

APORTES y Transferencias



II Congreso Latinoamericano Montevideo 2010

Investigación Turística

Reflexiones y Contribuciones

Centro de Investigaciones Turísticas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata

TIEMPO LIBRE Turismo y Recreación

Año 14

Volumen 2

2010

Mar del Plata

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS EN ESPAÑA

Dr. Avelino Blasco Esteve

Catedrático de Derecho Administrativo

Universitat de les Illes Balears. España

Resumen

En el presente trabajo se aborda el tema de la planificación territorial o supramunicipal de las zonas o espacios turísticos en España, en especial, de las zonas turísticas costeras de las dos regiones insulares, que son las que más han utilizado este tipo de planes. Durante décadas, la planificación de las zonas turísticas de la costa se llevó a cabo únicamente mediante los planes urbanísticos municipales, lo que provocó actuaciones desordenadas por parte de muchos municipios, falta de coordinación entre ellos y tratamiento heterogéneo de las diversas partes de una misma zona turística. Esa situación ha empezado a cambiar a partir de mediados de la década de los 90 y, sobre todo, del 2000. En el presente trabajo se examinan los aspectos más relevantes de los planes territoriales aprobados hasta ahora, y se defiende la necesidad de este tipo de planificación para obtener un desarrollo ordenado y sostenible del territorio turístico.

Palabras clave: Planificación urbanística - Planes territoriales - Zonas turísticas.

TERRITORIAL PLANNING OF TOURIST AREAS OF SPAIN

Abstract

This study deals with the issue of territorial planning or supra-municipal of the tourist areas in Spain, especially in coastal tourist areas of the two island regions, which are the one that have most used this type of plan. For decades, planning of coastal tourist areas was carried out only by local urban plans, prompting disordered actions by many municipalities, lack of coordination between them and heterogeneous treatment of the different parts of the same tourist area. This situation has begun to change from mid-90's and especially 2000. The present study examines the most important aspects of territorial plans approved so far and defends the need for this type of planning to manage an orderly and sustainable development of tourist territory.

Keys words: Urban Planning - Territorial Plans - Tourist Areas.

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS EN ESPAÑA

I. NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL O SUPRAMUNICIPAL DE LAS ZONAS O ESPACIOS TURÍSTICOS.

A efectos de conseguir un desarrollo turístico armónico y sostenible, es esencial la normativa y la política relativas al planeamiento urbanístico y territorial de las zonas o espacios turísticos, es decir, dónde y cómo se pueden construir los hoteles y apartamentos turísticos. Estamos partiendo así del supuesto de que los hoteles o apartamentos turísticos estén ubicados en zonas urbanas o urbanizables, con lo que dejo al margen de mi exposición los supuestos de establecimientos de alojamiento de turismo rural, turismo de interior, turismo de aventura, e incluso turismo urbano en ciudades.

En este punto, conviene hacer algunas afirmaciones o proposiciones que considero básicas o esenciales:

A) El primer punto que conviene recordar es algo que arquitectos y geógrafos han repetido reiteradamente: en la relación entre turismo y territorio, éste forma parte del *producto turístico*, ya que el territorio producido es al mismo tiempo el producto que se ofrece al cliente¹. Como ha señalado BARRADO², gran parte de los elementos que conforman el *producto turístico* son bienes y servicios no comercializables que no tienen precio de mercado (calidad del aire, del paisaje urbano y del natural, tranquilidad, movilidad, dotación de infraestructuras, etc.), por lo que difícilmente van a ser correctamente provistos y gestionados por el sector privado. El resultado es que de forma más o menos consciente la mayor parte de los turistas acaban consumiendo no un producto al uso, sino algo más complejo, un ámbito territorial, un *destino*, que por tanto debe ser entendido al mismo tiempo como una realidad sectorial y territorial. Con ello se acaba asociando el *producto* al *destino*, *entorno* o *lugar* en el que se consume³. “El hecho de que el producto turístico no sea transportable supone la coincidencia entre lugar de producción y consumo, con lo que cualquier transformación del territorio durante el proceso de producción se acaba incorporando al producto e incide positiva o negativamente en su calidad”⁴.

La conclusión es así la importancia esencial que tiene el territorio sobre el que se despliegan las actividades turísticas sobre el mismo producto turístico y, más en general, sobre el turismo.

B) Si el territorio turístico es tan importante en definitiva para el producto turístico, la ocupación y transformación del espacio turístico no puede ser dejado en manos exclusivamente privadas sino que tiene que ser objeto de una decisiva intervención pública. Esa intervención comienza precisamente con la tarea de planificar y programar la ocupación y transformación del suelo, es

¹ R. BARBA y R. PIÉ, “Estudio de las formas de planeamiento aptas para el desarrollo del turismo”, en el libro colectivo *Turismo y Territorio*, Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona 1994, p. 77-82

² D. BARRADO TIMÓN, “Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías”, en *Rev. Estudios Turísticos* 149 (2001), pág. 4-5

³ F. LÓPEZ PALOMEQUE, “Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* n° 28, pp. 23-28.

⁴ D. BARRADO TIMÓN, “Ordenación territorial....” cit., pág. 6

decir, con la planificación territorial y urbanística. Con ello llego al segundo punto o postulado que quiero destacar: la ineludible necesidad del planeamiento físico (territorial o urbanístico). En los últimos años ha habido en España y en Europa una cierta reacción contra los complejos y largos procedimientos administrativos que se precisan para aprobar los planes territoriales y urbanísticos; ha habido incluso ciertas reformas legislativas que flexibilizaban al máximo la misma necesidad de los planes, en aras de una mayor celeridad y eficacia de los procesos económicos urbanizadores y edificatorios: se alude allí a necesidades del “mercado”, a la conveniente desregulación y a la liberalización. A mi juicio se trata de una línea equivocada: la planificación territorial o urbanística es indispensable en todo caso, y más aún en los espacios turísticos por las razones aludidas: sin plan, lo único que existe es desorden, puro interés privado, aprovechamiento intensivo –especulativo– del territorio, descuido de los intereses públicos o colectivos. Incluso con plan, si éste no es un planeamiento razonable o adecuado (por ejemplo, si permite altas intensidades edificatorias), el resultado final es asimismo un desastre: grandes edificios en primera línea de costa creando un efecto “pantalla” sobre la misma, ocupación excesiva de los espacios litorales, degradación de los espacios naturales, excesiva congestión de toda la zona turística. En palabras de BLANQUER, “frente a la improvisación privada la planificación pública; ese podría ser el resumen de una de las líneas básicas del nuevo Derecho del Turismo; frente a la improvisación del sector privado adquiere relieve y pujanza la planificación pública en materia turística... En lugar de seguir un análisis parcial o aislado de cada problema turístico, se desarrolla una perspectiva global y de conjunto que abarca desde la protección del entorno natural y urbano al desarrollo de las infraestructuras, pasando por la protección y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural, o la mejora de los servicios policiales y la seguridad ciudadana, la publicidad institucional desarrollada por las Administraciones públicas o el fomento de la calidad en la gestión empresarial del sector turístico privado”⁵.

Se necesita pues la planificación territorial, entendida como diseño de las grandes líneas que deberá seguir la futura ocupación y transformación física del suelo, como programación de las actuaciones que tengan incidencia sobre el territorio. La propia OMT ha destacado la necesidad de abordar a través de una adecuada planificación la ordenación de un determinado espacio o zona turística si se pretende que el mismo pueda llegar a adquirir un valor relevante como producto turístico⁶.

La necesidad de la planificación de los espacios turísticos se ve confirmada si la vinculamos a la idea de desarrollo sostenible. Como dice acertadamente RAZQUÍN, “se entiende en este sentido que para que pueda haber un desarrollo sostenible y una pervivencia de los valores naturales, es obligado acudir a la planificación del modo de fijar los límites de actuación de los entes públicos y de los particulares en orden a preservar y mantener el ambiente en unas condiciones que lo hagan perdurable. De ahí que la planificación esté unida al derecho al medio ambiente adecuado, y la legislación administrativa contemple los planes como una figura no sólo de desarrollo económico, sino como un instrumento genérico y global que permite aunar esfuerzos en orden a la conservación de los recursos naturales”⁷.

C) Llegados a este punto, debemos formular un tercer postulado, a saber: la íntima relación que existe entre planificación de los espacios turísticos y la planificación territorial y urbanística:

⁵ D. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1999, pág. 133.

⁶ OMT, *Introducción al Turismo*, Madrid, 1998, pág. 179.

⁷ M. RAZQUÍN LIZARRAGA, “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, en el libro colectivo *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pág. 112

nunca puede haber una adecuada ordenación turística (y, por tanto, de los espacios turísticos) sin que exista a la vez y de manera coordinada una razonable ordenación territorial y urbanística, ya que aquélla forma parte indisoluble de ésta. Es evidente que las edificaciones que contienen los establecimientos hoteleros forman parte del tejido territorial de la zona en la que se hallan y que, en muchas ocasiones, esas edificaciones se entremezclan con otras destinadas a usos residenciales permanentes (vivienda). Por otra parte, el uso turístico reviste en muchas ocasiones la forma de uso residencial cuando se localiza en apartamentos o villas que no tienen la condición de establecimientos turísticos, con lo que se habla entonces de turismo residencial. Además, el paisaje global o de conjunto del espacio turístico es uno de los componentes esenciales del producto turístico, como ya se ha dicho, determinando en gran parte la imagen que los turistas perciben de dicho destino turístico.

Todo lo anterior implica que, cuando se planifica el territorio, se ha de hacer de manera global, ya que la planificación territorial ha de ser global o integral por definición, es decir, ha de comprender todos los usos a que se destina el suelo que se ordena y las condiciones esenciales de su ocupación y utilización, incluyendo como es lógico todas las edificaciones que vayan a existir en la zona, tanto las destinadas a uso de alojamiento turístico como las destinadas a uso residencial. La planificación ha de comprender también la ubicación de las grandes infraestructuras y de los equipamientos públicos, ya que no tendría sentido hacerlo en planes separados. Esta es la única manera de planificar el territorio correctamente y éste es el primer requisito para que el producto turístico final (los establecimientos hoteleros o similares) sea adecuado. Y, en consecuencia, si la planificación urbanística y territorial no existe, o si es insuficiente, o si es inadecuada, es muy probable que los establecimientos que finalmente se construyan no sean los adecuados o no sean armónicos entre sí, formando un conjunto desordenado y perjudicando en definitiva el paisaje y la imagen del destino turístico.

El concepto que aquí se afirma consiste entonces en que la planificación de los espacios o zonas turísticos forma parte indisoluble de la planificación territorial y urbanística, por lo que no puede haber buena y adecuada planificación de aquéllos sin que exista una correcta planificación territorial y urbanística.

A estos efectos, y sin necesidad de entrar en el examen detallado de cómo se resuelve el tema en las distintas Comunidades Autónomas⁸, la fórmula mejor es sin duda la de integrar la ordenación de los espacios turísticos en los planes territoriales de carácter integral. Como luego veremos, en algunas Comunidades Autónomas españolas –como Islas Baleares y Canarias– ya se ha hecho así, y las últimas tendencias en este punto consisten en regular con detalle las zonas turísticas en los instrumentos de ordenación integral del territorio, tales como los Planes Insulares de Ordenación de Canarias, o los Planes Territoriales Insulares de Islas Baleares (en el caso de la isla de Menorca). Ello no obsta a que en determinados casos (y dada la complejidad de elaborar, tramitar y aprobar un plan territorial que ordene integralmente todo el territorio regional o insular) sea más sencillo optar por una figura de planificación de ámbito espacial más reducido (como es el caso de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular en Canarias), pero siempre que sean planes que ordenen en conjunto todo el espacio abarcado (es decir, todas las clases de suelo y todos los usos posibles en ellas). Lo que en cualquier caso me parece esencial es que la planificación física de los espacios turísticos contemple a la vez tanto los usos residenciales como los de alojamiento turístico de la zona en cuestión por las razones arriba aludidas.

⁸ Puede verse una amplia exposición de este punto en J. SOLÁ TEYSSIERE, *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2005, págs. 86-114.

D) Con ello hemos llegado, a otro tema clave, a saber, el de determinar cuál es la Administración competente para aprobar el plan. O dicho de otra manera: cuál ha de ser el nivel del plan que ordene los espacios turísticos: el nivel municipal o el nivel supramunicipal (comarcal, regional, etc.). En el Derecho español existe una amplia autonomía de los municipios en numerosos temas, pero que –paradójicamente- en materia urbanística no se llega a otorgar a los municipios la competencia para aprobar definitivamente los planes urbanísticos: como regla general, los municipios elaboran el plan, lo aprueban inicialmente y lo tramitan, en ocasiones lo vuelven a aprobar una segunda vez (aprobación provisional), pero la aprobación definitiva la hace casi siempre una Administración superior (normalmente las Comunidades Autónomas). Ello es así porque se entiende que en los planes urbanísticos municipales también concurren intereses supramunicipales, y que la planificación urbanística es demasiado importante como para dejársela sólo a la mera decisión municipal.

Si esto es lo que ocurre en punto a la planificación urbanística de nivel municipal, con mayor razón se podrá decir lo mismo de la planificación de los espacios turísticos. Tenemos un buen ejemplo en el caso español. En efecto, la formidable expansión del sector turístico en las regiones costeras españolas durante los años 60 y 70 se había producido como resultado de las tendencias incontroladas del mismo y bajo la presión de la iniciativa privada, sin que la escasa ordenación estatal existente sirviera de marco adecuado para una efectiva intervención de los poderes públicos en el sector: en concreto, desde el punto de vista de la ordenación o planificación de los espacios turísticos, la competencia sobre los mismos era fundamentalmente municipal, con lo que se produjo una ordenación totalmente heterogénea, claramente perjudicial. La normativa dictada por las Comunidades Autónomas desde principios de los 80 ha pretendido, por el contrario, poner orden y control en el sector e introducir criterios mínimos de racionalidad en el mismo.

En el tema que ahora tratamos, hay que afirmar como idea que ha de presidir la ordenación de las zonas turísticas la de que el territorio municipal es manifiestamente insuficiente para efectuar una regulación homogénea de los problemas que presenta la afluencia turística masiva –que no conoce de términos municipales-, considerando además que muchos de los espacios frecuentados por los turistas son comunes a más de un municipio –por ejemplo, playas de cierta longitud, o espacios litorales amplios que merezcan protección-: precisamente, la falta de una regulación supramunicipal homogénea durante años ha provocado lo que se ha llamado un “planeamiento mosaico”, en que cada plan municipal efectuaba un tratamiento aislado e inconexo de su territorio, con independencia y al margen de lo que pudieran hacer los municipios limítrofes, y de modo a veces contradictorio con el municipio vecino⁹.

Por ello, la ordenación de los espacios turísticos no puede dejar de ser supramunicipal en sus líneas fundamentales si se quiere introducir coherencia, homogeneización y coordinación en las

⁹ R. MARTIN MATEO y J.F. VERA REBOLLO en “Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”, en Revista de Derecho Urbanístico 114 (1989), señalan al respecto que “el planeamiento –hasta ahora referido exclusivamente a escala municipal- se muestra insuficiente para racionalizar un proceso tan complejo, en el que entran en contradicción distintos grupos de interés” (p.15). De la misma manera, J. SOCIAS CAMACHO entiende que no hay ningún inconveniente para considerar la regulación de las zonas turísticas litorales como aspecto supramunicipal, puesto que se trata de zonas donde se dan numerosos problemas que no deben ni pueden resolverse a escala puramente local (en *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Ed. BOE, Madrid 2001, p. 224).

porciones del territorio sin solución de continuidad que son en definitiva los términos municipales. Tiene que haber así algún tipo de planeamiento de nivel supramunicipal (sea comarcal, provincial, regional, etc.) que defina -de manera vinculante para los municipios- las líneas generales, los parámetros máximos y mínimos a que pueden llegar los planes municipales. El arquitecto y urbanista G. ROGER señala a este respecto que “el carácter supramunicipal que define el espacio turístico obliga a la formulación de un planeamiento territorial, con ámbito comarcal como mínimo, que analice la totalidad del espacio, sus problemas y oportunidades, y ofrezca respuestas globalizadas, armónicas y sostenibles a la demanda y oferta detectadas”¹⁰. En la misma línea, otro arquitecto que ha sido redactor de Planes Insulares (QUERO) sostiene acertadamente que se puede considerar que los productos turísticos se expresan en forma de piezas territoriales, y que la planificación y producción de un destino de calidad sólo puede hacerse con un entendimiento correcto del conjunto de las *piezas-producto* que lo conforman, ya que surge de su agregado. Ésta es la única manera de concebir destinos coherentes, integrados y diversificados, partiendo de la propia coherencia y diversidad de ámbitos territoriales amplios¹¹.

