actividades de los particulares. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional son vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación el Territorio y el Planeamiento Urbanístico General, de tal forma que pueden adoptarse tres tipos de determinaciones.

---

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/cf4ba5ca-220b-11df-8891-555105b916a8#periodoinforpublica> (Último acceso: 08 febrero 2012).



- Normas de aplicación directa, vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.
- Directrices, vinculantes en cuanto a sus fines, de tal forma que las Administraciones a las que corresponda su aplicación establezcan las medidas concretas para su consecución.
- Recomendaciones, de carácter indicativo, dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de descartarlas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

*CUADRO 8.1  
Planes de Ordenación del Territorio de carácter subregional en Andalucía  
(febrero de 2012)*

<b>Ámbitos (año de aprobación o situación actual)</b>	<b>Población (2010)</b>	<b>Nº de Municipios</b>	<b>Superficie (Km<sup>2</sup>)</b>
Aglomeración urbana de Granada (1999)	517.923	32	859,3
Poniente de Almería (2002)	248.079	9	969,7
Sierra de Segura (2003)	26.649	13	1.932,7
Ámbito de Doñana (2004)	125.401	13	2.736,4
Bahía de Cádiz (2004)	430.276	5	606,1
Costa del Sol Occidental (2006)	379.334	9	941,5
Litoral Occidental de Huelva (2006)	105.763	7	732,1
Litoral Oriental–Axarquía (2006)	165.224	29	986,0
Levante de Almería (2009)	90.325	11	1.198,8
Aglomeración urbana de Sevilla (2009)	1.508.605	46	4.912,3
Aglomeración urbana de Málaga (2009)	871.491	13	1.332,1
Costa Noroeste de Cádiz (2011)	121.201	4	360,7
La Janda (2011)	87.380	7	1.536,9
Costa Tropical de Granada (2011)	127.613	17	786,7
Aglomeración Urbana de Almería (2011)	251.780	9	1.158,9
Campo de Gibraltar (pendiente de publicación)	264.620	7	1.528,6

*CUADRO 8.1 (Conclusión)*  
*Planes de Ordenación del Territorio de carácter subregional en Andalucía*  
*(febrero de 2012)*

Sur de Córdoba (pendiente de publicación)	275.443	31	3.440,1
Aglomeración urbana de Huelva (en tramitación)	239.985	8	965,8
Aglomeración Urbana de Jaén (en tramitación)	222.191	15	1.761,2
Aglomeración urbana de Córdoba (en redacción)	386.918	14	2.522,9
Almanzora (en redacción)	58.800	28	1.768,2
Revisión: Bahía de Cádiz-Jerez (en redacción)	208.896	1	1.186,5
<b>TOTAL POTs</b>	<b>6.543.710</b>	<b>315</b>	<b>31.650,8</b>
<b>TOTAL ANDALUCÍA</b>	<b>8.370.975</b>	<b>771</b>	<b>87.597,4</b>
<b>ANDALUCÍA ( por 100)</b>	<b>78,2</b>	<b>40,86</b>	<b>36,1</b>

Para ilustrar el contenido y propósito de los planes subregionales, se toma el ejemplo de la Aglomeración Urbana de Jaén, uno de los últimos en elaborarse y que actualmente se encuentra en fase de información pública. Dicho documento que, como decimos, aun no ha sido aprobado, consta de cuatro grandes apartados: Memoria Informativa, Memoria de Ordenación, Memoria Económica y Normativa.

Desde luego, resulta crucial disponer de un buen diagnóstico territorial para trazar los objetivos de la ordenación y adecuarlos al marco regional. En ese sentido, la denominada Memoria Informativa se detiene en los siguientes epígrafes:

- El proceso de consolidación de la aglomeración urbana.
- Las actividades económicas.
- Infraestructuras y servicios de transporte.
- Valores territoriales del ámbito y su potencial para el desarrollo turístico.
- La ordenación urbanística.
- Los usos del suelo y el paisaje rural.
- El patrimonio natural, histórico-cultural y etnológico.
- La explotación de los recursos hídricos.
- Los riesgos naturales.
- Las infraestructuras energéticas y de telecomunicaciones.

La Memoria de Ordenación, por su parte, establece los objetivos generales y específicos del plan, que conforman la estrategia del plan.

Por su parte, la Normativa se compone de 92 artículos distribuidos en cinco títulos. Uno de ellos tiene carácter preliminar, mientras que los otros cuatro se centran en asegurar el cumplimiento de los objetivos, a través de determinaciones, normas y recomendaciones, y organizados en torno a las siguientes temáticas:

- Título Primero: determinaciones en relación con el sistema de articulación regional.
- Título Segundo: determinaciones para la ordenación y compatibilización de usos.
- Título Tercero: determinaciones en relación con los recursos y los riesgos naturales y tecnológicos.
- Título Cuarto: determinaciones en relación con las infraestructuras básicas del ciclo del agua, energéticas, de telecomunicación y residuos.

A continuación, se expone un ejemplo que permita comprender cómo se pasa del reconocimiento territorial al establecimiento de objetivos de ordenación y, finalmente, a la redacción de normativa específica para asegurar su cumplimiento. En concreto, se destacan aquellos aspectos que tienen una mayor relación con el potencial turístico de este territorio subregional (Figura 8.7.<sup>10</sup>). Así, en la Memoria Informativa, se hace balance de los recursos y oportunidades que existen para el turismo: patrimonio natural, cultural y rural, mejora de la accesibilidad; pero también del escaso grado de desarrollo alcanzado en términos de plazas de alojamiento, así como la existencia de algunas iniciativas recientes de interés. Como conclusión parcial, se señala la incipiente conformación de un destino turístico basado en la combinación del turismo cultural y de naturaleza (centros históricos, yacimientos arqueológicos, áreas protegidas, entorno de embalses, etc.), que se podría incrementar con prácticas oleo-turísticas debido a la mayoritaria dedicación de su suelo agrícola al cultivo del olivar y la obtención de aceite.

---

<sup>10</sup> Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02\\_Planes\\_Subregionales/Planes\\_Subregionales\\_existentes/AU\\_Jaen/02\\_Documento\\_Plan\\_AU\\_JAEN.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/AU_Jaen/02_Documento_Plan_AU_JAEN.pdf). (Último acceso: 7 abril 2012).

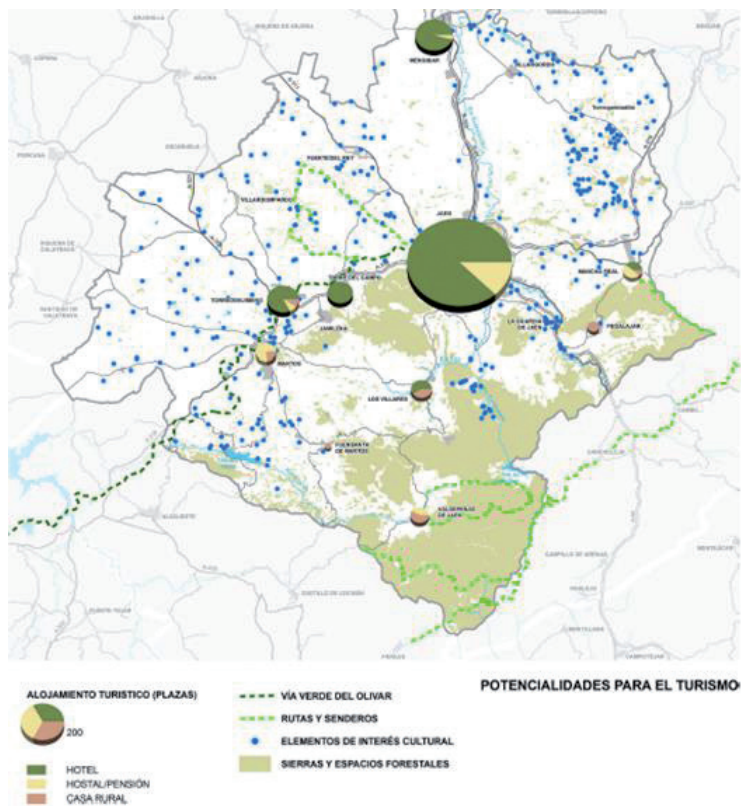


FIGURA 8.7. Potencial turístico de la Aglomeración Urbana de Jaén.

En la Memoria de Ordenación, la estrategia propuesta se basa en la capacidad para proporcionar una experiencia turística diferenciada, vinculando el turismo cultural con el de naturaleza y “para ello se hace necesario el desarrollo de una oferta empresarial que sepa diversificar e integrar productos [...] la mejora de los centros y cascos históricos [...] y el aumento de las instalaciones recreativo-turísticas en el medio rural”. Además de establecer las condiciones básicas para que puedan llevarse a cabo las instalaciones, el plan reconoce la prioridad de ejecutar las vinculadas al desarrollo del turismo termal, el uso deportivo para la práctica del vuelo libre y la adecuación de una infraestructura existente en la cima de La Pandera. También se plantea la protección y valorización de un conjunto de bienes patrimoniales, establece una red de itinerarios, parques, adecuaciones recreativas y miradores.

En la Normativa, el artículo 46 establece las normas, directrices y recomendaciones sobre instalaciones recreativo-turísticas en suelo urbanizable. Con respecto a los campos de golf que se pudieran construir, lo que conllevaría su previa declaración de interés turístico, por ejemplo, se deben observar las siguientes condiciones: adaptarse a los rasgos paisajísticos del lugar, conectarse con la red viaria establecida, reservar el 65 por 100 de la edificabilidad para la construcción de alojamientos turísticos, implantar los alojamientos turísticos y residenciales de forma compacta y equilibrar el porcentaje de plazas de establecimientos hoteleros con el de plazas residenciales (estimándose que cada vivienda equivale a 2,4 plazas residenciales). En los artículos 54 y 55 se trata de los equipamientos públicos, los alojamientos turísticos, los servicios de restauración y las instalaciones turístico-recreativas de interés territorial en suelo no urbanizable.

En un intento de valoración global de la política de ordenación territorial a escala regional y subregional en Andalucía, hay que considerar que se ha encontrado en primer lugar con el inconveniente de la falta de tradición en su aplicación, frente a la planificación urbana de carácter municipal, de mayor antigüedad y con unos objetivos más evidentes (Jurado Almonte, 2011). De esta manera, se percibe que su desarrollo ha estado caracterizado por un proceso lento (más de 10 años entre la ley general y el plan regional) y dubitativo, lo que se ha justificado por la falta de un paradigma teórico, en el que se debe tener en cuenta el trabajo a distintas escalas y niveles administrativos, pero también por los recelos políticos ante la complejidad de su ejecución y que además ofrece resultados sólo a largo plazo (Zoido Naranjo, 2010), aunque hay que tener en cuenta que el Gobierno autonómico andaluz ha estado en manos de la misma formación política, el PSOE, durante tres décadas y con varias mayorías absolutas.

Pero esta evolución se entiende especialmente en una situación en la que la OT y la urbanización han sido entendidas, antes que otra cosa, como generadores de oportunidades económicas a corto plazo. Así, hay que tener en cuenta que, durante todo el periodo que va entre la Ley y el Plan regional, España, y especialmente Andalucía, han tenido en la construcción el bastión de su crecimiento económico. Una expansión de la urbanización unida en buena medida a la actividad turística, que sólo se podría haber controlado con una posición política decidida en los distintos niveles administrativos (desde el central al local) a favor de un desarrollo más sostenible y diversificado. Sin embargo, los enormes ingresos que a las arcas públicas municipales ha proporcionado este

proceso, sin contar con los movimientos económicos delictivos en el entorno de la administración local, han sido determinantes para dejar de lado los principios básicos de los instrumentos de la OT.

