Instituto de Estudios Turísticos
Secretaría General de Turismo
Secretaría de Estado de Comercio y Turismo

Estudios Turísticos, n.º 149 (2001), pp. 3-22

ORDENACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO TURÍSTICO. POSIBILIDADES, MODELOS Y ESQUEMAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

Diego A. Barrado Timón*

Resumen. La importancia del territorio como componente del producto y del destino turístico aconseja que los procesos de planificación turística integren tanto las políticas de ordenación territorial como el modelo espacial del ámbito en el que se desarrollen. Desgraciadamente, hasta el momento no se habían puesto en marcha los instrumentos para conectar las políticas de ordenación del territorio con la planificación sectorial del turismo, elemento indispensable para conseguir esquemas adecuados de implantación y desarrollo del sector. Sin embargo, en los últimos tiempos algunas comunidades autónomas han construido marcos globales de planificación integral del territorio turístico, que permiten entrever esperanzas de resolución en el conflicto que hasta ahora ha enfrentado al turismo con el territorio y el medio ambiente.

Palabras clave. Planificación del turismo, ordenación del territorio, comunidades autónomas, instrumentos de planificación turística, Geografía.

Abstract. The main importance of the territory as a part of the tourism product and destination, makes advisory that all the tourism planning process includes and matches the town and country planning policies and the espacial frame in wich those products are going to be developped. So far, unfortunally, the tolls necessary for connecting the town and country planning process with the tourism planning were not aplicable, and those were absolutly necessary for arriving to the best models of plannning and development in the tourism sector.

Neverless, some Comunidades Autónomas (Regional Governements) lattely had built global frameworks for the integral planning of the land for the tourism development . That gives some hope for the resolution of the conflict that so far has had the tourism planning with the land and the environmet.

Key words. Tourism planning, town and country planning, Regional Governements, tourism planning tools, Geography.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la Constitución de 1978 tanto las competencias en ordenación del territorio como las de turismo quedan exclusivamente en manos de las comunidades autónomas (CCAA). Y aun cuando esa exclusividad sea en muchos casos más supuesta que real, y haya dado lugar a multitud de conflictos entre la administración autonómica y la central, como no podía ser menos en temas tan complejos y de límites tan inciertos, la realidad es que durante los años ochenta y noventa la mayoría de las CCAA han ido creando un corpus normativo suficientemente complejo y definido en ambos aspectos.

La presente investigación pretende reflexionar, en el contexto arriba referido, sobre la necesidad y beneficios de sustentar el futuro del turismo en un sistema de ordenación territorial del sector; y analizar la legislación en ambas materias con el fin de desentrañar los diferentes modelos y oportunidades que, de forma más o menos coherente y reflexiva, han ido construyendo las CCAA.

A pesar de ser un trabajo de índole geográfica y territorial, el objetivo final no es

* Doctor en Geografía. Profesor asociado del Departamento de Geografía y de la Diplomatura en Turismo de la Universidad Autónoma de Madrid.

tanto analizar los documentos de planificación y sus resultados como la arquitectura conceptual que los sostiene. En suma, se va a realizar, aunque sin pretensión de exhaustividad, una lectura turística de la legislación e instrumentos de ordenación del territorio y una lectura territorial de la legislación y planificación del turismo, con el fin de desentrañar las conexiones que entre ambas esferas se establecen; y a partir de ellas, profundizar en las oportunidades y posibilidades de planificación, gestión y promoción ordenada del sector que el actual sistema permite.

II. ¿ES NECESARIA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO?: LÍMITES, POSIBILIDADES Y OBJETIVOS

La investigación se sustenta en la hipótesis de que la planificación del sector turístico, y concretamente de sus aspectos territoriales, resulta hoy día una necesidad más perentoria que nunca. Este planteamiento, que se convierte en el hilo argumental y que se contrastará con la realidad española, se deriva del análisis tanto de la evolución que está experimentando el sector turístico, en una tendencia imparable hacia la búsqueda de la calidad, como de los nuevos rumbos y perspectivas que permite la ordenación del territorio.

Se es plenamente consciente de que se choca en gran medida con los actuales procesos de liberalización y de desregulación, que apuntan hacia una continua pérdida de protagonismo de la administración pública. Sin embargo, y aún advirtiendo que esta tendencia resulta hoy día difícilmente reversible y que afecta a prácticamente todos los ámbitos sociales y económicos, la realidad es que en España, durante los años ochenta y noventa, se ha dado un proceso de regulación tanto en el ámbito turístico como en el territorial, por parte de administraciones autonómicas de diferente cariz político.

Y aun cuando es posible que ese proceso responda en parte a la configuración de un nuevo ordenamiento y reparto político-administrativo, que pudo favorecer una cierta propensión legisladora, también se incardina, de un modo más general, en una etapa de evolución y nuevas necesidades del turismo. A abundar en este sentido se dirigen las siguientes páginas.

II.1. El papel de la administración pública en el nuevo modelo turístico

El tránsito entre el siglo XX y el XXI es testigo de un proceso de redefinición general del sector turístico, que quizá esté siendo aún más fácilmente perceptible en destinos maduros como España. Y como acertadamente advierte F. López Palomeque (1999), en esta nueva fase del turismo habitualmente calificada de *postfordista*, que quizá tan sólo estemos inaugurando, el *producto*, entendido como un complejo conjunto de bienes y servicios, adquiere una importancia singular ligado a la búsqueda de la calidad.

Pues bien, gran parte de los elementos que conforman ese *producto turístico* son bienes y servicios no comercializables (ca-

lidad del aire, del paisaje urbano y del natural, tranquilidad, movilidad, dotación de infraestructuras, etc.) y que no tiene precio de mercado, por lo que difícilmente van ser correctamente provistos, distribuidos y gestionados por el sector privado. Sin embargo, la calidad del producto turístico, y de un modo más explícito, la percepción que de esa calidad tenga el turista–consumidor, depende de manera directa de ese conjunto de elementos (1). Esta argumentación lleva indefectiblemente a defender la participación de la administración en el turismo en razón de las especiales características del sector, estando el problema en cómo (límites, procesos, objetivos) esa intervención debería producirse.