Son, pues, planes supramunicipales, que identifican y delimitan los espacios turísticos, determinan las categorías y usos principales, definen estándares y parámetros máximos y mínimos (por ejemplo, número máximo de plantas de los hoteles), y efectúan un tratamiento conjunto de toda la zona o espacio turístico. Estos planes supramunicipales ha de ser desarrollados después por los planes urbanísticos municipales, sin que éstos puedan contradecirlos. Hay así un planeamiento en dos niveles: primero el plan territorial supramunicipal; después, el plan urbanístico municipal que desarrolla aquél.

E) Un último punto: el plan ha de ser un instrumento vinculante (al menos en parte), tanto para el sector público como para el sector privado, lo que significa que un plan es una norma de obligado cumplimiento: no se trata entonces de planificación indicativa u orientativa (aunque puedan serlo determinados preceptos del plan) sino de planificación vinculante, obligatoria tanto para las Administraciones públicas como para los particulares sin excepciones: si existe el Plan, pero no se aplica o se aplica inadecuadamente, el resultado será de nuevo el desorden, el puro interés privado, la falta de armonía y de homogeneidad de la zona, etc. En los municipios turísticos españoles hemos tenido muchas experiencias de defectuosa aplicación de los planes territoriales y urbanísticos, generando entonces una situación de indisciplina urbanística que lleva frecuentemente a transformaciones irreversibles del espacio físico. Plan sí, pero plan que se aplique, ya que de lo contrario el Plan se convierte en un mero dibujo obsoleto.

II. CONTENIDO ESENCIAL DE LOS PLANES TERRITORIALES QUE ORDENAN LAS ZONAS TURÍSTICAS.

Planeamiento, sí, sobre los espacios turísticos, pero ¿qué *contenidos* ha de tener este planeamiento?. La discrecionalidad que tiene la Administración a la hora de planificar el territorio no es infinita: debe regirse por algunos criterios de principio. El primero y más importante es seguramente el de respetar la capacidad de carga o capacidad de acogida del territorio sobre el

¹⁰ G. ROGER FERNÁNDEZ, “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, en el libro colectivo *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pág. 69.

¹¹ D. QUERO, “Planeamiento urbano y productos turísticos”, en el libro colectivo *Turismo y Territorio*, Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona 1994, pág. 66-74. Este conocido arquitecto ha sido el coordinador y principal redactor del Plan Insular de Ordenación de la isla de Gran Canaria (2004).

cual se planifica. Como ha señalado la Organización Mundial del Turismo (OMT), la capacidad de acogida corresponde al nivel de afluencia turística y de equipamiento que puede asumir una región o zona determinada para la mayor satisfacción de sus visitantes y sin repercusión importante sobre sus recursos; y que su estimación comprende varios aspectos: la capacidad física (número de usuarios que pueden ser acogidos), la capacidad ecológica, la capacidad de asimilación de recursos y la capacidad de gestión¹². Pues bien, en el caso de los espacios litorales debemos afirmar que esa capacidad de carga es reducida si se quiere mantener las características típicas de los recursos naturales existentes (playas, flora, paisaje, etc).

Hay así una serie de puntos o temas básicos que suelen y que deben estar regulados en los planes territoriales o urbanísticos que ordenan los espacios o las zonas turísticas, ya que se trata de los aspectos esenciales para una correcta ordenación y planificación de dichas zonas. Mediante la regulación de esos aspectos, el plan de que se trate definirá el *modelo territorial* de la zona o espacio turístico, modelo que al fin y al cabo traduce una determinada *política turística*, ya que el territorio es siempre un componente esencial del producto turístico, como ya sabemos. Por tanto, en el trasfondo de esta regulación sobre el territorio se hallan siempre las líneas fundamentales de la política turística (o de la falta de ella) que se haya adoptado o se adopte en cada momento histórico.

Vamos a examinar a continuación los principales aspectos que deberían ser regulados, basándonos para ello en la experiencia de los planes territoriales de las principales zonas turísticas españolas y, en especial, de las zonas situadas en las Comunidades Autónomas insulares españolas (Islas Baleares y Canarias)¹³.

1. LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS TURÍSTICAS. LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO ESPACIAL DE LAS MISMAS

Uno de los problemas principales de la ordenación en las zonas turísticas ha sido el de delimitar o definir su ámbito territorial de una manera precisa, así como el de limitar el crecimiento de su extensión superficial. En efecto, los desarrollistas planes de urbanismo de los municipios costeros de los años 60 y 70 habían configurado en ellos unas grandes zonas susceptibles de desarrollo urbanístico en general, sin delimitar propiamente ámbitos o espacios turísticos diferenciados. En aquellas zonas se mezclaban además los usos residenciales (viviendas) con los usos de alojamiento turístico (o sea, uso destinado a hoteles y apartamentos turísticos) de manera indiscriminada y desorganizada. Con ello, no existía en esos planes propiamente una definición de zonas turísticas específicas, sino que se trataba de amplios sectores de suelo urbanizable en los que coexistían ambos tipos de usos de manera desordenada y, muchas veces, indistinta (en una misma parcela era posible uno u otro uso, a elección del propietario), con un resultado final de heterogeneidad y contrastes, falta de modelo de desarrollo territorial y agresiones medioambientales. Por otra parte,

¹² En *Gestión de zonas costeras (políticas integradas)*, OCDE – Mundi Prensa, 1995, p. 197.

¹³ Algunos datos sobre estas regiones son convenientes:

a) las Islas Baleares tienen 5.013 km² de superficie, divididos en cuatro islas habitadas, con una población residente de 1.100.000 habitantes en total, una densidad de 219'4 hab/km², y 12.500.000 visitantes/año aproximadamente;

b) Canarias tiene 7.447 km² de superficie, divididos en siete islas principales, con una población residente de 2.100.000 habitantes en total, una densidad de 282'5 hab/km², y 12.000.000 de visitantes/año aproximadamente.

las previsiones de crecimiento eran tan grandes que si se hubieran desarrollado íntegramente esos planes, ello hubiera dado lugar a una enorme capacidad de población, que habría alcanzado en la práctica densidades de zonas urbanas y periurbanas centro europeas.

Podemos afirmar que la experiencia de los municipios costeros españoles (en especial, de la vertiente mediterránea y de las islas Baleares y Canarias) ha consistido en que la gran presión edificatoria y urbanizadora que existía sobre los mismos ha llevado a ocupar enormes cantidades de suelo próximo a la costa. El resultado de ello ha sido la ocupación intensiva de la franja litoral con su consiguiente transformación irreversible, la creación de una línea continua urbanizada y edificada paralela a la costa (a veces, con efecto “pantalla” debido a la existencia de altos edificios en primera línea), la desaparición de los espacios rurales no transformados (que constituían a veces verdaderos “espacios naturales”, con valores ecológicos o paisajísticos destacados). Como ya señalaba en 1988 la Exposición de Motivos de la Ley estatal de Costas¹⁴, “las consecuencias del creciente proceso de privatización y depredación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos”.

En esta misma línea pero más recientemente, el Informe de Greenpeace España “*Destrucción a toda costa 2009*” afirma textualmente que “desde 2000 se han construido (en la costa) cuatro millones de casas. En la actualidad, en España hay suelo recalificado y comprometido para construir cerca de 20 millones de viviendas. Este suelo recalificado está esperando nuevos tiempos de bonanza económica para seguir depredando el territorio. La Federación de Promotores y Constructores estimaba en 2008 que España necesitaba algo más de 300.000 viviendas anuales, pero durante el periodo 2003-2007 se ha triplicado esta cifra”¹⁵. Como puede verse, los datos son estremecedores.

Por ello, en algunas regiones costeras españolas se inició, a partir de mediados de los años 90 una reacción contra aquellos planes municipales desarrollistas a que antes nos referíamos, reacción que ha cristalizado en la adopción de medidas de protección de la zona costera, ya que –como bien dice el art. 11 de la Ley de Turismo de Asturias– “la costa es un recurso turístico básico que debe estar sujeto a especial protección”. Esas medidas han llegado incluso en algunos casos a la desclasificación o eliminación de extensas áreas de suelo previsto en los planes municipales como suelo urbanizable, tanto de uso residencial permanente como de uso de alojamiento turístico. Dentro de esa política de reducción sustancial de suelos urbanizables hay que situar entonces la disminución de la extensión de los suelos destinados a alojamiento turístico.

Pero, además, la reacción contra el desarrollismo desaforado de los planes de los años 60 y 70 ha venido dada sobre todo por el establecimiento de reglas de contención o limitación del crecimiento en superficie de las zonas turísticas que han sido introducidas por planes territoriales (supramunicipales) de obligado cumplimiento por los municipios afectados y también por los propios planes municipales. En palabras de VERA, los planes más comprometidos están planteando un “freno a las tendencias de ocupación extensiva del suelo, especialmente con finalidad residencial, a causa de las deseconomías que generan, el incremento de las densidades urbanísticas y demográficas

¹⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio.

¹⁵ El informe puede encontrarse en “<http://www.greenpeace.org/espana/reports/informe-completo-destruccion>”

que provocan y las dificultades económicas asociadas a su mantenimiento que ocasionan”¹⁶ Sin pretensión de ser exhaustivo, a continuación destacaré algunas de las reglas principales en esa línea de delimitar, ordenar y contener el crecimiento desmesurado de las zonas turísticas, centrándome en especial en las Comunidades Autónomas que más han utilizado al respecto este tipo de planes territoriales, que son las Comunidades insulares: Islas Baleares¹⁷ y Canarias¹⁸.

1.1 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

A) La delimitación precisa de las zonas turísticas así como la limitación de su superficie urbanizable ha sido uno de los ejes básicos de la normativa turística y urbanística de dichas islas, intentando preservar un suelo escaso y de gran valor paisajístico, que estaba siendo sometido a una enorme presión edificatoria. Esa limitación empezó desde la normativa sectorial turística con los **Planes de Ordenación de la Oferta Turística** de Mallorca (1995) y de Ibiza-Formentera (1997); en adelante, POOTs¹⁹. En estos planes pueden distinguirse tres tipos de medidas respecto al tema que comentamos:

a) LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

La primera técnica que utilizan los POOTs es la de identificar y delimitar gráficamente de manera precisa (por medio de los planos correspondientes) las zonas turísticas litorales que hay en cada isla en concreto, restringiendo en principio el uso de alojamiento turístico al interior de las mismas. Así, se delimitan en concreto 37 zonas turísticas litorales en la isla de Mallorca, 11 en Ibiza y 3 en Formentera. Pues bien, la instalación o ubicación de los establecimientos de alojamiento turístico sólo puede situarse dentro de cada una de esas zonas, sin que los municipios afectados puedan autorizarlos fuera de ellas, salvo alguna excepción como los establecimientos situados en núcleos urbanos históricos o los de turismo rural.

b) LA “CONGELACIÓN” DEL SUELO URBANO Y URBANIZABLE EXISTENTE.

Los POOTs también establecen medidas de limitación al crecimiento espacial de las zonas turísticas en ellos determinadas. En concreto, en el art. 10 de sus Normas Generales se dice que las Determinaciones Particulares de cada zona limitan el crecimiento y las características de la superficie urbanizada en cada zona turística para evitar la creación de un continuo urbano a lo largo del litoral, optimizar la relación entre recursos y demanda, y corregir las divergencias entre las densidades previstas por el planeamiento y las realmente alcanzadas por el proceso de urbanización. Esas limitaciones “se concretan mediante el establecimiento del ámbito físico y superficie máxima de suelo que podrá ser clasificado por el planeamiento urbanístico (municipal) como suelo urbano y urbanizable” (art. 10.2). Y a tenor de ello, las Determinaciones Particulares de cada zona turística señalan en todos los casos que deberá mantenerse en cada zona el ámbito

¹⁶ J. F. VERA REBOLLO y otros, *Análisis territorial del turismo*, Ed. Ariel, Barcelona 1997, pág. 362.

¹⁷ Sobre la normativa turística de Baleares, puede verse en extenso mi trabajo “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares”, en el libro colectivo *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pág. 251 a 286.

¹⁸ Sobre la normativa turística de Canarias, puede verse en extenso J. SUAY RINCÓN, “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. Caso de Canarias”, en el libro colectivo *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pág. 287 a 249.

¹⁹ En 1995 el Gobierno balear dictó el Decreto 54/1995, de 6 de abril, que contiene el POOT de la isla de Mallorca; mientras que dos años después se dictó el de las islas de Ibiza y de Formentera (Decreto 42/1997, de 14 de marzo)

y superficie del suelo clasificado por el planeamiento vigente como urbano y urbanizable (art. 2.1). La idea era por tanto que el suelo urbano y urbanizable incluido en las zonas turísticas se mantuviera como estaba en el momento de la aprobación del POOT respectivo, sin posibilidad de crecimiento alguno, con sólo alguna excepción aislada que no es preciso comentar.

c) LA CREACIÓN DE ZONAS DE PROTECCIÓN.

La “congelación” del suelo urbano y urbanizable existente en cada zona turística de los POOTs venía acompañada por el establecimiento de dos tipos de zonas de protección de esos suelos: las zonas limítrofes de posterior costera y las áreas de protección posterior²⁰. La Memoria de las Normas Generales dice a este respecto que el Plan determina (ap. 3.7) que el entorno inmediato de cada una de las zonas turísticas estará constituido por dos tipos especiales de suelo no urbanizable, que son los dos tipos citados y a los que nos referimos a continuación:

c.1. Las *Zonas Limítrofes de Protección Costera* son franjas de suelo no urbanizable situadas entre los límites laterales de cada zona turística que, a modo de cuñas de separación entre las mismas, impidan la formación de una línea de edificaciones continua en el litoral (art. 14 de las Normas Generales). Con su creación, los POOTs pretenden reaccionar frente a la formación de un modelo territorial de tipo lineal-continuo a lo largo de la costa, tal como ha sucedido en una parte importante de la costa alicantina (y, a veces, en la propia costa balear), con precedentes en la legislación francesa sobre el litoral²¹.

Estas Zonas Limítrofes comprenden una franja de terreno a partir de la costa y paralela a la misma, de anchura mínima 1.000 metros y que se califica como suelo no urbanizable directamente por los propios POOTs. En cuanto a su delimitación, son las propias Determinaciones Particulares de cada zona las que delimitan gráficamente (en los planos correspondientes) el perímetro y amplitud de cada una de estas Zonas Limítrofes, por lo que los planes municipales ya quedaban vinculados por esa delimitación del POOT, dado el carácter supramunicipal de éste. En la práctica, la delimitación ha coincidido muchas veces con auténticos espacios naturales establecidos por la Ley balear de Espacios Naturales y Áreas de Especial Protección (Ley 1/1991, de 30 de enero) que, años antes, había delimitado ya como áreas de especial protección –con régimen de suelo no urbanizable protegido– numerosos espacios de las islas.

c.2. Las *Áreas de Protección Posterior* (art. 16 de las Normas Generales) son superficies de suelo no urbanizable delimitadas en la parte posterior (considerada desde la costa) de cada zona turística, a fin de evitar el crecimiento indefinido de las zonas “hacia dentro” de la isla. Estas Áreas comprenden una franja mínima de 500 metros a partir del suelo urbano o urbanizable de cada zona, aunque su delimitación exacta no la hace el propio POOT sino que se encomienda al planeamiento municipal respectivo cuando éste se adapte al POOT. En la práctica, estas Áreas coinciden también en ocasiones con espacios protegidos por la Ley de Espacios Naturales y Áreas de Especial Protección (Ley 1/1991).

En estas Áreas, dice el POOT, “no podrán autorizarse los usos que puedan afectar negativamente a la actividad turística de la zona”, a cuyo efecto exige informe previo de la Consejería de Turismo para la autorización de cualquier obra o instalación. Pero estamos ante una expresión engañosa,

²⁰ Recordemos en este punto que la legislación estatal de costas ya fijaba para toda España desde 1988 una “servidumbre de protección” de 100 metros desde la ribera del mar, en la que no es posible implantar nuevos usos residenciales o turísticos a partir de la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio).