Esta situación se observa perfectamente a partir de las modificaciones que ha sufrido la Ley de 1994 continuamente. En la misma se indica el contenido del POTA, de manera que éste habría de recoger, entre otros apartados, los criterios territoriales básicos de las áreas de planificación, para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios supramunicipales o para el uso y conservación de los recursos naturales y el patrimonio histórico y cultural. Pero también indicar las áreas que debieran ser objeto prioritario de planes de ordenación del territorio subregionales, o planes de incidencia en la OT, incluyendo las determinaciones de ambos casos.

Sin embargo, el gran retraso en la elaboración y aprobación del POTA ha hecho que mucho antes se hubiesen aprobado no sólo varios planes de incidencia en la OT, sino incluso varios de los planes subregionales más acuciantes, referentes a las áreas metropolitanas y las zonas costeras, rompiendo la lógica que la propia ley planteaba. Ésta mandaba en los mismos que recogiera el esquema de las infraestructuras, equipamientos y servicios supramunicipales, además de la indicación de las zonas para compatibilizar los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, los recursos naturales y el patrimonio histórico y cultural.

Entre las numerosas modificaciones realizadas en la ley, la Administración autonómica se proporcionó la posibilidad de incumplir lo aprobado por ella misma en los distintos planes que se fuesen formulando, a partir de tres posibilidades distintas: las actuaciones de interés autonómico, las declaraciones de campos de golf de interés turístico y la protección de inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía. Las primeras se refieren a actuaciones de carácter público, a través de proyectos específicos, mientras que los últimos más bien son para las de tipo privado, mientras que las relacionadas con el deporte del golf están unidas a un proceso claramente especulativo. Esto es así porque los campos normalmente están asociados a promociones inmobiliarias a pesar de que, como se ha analizado en el caso de la propuesta realizada para la Aglomeración Urbana de Jaén, ahora se contrapese su uso entre los alojamientos turísticos y los residenciales.



### 8.3.2. La planificación del espacio edificable

El instrumento que mayor repercusión ha tenido durante las últimas décadas para la ordenación territorial en España es el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU). Esto es debido a que su objetivo excede de la simple indicación de las áreas en las que se permite edificar, ya que el mismo se refiere al conjunto del espacio que ordena, normalmente un municipio. Así, en los PGOU se realiza una clasificación de los posibles usos del suelo en todo su término, teniendo como metas primordiales, por un lado, justificar dónde se puede construir y qué rasgos tendrá esa urbanización y, por otro, caracterizar qué zonas hay que proteger ante ésta, en ambos casos a partir del principio de limitación al derecho de propiedad del suelo y su edificación. De esta manera, sólo se permite construir en los espacios determinados por la Administración, a lo que se une que cuando se prescribe por ésta la posibilidad de la construcción en un área, la misma se debe realizar en tiempo y forma. Es decir, según este principio no se puede retrasar ilimitadamente la edificación, mandato con el que se intenta reducir la especulación, y ésta se debe ajustar a unas características dictaminadas administrativamente.

Este es un principio establecido en la legislación española desde la Ley del Suelo de 1956, la cual intentaba regular el acelerado crecimiento urbano que se producía en ese momento, provocado por el masivo éxodo rural, que por entonces ya no se dirigía tan sólo a un contado número de localidades. Así, hasta mediados del siglo XX esa migración se había centrado en unas pocas ciudades (principalmente Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia), que se habían ordenado con planes específicos de ensanche o de reforma interior de los cascos históricos. Sin embargo, los mismos fueron diseñados y gestionados completamente por las autoridades locales y sin contar con un marco regulatorio a escala estatal, aunque hubo algunos antecedentes como el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo y su Reglamento en los años 20 (Dávila Linares, 1991). Hoy día, aunque siguen siendo los ayuntamientos los encargados de la redacción de los PGOU, tienen que ser aprobados por la Administración autonómica correspondiente, en nuestra comunidad la Junta de Andalucía, que tiene en la Ley 7/2002 su marco legislativo.

Los elementos principales que se recogen en los PGOU son la localización de los distintos tipos de suelos (urbano, urbanizable y no urbanizable), el uso al que se va a destinar el suelo urbanizable

(industria, residencial, zonas verdes, etc.), los tipos constructivos que se podrán desarrollar en cada uno de los sectores del mismo y el trazado de las vías públicas.



FIGURA 8.8. Distribución de los tipos de suelo en el municipio de Jaén. Plan General de Ordenación Urbana de Jaén (1996). Original mecanografiado.

El PGOU, como documento base, con el que se marcan las directrices generales de la expansión urbana y que no tiene una duración de aplicación predeterminada al aprobarse, se desarrolla de manera más puntual a través de otros instrumentos de ordenación de la urbanización como son los planes parciales, que se aplican para especificar las características de la construcción de un sector determinado, que se deberían redactar en principio atendiendo al ritmo de la demanda de nuevas viviendas; los planes especiales, los cuales intentan dar respuesta a las situaciones que se plantean en áreas con dinámicas específicas, como pueden ser los centros históricos; y las ordenanzas municipales de edificación y de urbanización, documentos de un rango menor, en las que se recogen aspectos concretos de carácter ornamental y constructivo respectivamente.

Las razones para determinar que un espacio se reserve y se califique como suelo no urbanizable, que normalmente ocupa la mayor parte del territorio de un término municipal, salvo que se haya permitido una construcción desahogada o disponga de una superficie muy reducida, pueden ser muy variadas y entre las más importantes se encuentran:

tratarse de un bien de dominio público, que se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables; la necesidad de proteger la flora, la fauna, el patrimonio histórico o cultural; la protección del litoral; su valor agrario o cinegético; ser un área con riesgo de erosión, inundaciones, desprendimientos; y en general, ser improcedente su urbanización por razones de sostenibilidad y racionalidad.

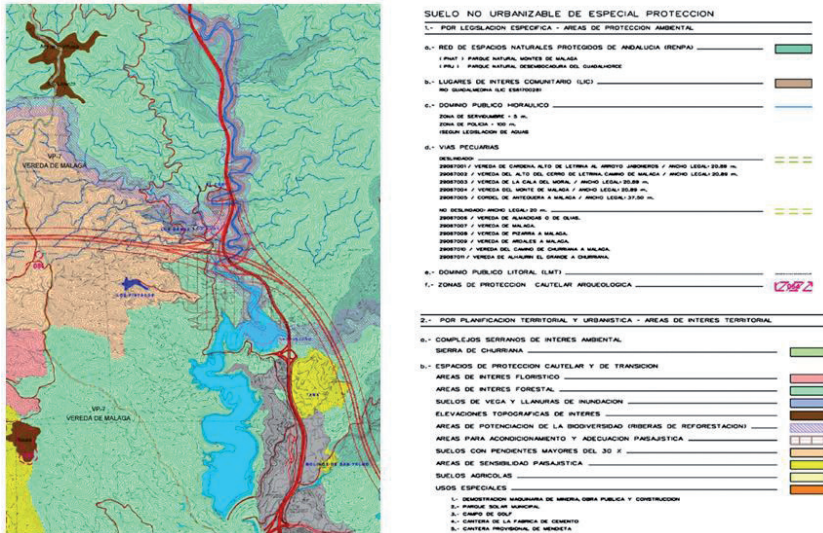


FIGURA 8.9. Distintos tipos de suelos no urbanizables en el municipio de Málaga.<sup>11</sup>

Respecto al suelo urbanizable, que se puede dedicar a diversos usos (residencial, industrial, para equipamientos y dotaciones de interés general, como escuelas, hospitales, etc.), desde que aparece determinado en el PGOU hasta que definitivamente pueda ser construido puede transcurrir un tiempo importante. Esto es debido a que ha de pasar por distintas fases (suelo no sectorizado, sectorizado y ordenado), en cada una de ellas con una mayor precisión en las características formales de las futuras edificaciones y la urbanización de los espacios públicos. Para ir avanzando en este proceso, atendiendo en principio a las necesidades de vivienda o espacio industrial de la localidad, salvo aquellas parcelas puntuales que ya aparezcan ordenadas en el PGOU, se van aprobando distintos planes parciales, con lo que se logra especificar a una escala mayor las características de la nueva urbanización.

<sup>11</sup> Disponible en: [http://www.plangeneral.malaga.eu/pgouap/recursos/pdfs/planos/P\\_1\\_7\\_06.pdf](http://www.plangeneral.malaga.eu/pgouap/recursos/pdfs/planos/P_1_7_06.pdf) (Último acceso: 21 mayo 2013).



FIGURA 8.10. Distintos tipos de usos en un sector de la ciudad de Málaga.<sup>12</sup>

Este sistema de clasificación del suelo entre urbano, urbanizable y no urbanizable, hoy día se encuentra en un proceso de transformación a partir de la Ley 8/2007 del Suelo, que reduce la misma a tan sólo urbano (que debe tener desarrollado ya la urbanización, servicios y dotaciones correspondientes) y rural (el resto del suelo, entre ellos el urbanizable que no estuviera urbanizado). Con este cambio se buscaba que la valoración del terreno no se hiciera atendiendo a los posibles beneficios futuros con la edificación, lo que permitiría su expropiación según el valor que alcanza sin los procesos de urbanización, es decir, más barata. Sin embargo, a pesar de que se dieron sólo 3 años de transición entre un modelo y otro, finalmente se ha ido prorrogando en distintas ocasiones la situación previa, como fue la última realizada el 31 de diciembre de 2011. Circunstancia que se ha explicado por las graves consecuencias que tendría sobre las cuentas de los grandes propietarios que se quedaron con un enorme volumen de suelo urbanizable sin desarrollar, el sector bancario y las grandes promotoras, a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria, que coincidió con la promulgación de la Ley, al quedar depreciado<sup>13</sup>. Una situación que estaba unida en muchas ocasiones a las desorbitadas perspectivas respecto a las urbanizaciones turísticas, que ha llevado a situaciones contradictorias (Iracheta, 2010).

<sup>12</sup> Disponible en: [http://www.plangeneral.malaga.eu/pgouap/recursos/pdfs/planos/P\\_1\\_3\\_04.pdf](http://www.plangeneral.malaga.eu/pgouap/recursos/pdfs/planos/P_1_3_04.pdf) (Último acceso: 31 enero 2012).

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.idealista.com/news/archivo/2012/01/03/0376687-el-gobierno-evita-un-boquete-en-los-balances-de-bancos-y-promotoras-por-culpa-del-suelo>. (Último acceso: 31 enero 2012).

Así, en el desarrollo turístico de Andalucía, hay que resaltar que un hecho que afecta de manera evidente al modelo de implantación del mismo, extendido masivamente a lo largo de su larga línea costera y especialmente en la ribera mediterránea, se encuentra en que se trata principalmente de un centro de acogida de estancias, más o menos largas, de visitantes de tipo vacacional. Este modelo ha estado basado en un sistema de alojamiento extraordinario de segundas viviendas, ya en régimen de propiedad, ya a través del alquiler, con un uso bastante estacional. Además existe un parque hotelero muy desarrollado, que si bien se intenta que tenga una ocupación más continuada a lo largo del año, es cierto que aún se ve determinada por la existencia de una temporada de afluencia masiva durante el verano, a pesar de los esfuerzos para lograr mayor desestacionalización.

Este sistema de clasificación del suelo entre urbano, urbanizable y no urbanizable, hoy día se encuentra en un proceso de transformación a partir de la Ley 8/2007 del Suelo, que reduce la misma a tan sólo urbano (que debe tener desarrollado ya la urbanización, servicios y dotaciones correspondientes) y rural (el resto del suelo, entre ellos el urbanizable que no estuviera urbanizado). Con este cambio se buscaba que la valoración del terreno no se hiciera atendiendo a los posibles beneficios futuros con la edificación, lo que permitiría su expropiación según el valor que alcanza sin los procesos de urbanización, es decir, más barata. Sin embargo, a pesar de que se dieron sólo 3 años de transición entre un modelo y otro, finalmente se ha ido prorrogando en distintas ocasiones la situación previa, como fue la última realizada el 31 de diciembre de 2011. Circunstancia que se ha explicado por las graves consecuencias que tendría sobre las cuentas de los grandes propietarios que se quedaron con un enorme volumen de suelo urbanizable sin desarrollar, el sector bancario y las grandes promotoras, a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria, que coincidió con la promulgación de la Ley, al quedar depreciado. Una situación que estaba unida en muchas ocasiones a las desorbitadas perspectivas respecto a las urbanizaciones turísticas, que ha llevado a situaciones contradictorias (Iracheta, 2010).