Igualmente importante parece el papel que debe representar la administración en el ámbito particular de la ordenación espacial del turismo, en una fase en la que el territorio refuerza su presencia y adquiere un nuevo valor como parte consustancial del concepto de producto. En efecto, la complejidad del producto y la dificultad de percibir sus límites y separarlo del resto de los elementos que cumplen un papel en la experiencia turística, supone que se acabe asociando el producto al *destino*, *entorno* o *lugar* en el que se consume (López Palomeque, 1999). 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. Es decir, un *destino*, que por tanto debe ser entendido al mismo tiempo como una realidad sectorial y territorial.

Esta identificación entre producto consumido y lugar en donde se consume refuerza el argumento de la defensa de una cierta intervención de la administración, ahora en el ámbito particular de la ordenación territorial del sector turístico. Esto es así ya que hasta el momento ha sido la única instancia capaz de entender el espacio como una entidad única e integrada de gestión (López Palomeque, 1999), aspecto indispensable para garantizar la competitividad a partir de la calidad sectorial-territorial de un destino.

En consecuencia, se apunta la necesidad de establecer cauces conceptuales, legislativos y técnicos adecuados para la ordenación del espacio turístico, convertida ahora ya no sólo en una necesidad territorial y ambiental, sino también en una exigencia ineludible para el correcto funcionamiento del sector. En este sentido se concluyó en el panel dedicado a Turismo y Territorio del III Congreso Nacional de Turismo, en donde se afirmó la necesidad de establecer un marco normativo que regule las relaciones entre turismo y territorio, y que permita tanto el correcto desarrollo del sector como la atención a los hoy día inexcusables principios de sostenibilidad y calidad. Sobre cómo habría de ser ese marco normativo se profundizará en un capítulo posterior.

II.2. La ordenación del territorio como oportunidad para el desarrollo del turismo: posibilidades y objetivos

Tras la crisis experimentada desde la década de los setenta, hoy es común afirmar la reaparición de las políticas y experiencias de ordenación del territorio (cfr. Hildenbrnad, 1996; Pérez Andrés, 1998; Pujadas y

Font, 1998), al constatarse la imposibilidad de generar las mismas tendencias con el juego de mercado. En este proceso se está consolidando una acepción preferente de ordenación del territorio que, según F. Zoido (1996), la entiende como una planificación física de escala intermedia, cuyo principal objetivo sería la utilización racional del espacio y la coordinación de las diferentes planificaciones locales y de los aspectos territoriales de la política sectorial.

En cuanto a la planificación turística, es un política vertical dirigida a la ordenación de los aspectos socioeconómicos del sector. Sin embargo, como se ha comentado arriba, el uso racional que se haga del suelo y de los recursos resulta un elemento indispensable a la hora de plantear nuevos desarrollos o de recualificar los existentes. Y se trata de un aspecto de evidente trascendencia no ya por el consumo de suelo que hace el turismo, habitualmente inferior a otras muchas actividades (v. gr. agricultura, infraestructuras, vivienda principal, etc.), sino por la especial vinculación entre este sector y el territorio.

El hecho de que el producto turístico no sea transportable supone que se dé la coincidencia entre lugar de producción y de 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. Por tanto, la relación sectorial-territorial no es unidireccional sino de ida y vuelta.

De hecho, el turismo presenta una clara especificidad desde el punto de vista espacial (Barba, 1994), dado que el territorio producido es al mismo tiempo el producto que se ofrece al cliente. En resumen, el espacio turístico asiste al doble juego de intereses del oferente (como lugar de producción y como producto ofertado) y del consumidor (como bien y servicio a consumir), algo excepcional si lo comparamos con otros sectores socioeconómicos.

Así pues, en el caso del turismo coincide claramente la sostenibilidad territorial y ambiental con la socioeconómica, y la consecución de ambas se debe convertir en el fin de cualquier proceso de planificación. Esto implica que los objetivos de la ordenación territorial y los de la planificación sectorial se superpongan en gran medida, obligando a conseguir una simbiosis que va más allá de una opción ética para convertirse en un referente inevitable.

Con estos planteamientos, la ordenación territorial del turismo debe ser entendida, como para el resto de las actividades, como un proceso político–técnico tendente a traducir a imagen espacial los objetivos y necesidades de desarrollo turístico, y a integrarlos con el resto de los sectores y con el modelo territorial general.

Pero, al mismo tiempo, sirve también para seleccionar alternativas de desarrollo del sector, con lo que se da una clara combinación de la aproximación horizontal, típica de la ordenación del territorio, y de la vertical, común a la planificación sectorial. Así, ordenar el espacio turístico implicaría, por un lado, seleccionar una alternativa socioeconómica de entre todas las posibles, y por otro, promover un modelo territorial

acorde con la opción elegida; con lo cual no sólo sirve para planificar físicamente el sector turístico, sino también para facilitar la creación de productos (Vera, et al., 1997).

Es decir, se propugna aquí una ordenación territorial del turismo entendida como una política de carácter físico, pero que en ningún caso puede quedar al margen de las opciones socioeconómicas dada la íntima relación que existe entre ellas. En realidad no hay contradicción entre ambas finalidades, ya que como se señala en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en 1983, entre los objetivos fundamentales que se persiguen se encuentran tanto aspectos espaciales (gestión responsable de los [illegible] de ordenación del territorio a escala regional o

s del destino en función de los benefi-
uscados a la hora de elegirlo para,
iormente, apuntar sus principales ca-
sticas sociográficas.

MARKETING Y MEDIO AMBIENTE

crisis ecológica ha provocado la ne-
d de replantear el papel de la relación

parte de las empresas puede suponer incurrir en costes económicos adicionales, y apuntan la necesidad de establecer un cierto "pragmatismo" a la hora de tomar las decisiones en el campo ambiental.

Sin duda alguna, uno de los aspectos cruciales a tener en cuenta cuando se analizan las implicaciones estratégicas de la relación existente entre la rentabilidad empresarial y la protección ambiental, es la

Evidentemente, este nuevo esquema no puede construirse al margen del actual modelo del sector y de las posibilidades que hoy día ofrece la ordenación del territorio. Pero junto con esta reflexión, en parte ya realizada, es indispensable profundizar en los problemas con que hasta hoy se han encontrado los intentos de planificar e integrar territorialmente el turismo, aspecto al que se dedican las siguientes páginas.

III.1. El problema de la fragmentación

La práctica inexistencia hasta hace pocos años de una regulación y política real de or-

turis
cios
poste
racte

II.