²¹ J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación ...*, cit., p. 349.

porque, además de ello, es evidente que en estas Áreas rige el régimen general del suelo rústico o no urbanizable definido por la legislación urbanística, al estar clasificado el suelo expresamente como tal en el propio art. 16. En el caso de las Islas Baleares, esa normativa está constituida por la Ley del Suelo Rústico (Ley 6/1997, de 8 de julio) y, en su caso, por la Ley de Espacios Naturales y Áreas de Especial Protección (Ley 1/1991), si se trata de espacios definidos como tales e incluidos en esta ley, con lo que serán difícilmente admisibles usos destinados a actividades turísticas.

Vemos entonces como estas Áreas complementan las Zonas Limítrofes laterales del punto anterior, encerrando así cada zona turística en una superficie determinada que no puede crecer. De alguna manera, estos dos tipos de franjas territoriales se solapan con la prohibición de crecimiento del suelo urbano y urbanizable del art. 10 de las Normas Generales que hemos visto en el apartado b), pero en cualquier caso debemos considerarlas como mecanismos complementarios de la citada prohibición, que persiguen en definitiva la misma finalidad, a saber, impedir el crecimiento (sea hacia los lados o sea hacia el interior de las zonas turísticas litorales).

B) Las **Directrices de Ordenación Territorial**²² de 1999 pasan ya de la perspectiva sectorial turística a la perspectiva integral de ordenación del territorio. Estas Directrices produjeron desclasificaciones de suelos urbanizables (unas veces de modo directo y otras de modo derivado), pero sobre todo limitaciones de nuevos crecimientos residenciales y turísticos. Los aspectos más destacados de las Directrices de Ordenación Territorial en el tema que comentamos son los siguientes:

- *Limitación del crecimiento para cada isla por un plazo de 10 años:* el art. 33 ordena a los Planes Territoriales que limiten el crecimiento del suelo urbanizable destinado a uso residencial o turístico en cada municipio, en un 10% para las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera, y en un 12% para la de Menorca.
- *Desclasificación de suelos urbanizables:* la Disp. Adic. 12ª reclasifica como suelo rústico o no urbanizable los terrenos de uso residencial o turístico en varios supuestos, supuestos entre los que destacan:
 - los terrenos clasificados como suelo urbanizable que no tengan un proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que formen un núcleo aislado o que se encuentren en la franja de 500 m. desde la ribera del mar;
 - los terrenos clasificados como suelo urbanizable programado que, incumpliendo los plazos establecidos, no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial;
 - los terrenos clasificados como suelo apto para la urbanización con vigencia superior a 4 años, que no hayan iniciado la tramitación del plan parcial.
- *Protección de la costa:* por una parte se crea un Área de Protección Territorial en la franja de 500 m. medidos desde la ribera del mar, configurándola como suelo rústico (art. 19.1.e) y, en congruencia con ello, se desclasifica el suelo urbanizable que no tuviera un proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que se encuentre en dicha franja (D.A. 12ª).
- *Prohibición de nuevos núcleos de población:* el art. 32 señala que los nuevos suelos urbanizables deberán desarrollarse de forma integrada o contigua a los núcleos existentes. Con ello se quiere restringir la ocupación de nuevo territorio hasta entonces virgen –debido a la escasez y fragilidad del suelo insular-, así como preservar el medio rural y natural tanto por su valor medioambiental como por su valor como recurso turístico²³.

²² Aprobadas por la Ley del Parlamento balear 6/1999, de 3 de abril (Boletín Oficial de las Illes Balears de 17.04.1999)

²³ J. SOLÁ TEYSSIERE, *Ordenación territorial* cit., pág. 153.

En definitiva, pues, se trata de un conjunto de medidas de contención del crecimiento urbanístico, tanto para usos residenciales como para usos turísticos, que produjo una efectiva ralentización del crecimiento y una limitación de las zonas y de las edificaciones de uso turístico. Como es lógico, las limitaciones y desclasificaciones introducidas por las Directrices se imponen a los preceptos de las normas de igual o inferior rango (como puede ser, por ejemplo, los POOTs).

C) El último paso en esta línea de limitación de la superficie de las zonas turísticas lo dan los **Planes Territoriales Insulares** de cada una de las islas²⁴ (en adelante, PTI), los cuales efectúan una planificación global de todo el territorio de la respectiva isla, insistiendo en la perspectiva de ordenación integral que es propia de la “ordenación del territorio”. Por destacar sólo los PTIs más avanzados en el tema, cabe decir que *el PTI de Mallorca* no agota el 10% de crecimiento posible permitido por las Directrices de Ordenación Territorial sino que adopta la cifra de sólo un 7% (equivalente a 1.325’9 Ha.) como parámetro de crecimiento máximo, con la finalidad de “no agotar el máximo previsto en las Directrices, como medida de contención de ocupación del territorio por el desarrollo urbano, pero garantizando una oferta de suelo razonable”. Esa superficie máxima de suelo para crecer se reparte o distribuye posteriormente entre los distintos municipios, atendiendo para ello a diversos factores. La aplicación conjunta de todos esos criterios da como resultado final las “Disposiciones sobre crecimiento” de las Normas de Ordenación del PTI (normas 6 a 8), que atribuyen a cada municipio de la isla la cifra exacta de hectáreas de nuevo suelo urbano o urbanizable de uso residencial o de uso turístico en la que puede crecer. Vemos así cómo un plan territorial supramunicipal fija de manera vinculante para cada municipio cuánto puede crecer cada uno de ellos.

Por su parte, *el PTI de Menorca* sólo establece un total de 439 hectáreas de nuevo suelo urbanizable para toda la isla, a distribuir entre los ocho municipios de la isla, aunque debo observar este Plan incide más en las limitaciones de densidad poblacional que en las limitaciones espaciales. Por lo demás, el Plan –al igual que hacían los POOTs citados- también delimita las zonas turísticas costeras en Menorca, resultando un total de 57 zonas, y restringe el crecimiento turístico a las mismas.

1.2 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

A) En el archipiélago canario, la norma que preside la ordenación de las zonas turísticas de las islas son las **Directrices de Ordenación del Turismo**, aprobadas por ley autonómica en 2003 junto con las Directrices de Ordenación General²⁵. Con respecto al tema de la extensión superficial de las zonas turísticas, aquellas Directrices no contienen reglas directamente aplicables por sí mismas, sino que se remiten a los planes insulares para que sean éstos los que definan dicha extensión, aunque en base a unos criterios que sí que señalan las Directrices, entre los que cabe destacar los siguientes:

²⁴ Hasta el día de hoy se han aprobado tres PTIs: el de la isla de Menorca en abril de 2003 (http://www.cime.es/ca/ptinicial/index_pti_inicial.html), Plan que ha recibido el Premio italiano Gubbio a la sostenibilidad; el de la isla de Mallorca, en diciembre de 2004 (<http://www.conselldemallorca.net/platerritorial/>); y el de las islas de Ibiza-Formentera en marzo de 2005 (<http://www.conselldeivissa.es/>).

²⁵ Estas Directrices están contenidas en la Ley canaria 19/2003, de 14 de abril, que aprueba en un mismo texto las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo (Boletín Oficial de Canarias de 15.04.2003)

-- Es criterio básico de las propias Directrices “la fijación de los límites razonables de crecimiento turístico y los aplicables a la clasificación y calificación del suelo turístico sobre la base de unos parámetros de calidad basados en los niveles de infraestructura y la conservación del patrimonio natural, cultural y del paisaje insular, teniendo presente la escasez de los recursos naturales, la fragilidad de los ecosistemas insulares, la evolución económica de cada isla y las expectativas sociales y laborales de la población” (Directriz 3.a)

-- “La extensión territorial del uso turístico deberá atemperarse, actuando exclusivamente sobre las áreas ya clasificadas con destino turístico, sin admitir la nueva clasificación de suelo urbanizable con dicho destino y reorientando las iniciativas hacia la rehabilitación del espacio turístico consolidado y la renovación de la planta alojativa existente” (Directriz 7.2.a)

-- El posible crecimiento de las zonas habrá de ser de forma integrada o contigua a los núcleos y urbanizaciones turísticas ya existentes, considerando excepcionales las actuaciones aisladas (Directriz 9.2).

-- El planeamiento insular es el que debe definir “las zonas turísticas de la isla, incluyendo dentro de ellas los ámbitos territoriales en que se desarrollen o puedan desarrollarse actividades turísticas alojativas o complementarias” (Directriz 8.a). Por tanto, aparece aquí también la idea de que el uso turístico está limitado fundamentalmente a las zonas turísticas que delimitan los planes insulares, quedando excluido este uso fuera de ellas.

B) Cumplimentando el mandato de las Directrices de Ordenación del Turismo, los **planes insulares de ordenación** de cada isla establecen distintas medidas para limitar la extensión y el crecimiento de las zonas turísticas, y ello de modo vinculante para los municipios de cada isla al tratarse de un plan territorial o supramunicipal. Citaré seguidamente a título de ejemplo dos planes en concreto, que son los de las islas de Tenerife y de Fuerteventura:

a) El *Plan Insular de Ordenación de Tenerife*²⁶ delimita seis “Ámbitos de Referencia Turística” en dicha isla (Ámbitos Suroeste, Sur, Sureste, Noreste, Noroeste y Costero Norte: art. 3.7) y restringe los posibles crecimientos turísticos a esos Ámbitos. La implantación de establecimientos de alojamiento fuera de ellos sólo es posible en supuestos excepcionales que no hace falta comentar. Este Plan ha sido desarrollado por el *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife*²⁷ de 2005 (PTOTT), el cual delimita en sus planos siete Zonas Turísticas, regulando con detalle en cada una de ellas. En dichas zonas se intenta identificar cada una de ellas con distintos modelos turísticos, a fin de diversificar la oferta turística global. En cualquier caso, no debe olvidarse que el Plan debe ser desarrollado a su vez por los planes urbanísticos de los municipios afectados, aunque sin olvidar que es vinculante para ellos. Por lo demás, el Plan establece un crecimiento cero de la oferta de alojamiento turístico durante los tres años de su vigencia.

b) El *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*²⁸ delimita igualmente las zonas turísticas de dicha isla, y establece límites máximos de superficie, fijados para cada municipio y zona hasta el año 2013. Al igual que los POOTs de las Islas Baleares, este Plan ordena a los planeamientos

²⁶ Aprobado por Decreto del Gobierno canario núm. 150/2002, de 16 de octubre (Boletín Oficial de Canarias de 19.10.2002). Puede encontrarse en <http://www.tenerife.es/PIOT/>.

²⁷ El Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife (Boletín Oficial de Canarias de 26.08.2005) puede ser consultado en la siguiente dirección: <http://www.tenerife.es/planes/PTEOTurismo/PTEOTurismoindex.htm>.

²⁸ Aprobado por Decreto del Gobierno canario núm. 100/2001, de 2 de abril (Boletín Oficial de Canarias de 18.04.2001), aunque ha sido revisado por Decreto 69/2010, de 17 de junio.

municipales establecer unas zonas limítrofes de protección costera no susceptibles de ser urbanizadas, situadas entre los límites laterales de cada sector, con una anchura mínima de 1000 metros paralelos a la línea de costa, así como un área de protección posterior de 500 metros como mínimo, consistente en un área de suelo rústico de protección de la zona turística.

1.3 OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En otras Comunidades Autónomas españolas también se han adoptado medidas para limitar en general el crecimiento del suelo urbanizable litoral y, por lo tanto, con uso residencial y con uso de alojamiento turístico. Pero la gran diferencia con Islas Baleares y con Canarias es que las demás Comunidades Autónomas no han delimitado propiamente zonas turísticas en su litoral, otorgándoles un tratamiento y una ordenación detallada, tal como han hecho aquellas Comunidades Insulares. Se trata entonces de medidas genéricas de contención del crecimiento del suelo urbanizable en el litoral y de preservación del suelo no urbanizable costero que todavía queda sin transformar, en especial a fin de proteger espacios naturales o de especial valor medioambiental y de evitar una línea continua de urbanización en la costa, pero sin que ello haya supuesto crear zonas turísticas delimitadas y específicamente ordenadas.

Sin afán de ser exhaustivos, cabe decir que entre estas Comunidades destaca **Asturias**, que ha creado²⁹ una *zona de protección específica* de 100 metros de anchura hacia el interior, contigua y a continuación de la servidumbre de protección delimitada por la Ley de Costas (otros 100 metros desde la ribera del mar), así como la categoría de *suelo no urbanizable de costas*, que comprenden una franja de 500 metros medidos hacia el interior desde la ribera del mar³⁰. Entre los usos prohibidos en este suelo se encuentra el uso residencial y el uso de alojamiento turístico.

De la misma manera, **Cataluña** ha dictado en 2005 el *Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña*³¹. Este es un Plan supramunicipal, vinculante para los planes municipales –que deben adaptarse al mismo–, en el que se definen y regulan diferentes tipos de suelo no urbanizable costero en dicha Comunidad Autónoma, confiriéndoles mayor o menor grado de protección³² (unas 24.500 hectáreas de suelo no urbanizable o urbanizable no delimitado). El Plan llega incluso a desclasificar 650 hectáreas de los municipios costeros, que estaban previamente clasificadas como suelo urbanizable en los planes municipales pero que no tenían todavía el plan parcial aprobado³³.

²⁹ En las *Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera*, aprobadas por el Decreto del Gobierno asturiano 107/1993, de 16 de diciembre.

³⁰ Puede verse una descripción de ambas figuras en J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, “La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias”, en la obra colectiva *V Congreso de Turismo, Universidad y Empresa* (Director D. BLANQUER), Valencia 2003. También puede verse J. SOLÁ TEYSSIERE, *Ordenación territorial* cit., p. 160-166.

³¹ Aprobado definitivamente el 25 de mayo de 2005. Su contenido puede consultarse en la dirección: <<http://www.observatoriodelitoral.es/contenido.php?idpag=80241&idcon=pag20080820102300>>

³² Un estudio detallado de estos Planes se halla en J. M. AGUIRRE i FONT, *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Ed. Atelier, Barcelona 2007.

³³ En el sistema español, el Plan Parcial es el plan más concreto o de detalle que se exige por el ordenamiento jurídico para poder proceder a las tareas de urbanización y edificación, es decir, a la ejecución del Plan. Si no existe este tipo de Plan, no se puede actuar por lo general sobre el suelo urbanizable para proceder a

Este suelo ha quedado desclasificado y protegido a partir del Plan Director.

2. LA REGULACIÓN DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

Otra de las grandes líneas de la política turística seguida en las regiones más turísticas españolas es la de las actuaciones reguladoras y, en su caso, limitativas del crecimiento de la población (tanto residente como turística, ya que no se puede diferenciar una de otra a estos efectos); limitaciones no sólo en cuanto a la extensión y crecimiento de la superficie o extensión de los suelos urbanizables –esto es algo que acabamos de ver-, como en cuanto a implantar mecanismos para regular el ritmo de crecimiento de la población total (residentes y turistas) que hay en esas zonas. Como bien dice la Memoria del Plan Insular de Ordenación de la isla de Gran Canaria³⁴, “el desarrollo de la actividad turística, como el resto de las acciones actuales y futuras consumidoras de recursos, han de encuadrarse, necesariamente, en un marco de sostenibilidad no sólo referido a la conservación de los recursos naturales, sino también en lo que atañe a los factores socioeconómicos y de otros órdenes. Por ello, asumir un ritmo de crecimiento únicamente basado en el binomio oferta-demanda de plazas alojativas sin tener en cuenta otros aspectos de la realidad insular, tal como se ha venido produciendo hasta ahora, es a todas luces inviable dentro de ese marco”.

El problema al que responde esta línea de actuación viene dado por una constatación fáctica, a saber, la diferencia existente entre las densidades (y, consiguientemente, cifras de población) teóricamente previstas en los planes urbanísticos y las realmente alcanzadas de hecho tras el proceso urbanizador y edificatorio. Los estudios previos a la redacción de los POOTs pusieron pronto de manifiesto que las densidades reales alcanzadas eran muy superiores a las previstas por los planes, por lo que se imponía tomar medidas para intentar rebajar dichas densidades³⁵. De ahí surge esta línea de actuación que vamos a ver a continuación. A continuación analizaremos las normativas autonómicas más destacadas a este respecto.

2.1 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES

De nuevo, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (“Illes Balears”) ha sido pionera en la introducción de este tipo de medidas.