Así, en el desarrollo turístico de Andalucía, hay que resaltar que un hecho que afecta de manera evidente al modelo de implantación del mismo, extendido masivamente a lo largo de su larga línea costera y especialmente en la ribera mediterránea, se encuentra en que se trata principalmente de un centro de acogida de estancias, más o menos largas, de visitantes de tipo vacacional. Este modelo ha estado basado en un sistema de alojamiento extraordinario de segundas viviendas, ya en régimen de propiedad, ya a través del alquiler, con un uso bastante



estacional. Además existe un parque hotelero muy desarrollado, que si bien se intenta que tenga una ocupación más continuada a lo largo del año, es cierto que aún se ve determinada por la existencia de una temporada de afluencia masiva durante el verano, a pesar de los esfuerzos para lograr mayor desestacionalización.



FIGURA 8.11.  
La expansión urbano-turística en el municipio de Torremolinos (Málaga).<sup>14</sup>

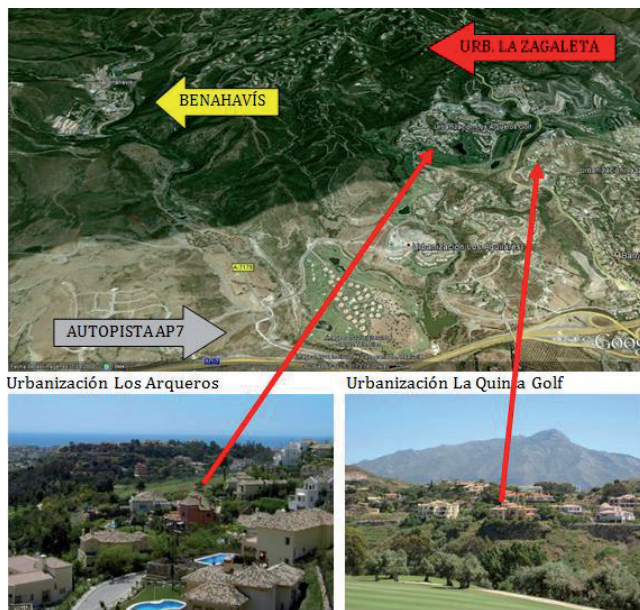


FIGURA 8.12. Imagen satelital y fotografías de urbanizaciones en el municipio de Benahavís (Málaga).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Disponible en: <http://www.espeleomalaga.com/portal> (Último acceso: 31 enero 2012).

<sup>15</sup> Disponible en: <http://www.mapsgoogle.es>; <http://holidays.syl.com/en/ho->



De esta manera, el que sin duda es el punto de conflicto más grave que se ha generado por el turismo en Andalucía se encuentra en la difícil gestión de la ordenación urbana, ante la fuerte demanda de viviendas vacacionales en el litoral de nuestra región. La exagerada presión que progresivamente éste ha soportado desde los años 60, no ha frenado el ansia constructiva, que se aceleró en el tránsito del milenio (la década entre 1997 y 2006 se considera que ha sido el periodo de mayor crecimiento del espacio urbanizado en España). Los altos precios que se han llegado a pagar por una vivienda en la fase expansiva, ha sido el origen tanto de que se haya sobredimensionado el espacio urbanizable, como de que se hayan producido numerosas irregularidades que contravenían lo determinado en los PGOU a través de varios procesos (construcción en suelos no urbanizables, aumento de la edificabilidad en áreas urbanizables, incumplimiento del uso al que estaban éstas destinadas a favor del residencial), ya que los pingües beneficios que se han venido alcanzando han favorecido la aparición de numerosos delitos con la anuencia de los poderes locales. Estos procesos en la última década se han extendido en muchos casos a cierta distancia de la línea de costa, en el traspais, con la aparición de grandes urbanizaciones, en este caso caracterizadas por su baja densidad y, por tanto, un enorme consumo espacial. En cualquier caso hay que convenir que en muchas ocasiones estas construcciones no están unidas necesariamente a la práctica turística, ya que se han destinado a nuevos pobladores, procedentes mayoritariamente de otros Estados europeos (inmigrantes climáticos), que han fijado aquí su residencia habitual. Así, aunque de ello no se hace demasiada incidencia en los medios de comunicación, el sector que en mayor medida ha protagonizado el aumento de inmigrantes tanto a escala andaluza, como estatal, se encuentra en ciudadanos comunitarios, con alto poder adquisitivo, que han encontrado en nuestro país un lugar de retiro tras la jubilación, a los que han seguido en ciertos casos personas activas, que han visto en el ofrecimiento de servicios a aquéllos, una oportunidad de trabajo.

### 8.3.3. La ordenación de los espacios naturales protegidos

La política de preservación de espacios naturales, que se inició en Estados Unidos de América en 1872, con la declaración del Parque Nacional de Yellowstone, se desarrolló en España a partir de la promulgación de la Ley de 7 de diciembre de 1916, siendo uno de los

---

tel/5721/Westin+La+Quinta+Golf+Resort/ (Último acceso: 31 enero 2012).

primeros países europeos en que se aplicó. Además de promoverse el respeto de la población hacia el paisaje, fauna, flora y particularidades geológicas o hidrológicas de ciertos territorios, en la propia ley se defendía la necesidad de favorecer la llegada de visitantes. Se observa así que, desde un principio, se deseaba una estrecha relación entre la política de protección de la naturaleza y los usos turísticos y educativos, centrándose inicialmente la misma en las áreas forestales. De esta manera, se amparaba legalmente los anhelos de los movimientos higienistas y excursionistas, que tenían en las montañas su destino favorito, los cuales defendían los beneficios físicos, pero también morales y espirituales del acercamiento a las mismas, una visión que había tomado cuerpo en los países centroeuropeos. Igualmente, no hay que dejar de lado un objetivo nacionalista en la declaración de espacios protegidos, como es la exaltación de los valores históricos de los mismos, como ocurría con los Picos de Europa como lugar de inicio de la idea de Reconquista cristiana, primer territorio designado como Parque Nacional (1918).

*CUADRO 8.2  
Superficie protegida en (Espacios Naturales Protegidos y Red Natura 2000)  
en Andalucía y España (2009)<sup>16</sup>*

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Superficie total (ha)</b>	<b>Superficie terrestre protegida (ha)</b>	<b>por 100</b>
Andalucía	8.726.800	2.605.399	29,86
Total España	50.488.490	14.134.457	28,00

Desde esa norma pionera de principios del siglo XX, se han sucedido otras leyes estatales (Cuadro 8.3)<sup>17</sup>, que han desembocado en la 42/2007, que se ve complementada para la región andaluza por la autonómica 2/1989, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección. En las mismas se definen, por un lado, las figuras de protección y, por otro, las de ordenación: los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) y los planes rectores de uso y gestión (PRUG), aunque hay que destacar que la ley estatal del 2007

<sup>16</sup> Anuario 2009 Europarc España. Disponible en: [http://www.redeuroparc.org/anuario\\_europarc\\_espana.jsp](http://www.redeuroparc.org/anuario_europarc_espana.jsp) (Último acceso: 22 febrero 2012).

<sup>17</sup> Disponible en: <http://reddeparquesnacionales.mma.es/parques/index.htm> (Último acceso: 22 febrero 2012).

ha resultado poco clarificadora en ambos aspectos (Gómez Moreno, 2010).

*CUADRO 8.3*  
*Leyes básicas estatales sobre espacios naturales protegidos en España*

Ley de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916
Ley de Montes de 8 de junio de 1957
Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975
Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y la Flora Silvestres de 27 de marzo de 1989
Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 13 de diciembre de 2007

Sin intención de ser exhaustivos en el primer apartado, la suma de ambas legislaciones, estatal y autonómica, ha dado como resultado la diversidad de posibilidades que se proporcionan para la declaración de espacios protegidos a través de distintas figuras de protección. Así, para la selección entre éstas se atienden como criterios principales, por un lado, a la dimensión espacial del territorio a preservar (desde los parques, que alcanzan grandes extensiones, a los monumentos naturales, que son elementos puntuales como pueda ser un árbol aislado), por otro, al nivel de protección que se quiere alcanzar en el territorio demarcado (la máxima se deja a las reservas naturales, aunque dentro de los parques, en los que se promueve la protección junto al desarrollo socioeconómico, se diferencian distintas zonas, desde algunas con una protección extrema a otras en las que se permiten actividades económicas varias, caracterizadas muchas veces porque el paisaje está muy modificado por el hombre). De esta manera, en la Ley estatal 42/2007 se recoge la posibilidad de declarar distintas categorías (parque, reserva natural, área marítima protegida, monumento natural y paisaje protegido). A estos tipos, en la Ley andaluza 2/1989 se le sumaron otros 3 (paraje, parque periurbano y reservas naturales concertadas).



FIGURA 8.13. Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

Centrándonos en el apartado que en este curso más nos interesa, las figuras de ordenación (PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión), hay que destacar que lo establecido en estos documentos tiene prevalencia sobre la ordenación territorial y urbanística <sup>18</sup>, debiéndose aplicar además el principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y especies silvestres. De esta manera, todos los instrumentos de ordenación deberán adaptarse a lo prescrito en los PORN, cuya redacción y aprobación son responsabilidad de la Administración autonómica. Los objetivos más reseñables de éstos son:

- Identificar y localizar los espacios y elementos más significativos del patrimonio natural del territorio protegido, para lo cual se hace un inventario de los mismos.
- Señalar su estado de conservación y biodiversidad.
- Identificar la capacidad e intensidad del uso de dicho patrimonio y

<sup>18</sup> En el Decreto 15/2011 se hace una excepción a esta regla, ya que en el punto 2e de su disposición final 14ª se permite que por Orden de la Consejería se pueda adecuar lo referente a las previsiones urbanísticas relativas a los parámetros de edificación y características constructivas contenidas en los PORN y los PRUG a las modificaciones de planificación urbanística que tengan una evaluación ambiental positiva, una vez aprobado el plan urbanístico con carácter definitivo. Una salvedad que recibió una fuerte contestación por parte de movimientos ecologistas y advertencia del Defensor del Pueblo Andaluz de su posible incompatibilidad con la Ley 42/2007, en el proceso de tramitación del mismo (Gómez Moreno, M. L., 2010).

- determinar las alternativas de gestión y las limitaciones a los usos y actividades que deban establecerse, atendiendo al estado de conservación de aquél.
- Formular criterios orientadores a otras políticas sectoriales.
  - Señalar los regímenes de protección a cada uno de los espacios y ecosistemas incluidos en el área protegida.
  - Promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y la biodiversidad.
  - Favorecer redes ecológicas que permitan los movimientos y dispersión de las especies de flora y fauna.

En cualquier caso, hay que volver a recalcar que, teniendo en cuenta que los PORN se aplican mayoritariamente a los parques, debido a su extensión se llegan a establecer distintas zonas en su interior, con diferente nivel de protección cada una de ellas, regulando los usos y actividades compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. De esta manera, el reciente Decreto 15/2011 de la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía propone la siguiente clasificación:

- Zonas de reserva (A): área de máxima protección.
- Zonas de regulación especial (B): se permiten ciertos aprovechamientos, principalmente del sector primario, compatibles con los objetivos marcados.
- Zonas de regulación común (C): se permiten un amplio abanico de usos y actividades.
- Áreas excluidas de la zonificación ambiental: coinciden normalmente con áreas urbanas y urbanizables.