La
cesid

no resolución de este conflicto ha generado descoordinación, dificultad de mantener la perspectiva integradora que permite la ordenación territorial y, en muchos casos, la imposibilidad de resolver acertadamente la planificación sectorial ante la inadecuación de la realidad espacial a sus necesidades.

Especialmente grave resulta este problema en el caso del turismo, ya que amén de la necesidad de ocupar físicamente suelo y de utilizar recursos de tipo territorial y ambiental, el sector turístico vende, en última instancia, destinos. Y si éstos deben ser entendidos de modo amplio como una realidad sectorial y territorial al mismo tiempo, resulta obligado atender de forma conjunta a la doble aproximación vertical-horizontal.

No se propone cambiar de perspectiva y favorecer ahora un predominio de la ordenación territorial, aun cuando parece evidente que ésta presenta un carácter más integrador. Se propugna, por el contrario, una *perspectiva transversal* que permita integrar la planificación horizontal y la vertical, conectándolas y estableciendo sistemas de subordinación de una sobre otra y de resolución de conflictos en los aspectos en que se superpongan; pero dejando al mismo tiempo que cada una conserve sus características particulares y sus intereses y focos de atención preferentes. Como claramente se recoge en el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca (Govern Balear, 1993), no es posible la disociación entre planificación del territorio y turismo, por lo que sólo un tratamiento conjunto de ambos ordenamientos podrá conseguir los resultados apetecidos.

III.3. El problema de la excepcionalidad

La dificultad de integrar un fenómeno como el turismo, de rápido crecimiento en sus necesidades de producción de suelo, en los estrechos y rígidos márgenes de la legislación urbanística, se intentó resolver en ocasiones estableciendo un sistema de excepcionalidad. Esto suponía que el espacio afectado o susceptible de uso turístico se excluía del régimen general de urbanismo y ordenación del territorio, asignándole uno propio supuestamente adaptado a sus necesidades.

Así se hizo en España con la Ley de Centros y Zona de Interés Turístico Nacional (1963), en un contexto en el que como señalan A. Costa y J.L. Jiménez (1999), el país no estaba maduro para diferenciar entre ordenación del territorio, urbanismo y planificación sectorial. Sin llegar a la defensa de una legislación urbano-territorial excesivamente rígida y sólo pensada para la producción de suelo residencial en un mercado interno bien ensayado, la realidad es que la experiencia de la Ley de Centros de Interés Turístico Nacional revela numerosos problemas. Quizá el principal fue que no se supo o pudo crear un verdadero régimen territorial adecuado a la realidad del turismo y coherente con sus necesidades, sino que en realidad se superpuso y dio preeminencia a la planificación sectorial sobre la territorial. El resultado es que se acabó convirtiendo simplemente en un método para bordear la legislación del suelo, sin por el contrario crear un esquema que integrase ordenadamente las prescripciones verticales y horizontales.

Pero más allá de la crítica a un ejemplo concreto, la excepcionalidad en la planificación territorial del turismo debe ser rechazada como una dificultad a la hora de crear productos integrados de calidad y sostenibles en sentido amplio. En primer lugar, porque el turismo es un fenómeno enormemente complejo y que requiere de multitud de aproximaciones sectoriales diversas que escapan a la exclusiva competencia de la administración turística (infraestructuras, comunicaciones, medio ambiente, sanidad, comercio, etc). Por tanto, la posibilidad de segregarlo del resto de las políticas verticales y de planificarlo de modo integrado en una especie de burbuja territorial y sectorial parece no sólo poco creíble, sino incluso un grave peligro a la hora de construir destinos diversificados, complejos y adecuadamente dotados.

Pero, además, y desde una perspectiva socioeconómica, la excepcionalidad en la planificación implica la preeminencia del turismo sobre el resto de los sectores, aun cuando no sean necesariamente incompatibles. Esto conlleva que se convierta en un *monocultivo* económico que expulsa cualquier otro uso del suelo; exclusividad raramente beneficiosa por lo que supone de empobrecimiento del *destino-producto* final (pérdida paisajística, cultural, de tradiciones, de sinergias, etc.) y de fragilidad económica.

Se aboga, por tanto, por una *perspectiva integradora* que permita incorporar el desarrollo turístico con el del resto de los sectores y con el modelo general de uso del suelo y aprovechamiento de recursos, algo sólo posible si se hace atendiendo tanto a la aproximación sectorial como a la territorial que sirve de coordinación horizontal.

III.4. El problema de la rigidez y de la diferente capacidad vinculante de la planificación

Uno de los problemas más graves que ha aquejado a la planificación territorial, especialmente a la urbana, ha sido la excesiva rigidez de sus métodos y procesos. Con el fin de evitarlo, en los últimos tiempos se está acudiendo de forma generalizada a la planificación estratégica como un instrumento que, en palabras de S. Antón y F. Vera (1998), permite afrontar la complejidad de las dinámicas económicas, sociales y territoriales del turismo, estableciendo el marco general para el desarrollo de la actividad.

Sin embargo, este tipo de planificación, que conlleva claramente unas ventajas de flexibilidad en la redacción, formas de aprobación, desarrollo, revisión y gestión, presenta un grave inconveniente, como es el de un carácter no vinculante que hace que en la mayoría de las ocasiones se quede en una simple declaración de intenciones de escasa funcionalidad real.

Por el contrario, la planificación territorial, y especialmente la urbanística, como política que incide en los aprovechamientos y que dota de contenido al derecho de propiedad sobre el suelo, presenta generalmente un carácter vinculante y sustantivo. Sin embargo, esa normatividad conlleva inevitablemente una mayor rigidez en todos los procesos, como lo demuestran los procedi-

mientos para la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio que han ido estableciendo las diferentes CCAA.

Aquí se aboga por un sistema de planificación que, siendo lo más ágil posible, mantenga el carácter normativo, estableciendo todos los controles y programas necesarios para los aspectos territoriales. Por el contrario, las decisiones de ámbito sectorial deben seguir resolviéndose mediante métodos estratégicos de carácter flexible y consensuado entre los agentes. Es decir, una *perspectiva operativa* que permita que las decisiones de carácter territorial, de gran trascendencia social, económica y ambiental, se mantengan en el ámbito de la política territorial y con las restricciones y precauciones necesarias; mientras que las determinaciones sectoriales pueden seguir ritmos más ágiles y menos *normativizados*.