A) Limitaciones en los Decretos de 1984 y de 1987. La *ratio turística*.

En los Decretos 30/1984, de 10 de mayo y 103/1987, de 22 de octubre (convertido luego en la Ley 7/1988) ya aparecen las primeras medidas de contención de la población turística, al implantarse en ellos el estándar de densidad llamado *ratio turística*. Esta *ratio* fue de 30 metros cuadrados por plaza en el Decreto 30/1984, siendo elevada a 60 m²/plaza en el Decreto 103/1987, referida en todo caso a nuevos alojamientos turísticos o a ampliación de los mismos. Como luego veremos, los POOTs de 1995-97 han mantenido con carácter general esta cifra, aunque en algunas zonas

su transformación física por la urbanización y edificación.

³⁴ Aprobado por el Cabildo de Gran Canaria el 29.04.2004. Puede ser consultado en: <ftp://descargas.gran-canaria.com/planeamiento/plan_insular_de_ordenacion_gran_canaria/>

³⁵ Pueden verse ejemplos en J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación*, cit., p. 234 y ss.

la han elevado a 70 ó 75 m²/plaza. Por último, la Ley General Turística de 1999 vuelve a señalar que la cifra mínima de la *ratio turística* es de 60 m² de solar o parcela urbanizada por plaza (art. 5). Esta es, sin duda, una de las más importantes y originales aportaciones de la normativa balear al conjunto de la legislación turística española, que ha sido seguida años después por otras Comunidades Autónomas, como la canaria³⁶.

La *ratio turística* es así una cifra que exige una determinada superficie de suelo neto edificable (es decir, de solar o parcela urbanizada) por cada nueva plaza de alojamiento turístico (o sea, por cada cama), de tal manera –por ejemplo- que si un empresario quiere construir un hotel de 300 plazas y la *ratio* es de 60 m²/plaza, necesitará un solar de 18.000 m² para poder albergar ese hotel. En caso de no disponer de un solar de tanta superficie, no le quedará otro remedio que reducir el número de plazas a solicitar. Por otra parte, debemos tener en cuenta también que esta cifra opera de modo acumulativo con la regulación que haga el planeamiento urbanístico municipal de la parcela en cuestión, de tal manera que si éste sólo permite –por ejemplo- tres plantas y un determinado coeficiente de edificabilidad, éstos parámetros también serán aplicables a la edificación, además de la *ratio* que corresponda a esa zona.

Así concebida, la *ratio turística* opera desde su creación con una doble finalidad u objetivo:

a) Por una parte, se trata de un requisito de calidad de los establecimientos hoteleros, ya que introduce un nuevo condicionamiento que tiende por lo general a reducir el número de plazas hoteleras autorizables en una parcela determinada, mejorando así la confortabilidad de los clientes: cabe pensar que a menor número de clientes en una misma superficie de terreno, mayor amplitud y mayor comodidad. Como veremos después, además, la parte no edificada del solar debía destinarse a zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas privadas, de uso común de los clientes³⁷.

Hasta la aparición de la *ratio*, en una parcela determinada en la que se quisiera construir un hotel se podían autorizar todas las plazas (o todas las habitaciones) que cupieran en el edificio en cuestión –edificio cuyas características físicas eran determinadas por la normativa urbanística y no por la turística-, plazas aquéllas cuyo número exacto se determinaba exclusivamente por aplicación de la legislación estatal sobre dimensiones de las habitaciones³⁸, es decir, por aplicación de una normativa que sólo atendía al *interior* de los hoteles. A partir de la *ratio*, en cambio, se va a tener en cuenta no sólo el parámetro citado (las dimensiones de las habitaciones, etc.), sino también este parámetro *exterior* que es la *ratio turística*, determinado en definitiva por la superficie del solar.

b) Pero, por otra parte, la *ratio turística* es también un factor limitativo de la densidad poblacional en una determinada zona³⁹ (hasta el punto de que la legislación canaria la llama precisamente

³⁶ La Ley General del Turismo de Canarias (Ley 7/1995, de 6 de abril) establece un estándar de 50 a 60 m² por plaza, aunque remite su fijación exacta a los planes territoriales y municipales, a diferencia de la normativa balear, que fija este parámetro por sí misma en cuanto norma directamente aplicable.

³⁷ En realidad, este objetivo de mejorar la calidad parece ser el objetivo inicial que se pensó al establecer la *ratio* de 30m²/plaza en 1984 en el Decreto 30/1984.

³⁸ En concreto, el R.D. 1634/1983, de 15 de junio, era el que fijaba por entonces cuáles habían de ser las dimensiones mínimas de las habitaciones de los hoteles, en función de la categoría del mismo. Por ejemplo, una habitación doble en un hotel de tres estrellas debía tener al menos 15 m², y 16 m² en un hotel de cuatro estrellas.

³⁹ Sobre este tema, puede verse *in extenso* J. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación* ..., cit., pp. 231 y ss.

“densidad máxima admisible”), porque lo que hace en definitiva la *ratio* es aplicar una limitación de densidad poblacional por parcela⁴⁰.

En efecto, cuando la normativa balear exige 60 m² de solar (suelo neto edificable) por cada plaza de alojamiento, eso significa implícitamente que está exigiendo 100 m² de suelo urbanizado bruto por esa misma plaza, es decir, de suelo urbanizado en el que se incluye no sólo el solar de que se trate sino también la parte de espacios y de equipamientos públicos que le corresponden a esa parcela privada. Dicho de otra forma: para cada plaza hotelera será necesario 60 m² de suelo neto edificable o, lo que es lo mismo, 100 m² de suelo urbanizado bruto. Pues bien, y haciendo una simple regla de tres, si a 100 m² de suelo bruto le corresponde una plaza, a 10.000 m² (=1 hectárea) le corresponden 100 plazas, de modo que la *ratio turística* de 60 m²/plaza supone en el fondo una densidad de 100 plazas o habitantes por hectárea (100 hab./Ha.), que es la cifra ideal que han manejado los POOTs como densidad óptima⁴¹. Vemos así cómo la cifra que se establezca como *ratio turística* acaba siendo también un factor que condiciona la densidad de población final que pueda concurrir en la zona turística.

Por último, hay que observar que, desde el punto de vista jurídico, la *ratio turística* es un parámetro de naturaleza urbanística establecido por una norma supramunicipal –y por ello vinculante para los planes municipales–, de carácter mínimo en cuanto que puede ser incrementado por éstos, pero también de aplicación directa mientras no sea incrementado, al tratarse de una regla autoaplicativa que no precisa de desarrollo. No es por ello propiamente un estándar urbanístico, dirigido al planificador municipal y no vinculante mientras éste no lo recoja, sino una regla de aplicación directa por sí misma que, lógicamente, vincula también a los planes municipales.

B) Limitaciones en el Decreto 2/1996, sobre regulación de capacidades de población. Los “índices de intensidad de uso”.

Esta es una interesante norma en el campo del derecho urbanístico, que pretende establecer instrumentos efectivos para que los topes e índices de población fijados en los Planes urbanísticos no se vean desbordados por la realidad y se cumplan efectivamente, fenómeno al que ya hemos hecho referencia. A estos efectos, los Decretos obligan a incorporar a los Planes (sea a través de revisiones de los mismos o por medio de normas complementarias de planeamiento) unos “índices de intensidad de uso”, tanto residencial como turístico, que han de servir de base para calcular las

⁴⁰ Como ha escrito J. CLADERA (Consejero de Turismo de la C.A.I.B. desde 1983 a 1993), *padre* de los famosos Decretos de 1984 y 1987 y político clarividente en la materia, uno de los errores históricos del planeamiento general de los municipios turísticos ha sido marcar las densidades por hectáreas, porque, al cabo de los años, la densidad teórica del plan se ha duplicado en la práctica. Por ello, este autor considera que en las zonas turísticas “cada solar debería tener un techo edificable en consonancia con el número de habitantes y habría que aplicar unos parámetros de edificabilidad por persona”: J. CLADERA CLADERA, “La reconversión de las zonas turísticas saturadas. El caso de Baleares”, en el libro colectivo *La formació, rehabilitació i les noves modalitats turístiques*, dirigido por C. PICORNELL y J. M^a SEGUÍ, Ed. UIB-Codefoc, 1995, p. 66.

⁴¹ Las propias Directrices de Ordenación Territorial de 1999, en su art. 33.1, siguen utilizando esta cifra de 100 hab./Ha. como la cifra de densidad media para obtener la población máxima de crecimiento al regular el incremento posible del suelo urbanizable destinado a uso residencial, turístico o mixto, señalando al respecto que “para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea”.

capacidades de población resultantes del planeamiento. Este índice de intensidad de uso fija una superficie mínima de parcela neta necesaria para cada unidad de vivienda o plaza de alojamiento turístico, superficie que puede variar según las zonas⁴². De ese modo, la capacidad máxima de población posible en la zona se obtiene multiplicando el correspondiente índice de intensidad por la superficie total de terrenos de la misma. Una vez fijado, lo importante es que este índice opera a nivel de parcela para cada licencia de edificación que se otorgue, aplicándolo a la superficie de la parcela de que se trate, lo que determina finalmente el número máximo de viviendas o plazas hoteleras que pueden construirse en la misma.

En el caso del índice de intensidad de uso turístico, debemos reparar en que este parámetro viene a coincidir en cuanto a objetivo y finalidad con el de la *ratio turística*, aunque sólo sea en las zonas turísticas delimitadas en los POOTs (no así en el resto del territorio insular que no esté comprendido en esas zonas, en el que operará el índice de intensidad de uso pero no la *ratio*). Para resolver entonces la posible contradicción entre ambos, cuando existan los dos, el art. 2.2 del Decreto citado viene a señalar de modo indirecto que se aplicará en cada caso la magnitud que resulte más restrictiva de las dos. Por tanto, prevalece la cifra que tenga un mayor denominador (más metros cuadrados por plaza de alojamiento). Por otra parte, hay que reparar en que ambos parámetros se fijan en momentos y por Administraciones diferentes: la *ratio turística* se aplica por la Administración turística al otorgar la llamada “autorización previa” a la licencia municipal, mientras que el índice de intensidad de uso turístico se establece en el planeamiento municipal y se reproduce y aplica en la licencia municipal de obras por el Ayuntamiento. Pero, en definitiva, finalmente se aplicará la cifra más restrictiva de las dos, es decir, la que exija mayor superficie por cada plaza turística.

C) Limitaciones en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística.

Los POOTs –de los que ya hemos hablado antes- actúan sobre el tema de las densidades poblacionales desde dos técnicas fundamentalmente: el establecimiento de una densidad global máxima posible en los distintos tipos de suelo; y el mantenimiento de la técnica de la *ratio turística*. Veamos cada una de ellas.

A) Al margen de la técnica de la *ratio turística*, los POOTs establecen adicionalmente una regulación directa de la cifra de densidad global máxima posible en los distintos tipos de suelo (art. 7), como segundo elemento limitador de las densidades de población:

- En suelo urbano y urbanizable con plan parcial aprobado definitivamente, debe mantenerse, como máximo, la densidad de población prevista en el planeamiento general en el momento de la aprobación del POOT; a tal fin, las adaptaciones de dichos planes a éste se deberán ajustar a lo establecido en el Decreto de capacidades de población.

- En suelo urbanizable sin plan parcial aprobado definitivamente, las adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento general municipales han de fijar como densidad global máxima la cifra de 60 hab./ha. o, si es inferior, la densidad fijada por el propio planeamiento general. Por supuesto, y al margen de esa cifra, el planeamiento deberá también establecer los correspondientes índices de intensidad de uso turístico, de que hemos hablado antes.

De esta manera, y aunque sólo era para suelos urbanizables sin planeamiento parcial aprobado,

⁴² Un ejemplo del mismo podría ser $IIUT = 1 \text{ plaza turística} / 50 \text{ m}^2$ de superficie neta, lo que significa que por cada plaza de alojamiento que se autorice, son necesarios 50 m² de suelo en la parcela correspondiente.

lo que supone sin transformar físicamente, los POOTs rebajaban la densidad máxima a 60 hab./ha., por debajo de la cifra que hasta entonces se había manejado como óptima, que era la de 100 hab./ha., tal como hemos visto.

B) Los POOTs de 1995/97 han mantenido la técnica y el parámetro de *ratio turística* entre un mínimo de 60 m²/plaza para la mayoría de las zonas turísticas en ellos delimitadas y un máximo de 70 ó 75 m²/plaza para algunas de ellas, consideradas más saturadas.

Durante el proceso de elaboración de estos Planes, el equipo redactor manejó cifras muy superiores en algunas de las zonas (hasta 500 m²/plaza), con el fin de tratar de compensar los grandes desequilibrios alcanzados en ellas entre las densidades teóricamente previstas en el planeamiento urbanístico y las realmente alcanzadas en la práctica: si se aumentaba notablemente la *ratio* en el suelo urbanizable sin ocupar (suelo remanente), se podría equilibrar la cifra media del conjunto de la zona, ya que las densidades en este suelo serían muy inferiores a las del suelo consumido. Pero esta opción fue desechada finalmente por varios tipos de razones: por temor a las posibles consecuencias indemnizatorias que ello pudiera suponer; porque de ese modo no se mejoraba realmente el suelo ya consumido y las altas densidades existentes en el mismo; porque obligaba a destinar mucho suelo a los procesos de desarrollo urbanístico para poder obtener las parcelas resultantes de la aplicación de *ratios* altos; y porque ello podría suponer un encarecimiento del suelo turístico.

De ahí que la decisión final fue la de mantener la *ratio turística* entre un mínimo de 60 y un máximo de 75 metros cuadrados por plaza de alojamiento, según las zonas.

D) El estándar de densidad en las Directrices de Ordenación Territorial y en los Planes Territoriales Insulares

a) Las **Directrices de Ordenación Territorial** de 1999 se refieren al tema de la densidad de población en el art. 33.1, al regular los porcentajes máximos de crecimiento de suelo clasificado en cada isla. A continuación añaden que “para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea”. La cifra general de referencia para las Directrices es, pues, 100 habitantes/ha para los nuevos suelos clasificados. Ahora bien, no parece que esa cifra general haya modificado las más específicas fijadas en los POOTs, referidas a metros por plaza de alojamiento (de 60 a 75 m²/plaza), que siguen vigentes en mi opinión. En cualquier caso, el valor de la cifra de las Directrices es innegable, ya que extiende el índice de densidad (100 hab./ha.) no sólo a las zonas turísticas del POOT sino a todo el territorio insular y, por tanto, también a zonas residenciales fuera del POOT. Pensemos que hasta ese momento el único índice de densidad general aplicable era el viejo art. 75 de la LS/76, a saber, 75 viviendas por hectárea, con lo que se superaba ampliamente la cifra de las Directrices.

b) En cuanto a los **Planes Territoriales Insulares**, la única limitación de densidad en el de **Malorca** es la de la Norma 7.5: mantiene la cifra de 100 plazas/ha. para uso residencial o turístico en zonas no POOT –que ya estaba en las Directrices–, pero vuelve a las 60 hab./ha. en zonas POOT para nuevos crecimientos de suelo urbano u suelo urbanizable de uso residencial o turístico.

En el PTI de **Menorca**, se dan mayores determinaciones sobre densidad. En el Cap. III del Tít. V (“Directrices de ordenación de suelo urbano y urbanizable”), se parte de la idea básica de que el planeamiento municipal ha de observar como regla principal la de adecuar la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente, entendiendo por capacidad de

carga la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.

A continuación, el Plan fija estándares de densidad bruta mínima y máxima (en viviendas por hectárea) y de altura máxima de las edificaciones en el nuevo suelo urbanizable (art. 34.5):

“La ordenación urbanística relativa a nuevos sectores, unidades o polígonos, de suelo urbanizable ha de respetar necesariamente los estándares siguientes:

A) De densidad bruta:

a) Maó y Ciutadella: densidad mínima 20 viviendas/ha y densidad máxima 40 viv/ha.

b) Resto de municipios: densidad mínima 20 viv/ha y densidad máxima 30 viv/ha.