Con anterioridad a esta propuesta se venía haciendo algo parecido, aunque si bien con terminología cambiante entre los diferentes espacios protegidos. En el caso del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (209.000 ha), por ejemplo, el PORN de 1999 (prorrogado posteriormente) establecía cinco grandes categorías en su zonificación (Figura 8.14.), que de mayor a menor grado de interés ecológico son las siguientes:

- Áreas de reserva: los objetivos son la protección y regeneración de los valores botánicos, faunísticos y paisajísticos, así como las actividades de investigación y uso público restringido y debidamente regulado, que prevalecerán sobre cualquier tipo de aprovechamiento económico.
- Áreas de interés ecológico-forestal: tratan de favorecer la conservación de sus masas vegetales y, con ello, su papel en

- la protección del suelo, la regulación del ciclo hidrológico o la conservación de la biodiversidad. En ellas se pretende una explotación ordenada de los recursos bajo fórmulas sostenibles para mantener sus destacados valores paisajísticos, pero también para procurar una mayor diversidad estructural y florística mediante su progresiva transformación en masas mixtas, donde las quercíneas tengan mayor protagonismo frente al actual predominio de los pinares.
- Áreas de recuperación: donde se pretenden llevar a efecto actuaciones que permitan rehabilitar los ecosistemas forestales degradados para que alcancen los valores de las áreas de interés ecológico-forestal.
  - Espacios abiertos: son los lugares donde se realizan aprovechamientos ganaderos extensivos regulados mediante los correspondientes cálculos de la capacidad de carga de cada zona. En ellos se pretende regenerar y mejorar los recursos pastables en las zonas más favorables y reconvertir hacia el uso forestal las de menor aptitud ganadera, mediante repoblaciones adhesionadas.
  - Áreas agrícolas: en las que el objetivo es el mantenimiento de los aprovechamientos tradicionales mediante técnicas de laboreo respetuosas con el medio ambiente. En el caso de las menos productivas o marginales se intentará su reconversión hacia categorías de mayor calidad ambiental. En el caso de las huertas tradicionales, en rápido proceso de desaparición, se pretende su protección.

La zonificación procura, por tanto, una ordenación de los usos y las actividades que contribuyan a la consecución de los objetivos generales y específicos que todo espacio protegido persigue.

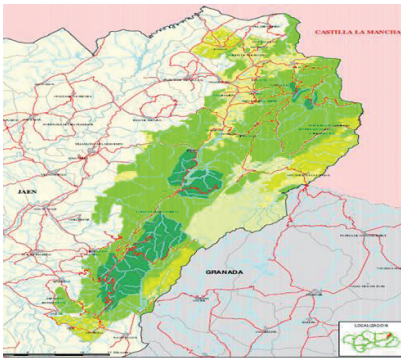


FIGURA 8.14. Zonificación del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0/?vgnnextoid=4cf74e675e305110VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=d64ac65bd4f49110VgnVCM1000000>



El ejemplo del Parque Natural de Despeñaperros, también en la provincia de Jaén, nos puede servir para seguir ilustrando esta cuestión fundamental en la ordenación territorial de las áreas protegidas. En este caso (con una extensión total cercana a las 7.000 ha), la zonificación se limita a las tres grandes zonas genéricas que han venido a consolidarse en la regulación de 2011. Pues bien, en el PORN de este Parque Natural se autorizan una serie de actividades en el área de regulación especial (B), que tiene una regulación especial, mientras que se prohíben otras, como se observa en la siguiente tabla.

*CUADRO 8.4  
Clasificación de los usos y actividades en el área B del Parque Natural de Despeñaperros España<sup>20</sup>*

<b>Usos y actividades compatibles</b>	<b>Usos y actividades incompatibles</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovechamientos forestales</li> <li>- Actividades cinegéticas</li> <li>- Apicultura</li> <li>- Actividades y equipamientos de uso público y educación ambiental</li> <li>- Actividades científicas</li> <li>- Cualquier otra actuación con autorización que sea compatible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de especies arbóreas o arbustivas autóctonas, salvo tratamientos selvícolas de conservación, mantenimiento y mejora de la vegetación</li> <li>- Aprovechamientos ganaderos</li> <li>- Nuevas infraestructuras que puedan ser factor de riesgo para zonas A</li> <li>- Roturación con fines agrícolas</li> <li>- Cualquier otra actuación que sea incompatible tras pedir su autorización</li> </ul>

Se debe hacer mención que en el área A, dedicada a reserva, se consideran compatibles las mencionadas en el anterior cuadro, pero son incompatibles algunos relacionados directamente con la actividad turística, como son las actividades de orientación, el globo aerostático, cualquier tipo de construcción o edificación de carácter temporal o permanente o el levantamiento de nuevos cerramientos cinegéticos.

Como es lógico, una de las actividades que se tienen muy en cuenta para la ordenación y gestión de los espacios naturales es el turismo, las cuales genéricamente se denominan de uso público, al realizarse

---

624e50aRCRD&lr=lang\_es (Último acceso: 08 marzo 2012).

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/>

al margen de fincas privadas. En el mencionado Decreto 15/2011, se señala que según la zona en la que se va a desarrollar la actividad en cuestión, habrá en ciertos casos distintas limitaciones o prohibiciones. En cualquier caso, existe un gran número de prácticas turísticas para las que tan sólo se necesita una comunicación previa, a efectos de control, o son de libre realización, atendiendo a que estas últimas se realizan en equipamientos públicos, caminos, pistas forestales u otros espacios sin limitación de acceso o uso, aunque evidentemente no se deberá provocar repercusiones negativas sobre el medio natural. Para esas actividades, que van desde prácticas de observación a diversos deportes en la naturaleza o rutas a pie o con algún tipo de vehículo, además de la acampada nocturna durante una travesía de montaña, sí se realizan en aquellos lugares pero, si cuentan con limitaciones de acceso o uso, ha de pedirse autorización.

Además, se pide autorización para otros eventos sociales como las romerías, fiestas populares y eventos deportivos con menos de 10 años de antigüedad o con mayor tradición que ésta, pero que supongan modificaciones de las condiciones establecidas en la última autorización. Finalmente, se recogen una serie de actividades que están prohibidas, especialmente sobre zonas clasificadas como tipo A o porque se traten de espacios y senderos dedicados exclusivamente al tránsito peatonal.

CUADRO 8.5

Resumen del árbol de objetivos y programas de fomento del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado en 2003. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía

O1 Valoración del patrimonio natural	O2 Valoración del patrimonio cultural	O3 Fomento del sistema productivo local	O4 Formación de los recursos humanos y promoción de I+D	O5 Mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos	O6 Mejora de la gestión institucional del desarrollo	O7 Fomento de la dinamización y participación social
O1.1 Programa de educación ambiental	O2.1 Programa de conocimiento, catalogación e inventariación	O3.1 Programa de transformación y diversificación productiva local	O4.1 Programa de adecuación de la oferta de formación a las necesidades del sistema productivo local	O5.1. Programa de mejora de infraestructuras productivas y nuevas tecnologías de la información	O6.1 Programa de mejora de la ordenación territorial y urbanística	O7.1 Programa de fomento de la cultura emprendedora local
O1.2 Programa de conservación y puesta en valor de los recursos naturales	O2.2. Programa de conservación y difusión	O3.2 Programa de mejora de la comercialización y calidad de los productos endógenos	O4.2 Programa de investigación para el desarrollo sostenible y la innovación local	O5.2 Programa de mejora de infraestructuras viarias	O6.2. Programa de mejora de la coordinación institucional	O7.2 Programa de fomento del asociacionismo y la participación social
O1.3 Programa de gestión del medio natural	O2.3 Programa de intervención y gestión	O3.3 Programa de mejora de la gestión empresarial		O5.3 Programa de la mejora de infraestructuras energéticas	O6.3 Programa de gestión estratégica para el desarrollo sostenible	O7.3 Programa de fomento de la cooperación público-privada
O1.4 Programa de difusión y divulgación del patrimonio natural	O2.4 Programa de aprovechamiento del Patrimonio Cultural	O3.4 Programa de mejora de la oferta territorial de servicios a la producción		O5.4 Programa de mejora de infraestructuras ambientales		O7.4 Programa de fomento de la identidad territorial
				O5.5 Programa de mejora de los equipamientos de uso público		O7.5 Programa de fomento de la integración de la mujer en el ámbito socioeconómico
				O5.6 Programa de mejora de equipamientos y servicios sociales		

Respecto a la otra figura de ordenación fundamental, como es el PRUG, en este caso se recogen entre otras informaciones, una serie de normas a cumplir en el espacio protegido respecto a diversas actividades, entre ellas las de uso público, en las que se detallan más exactamente el modo de realizarlas, además de explicar distintas limitaciones o prohibiciones. Siguiendo con el ejemplo del Parque Natural de Despeñaperros, se hacen una serie de consideraciones sobre el modo de pedir autorizaciones, en el caso de que fuera necesario, y la forma de desarrollar distintas actividades como el acceso y tránsito de los visitantes, la acampada, el baño, las actividades de montaña, la espeleología, las actividades aeronáuticas y con vehículos terrestres a motor, el esparcimiento en áreas recreativas o las romerías y otras concentraciones de carácter popular. Hay que subrayar que se observa que la mayoría de estas consideraciones recogidas, se reiteran en otros espacios naturales de la red andaluza (RENPA), de forma que son medidas de prevención que se han generalizado a todos ellos por parte de la Administración Autónoma.

Para finalizar el apartado relativo a las áreas protegidas, también hay que señalar la existencia de planificación específica para la dinamización socioeconómica del área de influencia socioeconómica en algunas figuras. En el caso de los Parque Naturales andaluces se han elaborado Planes de Desarrollo Sostenible para cada uno de ellos. Los programas de fomento y las ayudas provenientes de diferentes estamentos gubernativos suponen, en realidad, un paquete de subvenciones nada desdeñable para estos espacios. Estos planes, sin embargo, no suponen un paquete de inversiones extraordinario, sino la priorización de la acción de la administración y de los agentes privados durante el período de vigencia del mismo (inicialmente de 7 años). En la tabla 5 se exponen los grandes objetivos y programas establecidos en el PDS del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (2003), en el que se recogieron unas 200 medidas concretas y 77 recomendaciones a otras administraciones.

### 8.3.4. Planes sectoriales con incidencia territorial

La actividad que desarrollan las distintas administración públicas, considerando tanto los diferentes niveles (estatal, autonómico, local), como las múltiples materias de las que se encargan de gestionar (a partir de normativas, planes y actividades referidas a los sectores económicos y servicios públicos), en ciertos casos llegan a tener una influencia muy destacada en la articulación y funcionamiento de un

ámbito espacial. Atendiendo a esto, la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluyó en un anexo las actividades que desarrollan las administraciones y que, por su incidencia en el mismo, debían recibir un informe sobre los aspectos territoriales por parte del órgano que competencialmente le corresponda (Cuadro 8.6)<sup>21</sup>. Como es fácil de comprender, y así se indica en la exposición de motivos de la Ley, con esto se intenta asegurar la coherencia de dichas actividades con los objetivos, criterios y determinaciones establecidos para la ordenación del territorio en cuestión, que se deben configurar a diferentes escalas.

*CUADRO 8.6*  
*Planes y actividades con incidencia en la ordenación territorial*

---

**Actividades de planificación con incidencia en la ordenación del territorio.**

---

- Planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras.
- Planificación de la red de carreteras de interés general del Estado.
- Planificación de la red ferroviaria.
- Planificación de ámbito regional y subregional del transporte público.
- Planificación regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte.
- Planificación regional de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma.
- Planificación de puertos de interés general del Estado.
- Planificación de aeropuertos.
- Planificación hidrológica.
- Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas.
- Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.
- Planes de desarrollo y planes operativos para un ámbito territorial.
- Planes de ordenación de los recursos naturales.
- Plan General del Turismo y Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.
- Planificación de infraestructuras energéticas.
- Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda.
- Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan a continuación (intervención singular).
- Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.
- Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.