No se trata, en suma, de encontrar un instrumento de planificación del turismo único y omnicomprensivo, sino de aprovechar lo mejor de la planificación vinculante y de la estratégica. Una *perspectiva operativa* que permita conectar ambos modelos para que de su unión surja una ordenación ejecutiva y adecuada de todos los aspectos que conlleva el turismo.

IV. UN MARCO GLOBAL PARA LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO

Del análisis de los problemas de la ordenación del turismo han surgido una serie de perspectivas que, convenientemente tratadas desde el punto de vista legislativo y técnico, puedan resolver de forma adecuada el conflicto que hasta el momento se ha planteado. Se apuesta, como se indica en el título de este capítulo, por un *marco global* de implantación del turismo (Vera et al, 1997), que implica concebirlo desde una perspectiva amplia tanto en lo referido a su implantación como a los métodos y procesos de producción.

La principal apuesta de los nuevos sistemas de implantación, desarrollo y recualificación de destinos debe apuntar a la conexión de las políticas territoriales y las turísticas. Se ha demostrado como poco oportuno favorecer la excepcionalidad del turismo y la preeminencia de la visión sectorial; pero tampoco parece posible establecer un modelo de planificación que unifique los aspectos territoriales y los sectoriales sin restar normatividad o sin lastrar determinados aspectos con procesos excesivamente rígidos.

El intento de conseguir una tipología de planes únicos acaba suponiendo que las ventajas de cada tipo de planificación (vinculación en el caso de la territorial, y flexibilidad en el caso de la sectorial–estratégica) se conviertan en inconvenientes para el conjunto del proceso. La solución del conflicto no está en dotar de competencias territoriales a la administración turística o sectoriales a la territorial, sino en concebir modelos de planificación coherentes y conectados en los aspectos sectoriales de la ordenación territorial.

Desde el punto de vista operativo este modelo se concreta en la creación de una

tipología de planes verticales de turismo que sean incluidos en la legislación territorial como planes de ordenación del territorio o conectados a ella. Esto permite que sean redactados de un modo flexible por la administración sectorial; pero que al mismo tiempo sean vinculados por determinados documentos territoriales (directrices, planes regionales y comarcales) y vinculen a otros (planes comarcales, planificación municipal). El resultado son documentos operativos ya que siguen construyéndose de forma ágil y consensuada por los agentes implicados, pero que al mismo tiempo *absorben*, en las decisiones espaciales, la sustantividad que les confiere su inclusión en la legislación territorial.

Además, este sistema permite que la reflexión sobre la implantación espacial del turismo, y en consecuencia, también sobre los aspectos sectoriales tal y como se vio en el capítulo segundo, se inicie con una *perspectiva escalar* amplia desde los documentos de ordenación territorial regionales. Así ha sucedido en algunas de las autonomías más turísticas, como por ejemplo con los Planes Insulares de Ordenación de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias o con las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; pero también en otras que pretenden desarrollar modelos incipientes y alternativos, caso de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esta reflexión desde la amplia escala permite que la construcción del modelo turístico se integre con el resto de las políticas sectoriales y con la imagen territorial, aspecto imprescindible si se acepta la definición que se ha dado de los destinos como realidades territoriales y sectoriales al mismo tiempo. Así, el Cabildo Insular de Tenerife (2000) plantea desde un documento de ordenación territorial de ámbito amplio, como es el Plan Insular de Ordenación de Tenerife, una estrategia de desarrollo como la que defendemos, dado que sólo la interrelación turismo–territorio desde el origen del proceso permite que los distintos elementos que definen la forma territorial elegida condicionen y prefiguren el producto turístico, y que al mismo tiempo el sector se convierta en el motor fundamental de la articulación global del territorio.

Este sistema permite superar también la fragmentación en la implantación territorial del turismo, ya que las prescripciones y reflexiones de los documentos regionales, de un carácter habitualmente indicativo dada la escala, se van trasladando y concretando en los planes comarcales y sectoriales a los cuales vinculan, y de éstos a la planificación municipal.

Por tanto, se apuesta por una perspectiva estructurada de arriba abajo, que parta de un entendimiento general del territorio para finalmente verificar de modo adecuado la implantación de detalle del fenómeno turístico. Igualmente se favorece una visión de conjunto del *destino-producto*, al partir de una compresión tanto desde sus aspectos territoriales como desde los sectoriales. Por último, al integrar el turismo en el régimen general de ordenación del territorio, se puede completar su correcta adecuación al modelo espacial de usos del suelo.

V. ESQUEMAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La ordenación del territorio fue una competencia muy apetecida y rápidamente asumida e incluso desarrollada por las CCAA. Posiblemente la razón haya que buscarla en el deseo de abordar a partir del proceso legislativo y técnico de ordenación del territorio, una lectura y reflexión sobre su ámbito espacial y su propio hecho regional (Galiana, 2000); lo que con posterioridad favoreció el proceso de afianzamiento y autoafirmación de su existencia y justificación como entidad político–administrativa (Fernández Tabales, *et al,* 2000).

Por el contrario, en lo que respecta al turismo, el inicio del proceso es mucho más tardío y parcial, siendo necesario esperar hasta la ley vasca de 1994 para encontrar una legislación unitaria y coherente sobre la actividad, frente a la dispersión de la legislación que hasta ese momento habían ido produciendo las CCAA más desarrolladas turísticamente (Blanco, 1994).

Sean cuales sean las razones de este desfase (entre las cuales no puede por menos que citarse la escasa importancia generalmente atribuida al turismo), lo cierto es que finalmente los sistemas autonómicos de planificación y gestión general del sector se han ido conformado en la segunda mitad de la década de los noventa, significativamente en un momento en el que acaba lo que F. López Palomeque (1999) califica de etapa neoliberal del turismo.

V.1. Una lectura cruzada de la legislación territorial y de la turística

Un repaso a la legislación de ordenación del territorio que han ido generando las CCAA demuestra que, casi sin excepción, el turismo no es tenido en cuenta en ese proceso como una de las principales afecciones del suelo. Por tanto, desde la planificación espacial no se atiende a su especificidad en cuanto a modelos de uso y ocupación del espacio.

Este fenómeno, normal al tratarse de una legislación horizontal que no tiene porque especificar sistemas de planificación sectorial, es especialmente grave cuando sí se crean esquemas especiales de conexión con la ordenación sectorial en autonomías muy turísticas, citando a otras actividades pero sin atender, sin embargo, al turismo. Así sucede en la legislación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que incluye los denominados Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio estableciendo un anexo con las áreas que se considera que tienen ese carácter, y entre las cuales no aparece turismo (2).