B) Altura máxima de la edificación residencial y terciaria en nuevos sectores:

a) Maó y Ciutadella: planta baja + 3 (plantas)

b) Resto de municipios: planta baja + 2 (plantas)”

Estos estándares se aplican también al suelo urbano sometido a reforma, renovación o rehabilitación sistemáticas o integradas. De esta manera, el PTI de Menorca opta por establecer unas bajas densidades para el nuevo suelo urbanizable (o urbano asimilado), aunque utilizando como parámetro el de un determinado número de viviendas por hectárea, entendiendo que cada vivienda nueva equivale a tres plazas de alojamiento (residencial o turístico).

Por otra parte, en el Título VI el Plan regula el crecimiento residencial y turístico así como la programación del proceso de edificación y uso del suelo. En cuanto al primero (Cap. I), el art. 38 establece el “techo de crecimiento insular máximo” de la siguiente manera:

-- en los 10 años siguientes a la aprobación del Plan, sólo se podrá clasificar suelo urbanizable (aplicando las densidades previstas en el art. 34 antes citado) para un total –como máximo– de 10.749 plazas de alojamiento, tanto residenciales como turísticas. En todo caso, la superficie de suelo que se clasifique como urbanizable ha de respetar la correspondiente al crecimiento máximo permitido en las Directrices para Menorca, es decir, 439 ha.

-- el suelo así clasificado como urbanizable se ha de localizar exclusivamente en los núcleos tradicionales de acuerdo con ciertos criterios que establece el Plan, entre los que cabe destacar el de máxima contigüidad a los núcleos urbanos existentes.

A continuación, el art. 39 fija los límites del crecimiento residencial y turístico en el planeamiento municipal. Para ello el Plan fija con detalle las “plazas” (residenciales y turísticas) que puede crecer cada uno de los ocho municipios de la isla, distinguiendo al respecto entre plazas en régimen de protección y en régimen libre, con un total de 10.749 plazas.

En cuanto a la programación temporal del proceso de edificación y de utilización del suelo para uso residencial y turístico, el art. 40 fija el número máximo de plazas de alojamiento que se pueden autorizar anualmente a partir de la entrada en vigor del Plan⁴³.

⁴³ “a) En las zonas turísticas:

a.1) Durante los dos años naturales siguientes al de entrada en vigor del Plan: 1.052 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico, excluido el hotelero, según la distribución per municipios que se contiene en el artículo siguiente.

a.2) Durante los siguientes años naturales de vigencia del Plan: 858 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico, excluido el hotelero, según la distribución per municipios que se contiene en el artículo siguiente.

b) En el conjunto de toda la isla: 600 plazas de alojamiento para uso hotelero.”

E) La “reconversión forzosa” de los establecimientos de alojamiento.

A principios de 1998, se inicia una vuelta de tuerca más en la restrictiva legislación de Baleares, ante el incesante e imparable crecimiento de plazas de alojamiento que se estaba dando en esos años⁴⁴. Ello se hace primero con el Decreto 9/1998, de 23 de enero, el cual se transforma finalmente en la Ley 4/1998, de 19 de mayo. Estas normas establecen una especie de “reconversión obligatoria” de las plazas de alojamiento, ya que exigen –como regla general- la necesidad de amortizar o eliminar plazas hoteleras obsoletas para que se autoricen nuevas plazas: (art. 3 del Decreto: “La creación de nuevas plazas turísticas quedará supeditado a la eliminación de plazas obsoletas”). Con ello se establece la obligación de dar de baja un cierto número de plazas ya existentes pero obsoletas, para poder obtener la preceptiva autorización administrativa que permita la apertura y funcionamiento de nuevas plazas de alojamiento. Únicamente se excepciona de esta obligación a los establecimientos de turismo rural y a los que autorice el Gobierno balear por razones “de excepcional interés turístico” (los de oferta novedosa, de extraordinaria calidad o que contribuyan de manera especial a la desestacionalización). También se establecen matices en cuanto a la aplicación a la isla de Menorca.

Con esta enérgica medida, se dio un paso más en la tarea de elevar el listón de los parámetros aplicables a los establecimientos de alojamiento. Una de las medidas restrictivas que se había utilizado en la legislación balear era precisamente la posibilidad de dar de baja plazas de alojamiento existentes para reconvertirlas en plazas nuevas. En, concreto, tanto la Ley 7/1988 como los POOTs de 1995 y 1997 ya contemplaban distintas modalidades de este supuesto, aunque con carácter voluntario en todo caso. Pues bien, el Decreto 9/1998 y la Ley 4/1998 dan una vuelta de tuerca más en la misma dirección que se acaba de exponer. Una vuelta que consiste en exigir obligatoriamente (ya no con carácter voluntario) el “intercambio forzoso” de plazas viejas por plazas nuevas, ya que para que se autoricen éstas hay que dar de baja plazas obsoletas. En la actualidad, este sistema se reproduce en la Ley General Turística vigente en las islas (Ley 2/1999, de 24 de marzo)⁴⁵.

2.2 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

A) Medidas de contención de la oferta de alojamiento

⁴⁴ La cifra que se dio por las autoridades correspondientes fue que en aquel momento (principios de 1998) ya existían 398.000 plazas de alojamiento turístico (camas) entre todas las islas, lo cual se consideraba excesivo, por lo cual había que restringir drásticamente el ritmo de crecimiento.

⁴⁵ A efectos cuantitativos, para calcular el número de plazas que se pueden autorizar se aplica la fórmula siguiente: $N = \text{Sumatorio} (K_i X)$
operación en la que:

N es el número de plazas a autorizar.

X es el número de plazas que se dan de baja definitiva.

Ki es:

- igual a 2 para las 100 primeras plazas dadas de baja;
- 1,75 para las comprendidas entre la 101 y la 200;
- 1,5 para las comprendidas entre la 201 y la 300;
- 1 para las que excedan de 301.

De este modo, por ejemplo, si X=200, N=375 (en otras palabras, si el número de plazas que se dan de baja definitiva es de 200, el número de plazas a autorizar sería de 375).

Al igual que en las Islas Baleares, en la Comunidad Autónoma canaria también se ha dictado en la última década una serie de medidas de contención de la oferta de alojamiento turístico, ante el gran número de plazas (camas) existentes en dicha Comunidad y, sobre todo, ante las desmesuradas previsiones de crecimiento que eran posibles según el planeamiento por entonces existente. Sin necesidad de efectuar un relato detallado de esta serie de medidas sucesivas, cabe decir que, según expone el Decreto 126/2001, de 28 de mayo –que es la primera gran norma que suspende o paraliza los procedimientos de autorización de nuevas plazas de alojamiento–, en 2001 ya existían en las islas la cifra de 354.131 plazas legalizadas, pero se preveía pasar a en los tres años siguientes a 596.368 plazas, contando los establecimientos alojativos que ya tenían autorización previa o de apertura y los que estaban en tramitación⁴⁶. Por ello se adoptan en dicha norma y, sobre todo, en la Ley 6/2001, de 23 de julio, una amplia batería de medidas cautelares, a fin de paralizar provisionalmente el crecimiento de la oferta alojativa hasta que el Parlamento regional dictara las Directrices de Ordenación General y las de Ordenación del Turismo de Canarias, a fin de reconducir el crecimiento turístico.

Tales Directrices se aprobaron finalmente por la Ley 19/2003 antes citada, y contienen de nuevo distintas medidas de contención y de ordenación del crecimiento de la oferta de plazas de alojamiento turístico⁴⁷. De entrada, las Directrices de Ordenación del Turismo señalan como uno de los criterios del modelo territorial turístico canario un principio básico en este punto, que consiste en que el ritmo del crecimiento turístico debe respetar la capacidad de carga de las zonas afecta-

⁴⁶ La Exposición de Motivos de este Decreto es muy gráfica y reveladora:

“Considerando que este crecimiento se cifra en 99.595 plazas (de alojamiento) sobre las 354.131 que cuentan con autorización de apertura, esto es, el 28,12% de la planta legal, datos que se desbordan si se suman los proyectos de establecimientos turísticos que, disponiendo de autorización previa, se encuentran en fase de construcción y que representan 59.437 plazas, y los que, autorizados previamente por los cabildos insulares, no han sido iniciados o sus obras han comenzado muy recientemente, cifra que se cuantifica en 52.201 plazas. Por su parte, en trámite de autorización previa, es decir con proyectos presentados ante los cabildos insulares para su aprobación, se encuentran 31.004 plazas alojativas.

Por tanto, de una oferta turística operando legalmente de 354.131 plazas, se pasará, en un plazo no superior a tres años, a una planta con 596.368 plazas, lo que supone, el 59,38% de incremento, y ello contando exclusivamente con los proyectos presentados ante las Administraciones Públicas y en el supuesto, evidentemente hipotético, de que no se promocionen nuevas iniciativas turísticas durante dicho período. Pero si a estas cifras se agregan las derivadas de materializar el suelo calificado como turístico por el planeamiento, se estaría ante otras 513.352 plazas expectantes, lo que arrojaría un total de 1.109.720 plazas turísticas en el Archipiélago.

Considerando que la realidad de los datos proporcionados fundamenta la necesidad imperiosa de analizar las consecuencias que un crecimiento de esta envergadura tiene sobre el bienestar y calidad de vida de la población residente, las repercusiones sociales (en el empleo, la inmigración, la formación), y las territoriales y medioambientales. Paralelamente se hace preciso articular las medidas necesarias y las posibilidades reales de cada isla y de la Comunidad Autónoma para afrontar las infraestructuras, equipamientos y servicios que resulten necesarios. En este sentido debe tenerse en cuenta que la ocupación, con un mínimo de rentabilidad, de las 596.368 plazas potenciales, precisa una afluencia anual de 17.652.492 turistas y si se llegara a materializar el suelo calificado por el planeamiento con uso turístico, estaríamos ante la presencia de 32.847.712 turistas/año, cifra absolutamente inabordable....” (Piénsese al respecto que en el año 2000, Canarias tuvo una afluencia de 12.044.340 visitantes).

⁴⁷ Puede verse un análisis de estas medidas en J. SOLÁ TEYSSIERE, *Ordenación territorial* ..., cit., pág. 180 y ss.

das, efectuando una afirmación modélica al respecto: “la determinación de los ritmos y límites de crecimiento de las zonas turísticas deberá realizarse en función de la capacidad de carga de cada sistema insular” (Directriz 7.2.b)⁴⁸. La capacidad de carga se concibe así acertadamente en las Directrices como “el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande” (Directriz 25.1). Por ello, esta norma ordena que la capacidad de carga sea tenida en cuenta necesariamente en todo plan que prevea la ocupación de suelo con destino turístico, lo cual requiere en concreto elaborar y aprobar un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento, que se fundamente en los factores que enumeran las propias Directrices⁴⁹. Por otra

⁴⁸ Directriz 7.2.b: “la determinación de los ritmos y límites de crecimiento de las zonas turísticas deberá realizarse en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, armonizando la expansión de la oferta con el desarrollo del resto de los sectores económicos, con la consecución del equilibrio social y con la previa o simultánea implantación de infraestructuras, servicios y equipamientos”.

⁴⁹ Directriz 25.2: “La determinación de la capacidad de carga integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento, y se fundamentará, al menos, en los siguientes factores relevantes:

a) Capacidad ecológica, que identificará y valorará los cambios que previsiblemente haya de producir en los ecosistemas la implantación de la actividad turística de que se trate.

b) Capacidad social, que analizará los efectos sobre la población residente, sobre sus condiciones urbanas, habitacionales, de mercado de trabajo y de entorno cultural, así como su afección a los servicios educativos, sanitarios y de bienestar social disponibles.

c) Capacidad paisajística, definida como la potencialidad del paisaje para asumir las actuaciones previstas sin alteración de sus rasgos y elementos característicos.

d) Capacidad de las infraestructuras de accesibilidad y otras existentes para atender el funcionamiento y abastecimiento del ámbito, y posibilidad de absorción de los impactos que se deduzcan de la dotación o ampliación de dichas infraestructuras.

e) Capacidad del mercado, considerando el crecimiento potencial de la demanda frente a la nueva oferta, con el fin de evitar que la generación de desequilibrios entre oferta y demanda deteriore la competitividad del destino y de los operadores.

f) Disponibilidad de recursos tecnológicos, profesionales y laborales necesarios para las fases de construcción y explotación de los establecimientos turísticos que se prevean, estimada bajo la hipótesis de aplicar medidas y sistemas adecuados a la conservación del medio ambiente, el ahorro de energía y de agua, y la correcta gestión de los residuos.

g) Disponibilidad de recursos turísticos, evaluados en relación con los productos turísticos previstos, fundamentada en un inventario valorado, destinado a estimar la orientación turística del ámbito y la correspondencia entre recursos, productos turísticos, tipo de demanda y actividades turísticas propuestas.

h) Afección a recursos naturales existentes en los ámbitos propuestos para la actividad urbanística, y en su entorno de influencia ambiental, paisajística y funcional, fundamentada en un inventario y valoración de los recursos y en la previsión de las medidas para su conservación.

Para la valoración de los recursos naturales implicados en la actuación, se considerarán en todo caso como elementos sensibles, los siguientes:

1) Los espacios litorales, cuya extensión a este efecto de protección se establece como la franja costera de 500 metros de anchura, medida desde la ribera del mar.

2) Los relieves y horizontes definidores de los paisajes característicos de cada isla.

3) Las formaciones orográficas y escenográficas naturales características, como los acantilados, barrancos, lomos, conos volcánicos y calderas, entre otras.

parte, estas Directrices exigen igualmente que cualquier posibilidad de crecimiento deba resultar condicionada por la capacidad de las infraestructuras, de los servicios y de los equipamientos disponibles (Directriz 7.2.d).

Pero, sobre todo, estas Directrices reafirman el “parón” al crecimiento turístico que ya existía, disponiendo la prohibición de autorizar nuevos establecimientos de alojamiento -y, en general, de nuevas plazas alojativas- en las cuatro islas más desarrolladas turísticamente (Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife)⁵⁰, con alguna excepción aislada. Esta prohibición de autorizar nuevas plazas en las cuatro islas se mantiene en la actualidad hasta el año 2012 en virtud de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, aunque de nuevo con algunas excepciones dirigidas sobre todo a renovar o rehabilitar la planta hotelera existente⁵¹. Para las tres islas restantes –con un desarrollo turístico mucho menor-, las Directrices fijan exactamente la cifra máxima de plazas alojativas que se podrán autorizar en cada una de ellas anualmente⁵².

En conclusión, vemos aquí como son las propias leyes dictadas por el Parlamento regional (y no ya los planes territoriales supramunicipales o los planes urbanísticos municipales) las que establecen límites precisos al crecimiento de las plazas de alojamiento: en algunos casos disponiendo moratorias a la autorización de nuevas plazas durante varios años (caso de las islas más desarrolladas); en otros (en las demás islas), fijando el número exacto de plazas en que se puede crecer anualmente, número que deberá ser aplicado y desarrollado en cada isla y municipio por el planeamiento territorial y urbanístico.

B) Regulación de la densidad de plazas de alojamiento turístico

Adicionalmente a las medidas de contención de la oferta alojativa que acabamos de examinar, los Planes Insulares de Ordenación de las distintas islas canarias ha regulado otros temas que ordenan (y limitan) el crecimiento de las plazas de alojamiento turístico. Me refiero fundamentalmente a los estándares de densidad (exigir un determinado número de metros cuadrados de parcela neta por cada plaza o cama), entendidos como una medida dirigida a mejorar la calidad del producto turístico. Ya hemos visto en el caso de las Islas Baleares que este estándar opera no sólo como requisito de calidad de los establecimientos de alojamiento sino también como un factor limitativo de la densidad poblacional. Pues bien, en este punto el art. 35 de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias⁵³ fija un estándar mínimo de entre 50 y 60 metros cuadrados de solar por plaza, aunque remite la concreción de dicha regla al planeamiento municipal y al desarrollo reglamentario del precepto.

Para no ser demasiado prolijo en este punto examinando todos los estándares aplicables en cada isla, me limitaré a reseñar a continuación sólo algunas de ellas.

4) Los suelos agrícolas productivos, y los que caracterizan la imagen del territorio.

5) La vegetación y, especialmente, el arbolado.”

⁵⁰ Véanse las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª de la Ley que aprueba las Directrices (Ley 19/2003).

⁵¹ En la actualidad, este tema está regulado por la Ley canaria 6/2009, de 6 de mayo (Boletín Oficial de Canarias de 12.05.2009). Véase en especial su art. 16.

⁵² Para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, el incremento anual no puede ser superior a 200, 1.100 y 1.750 plazas de alojamiento, respectivamente, durante varios años.