---

<sup>21</sup> Ley 1/1994 de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (texto refundido).

*CUADRO 8.6 (Conclusión)*  
*Planes y actividades con incidencia en la ordenación territorial*

- 
- Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
  - Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.
  - Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm<sup>3</sup>.
  - Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.
  - Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.
  - Alteración de límites de términos municipales.
  - Creación de Áreas Metropolitanas.
  - Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 Has.
  - Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
  - Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
    - Educación: centros de enseñanza secundaria posobligatoria.
    - Sanidad: áreas sanitarias, hospitales y centros de especialidades.
    - Servicios sociales: centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.
  - Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico general.
  - Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.
- 

Como se puede observar en el primer listado, referente a los planes, se incluyen fundamentalmente tres grandes apartados: infraestructuras de comunicación y transportes, gestión y protección del medio natural (entre ellos los PORN, explicados anteriormente) y un tercer grupo de planificaciones relacionadas con varias políticas sectoriales, entre las que se encuentra la de turismo. Es relevante destacar que los únicos sectores económicos concretos que se incluyen en el listado son este último y la vivienda, no sólo por el importante peso específico que tienen para Andalucía, sino también por la influencia que han llegado a tener en la configuración de distintas comarcas.

En el apartado de intervenciones singulares, que se refieren a actuaciones que no necesariamente se articulan a partir de planes generales, vuelven a aparecer de forma destacada todas las obras públicas relacionadas con grandes infraestructuras de comunicación y el medio ambiente. A esto se suma los cambios administrativos territoriales o las actuaciones en zonas donde se aplican incentivos



públicos a empresas, además de los equipamientos relacionados con servicios públicos básicos (educación, sanidad y servicios sociales) de ámbito supramunicipal. Finalmente, vuelven a aparecer las actividades relacionadas con el turismo y la vivienda, a las que se unen otras como el comercio y la industria, no previstas en el planeamiento urbanístico general. En cualquier caso, hay que recordar que a la Ley de 1994 se añadió posteriormente (en 2008) el caso concreto de los campos de golf declarados de interés turístico, que han de ser incorporados a aquél en el momento de su renovación.

Para facilitar la integración de toda esta serie de estas actuaciones, desarrolladas por diversas administraciones en la OT, se manda que en su formulación se incluyan los siguientes apartados:

- La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector.
- La especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la OT.
- La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten.

Un ejemplo de Plan con incidencia territorial, aparte del Plan de Turismo que se reseña en el apartado siguiente, puede mencionarse el Plan Pista 2007-13 (Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía). El mismo ha cumplido el procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 9/2006 y recibió el informe sobre su incidencia en la ordenación del territorio previsto por la Ley 1/1994. Así, en su introducción, se indica que la planificación estratégica de las infraestructuras de transporte tiene que partir necesariamente de la planificación para la ordenación del territorio.

#### **8.4. Planificación turística con base territorial: tipos y ejemplos en Andalucía**

Según se explicó anteriormente, los efectos territoriales del turismo en diferentes aspectos (las características de la población y el poblamiento, los elementos naturales y los medios rural y urbano) pueden llegar a ser muy profundos, atendiendo a la importancia que

esta actividad presenta en determinados destinos. Este es el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, donde el sector alcanza una gran trascendencia económica. En 2009, por ejemplo, visitaron la región algo más de 22 millones de turistas, de acuerdo con la Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía <sup>22</sup>. Según ésta, dicha afluencia fue protagonizada, en primer lugar, por los propios andaluces (33,76 por 100), mientras que la procedencia de los demás turistas se distribuyó de la siguiente manera: 29,39 por 100 del resto de España, 23,23 por 100 de la Unión Europea y 9,63 por 100 de otras partes del mundo <sup>23</sup>.

Otra manera de acercarse al elevado protagonismo que representa el sector para la región es a través del número de establecimientos turísticos, que son puntualmente censados en el Registro de Turismo de Andalucía. Pues bien, con fecha de 31 de diciembre de 2009, entre hoteles, apartamentos turísticos, campings y casas rurales, existían un total de 5.409 establecimientos registrados, con una capacidad de 453.713 plazas, cuya distribución se ha recogido en el Figura 8.15.<sup>24</sup>

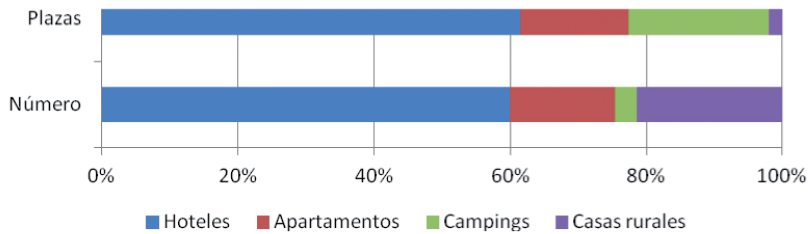


FIGURA 8.15. Establecimientos turísticos en Andalucía (2009).

<sup>22</sup> Cabe hacer la aclaración de que, por su lado, el Instituto de Estudios Turísticos, a través de Frontur, recoge en sus estadísticas sólo a los turistas internacionales, que sumaban para ese año 2009 casi 7,5 millones de turistas que tuvieron a Andalucía como destino principal, dato que suponía casi el 15 por 100 del total nacional. <http://www.iet.tourspain.es/WebPartInformes/paginas/rsvisor.aspx?ruta=por1002fFronturpor1002fEstructurapor1002fAnualpor1002fEntradas+de+turistas+segpor100u00fan+Comunidad+autpor100u00f3noma+de+destino+principal.+-+Ref.204&par=1&idioma=es-ES&anio=2010> (acceso 20/02/2011).

<sup>23</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/dtbas/dtb10/dtb2010.pdf> (acceso 20/02/2011).

<sup>24</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/dtbas/dtb10/dtb2010.pdf>

Durante ese año de 2009 se produjeron más de 40 millones de pernoctaciones en establecimientos hoteleros, siendo los viajeros alojados españoles 9,2 millones y los extranjeros 5,1, y la estancia media de 2,51 días en el primer caso y de 3,43 en el segundo. Lógicamente, la distribución territorial de los movimientos turísticos en Andalucía resulta muy desigual, pues casi el 70 por 100 de la oferta turística se concentra en el litoral, con un protagonismo muy destacado de los municipios situados en la Costa del Sol, como Torremolinos, Marbella, Benalmádena, Fuengirola y Estepona. En el interior, por su parte, destacan tres capitales de provincia: Sevilla, Granada y Córdoba. Esta situación está reflejada en el mapa presentado a continuación.

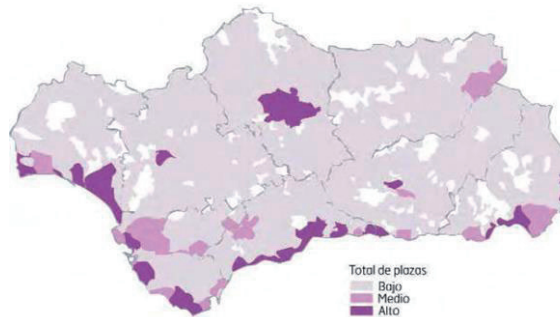


FIGURA 8.16. Distribución territorial de la oferta turística en Andalucía (2007).<sup>25</sup>

Teniendo en cuenta la evidente influencia espacial de esta actividad para Andalucía, en la reciente Ley 13/2011 de Turismo, de 23 de diciembre <sup>26</sup>, se observa el creciente interés que la administración turística de la Comunidad Autónoma le da al territorio, entendido desde diversas perspectivas. Este tratamiento es muy superior, desde luego, respecto a las premisas expuestas en la norma sectorial andaluza derogada, que databa de 1999 <sup>27</sup>. Así queda de manifiesto en varias acciones que se promueven para alcanzar los objetivos generales que

<sup>25</sup> Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/export/sites/ctcd/archivos/estadisticas/estadisticas-oficiales-de-ctcd/507\\_analisis\\_territorial.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/export/sites/ctcd/archivos/estadisticas/estadisticas-oficiales-de-ctcd/507_analisis_territorial.pdf) (Último acceso: 15 febrero 2012).

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2011/255/d/1.html> (Último acceso: 15 febrero 2012).

<sup>27</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/1999/151/d/1.html> (Último acceso: 15 febrero 2012).

se plantean para aquélla en su artículo 10, que se habrán de desarrollar reglamentariamente en un futuro próximo:

- c) El desarrollo turístico sostenible en el medio rural y litoral basado en las características diferenciales del territorio.
  - d) El uso eficiente y sostenible del suelo como recurso, destinando los espacios más idóneos para un uso turístico a la implantación de aquellas actividades susceptibles de generar mayor nivel de empleo y valor añadido en la economía local.
  - e) La preservación y, en su caso, mejora del atractivo de los espacios culturales o naturales objeto de frecuente visita turística, facilitando su transitabilidad y la comprensión de los valores que los caracterizan y manteniendo su especificidad y su integridad ambiental.
  - f) La mejora de la calidad de la urbanización de los espacios en los que se desenvuelve la estancia de las personas turistas, con el fin de potenciar su dotación con equipamientos específicos.
- [...]
- m) El establecimiento de criterios generales y recomendaciones para la conservación y tratamiento para la consideración y tratamiento del paisaje en la política turística.”

Consecuentemente, se tiene en cuenta al espacio tanto en su vertiente escénica, que se considera un recurso turístico fundamental (mención al paisaje y la calidad visual de la urbanización), como atendiendo a las diferencias sustanciales en su funcionamiento según las características del territorio (distinción entre el medio rural o litoral), sin olvidar que se trata de un bien que hay que preservar (uso eficiente y sostenible del suelo y preservación de su integridad ambiental), meta que sin duda hay que alcanzar a través de las políticas de ordenación. Fijándonos en este último aspecto, que es el objeto de este apartado, en la exposición de motivos inicial de la nueva ley se declara que a pesar de la relevancia del aspecto territorial en la ordenación turística, ni la legislación de OT de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1994 (LOTCAA), ni la propia de turismo de 1999, contenían en sus respectivos instrumentos de planificación previsiones de carácter específicamente turístico-territorial, una afirmación que a nuestro juicio es un tanto exagerada.

Lo que sí es cierto es que con la renovada ley, y a partir del futuro Plan General de Turismo que se ha de aprobar, se multiplican y fortalecen los instrumentos que tienen una base territorial. Algunos ya se consideraban en la norma previa de 1999, como los Programas de recualificación de destinos o la declaración de municipios turísticos; otros se recogían en

la misma, pero con una denominación diferente, como eran las Zonas de preferente actuación turística, que ahora se pueden identificar con las actuales Iniciativas de turismo sostenible y de ciudades turísticas, dentro de la Estrategia de Turismo Sostenible, de las que ya existe una experiencia de aplicación, aunque haciendo ahora una especial insistencia en que deben dar como resultado la creación de productos turísticos; y un tercer apartado, como son los Marcos estratégicos, que aunque no se mencionaban en la ley derogada, ya se han considerado en el último Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía <sup>28</sup> (2008-11), dirigidos a territorios concretos y desarrollados hasta ahora en las áreas litorales.

*CUADRO 8.7  
Nuevos y viejos instrumentos turísticos con base territorial en Andalucía*

<b><i>Instrumentos señalados en la Ley 13/2011</i></b>	<b><i>Instrumento previo y documento en que se recogen</i></b>
Programas de recualificación de destinos	Idem (Ley 12/1999 del Turismo)
Municipios turísticos	Idem (Ley 12/1999 del Turismo)
Iniciativas de turismo sostenible	Zonas de preferente actuación turística (Ley 12/1999 del Turismo)
Iniciativas de ciudades turísticas	
Marcos estratégicos para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas	Marcos estratégicos (Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía)

Con el nuevo panorama, queda de manifiesto que se abre un amplio abanico de posibilidades de intervención (las cuales se analizarán en los siguientes apartados), lo que demuestra el interés de la Administración regional que se ocupa del turismo por tener un peso específico en el desarrollo de la OT y la planificación urbanística. Una circunstancia evidente si se considera en primer lugar que tanto el Plan General de Turismo, como los Marcos estratégicos para la ordenación de los recursos y actividades turísticas, se encuentran entre los Planes con incidencia en la OT, recogidos en la LOTCAA de 1994.