Quizá la gran excepción sea la legislación balear, ya que desde las propias competencias en ordenación del territorio establece las bases para la integración espacial del turismo, que luego serán definidas y concretadas en la legislación sectorial. En la Ley 8/1987 de ordenación territorial de las Illes Balears se crean, además de unas Directrices de Ordenación Territorial, una figura de ámbito territorial parcial (Planes Territoriales Parciales) y

otra de contenido sectorial (Planes Directores Sectoriales); que posteriormente, y de acuerdo con la Ley 6/99 de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears, se matizarán hasta convertirse en los instrumentos encargados de configurar el modelo turístico-territorial del archipiélago.

Así, en el caso de Menorca, la localización, el porcentaje de suelo, las necesidades de equipamientos e infraestructuras y el modelo turístico territorial debe ser definido por el Plan Territorial Parcial de Menorca, jerárquicamente inferior a las Directrices de Ordenación Territorial. Por el contrario, en Mallorca y las Pitiusas se establece un sistema mixto, en donde el Plan Territorial Parcial determinará el porcentaje de suelo a ocupar en un determinado horizonte temporal, mientras que el modelo turístico se definiría en un Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística, que dado su carácter de Plan Director Sectorial es un documento turístico-territorial subordinado a las correspondientes Directrices, y a su vez superior jerárquicamente a los planes territoriales parciales precedentes y al planeamiento urbanístico.

En cuanto a la legislación de turismo que se comienza a producir a mediados de los noventa, sí atiende de forma clara y expresa a la planificación integrada del sector. En un contexto en el que por primera vez en nuestro país se configura un sistema legal que trata el turismo de un modo integral, la planificación en sentido amplio, como señala F. Blanco (1999), se convierte en el objeto nuclear y organizador de todo el sistema. Este hecho puede servir como claro referente de la nueva consideración administrativa de la importancia del turismo, así como de la asunción de la necesidad de planificarlo y ordenarlo en el nuevo contexto que se hizo explícito al inicio de este trabajo.

De forma más particular, la ordenación territorial del turismo también cobra carta de naturaleza preferente en el sistema legislativo que han ido creando las CCAA, apareciendo casi sin excepción entre los primeros enunciados tanto de las exposiciones de motivos como del articulado en el que se desarrollan los objetivos de las leyes. Se asumen, de forma genérica, los principios de la sosteniblidad surgidos de la Cumbre de Río 92, así como la singular importancia que para el sector tienen los aspectos ambientales; pero también, y quizá más importante, el concepto de recurso (en gran medida con un claro matiz territorial) como referente final del proceso de planificación, y por tanto, la necesidad de ordenar su uso y de conservarlo.

Una vez más es la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la que más lejos llega en este sentido, ya que la Ley 2/99, general turística de las Illes Balears anuncia en su primer artículo que el objetivo es la ordenación y promoción del turismo de forma genérica, junto con "la modernización de las infraestructuras territoriales y urbanísticas como elementos esenciales del mismo". Es decir, prácticamente se anteponen como esenciales los aspectos territoriales a los sectoriales, convirtiendo en gran medida la Ley de Turismo en un instrumento cuyo principal objetivo es la ordenación territorial del sector.

Esta preocupación turístico-territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ya se había puesto de manifiesto con su pionero tratamiento legislativo del tema (con los denominados Decreto y Ley Cladera) o con su temprano intento de realizar una ordenación integral del turismo con el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca, que como señala F. Vera (1996) responde a la idea de ordenación turística desde el territorio. De hecho, en la Ley de Turismo prácticamente se iguala el concepto de calidad del turismo al de calidad del territorio turístico y del espacio construido, estableciéndose un riguroso sistema de densidades espaciales de la oferta con una concepción similar a la de los estándares de la planificación urbanística.

V.2. Conexiones normativas entre la ordenación territorial y la planificación del turismo

Como señala F. Blanco (1999) la creación de instrumentos jurídico-técnicos como son los planes de ordenación del turismo es una de las principales novedades de la legislación autonómica. Estos nuevos documentos, que presentan generalmente un carácter omnicomprensivo con el fin de ordenar el turismo en toda su complejidad, permiten por primera vez que se esté en disposición de planificar y ordenar los modelos de desarrollo turístico.

Sin embargo, la incidencia de estos planes en cuanto a la implantación del sector y la traducción de sus necesidades espaciales al modelo territorial será, a medida que se vayan aprobando, muy variable. Esto es debido a que, como apunta F. Blanco (1999), en algunos casos se establecen conexiones tanto estructurales como vinculantes entre la planificación territorial y la turística; mientras que en otros no hay un sistema claro de relaciones, por lo que los planes de turismo se limitan a ser instrumentos de carácter estratégico de dudosa repercusión en cuanto a la concreción territorial de la actividad turística.

V.2.1. *Sistemas piramidales integrados de ordenación territorial del turismo*

Como señala A. Pérez Andrés (1998), la mayor parte de los ordenamientos territoriales autonómicos se acercan en mayor o menor medida a un sistema piramidal similar al de la legislación del suelo, en el cual los documentos están escalonados y mantienen una relación jerárquica más o menos clara.

Pues bien, de entre las CCAA que han establecido sistemas integrados de ordenación territorial del turismo (3), la mayor parte están cercanas a este modelo piramidal. El resultado es que, sin excepciones, los planes de turismo, convertidos en planes sectoriales-territoriales o en planes sectoriales con incidencia territorial, mantienen una relación de vinculación subordinada con el documento integrador de escala regional (directrices o planes regionales), que marca el modelo territorial y el esquema general para la implantación espacial del turismo.

En cuanto a la relación de la planificación sectorial-territorial del turismo con los documentos de escala comarcal o subregio-

nal que derivan de los planes o directrices autonómicas, es muy diversa. En ocasiones puede establecerse una clara relación de subsidiaridad de los primeros frente a los segundos, caso del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi frente a los Planes Territoriales Parciales de esa comunidad. De hecho, en las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno Vasco, 1997) se deriva la definición y detalle de las estrategias en materia de turismo no al plan turístico-territorial correspondiente (Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi), sino a los Planes Territoriales Parciales de cada área; y sólo al final se señala que la administración competente en turismo podrá abordar, de forma unitaria y sistemática, el tratamiento del sector, respetando las estrategias recogidas en la planificación a que se vincula.