⁵³ Ley 7/1995, de 6 de abril (Boletín Oficial de Canarias de 19.04.1995)

a) El **Plan Insular de Ordenación de Lanzarote**⁵⁴ fija el estándar de que hablamos, medido en superficie mínima de 60 m² de solar por plaza.

b) El **Plan Insular de Ordenación de El Hierro**⁵⁵ distingue entre estándar de densidad neta y de densidad bruta. El primero es de 60 m² de solar o parcela neta por cama. El estándar de densidad bruta se refiere no a la parcela individualmente considerada sino a todo el sector urbanizado –incluidos los espacios públicos, como pueden ser las calles o las zonas verdes–, y el plan fija una cifra de 200 m² de suelo bruto por cama para el caso de los alojamientos hoteleros y de 100 m² de suelo bruto por cama para los alojamientos extrahoteleros (por ejemplo, los apartamentos turísticos–). Esta distinción entre densidad neta y densidad bruta me parece especialmente interesante, dado que la primera opera a nivel micro (en cada parcela), mientras que la segunda lo hace a nivel macro (en cada sector de suelo urbanizable, que puede llegar a tener varias hectáreas), con lo que la limitación que supone el estándar es doble y opera tanto por arriba (el sector) como por abajo (la parcela).

c) El **Plan Insular de Ordenación de Tenerife**⁵⁶ distingue –a efectos de densidad– entre ampliación de núcleos turísticos existentes y la implantación de complejos turísticos. En el primer caso, el Plan fija la densidad bruta máxima (para toda el área) en 60 plazas por hectárea. En el segundo, reduce la densidad bruta máxima a 20 plazas por hectárea, dado que estos complejos deben tener un mínimo de 10 ó de 25 hectáreas, según su situación. En los dos casos, como vemos, este Plan opera con densidades brutas (plazas por hectárea) y no netas (plazas por parcela), con lo que queda sin determinar la aplicación del estándar de densidad a nivel de cada parcela en concreto.

d) El **Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura**⁵⁷ fija un estándar general de 60 m² de solar por plaza de alojamiento, aunque las disposiciones particulares de cada una de las zonas delimitadas por el Plan elevan por lo general dicha cifra, situándola entre los 90 y los 120 m² de solar por plaza, según las zonas.

2.3 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha dictado una regulación sucinta del tema que comentamos a través del Decreto del Gobierno andaluz 47/2004, de 10 de febrero⁵⁸, que regula en general los establecimientos hoteleros de esa Comunidad. No es, pues, una regulación hecha por medio de un plan territorial, sino mediante una norma de carácter general reguladora de dichos establecimientos de alojamiento. Pues bien, el Decreto contiene unas mínimas referencias respecto a los estándares de densidad.

⁵⁴ Este Plan fue aprobado por Decreto del Gobierno canario 63/1991, de 9 de abril, pero ha sido revisado por Decreto 95/2000, de 22 de mayo (Boletín Oficial de Canarias de 29.05.2000)

⁵⁵ Plan aprobado por Decreto del Gobierno canario 82/2002/ de 17 de junio (Boletín Oficial de Canarias de 09.08.2002). El Hierro es la isla canaria más pequeña, con sólo 278 km², algo más de 10.000 habitantes, y tres municipios.

⁵⁶ Plan aprobado por Decreto del Gobierno canario 150/2002, de 16 de octubre (Boletín Oficial de Canarias de 19.10.2002). Tenerife es la isla más extensa de Canarias (2.034 km²), con una población de más de 900.000 habitantes, y se halla dividida en 31 municipios..

⁵⁷ Aprobado por Decreto del Gobierno canario 100/2001, de 2 de abril (Boletín Oficial de Canarias de 18.04.2001)

⁵⁸ Boletín Oficial de Andalucía de 02.03.2002

En concreto, para los establecimientos de la modalidad de playa (siempre que no estén en suelo urbano consolidado o en suelo no urbanizable) se fija un estándar de densidad de 110 m² de parcela neta por unidad de alojamiento, salvo en los hoteles de gran lujo en que esta cifra se eleva a 150 m². Reparemos en que el estándar se determina así por unidad de alojamiento, o sea, por cada habitación o dormitorio, y no por plaza o cama como sucedía en el caso de las Islas Baleares o de Canarias.

Y para los establecimientos hoteleros de playa o rurales ubicados en suelo no urbanizable, el Decreto exige una superficie mínima de la parcela en la que se halle el establecimiento: en concreto, la parcela deberá tener una extensión en metros cuadrados no inferior al resultado de multiplicar por 300 el número de habitaciones o unidades de alojamiento, con un mínimo en todo caso de 30.000 m². Aquí no estamos propiamente ante un estándar de densidad (que siempre viene representado por un cociente entre población y superficie) sino ante un parámetro urbanístico de superficie mínima de parcela.

3. LA ORDENACIÓN DETALLADA DE LAS ZONAS TURÍSTICAS.

Los planes territoriales a que nos estamos refiriendo también ordenan y regulan otros aspectos de las zonas turísticas, una vez delimitadas e identificadas éstas. Paso a citar a continuación los principales aspectos que deben ser regulados a mi juicio para una correcta ordenación de dichas zonas, a la luz de las experiencias en las Comunidades Autónomas pioneras en España.

3.1 LA ZONIFICACIÓN.

La primera técnica urbanística que se emplea para una adecuada ordenación de cualquier ámbito territorial es el de la *zonificación*. Esta consiste básicamente en distinguir en el territorio ordenado los distintos tipos de *usos* a que se deben destinar las diferentes partes de aquel (uso residencial, de alojamiento turístico, industrial, comercial, de equipamiento público, etc.), estableciendo una composición adecuada y armónica entre los mismos. Una vez fijados esos usos, habrá que atribuirle a cada uso y subuso una determinada *intensidad* edificatoria –lo cual se hace normalmente asignando al mismo un determinado coeficiente de edificabilidad-. Por último, estas determinaciones se completan fijando también la *tipología edificatoria*, es decir, las características básicas del tipo de edificación que se permite en aquella zona, lo cual incluye número de plantas, alturas máximas, forma de constitución de la manzana o cuadra, aspecto exterior de la edificación en su caso, etc.

Veamos a continuación algunos de los problemas que se presentan en este punto en la ordenación de las zonas turísticas, así como las principales reglas que nos suministran los planes territoriales de las Comunidades Autónomas españolas.

A) La ordenación de los usos en general. La separación de usos turísticos y residenciales.

a) Como se acaba de decir, la primera técnica que se utiliza en la ordenación de las zonas turísticas es la de definir los distintos tipos de *usos* a que se deben destinar las diferentes partes de aquel. En este punto es usual la diferenciación entre usos residenciales (en sus distintas formas de vivienda unifamiliar, vivienda colectiva, etc.) y los usos de alojamiento turístico. Por otra parte, es también usual que cada zona o subzona no tenga un único uso en exclusiva sino

que haya compatibilidad de usos en mayor o menor medida, estableciendo un uso principal, unos usos secundarios, unos usos compatibles y los usos prohibidos en esa zona o subzona. Por poner un ejemplo que me parece bien sistematizado relativo a **Canarias**, reproduzco abajo la regulación que el *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife* (antes citado) hace de los usos en las zonas turísticas que previamente ha definido y delimitado, sin olvidar que muchas de sus reglas no son propiamente de aplicación directa sino que constituyen mandatos o recomendaciones dirigidas al planificador de cada municipio para que las aplique a su término municipal al dictar el correspondiente plan urbanístico municipal⁵⁹. El resultado final es la ficha

⁵⁹ “2.2.- REGULACIÓN DE LOS USOS EN LAS ZONAS TURÍSTICAS

2.2.1.- Consideraciones básicas de los usos.

1. Este Plan remite al Capítulo 4 del Título Primero del Plan Insular de Ordenación, y en sus mismos términos, la sistemática para la ordenación de los usos en el planeamiento, a fin de disponer de una referencia común con respecto a los conceptos básicos que se utilizan normalmente en la asignación de usos y asegurar así, la coherencia y eficacia del sistema de planeamiento en su conjunto
2. En los mismos términos del artículo 1.4.1.3.4 del Plan Insular de Ordenación, se permite a los instrumentos competentes para la regulación de los usos, la capacidad de establecer la sistemática más adecuada a sus fines específicos, estableciendo, a estos efectos, las condiciones limitadoras de tal discrecionalidad en orden a garantizar la permanencia de los objetivos propuestos.

2.2.2.- Definición de los usos en las Áreas Turísticas

1. Conforme el artículo 1.4.1.2 del Plan Insular de Ordenación, se entiende por uso en relación a un determinado ámbito del territorio, a la actividad o conjunto de actividades sociales y económicas previamente establecidas, que pueden desarrollarse teniendo como soporte material las superficies físicas concretas asignadas a dicho ámbito.
2. Se entiende por *uso principal o característico en un área turística*, la actividad o el destino dominante o básico que se le asigna y respecto al cual se ha definido fundamentalmente la ordenación.
3. Se entiende por *uso secundario o complementario en un área turística*, la actividad o el destino que puede o, en su caso, debe coexistir con el uso principal, y cuya presencia permite cualificar o diferenciar, en su caso, la tipología urbana resultante de la ordenación. Este Plan impulsa la aceptación de usos secundarios en las Áreas Turísticas a fin de la adecuación diferenciada de los espacios correspondientes a los distintos modelos turísticos propuestos.
4. Se entiende por *uso compatible en un área turística*, la actividad o el destino que sólo se admite en el área en la medida en que no siendo preciso para los fines del modelo turístico, no resulta con ellos contradictorio. Estos usos tendrán menor presencia física que los principales o secundarios.
5. Se entiende por *uso incompatible o prohibido en un área turística*, la actividad o el destino cuya implantación no es autorizable en el área por considerarse que entorpece el resto de usos principales o secundarios.
6. Los usos principales, secundarios, y compatibles tienen la consideración de usos permitidos en el Área en los términos definidos en el instrumento de planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada de la pieza de suelo correspondiente. A estos efectos, dicho instrumento de planeamiento precisará las condiciones de localización de cada uno de los usos permitidos y, en su caso, un mayor nivel de categorización a fin de establecer sus condiciones particulares de compatibilidad dentro de la correspondiente Área.

2.2.3.- Usos turísticos

1. Son usos turísticos a efectos de este Plan, aquellos que tienen como fin la prestación a visitantes que se alojan temporalmente sin constituir cambio de residencia y con fines vacacionales y de ocio, de servicios de alojamiento, de actividades recreativas y otros complementarios en los términos establecidos en el artículo 1.4.2.8 del Plan Insular de Ordenación.
2. Los establecimientos turísticos se clasifican, conforme el apartado 3 del mismo artículo, en:
 - a) Establecimientos turísticos convencionales: Hotel; hotel-apartamento; conjunto de apartamentos turísti-

que confecciona el Plan de todas y cada una de las zonas turísticas, ficha en la que se regulan con detalle los usos admisibles (uso principal, usos secundarios, usos compatibles) y los usos prohibidos, así como las condiciones de implantación y renovación de los usos y las edificaciones⁶⁰.

cos; hotel ciudad, pensión.

b) Complejos turísticos.

c) Establecimientos turísticos ligados a la naturaleza.

d) Establecimientos de Turismo Rural.

e) Campamentos de turismo.

f) Establecimientos turísticos recreativos.

3. En relación con sus estrategias de promoción y marketing, y teniendo en cuenta las características diferenciadas que deben tener los inmuebles implicados y de la oferta de servicios y actividades que en ellos se disponen, este Plan establece una segunda categorización distinguiendo entre:

a) *Establecimientos especializados*: Consistentes en aquellos que, adaptando todos sus recursos, -alojativos, humanos y tecnológicos-, se dedican a atender de forma particular una clientela específica o un conjunto de necesidades concretas, ofreciendo servicios y comodidades poco comunes, valoradas específicamente por sus clientes.

b) *Establecimientos diferenciados*: Referidos a aquellos que adoptan como estrategia comercial la definición de una sola componente de excelencia dentro de la variada oferta existente en el mercado del hospedaje turístico, destinando para ello recursos singulares tanto alojativos como humanos y tecnológicos.

c) *Establecimientos generalistas*: Consistirán en los que tienen como objetivo fundamental atender satisfactoriamente las necesidades genéricas de alojamiento, manteniendo la suficiente flexibilidad para adaptarse a las variaciones cualitativas y cuantitativas de la demanda turística.

d) Establecimientos de bajo coste: Abarcan a aquellas instalaciones alojativas que establecen como principal prioridad la reducción de costes a fin de competir en el plano de los precios mediante la reducción de las prestaciones y servicios a los mínimos legalmente exigibles en cada caso.

4. Sus condiciones de admisibilidad se remiten a lo dispuesto en el Capítulo 3, en los artículos 3.1.2 y siguientes y en las condiciones particulares de las Zonas Turísticas, expuestas en el Capítulo 5 de este Plan.

2.2.4.- Usos residenciales

1. Son usos residenciales los propios de los espacios destinados a constituir domicilio habitual de las personas, en los términos establecidos en el artículo 1.4.2.98 del Plan Insular de Ordenación.

2. Dentro del uso residencial pueden distinguirse las siguientes modalidades:

a) Vivienda unifamiliar.

b) Vivienda colectiva.

c) Residencia comunitaria.

3. Se consideran no compatibles en las Zonas Turísticas, los de Residencia comunitaria, excepto cuando tenga carácter dotacional o equipamiento comunitario.”

⁶⁰ Como ejemplo de esta regulación del PTOTT, reproduzco seguidamente una de las fichas reguladoras de un Área Turística concreta de este Plan (una subzona de la zona ADEJE – ISORA, que es actualmente la principal zona turística en expansión de la isla):

“**AMBITO PARTICULAR:** Barranco de las Torres 19

Zona Turística: ADEJE - ISORA

Tipo de área: ÁREA EN DESARROLLO DE ENSANCHE

Destino: TURÍSTICA

ADMISIBILIDAD DE USOS PRIVADOS:

Uso Principal:

Turístico (Art. 4.2.1 PTOTT)

Categoría: Establecimientos turísticos convencionales.

Complejos Turísticos.

Uso Secundario:

Turístico (Art. 4.2.1 PTOTT)

b) Otra de las técnicas que ha utilizado la normativa turística en la materia ha sido la de intentar en lo posible la separación de usos residenciales y de alojamiento turístico, sobre todo a nivel de parcela y de manzana o cuadra. El problema de fondo es fácilmente imaginable: con el anárquico desarrollo que han experimentado la mayoría de las zonas turísticas litorales en los años 60 y 70, en una misma área, manzana o, incluso, en una misma parcela, se mezclaban las edificaciones destinadas a uso residencial (vivienda, fuera permanente o de segunda residencia) y las edificaciones destinadas a alojamiento turístico (hotel o apartamento turístico), además de los frecuentes establecimientos de oferta de restauración y de ocio. Esta mezcla de usos generó enseguida numerosos problemas, ya que los residentes permanentes tienen unos hábitos, unas aspiraciones y unos horarios bastante diferentes de los turistas que están ubicados en los hoteles vecinos, los cuales residen en el establecimiento sólo durante unos pocos días, buscan diversión y entretenimiento por lo general, y provocan un nivel de ruidos mucho mayor que el de aquéllos. Por otra parte, la acumulación de bares, restaurantes, discotecas y, en general, establecimientos de ocio, causa asimismo una contaminación acústica difícilmente soportable para los residentes permanentes, que les llega a impedir con frecuencia el descanso diurno y, especialmente, el nocturno⁶¹.

La solución a este problema de mezcla de usos se ha intentado en las **Islas Baleares** a través de dos técnicas diferentes, basadas ambas en la separación de los usos residenciales y los usos de alojamiento turístico:

-- El llamado “principio de uso exclusivo”, recogido ya en el Decreto 30/1984 antes citado (y reproducido en el art. 3 de la Ley 7/1988), que supone que el suelo edificable afectado a un determinado establecimiento de alojamiento turístico no puede albergar otras instalaciones o construcciones que no estén estrictamente ligadas a la explotación turística de que se trate. Por tanto, esa misma parcela no podría contener edificaciones de uso residencial, ni tampoco sería admisible que en un mismo edificio se compartiera el uso residencial y el uso de alojamiento turístico. Esta regla se repite en el art. 16 de la Ley General Turística actualmente en vigor⁶².