Además, en la actual Ley de Turismo 13/2011 se promueve que se caracterice el suelo con uso turístico, con el objetivo de garantizar el

<sup>28</sup>[http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/planificacion/turismo/plan\\_0002.html](http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/planificacion/turismo/plan_0002.html) (Último acceso: 20 febrero 2011).

destino final del mismo a dicho uso, de forma que en su disposición final 2ª se manda incluir una disposición adicional en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía para su desarrollo. Se consideraría así como suelo de uso turístico “el que en un porcentaje superior al cincuenta por ciento de la edificabilidad total del ámbito de ordenación determine la implantación de establecimientos de alojamiento turístico que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación”.

De igual manera, cabe destacar que según la nueva Ley de Turismo, el próximo Plan General de Turismo que se ha de redactar, tiene que recoger entre sus contenidos la ordenación de la oferta turística en el territorio, identificando los distintos destinos turísticos, con el fin de garantizar el mayor equilibrio territorial y su sostenibilidad. Además, para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas, en dicho Plan se deben delimitar ámbitos territoriales homogéneos, estableciendo los criterios básicos del modelo turístico a desarrollar en los mismos.

Finalmente, no se nos debe olvidar que, entre los posibles planes turísticos, la Administración Central ofrece por su parte un marco de colaboración con las instancias autonómicas y locales, dentro del cual se proponen 2 tipos de programas: los Planes de dinamización del producto turístico y los Planes de competitividad.

Los Planes de dinamización del producto turístico han englobado hoy día a dos líneas de larga tradición, caducadas en la actualidad, como eran los Planes de excelencia turística y los Planes de dinamización turística. Así, los primeros tenían una función semejante, como luego se expone, a los Programas de recualificación de destinos, ya que igualmente se dirigían a espacios consolidados (como las áreas litorales y ciertos centros urbanos), que tenían síntomas de agotamiento y pérdida de atractivo, debido a su saturación como espacio de acogida de visitantes. Los planes de dinamización turística, por su parte, se podían asimilar a las Iniciativas incluidas en la Estrategia de Turismo sostenible de la Ley de Turismo de Andalucía, al dirigirse igualmente a destinos que se hallaban en el camino de su desarrollo turístico, y para los cuales se indicaba que habría que tenerse como marco de actuación el paradigma de la sostenibilidad. Actualmente se están desarrollando 5 Planes de dinamización del producto turístico, afectando a áreas en las que se busca en unos casos renovarlas (la Axarquía o las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas) y en otros casos impulsarlas (Serranía de Ronda, Activa Jaén II, dirigido a municipios de

la Sierra Sur, y la Ruta Bética Romana, por varios municipios de Cádiz, Córdoba y Sevilla).

En cuanto a los Planes de competitividad, de más reciente aparición, justamente vendrán a sustituir a los Planes de dinamización del producto turístico, con los que hoy día siguen conviviendo. Hoy día están aplicándose 2 planes, en un caso de base territorial (Sierra Norte de Málaga) y en otro en busca de afianzar un producto turístico (Ruta de los castillos y las batallas, en la provincia de Jaén).

#### **8.4.1. Los marcos estratégicos para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas**

Como se ha indicado anteriormente, en el Plan General de Turismo se deberán delimitar distintos ámbitos territoriales, para los que se podrá aprobar estos Marcos estratégicos, que tienen consideración de Plan con incidencia en la OT y han de estar sometidos a la evaluación ambiental. Se trata así de un instrumento general que contempla distintos aspectos a considerar para el desarrollo del turismo en una región, centrándose en aquellos elementos que tienen relación con las competencias propias de los poderes públicos, aunque no necesariamente tienen que ser ejecutados por la instancia administrativa que se encarga de desarrollar la política turística, actualmente con rango de Consejería.

De esta manera, los Marcos como instrumentos de planificación han de formular, en primer lugar, el modelo turístico aplicable a cada territorio, definiendo los objetivos y estrategias para su desarrollo. Partiendo de éstos, se deben plantear dos grandes grupos de medidas, unas relacionadas con la preservación del medio y otras en aras a favorecer el desarrollo turístico.

- En el primer apartado habría que incluir que, aunque encuadrado en el intento de favorecer la creación de productos turísticos, en cada Marco se tendrán que identificar los recursos naturales, culturales y paisajísticos, señalándose los criterios básicos para su puesta en valor, es decir, su explotación, uso sostenible y promoción. Igualmente, se debe evaluar la incidencia territorial del modelo turístico propuesto, incluyendo los efectos del cambio climático, y su coherencia con el desarrollo sostenible. Por otro lado, se han de identificar los espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo, para desarrollar y aplicar, en su caso, Programas de recualificación de destinos.



- En el segundo grupo de medidas se inserta la evaluación de necesidades relativas a las infraestructuras, dotaciones y equipamientos, necesarios para posibilitar el modelo turístico propuesto. A su vez, habría que establecer criterios para la implantación tanto de nuevos desarrollos turísticos, como de campos de golf de interés turístico, figura que se añadió desde 2008 a la LOTCAA de 1994, y otras instalaciones turísticas de alcance territorial.

Estos Marcos estratégicos se pueden elaborar antes de que se formule el futuro Plan General de Turismo, a cuyas determinaciones se deberán adaptar cuando se apruebe. En el hasta ahora vigente Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía (2008-11) ya se recogían cinco, dirigidos todos ellos a las áreas litorales (Costa de la Luz onubense y gaditana, Costa del Sol, Costa Tropical y Costa de Almería). En ese plan se hacía distintas consideraciones de carácter territorial que deberían tenerse en cuenta al formular los marcos estratégicos:

- Se observa una preocupación por la recualificación de este tipo de destinos costeros, para los que habría que buscar una diversificación y la desestacionalización en la llegada de visitantes, lo que se conseguiría promocionando segmentos como el cultural, de reuniones, salud y belleza, golf, etc.
- Se abogaba por que la política autonómica formalizase recomendaciones sobre el modelo turístico deseado a los correspondientes Planes de ordenación del territorio y que la misma debía dar prioridad al alojamiento hotelero y todo aquel que mejorase la relación entre propiedad y nivel de servicios.
- Se planteaba como prioritario la mejora del paisaje urbano litoral, para lo cual se pondrían en marcha actuaciones dirigidas a las que se denominan “zonas semilla”, que se tratan de áreas hoy día poco consideradas turísticamente y que se entiende que tienen fuerte potencial por su atractivo paisajístico. Eso sí, en la mayoría de las que se recogían en los cinco marcos formulados (marismas, barrancos, paisajes de los campos de golf, áreas desérticas), no se consideraba que podía haber unos usos o funciones alternativos al turismo, como puede ser el ambiental, de manera que no se estimaban dentro de una visión del territorio más general.
- Por último, se observa una preocupación por la movilidad, debiéndose realizar fórmulas de transporte de carácter colectivo, que mejorasen la circulación viaria, pero adaptándose a la especificidad de las necesidades de los turistas.

Los criterios de intervención que se explicitaban en el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía (2008-11) para cada una de las áreas litorales son muy variados, atendiendo a las circunstancias en las que se encuentra cada zona litoral respecto al desarrollo turístico, y a continuación se señalan aquéllos que se centran más claramente en el territorio.

Para la Costa de la Luz de Huelva, se destacaba en su diagnóstico el potencial de asociación con el Algarve portugués y el atractivo de sus recursos naturales y el paisaje, a los que sin embargo hasta ahora no se les habría proporcionado la adecuación de uso público suficiente, teniendo en cuenta los distintos cursos fluviales y los espacios marismesños. En relación a este último apartado se proponían como criterios el planteamiento de una acción semilla en los espacios marismesños, incorporando además el uso público y la mejora de los servicios relativos a la visita de Doñana, y valorizar el potencial del Guadiana y el Guadalquivir, tanto a lo largo de sus márgenes, como en su propio recorrido.

En la Costa de la Luz de Cádiz, se indicaba igualmente en su diagnóstico el atractivo de los recursos naturales, culturales y el paisaje, con escasa adecuación de uso público, y una preocupación por la carencia de desarrollo suficiente del turismo productivo, afirmación que se justifica por existir aquí un modelo apoyado en segundas residencias, antes que en el parque hotelero. Así, entre los criterios, se proponía incorporar el uso público de los recursos naturales, favoreciendo algunos segmentos como el ecuestre y rural-naturaleza, entre otros que sin duda están más consolidados (el de sol y playa o el náutico). Además se animaba a realizar una gestión activa del espacio urbano de los núcleos costeros tradicionales y desarrollar una acción demostrativa sobre los núcleos turísticos litorales de tipología compacta.

En el diagnóstico de la Costa del Sol, además de destacar su imagen de marca consolidada, a su vez se reconocía la pérdida de atractivo por el elevado nivel de urbanización. De esta manera, además de un plan de recualificación integral, se proponía la necesidad de una acción demostrativa de núcleos turísticos litorales de tipología compacta en la zona oriental y revitalizar la occidental. Sin embargo, a su vez, se proponía una acción semilla de tratamiento paisajístico de los campos de golf, cuando uno de los mayores problemas de éstos se encuentra en que han sido una de las causas más evidentes del poblamiento disperso, al estar asociados a enormes complejos residenciales de viviendas unifamiliares.

Respecto a la Costa Tropical granadina, en el diagnóstico se indicaba que su atractivo fundamental se encuentra en su benignidad climática, pero que se ha establecido un turismo caracterizado por la oferta de alojamiento no reglado y con escasez de servicios en las playas. Además de intentar resolver estos dos últimos hechos, se proponía una acción semilla de paisaje en los propios barrancos, sin duda ante las limitaciones físicas que impone el relieve montañoso en la inmediatez de este tramo de la costa mediterránea.

Finalmente, en la Costa de Almería, se diagnosticaba igualmente la importancia de su clima y paisaje, pero señalando que el desierto no se encuentra valorizado. Así, en los criterios se planteaba una acción semilla del paisaje del mismo e incorporar el uso público de los recursos naturales, pero sin explicitarlos.

#### 8.4.2. Los programas de recualificación de destinos

Como se ha señalado en el apartado anterior, una de las posibilidades que se pueden incluir en los marcos estratégicos es la propuesta de designación de espacios en los que sea necesario la aplicación de un Programa de recualificación de destinos. Tal y como se recoge en la Ley de Turismo de Andalucía, esta acción se dirige a espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo, atendiendo a su rápido crecimiento, fragilidad territorial y ambiental y densidad turística excesiva u otras circunstancias que produzcan desequilibrios estructurales, unos criterios que ya se recogían en la recientemente derogada Ley de 1999, de forma que estos programas tienen una larga tradición en su configuración.

A partir de la experiencia recogida, en la actual Ley de 2011 se detallan los contenidos que estos Programas deben incluir, comenzando por un diagnóstico denominado “turístico-ambiental”, a partir del cual se determinarían las actuaciones a acometer en diferentes direcciones (competitividad del destino, calidad, empleo y sostenibilidad). Para su puesta en práctica ha de contener a su vez un marco financiero, que tendrá un periodo de vigencia determinado, debiéndose buscar la coordinación, cooperación y colaboración entre distintas administraciones públicas, para lo cual se propondrían la celebración de convenios entre éstas. El interés renovado de la Consejería de Turismo por la Ordenación Territorial, se observa igualmente con la propuesta de que en estos Programas se puedan formular recomendaciones relativas a la ordenación del uso turístico, para que se incorporen al planeamiento urbanístico.