En otros sistemas, por el contrario, la relación entre los planes turístico-territoriales y los comarcales o subregionales es de igualdad, vinculando los nuevos a los precedentes. Es el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en donde los Planes Directores de Ordenación de la Oferta Turística tienen el mismo rango que los Planes Territoriales Comarcales. Por último, hay ordenamientos que no establecen una relación clara, caso del Plan General de Turismo de Andalucía frente a los correspondientes Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Esta inserción en la legislación territorial de la planificación turística conlleva a su vez que determinados aspectos de la misma puedan vincular a la urbanística, que tendría que adaptarse a sus decisiones. Entre las CCAA que han creado y desarrollado instrumentos piramidales más o menos claros para la ordenación territorial del turismo, esta situación de subsidiariedad de los instrumentos de planificación surgidos de la Ley del Suelo frente a los sectoriales se da, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia y en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Así, el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de la Isla de Mallorca, de carácter turístico-territorial, señala claramente tanto su relación subsidiaria con las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears como su carácter vinculante para con los planes urbanísticos municipales en aquellas determinaciones en que así se establezca, obligando a su adaptación en el caso de existir contradicciones entre ambos (Govern Balear, 1993).

Incluso hay ocasiones en que la vinculación entre legislación de ordenación del territorio, suelo y turismo puede llegar más allá de la adaptación del planeamiento municipal, que es el que queda generalmente en una posición jerárquica inferior. En la Ley 2/1997 de Turismo de Extremadura se señala que para la conservación de los recursos naturales y culturales o para la gestión del turismo puede no bastar con la adaptación del planeamiento municipal, admitiéndose, si fuese necesario y de acuerdo con la determinación de un Plan Estratégico de Acción Turística Integrada, la redacción y aprobación de Planes Espaciales, instrumentos propios de la legislación urbanística.

De acuerdo a estos esquemas, y con ciertas variaciones, la planificación sectorial del turismo queda ligada con la ordenación del territorio y el urbanismo tanto por arriba como por abajo, lo que permite concretar las necesidades espaciales del sector así como su expresión y objetivos territoriales a conseguir. En realidad, como señala A. Pérez Andrés (1998), estos planes sectoriales-territoriales, entre los que se encuentran los de turismo, presentan junto con el carácter vertical una importante función coordinadora entre las políticas sectoriales de incidencia territorial y la ordenación territorial de carácter horizontal puro. Esto permite integrar de un modo adecuado tanto las temáticas y necesidades de cada tipo de planificación (horizontal y vertical) como los ritmos y formas más óptimas para alcanzar el éxito en sus respectivas competencias.

Pero no debe olvidarse que a la hora de configurar lo que se calificó de *marco global* que sirviese a la planificación del turismo se planteó la necesidad de que los planes turísticos, a pesar de su integración en el esquema de ordenación del territorio, debían conservar todas sus características, incluidos los sistemas de redacción y los ámbitos de actuación. Sin embargo, la realidad es que entre los esquemas que estamos comentando existen importantes diferencias en función del carácter y posibilidades de intervención que se otorgan a los planes turístico- territoriales.

Así, la legislación balear, como señala A. Pérez Andrés (1998), considera los Planes Directores Sectoriales como instrumentos creados ex novo y con una función clara de orden territorial, por lo que el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de la isla de Mallorca (como Plan Director Sectorial específico de turismo que es) presenta un carácter casi exclusivamente de ordenación del territorio y escasamente vertical, como lo pone de manifiesto el hecho de que esté redactado por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio y no por la administración turística correspondiente.

Por el contrario, en otros casos los documentos que ordenan la implantación espacial del turismo mantienen un claro carácter sectorial en cuanto a sus redactores y metodologías. De hecho, no los crea la legislación territorial, sino que siendo preexistentes, ésta les reconoce un carácter normativo ligado a las directrices o a los planes regionales, como sucede en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la Comunidad Autónoma del País Vasco o en la Comunidad Autónoma de Galicia. De hecho, la Ley 1/1994 de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía no crea los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (caso del Plan General de Turismo de Andalucía), sino que "establece el contenido territorial y el procedimiento que, sin prejuicio de lo regulado por la correspondiente legislación especial, y con el debido respeto a las competencias atribuidas a las restantes Administraciones Públicas, ha de seguir la planificación de materias que inciden en la ordenación territorial". Este procedimiento resulta, al menos desde un punto de vista teórico, más adecuado, ya que integra y conecta verdaderamente ambos sistemas de planificación sin que ninguno de ellos pierda su carácter.

En cuanto a la coherencia con el modelo territorial de los planes turístico-territoriales (habitualmente redactados y aprobados, no se olvide, por la consejería competente en turismo) con la imagen espacial, se asegura mediante el establecimiento de un mecanismo de coordinación que suele conllevar la consulta y aprobación previa de la consejería competente en ordenación del territorio.

Finalmente, a partir de la aprobación del plan turístico-territorial es posible establecer un escalón de intervención de ámbito inferior (comarcal o municipal), que en ocasiones parece adquirir ya un carácter exclusivamente sectorial (Zona de Interés Turístico Preferente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) pero que en otras sigue presentando un importante cariz territorial, hasta incluso llegar a vincular a su vez a la planificación urbanística. Éste es el caso de los Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos que pueden derivar del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi (Blanco, 1999); o de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que se pueden formular para una Zona de Preferente Actuación Turística declarada como tal por la Junta de Andalucía.

V.2.2. *Sistemas articulares integrados de ordenación territorial del turismo*

Frente a los sistemas de conexión entre la ordenación territorial y la planificación turística que presentan un carácter más o menos piramidal y escalonado, con los planes turístico-territoriales en una posición jerárquica inferior frente a las directrices o a los planes regionales; la Comunidad Autónoma de Canarias opta por un esquema muy cercano al articular, que evidentemente está heredado de un sistema de ordenación del territorio similar. En él existe un elemento troncal como es un Plan Insular de Ordenación redactado por el correspondiente Cabildo Insular para cada una de las islas, por debajo del cual no hay ningún plan sectorial-territorial de carácter derivado, ya que él mismo regula y orienta el impacto territorial de las actividades sectoriales.