Categoría: Establecimientos turísticos recreativos.

Residencial (Art. 4.3.2.2 PTOTT)

Categoría: Primera.

Uso Compatible:

Recreativo (Art. 2.2.5 PTOTT)

Categoría: Esparcimiento en espacio edificado nivel 2, 3 y 4.

Esparcimiento en complejos recreativos.

Terciario (Art. 2.2.10 PTOTT)

Categoría: Comercio minorista nivel 1, 2, 3,4 y 6.

Hostelería nivel 1, 2, 3 y 4.

Oficinas nivel 1 y 2.

Usos Prohibidos:

Residencial (Art. 4.3.2.1 PTOTT)

Categoría: Tercera.

Otras condiciones relativas a los usos:

La compatibilidad de los usos residenciales estará limitada por una capacidad teórica turística mínima del 70% de la capacidad teórica total (Art. 5.1.1.4 PTOTT)

Para este ámbito particular no será de aplicación lo dispuesto en el art. 5.7.3.3 en lo referente a la categoría de comercio minorista.”

⁶¹ Sobre este punto, puede verse mi trabajo “Idas y venidas en la lucha contra el ruido”, en la Revista de Administración Pública 153 (2000), p. 267-300.

⁶² El art. 16 de la Ley dice al respecto que los establecimientos quedan sujetos al principio de uso exclusivo:

-- El mandato que hacen los POOTs a los planes municipales para que procedan a una separación de usos residenciales y de alojamiento turístico. Este mandato se contiene en el art. 8 de dichos Planes y opera tanto a nivel de usos globales para los instrumentos de planeamiento general como a nivel de usos pormenorizados para los planeamientos de detalle⁶³. Además, el precepto obliga a la normativa reguladora de los usos (los planes municipales) a determinar los que se consideran incompatibles, por su carácter molesto y perturbador, con el uso global de las zonas turísticas y residenciales, prohibiendo su implantación en ellas. Esta última regla tiene una enorme potencialidad a efectos de impedir las frecuentes molestias que generan a los residentes ciertos establecimientos de entretenimiento, aunque desgraciadamente su utilización deja mucho que desear. En este tema, los POOTs no operan como normas directamente aplicables por sí mismas sino que establecen mandatos dirigidos al planificador municipal, para que sea éste quien proceda a efectuar la referida separación de usos. De todos modos hay que decir que, aunque generalizada en los POOTs, la técnica sin embargo no ha nacido en ellos sino en algunos planes municipales de los años noventa⁶⁴.

En el caso de **Canarias**, la normativa turística y el planeamiento territorial también han seguido un principio similar. En la Ley de Turismo de Canarias⁶⁵, el principio deriva de otro principio conexo que es el “unidad de explotación”. Y así, el art. 38 de esta Ley señala que las unidades alojativas de los establecimientos turísticos, conjunto unitario de construcciones, edificios o parte homogénea de los mismos “habrán de estar destinadas en su totalidad a la actividad turística a la que quedan vinculadas”. En aplicación de ello, los distintos planes territoriales recogen dicho criterio. Así por ejemplo, en el *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife* se dice expresamente que “se zonificarán separadamente los usos alojativos turísticos y residenciales que no podrán coexistir en una misma manzana o unidad urbanística equivalente” (Norma 4.1.3.3). Ello no impide propiamente que a niveles más amplios (como el de Área) no puedan coexistir ambos tipos de usos, pero el Plan establece entonces condiciones estrictas para permitirlo (Norma 4.3.2). Finalmente, el Plan va más allá del criterio de “uso exclusivo”, ya que establece una cierta preferencia del uso de alojamiento turístico sobre el uso residencial al reservar para el primero las parcelas más próximas al litoral o mejor situadas⁶⁶.

3.2 LA REGULACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARÁMETROS URBANÍSTICOS

“a tal efecto no se autorizarán proyectos en los que se soliciten dos o más usos turísticos de alojamientos diferentes. No puede compatibilizarse el uso de alojamiento turístico con el residencial, industrial, administrativo o comercial independiente”.

⁶³ El art. 8.2 es especialmente clarificador al respecto: “Los instrumentos de planeamiento, al asignar usos pormenorizados, deberán aclarar taxativamente si en una parcela es posible la implantación de un uso de alojamiento turístico o de un uso residencial no destinado a explotación turística, no admitiéndose la posibilidad de que se puedan implantar indistintamente uno u otro. A tal fin no podrán definirse calificaciones que determinen como admisibles ambos usos, debiendo las mismas determinar como admisible uno de ellos y declarar prohibido el otro”.

⁶⁴ El Plan General de Calviá (Mallorca) de 1991 ya hizo de esta técnica uno de los ejes de ordenación de sus numerosas zonas turísticas litorales.

⁶⁵ Ley 7/1995, de 6 de abril.

⁶⁶ Norma 4.1.3.3: “Como criterio general, se reservarán para el alojamiento turístico las parcelas más próximas al litoral, a los espacios destinados a usos de esparcimiento o, en su caso, a elementos naturales significativos”.

Una vez establecidos los distintos tipos de usos de las zonas turísticas (incluidos en su caso los usos residenciales que existan o se prevean en la zona), el planeamiento territorial debe regular las reglas y parámetros básicos que deberán ser aplicados en dichas zonas. Pues bien, esa regulación debe empezar por determinar las intensidades de los usos (o sea, la edificabilidad de cada zona o subzona) y parámetros complementarios, las tipologías edificatorias admisibles en cada una de ellas, así como los demás reglas y requisitos urbanísticos básicos de la ordenación edificatoria, a fin de que posteriormente los planes municipales desarrollen y precisen con mayor detalle aquellas reglas básicas establecidas por el plan territorial (no olvidemos el carácter vinculante que tienen los planes territoriales sobre los planes municipales).

Llegados a este punto, no parece que los criterios habituales de ordenación del tejido urbano sean aplicables sin más a los espacios turísticos. La especial composición de los usuarios de este espacio (residentes, pero sobre todo turistas) hacen que la ordenación del mismo deba tener unos criterios específicos propios, que pueden diferir del suelo puramente residencial. Por poner sólo un ejemplo: en las zonas turísticas no serán necesarios los mismos equipamientos escolares/educativos que en suelo residencial, ya que en aquéllas no habrá normalmente tanto niños viviendo en la zona como en éste. Por el contrario, en los espacios turísticos tal vez convenga una mayor flexibilidad que en suelo residencial en el establecimiento de reservas dotacionales genéricas (o sea, sin destinar a usos concretos) así como de tipologías edificatorias, ante la versatilidad de los diferentes productos turísticos⁶⁷.

A) La regulación de la intensidad de los usos, de las tipologías edificatorias y demás requisitos urbanísticos básicos.

a) Ya hemos dicho que la **intensidad del uso** se determina fundamentalmente por aplicación del coeficiente de edificabilidad a la superficie de la parcela⁶⁸. Esa determinación no suele fijarse de manera aislada sino junto a otros parámetros urbanísticos –máximos o mínimos- complementarios, como es la altura máxima de la edificación, el número de plantas que se pueden construir, el volumen máximo de la edificación, o el porcentaje de ocupación de parcela.

Por poner solo algunos ejemplos, en las **Islas Baleares** los POOTs a los que ya nos hemos referido regulan estos extremos tanto para las edificaciones turísticas como para las residenciales de las zonas turísticas. En relación con los primeros, y sólo por destacar los aspectos principales que fijan estos Planes, cabe reseñar lo siguiente:

-- Se fija un *coeficiente máximo de edificabilidad neta*, que no puede superar con carácter general 0,80 m²/m², aunque las Determinaciones Particulares de cada zona turística suelen rebajar esta cifra a 0,60 o a 0,50 m²/m².

⁶⁷ G. ROGER FERNÁNDEZ, *El urbanismo y la ordenación ... cit.*, pág. 70.

⁶⁸ El coeficiente de edificabilidad se expresa a través de una fracción en que el numerador es la cantidad de superficie edificable por m² en la parcela en cuestión, mientras que el denominador es la unidad de superficie (un metro cuadrado). Por ejemplo, si el Plan atribuye a una parcela determinada una edificabilidad de 0,6 m²/m², esto significa que en la misma podrá edificarse 0,6 m² por cada metro cuadrado de suelo que tenga la parcela. Así, en una parcela de 1.000 m² podrían edificarse 600 m² en total, es decir, entre todas las plantas o alturas que se permita en la misma. Por lo tanto, la superficie edificada total de una parcela determinada –expresada en metros construidos-, será la suma de cada una de las plantas del edificio o edificios que hayan en la parcela.

- Se fija como *altura máxima* de la edificación la de cuatro plantas, incluida la planta baja. Con ello se pretende evitar edificios altos, que causen un impacto visual notable.
- En Mallorca se establece como *longitud máxima de fachada* de cada edificio la cifra de 60 metros lineales, a fin de evitar edificios bajos pero demasiado “alargados” e igualmente impactantes. La técnica se perfecciona en el POOT de Ibiza-Formentera, disponiéndose que la fachada debe poder inscribirse en un círculo de 60 metros de diámetro, permitiéndose conexiones puntuales entre edificios con cerramientos transparentes en planta baja.
- Se exige también una *superficie mínima de aparcamiento* de 3 m² por plaza.
- Las Determinaciones Particulares de cada zona fijan asimismo una *superficie mínima de parcela* para el establecimiento alojativo, que suele ser de 12.000 m² para las zonas en que el estándar de densidad es de 60 m²/plaza y de 14.000 m² para las zonas en que es de 70 m²/plaza (lo que implica que el Plan obliga a que los hoteles tengan un mínimo de 200 plazas). Este me parece una de las determinaciones discutibles de los POOTs, ya que con esta regla impiden la construcción de hoteles con pocas plazas en las zonas turísticas delimitadas.
- Se establece también con carácter general el *volumen máximo para el edificio hotelero* –medido sobre rasante-, que no puede superar los 30.000 m³. Con ello se pretende evitar de nuevo edificaciones de gran volumen en conjunto (aunque respeten la altura y la longitud máximas), lo que obligará en su caso a fragmentar una edificación en varias separadas.
- Estas reglas se complementan con una determinación adicional, que es la de establecer un *porcentaje máximo de ocupación de la parcela* por parte del edificio alojativo de que se trate. En el POOT de Ibiza-Formentera aparece al respecto la cifra general del 40 % como máximo de porcentaje de ocupación de la parcela, con lo que se completan las prescripciones anteriores, ya que la edificación hotelera queda limitada espacialmente dentro de la parcela en la que se halla. La parte de la parcela no ocupada por la edificación de alojamiento turístico debe ser destinada a *zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas* de uso común para los clientes, incluida una piscina de ciertas dimensiones. Con ello se obliga a los hoteles a tener una parte de su parcela destinada a jardín, piscina, y a instalaciones complementarias para los clientes, a diferencia de la situación anterior a 1984, en que el edificio del hotel podía ocupar perfectamente la totalidad de la parcela, sin que fuera obligatoria la existencia del jardín, la piscina, y las instalaciones complementarias. Como vemos, una regla claramente dirigida a mejorar la calidad de los establecimientos.

Como vemos, todas estas reglas constituyen parámetros máximos o mínimos según el caso, que los planes municipales deberán concretar con respecto a su ámbito territorial respectivo, pero respetando en todo caso dichos parámetros. Con ello se logra una mínima homogeneidad en la regulación de la zona, ya que, por ejemplo, ningún edificio hotelero podrá superar cuatro plantas en total o no tener piscina.

Por otra parte, hay que reconocer que estas reglas generan una calidad innegable en el espacio turístico: al existir necesariamente en los hoteles zonas verdes ajardinadas, instalaciones deportivas o recreativas y piscina con terraza-solario, los edificios hoteleros ya no están juntos, no se “tocan”, sino que entre unos y otros se sitúan todas esas instalaciones de que hablamos, produciendo un efecto de separación entre las respectivas edificaciones y situando zonas verdes entre los mismos, con lo que se rompe el desagradable efecto pantalla que se daba en épocas precedentes.

b) Con esa misma finalidad de lograr una cierta homogeneidad en la zona turística, los planes territoriales suelen regular también las **tipologías edificatorias** admisibles en la zona. De nuevo pondré un solo ejemplo, aunque referido esta vez a los usos residenciales dentro de la zona turística. El *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife* justifica adecuadamente

en su Norma 2.3 la necesidad de establecer esta ordenación, cuando dice que “El Plan establece la definición de los sistemas de ordenación de la edificación en las Zonas Turísticas, con el objetivo de lograr unos criterios homogéneos para la consideración de las características propias de las distintas Áreas definidas. La ordenación edificatoria establece la correlación entre los solares y los edificios que en ellos se pueden desarrollar teniendo en cuenta la conformación del espacio público y la trama o tejido urbano resultante”. Y a continuación, el Plan define acertadamente este tipo de regulación: “Los sistemas de ordenación edificatoria a los efectos de vinculación por este Plan son los siguientes, que corresponden a tipologías básicas características de la ordenación urbanística convencional:

- Edificación Aislada.
- Volumetría Variable.
- Edificación Adosada.”⁶⁹

En las Normas siguientes, el Plan desarrolla cada una de estas tres tipologías con mucho más detalle, que no hace falta precisar aquí.

c) Otro bloque de reglas que suelen definir los planes territoriales a que nos referimos son las dirigidas a la **regulación de los espacios libres y elementos dotacionales**, ya que si es importante ordenar los criterios de intervención en los espacios de propiedad privada, con mayor razón habrá que regular los grandes trazos de la implantación de los espacios libres públicos (zonas verdes, vías públicas, etc.) así como los elementos dotacionales (equipamientos públicos). Tales espacios e instalaciones son determinantes de la imagen urbana de la zona turística, de la imagen que en definitiva percibe y se lleva el turista o visitante, por lo que deben ser cuidados al máximo. A tal efecto, me parecen modélicas las consideraciones del ya citado *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife*, el cual consagra un precepto a este importante tema, que empieza diciendo que “Los espacios libres junto con las redes viarias constituyen los elementos dominantes del espacio público en la urbanización turística, y por ello son determinantes de su imagen urbana. Este hecho, común en todo proceso de diseño urbano adquiere una relevancia específica en el espacio turístico desde el momento en el que se pretenda dotar a este espacio de

⁶⁹ “2.3.1.- Definición y clasificación.

1-R. El Plan establece la definición de los sistemas de ordenación de la edificación en las Zonas Turísticas, con el objetivo de lograr unos criterios homogéneos para la consideración de las características propias de las distintas Áreas definidas. La ordenación edificatoria establece la correlación entre los solares y los edificios que en ellos se pueden desarrollar teniendo en cuenta la conformación del espacio público y la trama o tejido urbano resultante.

2-D. La definición y clasificación de los sistemas de ordenación edificatoria deberán incorporarse a la normativa urbanística correspondiente en la adaptación de los distintos Planes Generales, estableciendo un procedimiento de equivalencias.

3-R. Se entiende como sistema de ordenación edificatoria al conjunto de parámetros que relacionan a los solares situados dentro de un área determinada con los aprovechamientos edificatorios que sobre los mismos se pueden construir. Los parámetros básicos que necesariamente se tienen que incorporar al planeamiento urbanístico dentro de los rangos considerados son los siguientes: ocupación, altura y edificabilidad considerados siempre como máximos, cuya cuantificación se expone en los artículos siguientes con alcance meramente orientativo para el planeamiento.

4-R. Los sistemas de ordenación edificatoria a los efectos de vinculación por este Plan son los siguientes, que corresponden a tipologías básicas características de la ordenación urbanística convencional:

- Edificación Aislada.
- Volumetría Variable.
- Edificación Adosada.”

una imagen diferenciada, distinta a la de la ciudad residencial, imagen que sea capaz de transmitir esas sensaciones de relajación y ocio que, en estas situaciones demanda el usuario turístico. La ausencia de una disponibilidad suficiente de espacios libres en los núcleos existentes obliga al planeamiento urbanístico a adoptar medidas complementarias que incidan en la formación de ese escenario ideal⁷⁰.

d) Un último tema que tratan y deben tratar los planes territoriales de las zonas turísticas es el relativo a los requisitos de **infraestructuras de urbanización** de la zona. En las zonas turísticas costeras españolas ha sido habitual (sobre todo en épocas anteriores) que se construyeran las edificaciones de uso alojativo y las edificaciones de uso residencial, pero que la urbanización de la zona (las calles, las aceras, el alcantarillado, las redes de suministro de agua potable y de energía, etc.) quedara a medio hacer o inacabada, con un resultado de claros déficits infraestructurales⁷¹.