Justamente en el Programa Financiero del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2008-11), en su primer apartado, dedicado a la adecuación del espacio turístico (que ya era el más importante por su monto con 375 millones de euros), el epígrafe destinado a la recualificación de destinos litorales era el que tenía una dotación económica superior, al alcanzar los 195 millones de euros (Figura 8.17.). Esta cantidad suponía prácticamente el 25 por 100 de lo presupuestado para el plan en su conjunto, que sumaba casi 830 millones de euros.

Esto demuestra la preocupación de la Administración autonómica ante el proceso de obsolescencia e impacto territorial negativo en el que han entrado o pueden llegar a entrar las distintas comarcas que componen el destino turístico que mayor peso tiene para la región, como es el espacio costero. Una situación que, aunque se ha venido pergeñando desde el mismo momento en que se inició en los años 60 su modelo de desarrollo turístico, basado en un consumo desmedido de suelo y recursos naturales, se ha multiplicado desde mediados de la década de los noventa, tras un decenio en el que se ha realizado el crecimiento del espacio urbanizado más acelerado en la historia reciente de nuestro país. Así, si en la mayoría de las costas, hasta ese momento, la estructura inmobiliaria de acogida se basaba fundamentalmente en el parque hotelero, en ese decenio se multiplicaron las segundas viviendas, en muchos casos de forma dispersa en el territorio.

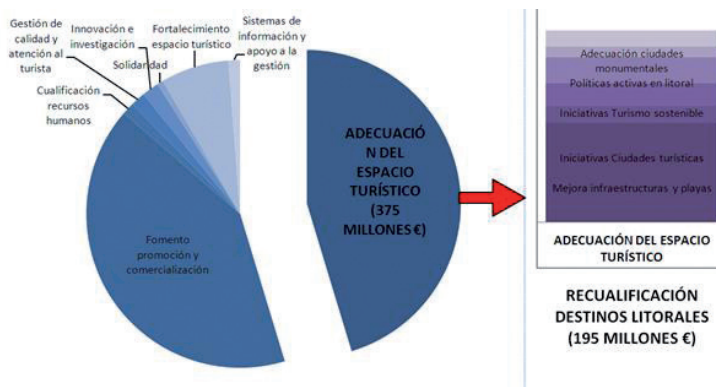


FIGURA 8.17. Programa financiero del plan general de turismo sostenible de Andalucía (2008-11). Plan general del turismo sostenible (2008).

Un proceso del cual hay que destacar que ha estado caracterizado por el desarrollo de actuaciones que eran inéditas hasta entonces, es

decir, que no se ha quedado en una simple y acelerada construcción masiva. Entre las mismas destacan:

- La asociación de la promoción inmobiliaria a la creación de puertos deportivos o campos de golf. Éstos, como ya se ha destacado, se siguen protegiendo desde las instancias públicas a través de su declaración de interés turístico, a pesar del enorme consumo de terreno que comportan y el contrasentido que supone frente a la idea de consolidar núcleos urbanos compactos.
- La expansión inmobiliaria hacia el traspás de las áreas costeras, en el que se mantiene el atractivo climático de temperaturas suaves.
- El intento de mostrar una imagen de marca más unida a valores culturales, con la propuesta de centros museísticos, exposiciones temporales o el aumento de los day trip hacia ciudades históricas (Granada, Ronda, Antequera, Córdoba, etc.), gracias a la mejora de la red de carreteras.
- El desarrollo del turismo de negocios, no tan sólo a partir de la creación de nuevas grandes infraestructuras, como los centros de ferias y congresos, sino que se han fortalecido las salas de convenciones unidas al parque hotelero.

El Programa de recualificación de destinos que se ha llevado a efecto en Andalucía se refiere a la Costa del Sol Occidental, al que se ha denominado *Plan Qualifica*, habiendo otros ejemplos en las dos comunidades insulares, apoyados igualmente desde la Administración central, como son el de la Playa de Palma de Mallorca y los de San Bartolomé de Tirajana y Puerto de la Cruz, en Canarias<sup>29</sup>. En el caso del *Qualifica*, el mismo se desarrolla en los municipios malagueños de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva, habiéndose aprobado por el Decreto 78/2007, de 20 de marzo<sup>30</sup>. Participan en el mismo varios organismos públicos (el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio por medio de la Secretaría General de Estado de Turismo; la Junta de Andalucía a través de varias Consejerías; la Diputación Provincial de Málaga y los Ayuntamientos de los municipios señalados) y diferentes asociaciones privadas relacionadas con la actividad económica y el mercado de trabajo (Confederación de Empresarios, Comisiones Obreras y Unión General

---

<sup>29</sup> Disponible en: <http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/Sostenibilidad/destinosmaduros/recualificaciondestinosmaduros/Paginas/proyectosextraordinariosdedestinosmaduros.aspx> (Último acceso: 22 febrero 2011).

<sup>30</sup> BOJA nº 75 de 17 de abril de 2007.

de Trabajadores, todos ellos a través de su correspondiente Sección de Andalucía), no habiéndose constituido formalmente el consorcio del *Qualifica* hasta febrero de 2009, cuando se aprobaron sus estatutos <sup>31</sup>.

Para justificar su puesta en práctica, se indica que este sector de la Costa del Sol se encuentra en la fase más avanzada en el desarrollo turístico, en la que justamente el problema que habría que atender preferentemente por los agentes públicos y privados se centra en la dimensión espacial de la actividad turística. Esto queda de manifiesto en primer lugar al indicarse que la recualificación de esta zona se debe basar principalmente en el plano territorial, para lo que habría que evitar la destrucción de los sistemas naturales y el paisaje, prever la capacidad de asimilación sostenible de los recursos y emisiones, dotándose de infraestructuras, y crear las condiciones que mejoren la eficiencia ambiental y paisajística de los procesos urbanizadores y edificatorios.



FIGURA 8.18. Municipios que componen el área de actuación del programa *Qualifica* decreto 78/2007. BOJA nº 75 de 17 de abril de 2007.

Como no podía ser de otra manera, se busca constantemente una coordinación con el POT subregional de la Costa del Sol Occidental, aprobado en 2006, de modo que en su programa financiero, se incluye lo que se aportaría con cargo al mismo, de forma que aquél proporcionaría más del 90 por 100 de la inversión. Las actuaciones adscritas al *Plan Qualifica* se incardinan en 4 áreas, teniendo las 2 primeras un rasgo claramente territorial (Cuadro 8.8) <sup>32</sup>.

<sup>31</sup> BOJA nº 31 de 16 de febrero de 2009.

<sup>32</sup> Disponible en: <http://www.qualifica.org/actuaciones/areas-de-actuacion> (Último acceso: 22 febrero 2012).

CUADRO 8.8  
Programa de actuación del Qualifica de la Costa del Sol Occidental a

Área	Actuación
Centros urbanos y espacios turísticos	Reformar o rehabilitar equipamientos turísticos municipales o entornos urbanos
Frente litoral y medio ambiente	Mejora de la franja litoral y los entornos naturales
Información turística	Aplicación transversal de las nuevas tecnologías y el trabajo conjunto de los diferentes agentes del destino
Empresa y producto turístico	Modernizar la empresa y el producto turístico

### 8.4.3. La estrategia de turismo sostenible: las iniciativas de turismo sostenible y de ciudades turísticas

Frente a la acción analizada, los Programas de recualificación turística, la Administración propone otro tipo de líneas de actuación dirigidas, en este caso, a situaciones en las que el turismo a su juicio no ha alcanzado un desarrollo suficiente, que se estructuran a través de la Estrategia de turismo sostenible. De esta manera, se pueden dirigir las Iniciativas tanto a determinados territorios, como a un producto o segmento concreto, teniendo en cualquier caso como propósito principal la creación o mejora de productos turísticos. Se supera así la situación que previamente se producía, con las Zonas de preferente actuación turística, en las que muchas acciones eran de carácter puntual e inconexo, como son obras en el entorno de los elementos que habrían de convertirse en atractivos turísticos.

Esto no evita que en la nueva Ley de Turismo se proponga entre las posibles actuaciones la creación, mantenimiento y mejora de espacios turísticos. A ellas se unen otras relacionadas con el tejido empresarial, como son el fortalecimiento de la competitividad del sector, acciones de sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático, la implantación de modelos de gestión integral de la calidad de destinos turísticos o actuaciones que favorezcan la accesibilidad turística.

Dentro de la Estrategia se incluyen dos Iniciativas diferentes: las de turismo sostenible y las de ciudades turísticas. Las primeras se



destinarían a espacios con potencial turístico que albergan recursos patrimoniales naturales o culturales, mientras que las segundas buscan crear espacios turísticos a partir de redes de ciudades medias, destacando las declaradas como Patrimonio de la Humanidad, y estableciendo o consolidando rutas culturales.

El número de las Iniciativas de Turismo Sostenible que están puestas en marcha en la actualidad es importante, casi una treintena<sup>33</sup>, y se están desarrollando en distintas zonas de montaña, en casi todos los casos coincidiendo con espacios naturales protegidos y su área de influencia (Doñana, Sierra de las Nieves, Sierra Mágina, etc.), salvo alguna excepción (Sierra Sur de Jaén); espacios litorales, en varios casos teniendo en cuenta municipios del traspais (La Janda, Costa Tropical, Costa del Sol-Axarquía, etc.); o acciones dirigidas a explotar turísticamente diversos patrimonios (Renacimiento de Úbeda y Baeza, aguas termales, paisaje troglodítico de las altiplanicies de Granada, etc.).

En el caso de las Iniciativas de Ciudades Turísticas, éstas se restringen hoy día a 3 planes (Ciudades medias del centro de Andalucía, Ciudades del Tempranillo y en tercer lugar Conjuntos históricos y arquitectura popular de Andalucía-Red Patrimonial)<sup>34</sup>, que tienen como particularidad común, a diferencia de la anterior Iniciativa, de que se ha buscado desarrollar productos turísticos no caracterizados por su base territorial, sino temática. De esta manera, en cada uno de los tres casos se ha implicado a municipios de distintas provincias, con lo que se desea mostrar una imagen de marca y unas actuaciones transversales comunes.

### 8.4.3. Los planes turísticos de grandes ciudades

Sin lugar a dudas, aparte de las áreas costeras, el otro gran punto de atracción turística con el que cuenta Andalucía se sitúa en varias de las principales urbes que se distribuyen por el territorio, gracias

---

<sup>33</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejero/viceconsejeria/turismo/planificacion-turistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp?tipologia=1> (Último acceso: 29 febrero 2012).

<sup>34</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejero/viceconsejeria/turismo/planificacion-turistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp?tipologia=2> (Último acceso de 29 febrero 2012).

a su patrimonio histórico-artístico. Los Planes turísticos de grandes ciudades se reservan a localidades con más de 100.000 habitantes, es decir, urbes que se caracterizan por tener unas infraestructuras importantes y un amplio sector servicios.

Los objetivos de estos Planes son muy variados, comenzando por la puesta en valor y uso de recursos turísticos, además de la mejora del producto turístico existente y la creación de nuevos productos innovadores, de modo que se entiende que a pesar de la gran afluencia turística que llega a estas ciudades, aún se puede hacer un esfuerzo por articular la llegada, a veces masiva, de los visitantes hacia otros atractivos. Una situación que a nuestro parecer busca evitar la sobrepresión de ciertos espacios y elementos patrimoniales, además de que permitiría alargar las pernoctaciones e incluso desestacionalizarlas.

Otros objetivos que se especifican, de un carácter más empresarial, son la adecuación del medio urbano para favorecer la accesibilidad, el aumento de la calidad de los servicios turísticos, sensibilizar e implicar a la población y agentes locales en la cultura de la calidad turística y el fortalecimiento de la competitividad del sector. De esta forma, se evidencia un claro interés por favorecer la sostenibilidad del turismo en estas ciudades, para lo cual es necesario avanzar en la calidad del servicio de las empresas, además de que se promueven los convenios con las autoridades locales.