Adaptándose a este sistema, la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias opta por los Planes Insulares de Ordenación como vehículos superiores y únicos para regular la implantación espacial del turismo, otorgándoles el calificativo de instrumentos de ordenación "urbanístico-turística" y superponiéndoles jerárquicamente a la planificación municipal.

El proceso de coordinación interadministrativa se construye, en consonancia con este esquema, al revés de lo visto en el apartado anterior. Por tanto, es la Consejería competente en materia turística la que habrá de emitir un informe preceptivo dentro del trámite de redacción del correspondiente Plan Insular de Ordenación, cuya responsabilidad recae obviamente en la administración competente en ordenación del territorio.

Finalmente, la Comunidad Valenciana ofrece un régimen de integración entre la ordenación territorial y la turística algo más dudoso que los anteriores, y con un es-

quema ya claramente articular. La Ley 3/1998 de Turismo de la Comunidad Valenciana establece un sistema de ordenación del espacio turístico que parte no de un documento territorial de ámbito autonómico, sino de un Plan de Espacios Turísticos de carácter sectorial en el que se delimitaría el territorio en función de la existencia de modelos turísticos homogéneos; y a partir del cual se desarrollarían unas directrices generales para el conjunto y otras particulares para cada uno de esos espacios. De este modo, como se afirma en las *Bases para la Redacción del Plan Director de los Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana* (Fundación Cavanilles, 1995), hasta ahora el único redactado, el plan mantiene un carácter ágil y consensuado que aprovecha la coordinación sinérgica entre los distintos agentes, constituyéndose en un modelo que huye de la planificación rígida.

Pero, al mismo tiempo, las denominadas *Actuaciones de Carácter Territorial* que se incluyan, y que requieran un soporte normativo, pueden incardinarse en alguna de las figuras de ordenación sustantiva previstas tanto en la Ley del Suelo como en la Ley de Ordenación del Territorio. De este modo se consigue, como señala F. Vera (1996), vincular la estrategia del modelo territorial con la turística.

V.2.3. Sistemas no integrados de ordenación territorial del turismo

Frente a las CCAA que en mayor o menor medida se citan en las páginas anteriores, el resto no establece un esquema que permita la clara integración entre la ordenación territorial y la planificación turística, con lo cual la coordinación entre ambas queda al amparo de una voluntad, pública y privada, de cumplir los compromisos contraídos. Y si tenemos en cuenta que las políticas territoriales generalmente se ciñen al largo plazo, las grandes inversiones y la rentabilidad indirecta y difusa, resulta lógico que en la mayor parte de las ocasiones sean éstos los aspectos que menor índice de cumplimiento presentan.

Con esta argumentación, que desgraciadamente se cumple la mayor parte de las veces, no se pretende invalidar de forma genérica la ordenación del espacio turístico a partir de decisiones estratégicas. De hecho, en España existen ejemplos gratificantes y señeros del cumplimiento y desarrollo de compromisos territoriales realizados desde la planificación estratégica turística y sin vinculación normativa alguna. Es el caso de la iniciativa número uno de la Agenda Local 21 de Calvià que establecía la redacción, con unos criterios muy definidos, de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, acuerdo que ya se ha cumplido (Ajuntament de Calvià, s.f.).

Quizá el problema estribe no tanto en la mayor o menor voluntad pública y privada de cumplir los compromisos, algo que afecta a cualquier tipo de planificación, y de forma muy clara a la territorial; sino a que en ausencia de una estructura y objetivos territoriales claros, así como de un equipo especializado en determinadas fases de la redacción, los planes estratégicos de turismo no establecen unos criterios operativos de intervención en materia espacial.

El resultado es que en la mayoría de los casos se limitan a establecer unas prescripciones generales de casi universal aceptación teórica (sostenibilidad, conservación de recursos, recualificación espacial, etc.), pero se muestran incapaces de establecer las vías y los métodos adecuados para cumplirlas en un espacio concreto y con una metodología y ritmos temporales precisos.

Un claro ejemplo es el recientemente aprobado *Plan Regional Integral de Turismo de la Comunidad de Madrid 2001-2003* (Comunidad de Madrid, 2001), que en ausencia de unas estructuras claras se muestra incapaz de establecer cauces adecuados para la implantación del turismo, a pesar de que en los Programas de Calidad de la Oferta Turística el primer apartado corresponde a la Calidad por destinos. El resultado es que se apuntan unos principios generales y se crean unos planes, que sin embargo no se definen en sus metodologías, compromisos, tiempos y objetivos; ni por supuesto se establecen las conexiones con la planificación territorial a pesar de que su ámbito preferente de intervención debería ser el destino, que como vimos, tiene un fuerte componente territorial.

VI. CONCLUSIÓN

Como se ha visto, la planificación del turismo se ha hecho tradicionalmente al margen de los procesos generales de ordenación del territorio. Las razones hay que buscarlas tanto en las deficiencias de la política territorial, parcelada en multitud de sistemas municipales inconexos y lastrada por excesivas rigideces; como en la visión que de ella tenían los agentes turísticos, más como freno que como motor de desarrollo.

Pero estos planteamientos, ciertos en gran medida, han conllevado también graves problemas de inadecuación en la implantación del turismo y en la satisfacción de sus siempre importantes necesidades territoriales y ambientales. Problemas que hoy día, ante las nuevas demandas y formas de producción turística, se convierten en uno de los más importantes déficits del sector en destinos maduros; y por tanto, en uno de los retos de imprescindible solución para la recualificación o el desarrollo de nuevos destinos.

Por consiguiente, ante situaciones y problemas nuevos no puede por menos que buscarse planteamientos novedosos en lo conceptual y en lo operativo, tanto más cuanto que las soluciones antiguas no sólo no resolvieron los problemas para los que se pensaron, sino que incluso llegaron a agravarlos. Con el actual escenario, resulta imprescindible replantearse la relación entre la planificación sectorial del turismo y la política horizontal de ordenación del territorio, con el fin de desembocar en procesos que aprovechen los beneficios de cada una de ellas, estableciendo relaciones sinérgicas que permitan la construcción de productos y destinos turísticos atractivos y sostenibles.

Pero la defensa de la integración territorial como motor del desarrollo turístico sólo se sostiene si se perciben al mismo tiempo sus problemas y deficiencias, y si se abandona la creencia ingenua en la ca-

pacidad de concebir estrategias y caminos acabados y finalistas a largo plazo. En este sentido, conviene olvidarse del diseño de instrumentos únicos de planificación para pasar a considerar esquemas articulados y conectados en sí, con el fin de que cada parte pueda cumplir su cometido de forma independiente pero adaptándose a un conjunto más complejo que le dota de sentido.