⁷⁰ **Norma 4.1.3.2.- Ordenación de los espacios libres y elementos dotacionales.**

“2-R. Los instrumentos de ordenación que establezcan la ordenación pormenorizada del espacio turístico existente establecerán las políticas que tengan por objeto paliar las deficiencias existentes de espacios libres en los núcleos turísticos, mediante:

- a) La localización de áreas de intervención paisajística en el entorno inmediato de los núcleos turísticos, que permitan el disfrute, incluso visual, de la naturaleza en condiciones suficientes de proximidad.
- b) La protección de los elementos de interés paisajístico que conforman el escenario natural de estos núcleos, de forma que su sola presencia sea un elemento referencial y cualificado de la calidad ambiental del núcleo. Ello exige, como medidas complementarias, regular la disposición de la edificación y demás elementos urbanos a fin de minimizar la interrupción de estas visuales.
- c) La recuperación y ejecución de pequeñas intervenciones que permitan aportar una imagen más cuidada, con una gran presencia de la vegetación en el espacio público, especialmente en el viario, mediante la plantación de especies vegetales de porte, incluso en detrimento de su funcionalidad y con la limitación de los aparcamientos en superficie.
- d) La exigencia de incorporar los espacios libres privados, de forma que de su aportación ambiental participe el espacio público.
- e) Instrumentar políticas de desdensificación, con eliminación total o parcial de edificaciones ya obsoletas, mediante trasferencias de derechos urbanísticos a localizaciones periféricas al núcleo a fin de recuperar espacios vacíos.
- f) Incentivar la rehabilitación de los espacios libres privados próximos a los márgenes con las vías públicas eliminando las edificaciones fraudulentas.

3-R. Por análogos motivos, los instrumentos de ordenación que establezcan la ordenación pormenorizada del espacio turístico existente establecerán las políticas que tengan por objeto paliar las deficiencias existentes de dotaciones públicas en los núcleos turísticos, mediante:

- a) Incentivar la localización de equipamientos de ocio en el entorno inmediato del núcleo.
- b) Mejorar las condiciones de los suelos disponibles al efecto, mediante operaciones de reforma interior que optimicen sus condiciones de localización y los integren en un sistema urbano coherente.
- c) Propiciar la construcción de equipamientos en sustitución de usos alojativos con eliminación total o parcial de edificaciones ya obsoletas, mediante trasferencias de derechos urbanísticos a localizaciones periféricas al núcleo a fin de recuperar espacios a estos efectos.
- d) Aumentar las exigencias de usos complementarios integrados en la explotación turística.”

⁷¹ Como significativamente confesó el entonces Ministro de Turismo A. Sánchez Bella en una rueda de prensa en octubre de 1972, “no había más remedio que hacer el Hotel en mitad de la playa y sin carreteras, ni depuradoras, ni teléfono, porque no había más dinero que el justo para levantar las camas y no había más remedio que hacer ese mediocre urbanismo que se ha hecho porque no podíamos permitirnos el lujo de lanzarnos a planear grandes construcciones ...”. Citado por G. ROGER FERNÁNDEZ en “El urbanismo

Pues bien, para remediar esta deficiencia, la legislación urbanística general y los planes territoriales en particular exigen en la actualidad una serie de requisitos de urbanización que han de estar completados antes de proceder a la construcción de aquellas edificaciones privadas. Así por ejemplo, en el caso de las *Islas Baleares*, los POOTs exigen –como norma de aplicación directa que no necesita desarrollo– unas dotaciones mínimas de infraestructura en los nuevos desarrollos urbanísticos en zonas turísticas. Estas dotaciones coinciden en gran medida con las que había establecidas en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU) con carácter general para todo tipo de urbanizaciones, aunque añaden algunas exigencias adicionales. Las dotaciones requeridas por los POOTs son las siguientes⁷²:

- pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras, red peatonal y espacios libres;
- redes de distribución de agua potable, riego e hidrantes contra incendios;
- red separativa de alcantarillado, debiendo las aguas residuales verter finalmente a una estación depuradora (el RPU no exige que la red sea separada);
- red subterránea de distribución de energía eléctrica (el RPU no exige que la red sea subterránea);
- red subterránea de alumbrado público (el RPU tampoco exige que la red sea subterránea);
- jardinería en el sistema de espacios libres;
- red telefónica subterránea y/o de servicios por cable (no está prevista en el RPU)

Por último, los POOTs cierran esta regulación que se acaba de ver diciendo que no se autorizará ninguna construcción de nuevos alojamientos turísticos en zonas que no tengan un adecuado nivel de infraestructura.

3.3 LA REGULACIÓN DE LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y DE INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA

Otro de los bloques habituales en los planes territoriales de las zonas turísticas es el de establecer ciertos criterios para elevar la calidad tanto de los establecimientos de alojamiento turístico como de las edificaciones de uso residencial. Y, en relación con ello, estos planes también fijan a veces reglas de “integración paisajística”, o sea, reglas que intentan armonizar las actuaciones urbanizadoras y edificatorias con el respeto y la conservación del paisaje natural.

A) Entre los criterios de calidad, cabe citar una medida reiterada por muchos planes: exigir un nivel alto de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico. Por poner sólo un ejemplo, en las Islas Baleares en el Decreto 103/1987 ya se introdujo una primera limitación en cuanto a la categoría de los establecimientos de alojamiento que podían autorizarse en adelante, de la siguiente manera:

- Hoteles: 4 y 5 estrellas;
- Ciudades de vacaciones: 3 estrellas;
- Apartamentos turísticos: 3 y 4 llaves;
- Campings: 1ª categoría y lujo.

De esta regla únicamente se excepcionaban ciertos tipos de establecimientos, como por ejemplo los de turismo rural. La razón de esta medida parece clara: se trataba con ello de mejorar la planta hotelera balear, partiendo de la constatación de que empezaba a ser una planta en gran

y la ordenación ...” cit., pág. 59.

⁷² Art. 11 de las Normas Generales de los POOTs.

parte obsoleta, con muchos hoteles de una y dos estrellas y apartamentos de una y dos llaves. Esta situación duró hasta la promulgación del POOT en Mallorca (1995) y hasta el POOT de Ibiza-Formentera (1997) en estas otras. Los POOTs, por su parte, mantuvieron con carácter general la prohibición de establecimientos de categorías inferiores en los mismos términos que el Decreto de 1987, pero en algunas zonas turísticas permitieron hoteles de 3 estrellas, flexibilizando la estricta regla anterior. Pero de nuevo, la Ley General Turística de 1999 volvió a la situación anterior, al permitir sólo los hoteles de 4 ó 5 estrellas (salvo los de ciudad que pueden ser también de 3), los apartamentos turísticos de 3 ó 4 llaves y los campamentos de turismo de lujo (sin perjuicio de que sea aplicable la técnica del “intercambio forzoso” de plazas de alojamiento a que ya nos hemos referido antes).

Pero los criterios de calidad de que hablamos pueden referirse a otro tipo de requisitos de los establecimientos de alojamiento turístico, como son los ya examinados de superficie ajardinada exigible en la parcela que contenga el establecimiento. Ya hemos visto antes la regulación al respecto en las Islas Baleares. En el caso de Canarias, el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria exige, por ejemplo, que la superficie ajardinada y/o equipada en los establecimientos hoteleros y extrahoteleros no sea inferior al 50% de la superficie total de la parcela (art. 217.1).

B) En cuanto a los criterios o reglas de “integración paisajística”, su importancia es esencial en el tratamiento de cualquier zona o espacio turístico: si el paisaje es un elemento esencial del territorio y de la imagen que percibe el turista, parece lógico que el planeamiento defina las condiciones generales por las que las edificaciones (y demás actuaciones con incidencia en el suelo) se integran y armonizan con el paisaje en el que se encuentran, con su entorno. Por poner un ejemplo, el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria contiene criterios específicos de integración paisajística de los volúmenes construidos, en especial en el caso de la edificación en laderas (art. 217.2), dado el impacto que pueden tener los edificios en estos supuestos.

III. CONSIDERACIONES FINALES.

A) Desde una valoración general, y refiriéndome en especial a las dos Comunidades insulares españolas, se puede afirmar que su labor normativa y, en especial, planificadora en materia turística ha sido muy intensa pero claramente insuficiente. Insuficiente tal vez porque los problemas en el sector son muchos, los intereses contrapuestos y la coyuntura desfavorable en muchas ocasiones. De hecho, los acontecimientos (la realidad) siempre han ido por delante de las normas, dado su vertiginoso transcurso. Desde mediados de los 80, estas Comunidades han ido dictando normas cada vez más restrictivas, aumentando los niveles cuantitativos y cualitativos, en un progresivo endurecimiento de los requisitos para la apertura de hoteles y apartamentos. Sin embargo, dicho esfuerzo normativo no ha conseguido todos los resultados pretendidos. Los nuevos parámetros introducidos por la legislación han sido asimilados sin demasiado esfuerzo por los promotores turísticos, con lo que la oferta ha seguido incrementándose sostenidamente.

A este panorama que se acaba de describir desde la perspectiva puramente turística se suman otros factores adicionales de ordenación del territorio que están íntimamente unidos a la ordenación turística. En primer lugar, la insuficiencia e inadecuación de la normativa urbanística y territorial aplicable en dichas Comunidades. Esta ordenación ha dejado tradicionalmente en manos de los municipios la adopción de las decisiones básicas de la política urbanística, decisiones que aquéllos articulan a través de los Planes urbanísticos municipales, sin que hayan existido procedimientos efectivos de coordinación entre los planeamientos municipales entre sí ni tampoco instrumentos

de ordenación supramunicipal hasta la entrada en vigor de los planes territoriales a que nos hemos referido en la década de los 90 y, sobre todo, a partir del 2000.

En segundo lugar, debe citarse como elemento que repercute directamente en la situación turística balear, la falta de conexión existente entre la ordenación territorial y urbanística, por una parte, y la ordenación turística, por otra. Al poner en relación ambos ordenamientos surgen problemas, debidos precisamente a la desconexión entre los mismos. Pensemos al respecto que los dos ordenamientos concurren sobre un mismo espacio físico, lo que engendra a veces dificultades de articulación. Esta falta de conexión de la que hablamos ha producido además un efecto agravado: en términos urbanísticos, la actividad turística de dichas Comunidades se ha venido determinando a partir de los planes de urbanismo de ámbito municipal, sin más perspectiva que los estrechos límites del territorio de cada municipio. Este planeamiento municipal se ha caracterizado por el tratamiento de los espacios afectados como piezas aisladas e inconexas entre sí (cuando el territorio es algo continuo que no se puede fragmentar).

Esta política urbanística ha generado además otra característica distintiva de la oferta urbanístico-turística tanto balear como canaria: sus excesivas dimensiones. Por poner algún ejemplo, los planes municipales vigentes en 1999 en la isla de Mallorca permitían una población total potencial de más de 4,3 millones de habitantes, cuando por entonces oscilaba alrededor de 800.000. En cuanto a las camas o plazas de alojamiento, en la actualidad el número de plazas de alojamiento legalizadas en Baleares llega a la exorbitante cifra de 423.000 camas. Por su parte, Canarias tenía 394.000 plazas legalizadas a finales de 2005. Estas cifras muestran las exageradas previsiones –a mi juicio– del planeamiento vigente, y más aún si las ponemos en relación con la escasez de algunos de los recursos naturales existentes, como es el caso del agua.

B) Y, a pesar de lo anterior, no es posible silenciar la importancia de lo que se ha hecho durante estos años de funcionamiento autonómico en el sector turístico y, en especial, de la labor de planeamiento territorial de las zonas turísticas. En este tiempo, se han tomado numerosas medidas para ordenar y reconducir el principal sector de la economía de las islas. Medidas contestadas muchas veces, pero que a la larga han demostrado su adecuación a los problemas planteados, como es el caso de la aplicación del estándar de densidad (metros cuadrados de solar por plaza alojativa).

Partiendo de esa valoración general, podemos afirmar que la normativa turística de estas Comunidades Autónomas en materia de establecimientos de alojamiento se ha articulado alrededor de varias ideas o motivos básicos:

a) El intento de ordenar y racionalizar un sector que durante años había crecido desmesuradamente sin orden ni concierto. En efecto, la formidable expansión del sector turístico durante las décadas anteriores se había producido como resultado de las tendencias incontroladas del mismo, sin que la escasa ordenación estatal existiera de marco adecuado para una efectiva intervención de los poderes públicos en el sector. La normativa y el planeamiento supramunicipal dictados por Islas Baleares y por Canarias ha pretendido, por el contrario, poner orden y control en el sector e introducir criterios mínimos de racionalidad en el mismo.

b) La exigencia creciente de mayores requisitos de infraestructura para la apertura de establecimientos de alojamiento. Frente a la normativa estatal anterior, que descuidaba casi totalmente los requisitos relativos a la urbanización e infraestructuras de las zonas turísticas, la legislación de las Comunidades insulares ha incrementado tales requisitos notablemente, intentando que las zonas y los establecimientos turísticos estuvieran dotados de servicios adecuados y suficientes.

c) En conexión con lo anterior, la normativa balear y canaria han pretendido luchar enérgicamente contra la oferta clandestina de hoteles y apartamentos a través de numerosas disposiciones: las cifras de plazas eufemísticamente llamadas “alegales” por algunos (en realidad son ilegales) alcanzan el 25 ó 30% con respecto a las plazas legales o legalizadas. De todos modos, debe reconocerse que esa lucha no ha dado los resultados apetecidos, y que la existencia de numerosas plazas de alojamiento clandestinas continúa siendo una de las lacras de la realidad turística, en especial en el tema no resuelto de las llamadas “viviendas vacacionales”.

d) La búsqueda de un turismo de mayor calidad, a través del incremento de los parámetros exigibles y de la mejora y modernización de los establecimientos. En efecto, una de las ideas clave de toda la normativa turística insular es la de exigir más y mejores requisitos a los establecimientos turísticos, intentando que éstos tengan unas dimensiones y estén dotados de unas instalaciones que permitan un turismo de mayor calidad. En Islas Baleares, la línea de actuación que empieza introduciendo nuevos requisitos y parámetros en el Decreto 30/1984, sigue en el Decreto 103/1987 y en la Ley 7/88, continúa en los POOTs de 1995 y 1997 y acaba en la reconversión forzosa de establecimientos de 1998, son buena prueba de ello. En Canarias, el Decreto 10/2001, de 22 de enero⁷³ define asimismo los estándares turísticos con carácter general, previsiones que a su vez son desarrolladas por los Planes Insulares de Ordenación y por los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística existentes en varias islas.

e) El intento de unir ordenación turística y ordenación urbanística. Como hemos visto antes, éste es otro de los aspectos que conviene destacar, a saber, la íntima relación que existe entre ordenación turística y ordenación territorial-urbanística: nunca podrá haber una adecuada ordenación turística sin que exista a la vez y de manera coordinada una razonable ordenación territorial y urbanística, ordenación que no puede dejar de ser supramunicipal en sus líneas básicas si se quiere introducir coherencia, homogeneidad y coordinación en las porciones del territorio sin solución de continuidad que son en definitiva los términos municipales.

f) El intento de respetar la limitada capacidad de carga o capacidad de acogida de los reducidos territorios insulares: ya hemos visto anteriormente la importancia y la necesidad de respetar la capacidad de carga en la planificación y en la gestión de los espacios turísticos. Recordemos aquí las acertadas palabras al respecto de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: “la determinación de los ritmos y límites de crecimiento de las zonas turísticas deberá realizarse en función de la capacidad de carga de cada sistema insular, armonizando la expansión de la oferta con el desarrollo del resto de los sectores económicos, con la consecución del equilibrio social y con la previa o simultánea implantación de infraestructuras, servicios y equipamientos” (Directriz 7.2.b). Pues bien, resulta evidente que, con aquellas cifras que hemos citado, la capacidad de carga del territorio balear y del territorio canario están prácticamente agotadas (con salvedades tal vez en alguna isla pequeña de Canarias), lo que justifica la restrictiva legislación y el planeamiento territorial que se han dictado a lo largo de todos estos años y que se ha pretendido exponer en el presente trabajo.

⁷³ Boletín Oficial de Canarias de 05.02.2001