En la actualidad este programa se está aplicando a un total de 6 ciudades <sup>35</sup>, muy diversas entre sí atendiendo al desarrollo turístico alcanzado, de manera que un grupo está formado por algunos de los centros de visita más importantes de Andalucía (Marbella, Málaga, Sevilla o Granada), mientras que otras dos (Jaén y Jerez de la Frontera) se caracterizan por tener un patrimonio apreciable, pero que no son destinos de primera línea.

#### 8.4.4. El municipio turístico

Con el fin de promover la calidad, en este caso de los servicios municipales que se prestan a la población turística, la Administración

---

<sup>35</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejero/viceconsejeria/turismo/planificacion-turistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp?tipologia=7> (Último acceso 29 febrero 2012).

autonómica puede declarar a una localidad como Municipio turístico, una figura que tiene larga tradición, y que permite la celebración de convenios interadministrativos, para compensar el incremento en la demanda de dichos servicios. Para ello, en cualquier caso el municipio en cuestión debe cumplir con una serie de requisitos, entre los que según la Ley de Turismo de Andalucía de 2011 se han de encontrar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística, así como la elaboración de un plan municipal de calidad turística, que contemple medidas de mejora en los servicios y prestaciones.

Así, se observa que existe una conciencia por parte de la Administración autonómica de la importancia de apoyar a los gobiernos locales en aquellos enclaves que tienen una mayor presión turística, al ser la instancia más cercana al visitante. Para hacer efectiva la declaración, no sólo se tienen en cuenta los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo, sino también las prestaciones públicas básicas, dirigidos tanto a la vecindad, como a la población turística asistida.

En cualquier caso, en la propia Ley de Turismo de Andalucía de 2011 se aprecia la existencia de una preocupación desde la perspectiva de la Junta de Andalucía por la posibilidad de que no se lleguen a cumplir en un futuro los objetivos declarados, por lo que se ha incluido en el articulado de la norma que la declaración de Municipio turístico puede ser revocada. Para ello se puede aducir una progresiva disminución en la calidad de los servicios municipales o la pérdida de alguno de los requisitos que dieron lugar a la declaración, que se deben acreditar cada 4 años. Sin embargo, debe considerarse que en el momento de crisis económica actual, que ha afectado de forma especialmente grave a las arcas municipales, acostumbradas en las áreas turísticas a surtir de unos enormes ingresos procedentes de la construcción, difícilmente se van a poder mantener los estándares actuales, con unas plantillas laborales que sin duda en muchas áreas administrativas se encuentran sobredimensionadas para ciertas localidades y no sería extraño que se redujeran drásticamente.

En la actualidad se aplican planes específicos para 15 municipios, que se sitúan en la mayoría de los casos en la costa, pero también en algunos puntos de interior, especialmente en territorios serranos.



FIGURA 8.19. Municipios turísticos en los que se ejecuta un plan <sup>36</sup>.

## 8.5. Resumen

La OT es la intervención pública que pretende conseguir una correcta distribución de los usos del suelo y un desarrollo equilibrado. Normalmente se llega a solicitar su aplicación cuando se reconocen graves efectos derivados de la espontánea organización del territorio guiado bajo una óptica exclusivamente economicista, como puedan ser procesos de degradación ambiental, lucha por el uso entre diferentes actividades económicas y desequilibrios territoriales que suponen la convivencia de áreas centrales y periféricas en relación a su grado de desarrollo. Con la OT se pretende distribuir de forma racional la población, las actividades económicas, las infraestructuras y equipamientos, los medios de comunicación, así como asegurar un uso responsable de los recursos naturales. La OT combina aspectos relacionados con el urbanismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente. Por otra parte, no se puede olvidar que numerosas planificaciones sectoriales tienen una gran incidencia en el territorio. Una primera aproximación a la experiencia en materia de OT en España permite visualizar las debilidades que presenta esta parcela de la acción pública y, en especial durante la última década, su sumisión a los ciclos económicos y, en particular, su supeditación a criterios de crecimiento urbanístico.

Las actividades turísticas tienen una gran capacidad para dinamizar los territorios, pudiendo ser sus efectos contraproducentes en ciertos

<sup>36</sup> Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejero/-viceconsejeria/turismo/planificacion-turistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp?tipologia=8> (Último acceso 29 febrero 2012).

aspectos y, por tanto, sujetos a planificación para evitar desajustes que acaben, previa degradación del territorio, por generar destinos turísticos en declive o en obsolescencia.

La OT en la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene sus hitos más importantes en la aprobación de la Ley de 1994 y la aprobación del POTA en 2006. El modelo de ordenación territorial de Andalucía, definido en el POTA, es la referencia más básica de los objetivos de la política territorial a escala regional: desarrollo equilibrado, solidario y sostenible. La ordenación territorial tiene como ámbito privilegiado de trabajo las escalas intermedias y, en concreto, en Andalucía se han aprobado diferentes planes subregionales, aunque todavía no se ha cubierto la totalidad del espacio geográfico, habiendo sido la prioridad los ámbitos litorales y las aglomeraciones urbanas. A través del ejemplo de la Aglomeración Urbana de Jaén (actualmente en la tramitación de información pública) se exponen los contenidos y objetivos de este tipo de instrumentos, que constan de cuatro grandes apartados: memoria informativa (diagnóstico territorial), memoria de ordenación, memoria económica y normativa aplicable (normas, directrices y recomendaciones).

Más allá de los recientes intentos de profundización de la OT, lo cierto es que el instrumento que mayor repercusión efectiva ha tenido durante las últimas décadas ha sido el Plan General de Ordenación Urbana, que se ocupa de establecer una clasificación del suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable) a escala municipal.

Por su parte, las áreas protegidas son un caso específico de ordenación territorial en las que se pretende compatibilizar la conservación de sus recursos naturales con diferentes grados de uso, que serán más restringidos cuanto menor su tamaño e interés ecológico. Nosotros nos hemos detenidos en la figura de Parque Natural, la más extendida y ambiciosa, pues pretende además convertirse en motor de desarrollo para las poblaciones que habitan en sus áreas de influencia socioeconómica. Un aspecto a destacar es la zonificación de usos y actividades que se realiza en el interior de estas áreas.

Numerosas políticas sectoriales tienen consideración de planificación con incidencia territorial, por lo que necesitan el correspondiente informe de coherencia con los objetivos, criterios y determinaciones establecidos para la ordenación del territorio. Este es el caso, sin ir más lejos, de la planificación turística.

La planificación turística es especialmente relevante en territorios donde esta actividad es más intensa. En el caso de la región andaluza se percibe una mayor preocupación por los temas territoriales a la hora de fundamentar productos y destinos turísticos. La Ley de Turismo de Andalucía de 2011, recoge diferentes programas e iniciativas turísticas muy comprometidas con una utilización responsable e inteligente del recurso territorial, entendiendo que este es el principal aval de una actividad sostenible.

Los programas e iniciativas turísticas buscan apoyar la planificación del sector, atendiendo a la diversa situación de desarrollo turístico. Así existen un grupo dirigido a zonas en las que el turismo es una actividad esencial (Programas de recualificación de destinos o los Municipios turísticos) a otras en que se intenta apoyar su desarrollo (la Estrategia de desarrollo sostenible). Además se diferencian esos programas atendiendo a distintas escalas territoriales (desde el Municipio turístico o los Planes de grandes ciudades a los Marcos estratégicos para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas).

## 8.6. Ejercicios y actividades

### Preguntas de repaso

1. ¿Qué se entiende por Ordenación del territorio? ¿Qué efectos trata de superar la OT?
2. Realice un cuadro de ventajas e inconvenientes potenciales que presentan los territorios donde la actividad turística es relevante.
3. ¿Por qué en las áreas turísticas se produce un crecimiento de la población?
4. ¿Cuál es la finalidad de los Programas de recualificación de destinos? ¿Influyen en la ordenación del territorio?
5. ¿En qué área de Andalucía se han declarado fundamentalmente municipios turísticos?

### Preguntas de tipo test (elegir una opción)

1. La ordenación del territorio y el urbanismo:
  - a. Se aplican ambos a escala, al menos, supramunicipal.
  - b. Se aplican ambos a escala municipal.
  - c. La primera a escala al menos supramunicipal y el segundo normalmente a escala municipal.
  - d. El urbanismo no tiene incidencia territorial.

2. La política regional se dedica fundamentalmente a:
  - a. Reducir los desequilibrios entre regiones y favorecer a las menos desarrolladas o en declive
  - b. Especificar las infraestructuras de transporte.
  - c. Distribuir en una comarca los centros supramunicipales de servicios públicos y otras infraestructuras básicas (telecomunicaciones, suministro de luz y agua, etc.)
  - d. Favorecer a las regiones rurales frente a las áreas metropolitanas.
3. El turismo afecta a la estructura de la población de la siguiente manera:
  - a. Envejecimiento de la población, por el asentamiento de residentes jubilados.
  - b. Rejuvenecimiento de la población, por el aumento de oportunidades de trabajo.
  - c. Masculinización de la pirámide de población.
  - d. Ninguna de las anteriores respuestas es correcta.
4. Uno de los impactos más habituales en el medio urbano del turismo es:
  - a. La reutilización de los centros históricos, lo que supone un aumento claro de la población local residente.
  - b. El vaciamiento de los centros históricos de la población local.
  - c. La sustitución de la población local más humilde por la más pudiente.
  - d. Ninguna de las anteriores.
5. Las directrices que aparecen en los planes de ámbito subregional son:
  - a. De aplicación directa y vinculantes para las administraciones públicas y los particulares.
  - b. Vinculantes en cuanto a sus fines, pero serán las administraciones públicas quienes establezcan las medidas concretas.
  - c. De carácter indicativo, que si no se cumplen ha de ser justificada la decisión adoptada.
  - d. Meras indicaciones, que pueden no cumplirse sin tener que presentar justificación alguna para su desarrollo.
6. Fijándonos en los Planes generales de ordenación urbanística, las competencias en su realización se distribuyen de la siguiente manera:
  - a. Los redacta la Administración autonómica y se aprueba definitivamente por la Administración central.
  - b. Los redacta y aprueba la Administración autonómica, tras oír a los ayuntamientos afectados.
  - c. Los redactan los ayuntamientos y los aprueba definitivamente la Administración autonómica.
  - d. Los redactan los ayuntamientos y los aprueba la Administración central, atendiendo a lo prescrito en la Ley del suelo estatal.
7. ¿Cuál de los siguientes objetivos corresponde a los Planes rectores de uso y gestión de un espacio protegido?
  - a. Señalar el estado de conservación y biodiversidad.
  - b. Señalar los regímenes de protección (A, B, C).



- c. Favorecer la existencia de redes ecológicas, que permitan los movimientos y dispersión de las especies de flora y fauna.
  - d. Detallar las normas a cumplir respecto a diversas actividades.
8. ¿En qué instrumento de planificación se encuadran las Iniciativas de ciudades turísticas?
- a. Programas de recualificación de destinos.
  - b. Municipios turísticos.
  - c. Estrategia de turismo sostenible.
  - d. Planes de competitividad.
9. ¿Cuál de los siguientes instrumentos de planificación turística tiene consideración de Plan con incidencia en la ordenación del territorio?
- a. Programas de recualificación de destinos.
  - b. Municipios turísticos.
  - c. Marcos estratégicos para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas.
  - d. Planes de producto turístico.
10. El objetivo de ejecutar un plan dirigido a un municipio turístico es:
- a. Favorecer la creación de productos turísticos.
  - b. Apoyar a las empresas privadas, para mejorar sus servicios.
  - c. Apoyar a los ayuntamientos en su prestación de servicios dirigidos a los turistas.
  - d. Realizar la adecuación de los entornos de los elementos turísticos.