BIBLIOGRAFÍA

AJUNTAMENT DE CALVIÀ. (s.f.): *Calvià Agenda Local 21. La sostenibilidad de un municipio turístico*, Calvià: Ed. Ministerio de Economía, Govern Balear, Ajuntament de Calvià.

ANTÓN, S. y VERA, F. (1998): *Métodos y técnicas para la planificación turística del territorio* en Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo (OLIVERAS, J. Y ANTÓN, S. eds.), Tarragona. En: Grup d'Estudis Turístics, Unitat de Geografia, Universitat Rovira i Virgili, pp. 5-44.

BARBA, R. (1994): *Estudio de las formas de planeamiento aptas para el desarrollo del turismo*, en Turismo y territorio, Barcelona: Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, pp.77-82.

BARBA, R. y PIÉ, R. (1994): *Espontaneismo, recursos y problemas del turismo costero catalán*. En Urbanismo COAM, nº 4; pp. 40-46.

BARRADO, D. (1998): *Planificación regional y espacios de ocio en Madrid* en Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo (OLIVERAS, J. Y ANTÓN, S. eds.), Tarragona. En: Grup d'Estudis Turístics, Unitat de Geografia, Universitat Rovira i Virgili, pp.137-143.

BLANCO, F. J. (1999): *Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*, documento mecanografiado.

CABILDO INSULAR DE TENERIFE. (2000): *Plan Insular de Ordenación de Tenerife*, Santa Cruz de Tenerife, 4 vols. y mapas.

COMUNIDAD DE MADRID. (2001): *Plan Regional Integral de Turismo de la Comunidad de Madrid 2001-2003*. Madrid, documento mecanografiado.

COSTA, A. y JIMÉNEZ, J. L. (1999): *Turismo y urbanismo* en 50 años de turismo español (BAYÓN, F. dir), Madrid. En: Centro de Estudios Ramón Areces, Escuela Oficial de Turismo, pp. 465-468.

FERNÁNDEZ TABALES, A. et al. (2000): *La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación* en Vivir la diversidad en España, Madrid. En: Asociación de Geógrafos Españoles, Caja Duero, Real Sociedad Geográfica Española, pp. 259 – 280.

FUNDACIÓN CAVANILLES (Coord.). (1995): *Bases para la Redacción del Plan Director de los Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana*, documento mecanografiado.

GALIANA, L. (2000): *La política territorial de las comunidades autónomas. Estructura y contenidos de los instrumentos de planificación territorial de escala regional y subregional*. Madrid: Memoria de Titularidad, Universidad Autónoma de Madrid.

GOBIERNO VASCO. (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria: Ed. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Gobierno Vasco.

GOVERN BALEAR. (1993): *Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de las Islas Baleares. Ámbito: Isla de Mallorca*. Palma de Mallorca, Conselleria d' Obres Publiques i Ordenació del Territori, 4 vols.

GOVERN BALEAR. (1997): *Directrices de Ordenación Territorial. Análisis y diagnóstico*. Palma de Mallorca: Ed. Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Litorial, Govern Balear.

HILDENBRAND, A. (1996): Política de ordenación del territorio en Europa, Sevilla: Ed. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía.

JUNTA DE ANDALUCÍA. (1993): Plan DIA. Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía, Sevilla: Ed. Turismo de Andalucía S.A.

JUNTA DE ANDALUCÍA. (2000): *Plan General de Turismo de Andalucía. Borrador*: Consejería de Turismo y Deportes, documento mecanografiado.

LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999): *Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico*. En: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº 28, pp. 23-38.

NAVALÓN, R. (1995): Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante, Alicante: Ed. Institut de Cultura Juan Gil-Albert, Diputació Provincial d'Alacant.

NAVALÓN, R. (1998): *Planeamiento parcial y ordenación de destinos turísticos* en Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo (OLIVERAS, J. Y ANTÓN, S. eds.), Tarragona. En: Grup d'Estudis Turístics, Unitat de Geografia, Universitat Rovira i Virgili, pp.

PÉREZ ANDRÉS, A. (1998): La ordenación del territorio en el estado de las autonomías, Madrid: Ed: Marcial Pons.

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): Ordenación y planificación territorial, Madrid: Ed. Síntesis.

QUERO, D. (1994). *Planeamiento urbano y productos turísticos*, en Turismo y territorio, Barcelona: Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 66 - 74.

TORRES, S. (1996): *Plan Insular de Gran Canaria. 1995*, en Arquitectura y turismo: planes y proyectos (BARBA, R. y PIÉ R. eds.), Barcelona. En: Centre de Recerca i Proyectes de Paisatge, U. Politécnica de Catalunya, pp. 150-159.

VERA, F. (1996): *La variable territorial en los procesos de desarrollo turístico*, en Arquitectura y turismo: planes y proyectos (BARBA, R. y PIÉ R. eds.), Barcelona. En: Centre de Recerca i Proyectes de Paisatge, U. Politécnica de Catalunya, pp. 87 - 98.

VERA, F. et al. (1997): Análisis territorial del turismo, Barcelona: Ed. Ariel Geografía.

ZOIDO, F. (1996): *Prólogo* en Política de ordenación del territorio en Europa, op. cit., pp. 25 - 26.

NOTAS

(1) En el Congreso "Calidad y nuevas tecnologías en turismo" organizado por la Universidad Antonio Nebrija de Madrid (18 de mayo de 2001), David Martín, Jefe de Área y de Calidad de Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes apuntó que aproximadamente el cincuenta por ciento de la percepción de la calidad que tienen los turistas depende de ese conjunto de bienes y servicios no comercializables, y por tanto, responsabilidad directa de la administración pública.

(2) Afortunadamente este error lo corrigió la Ley 12/1999 del Turismo de Andalucía, que introduce una Disposición Adicional por la cual el Plan General de Turismo que la propia ley crea pasa a considerarse como un Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, ya que la planificación del turismo "debe hacerse en plena coherencia con la planificación territorial".

(3) A pesar de que no todas serán objeto de análisis en igual medida, las CCAA que de forma más o menos clara han establecido estos sistemas son: País Vasco, Illes Balears, Galicia, Canarias, Andalucía y Extremadura.