

Planificación Turística
Autonómica
Dimensiones y Perspectivas

Jesús Rivas García
Marta Magadán Díaz

Planificación Turística
Autonómica
Dimensiones y Perspectivas

septem 
ediciones

PLANIFICACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA. DIMENSIONES Y PERSPECTIVAS

SEPTEM UNIVERSITAS

Primera edición: septiembre, 2008
© 2008 Jesús Rivas García
© 2008 Marta Magadán Díaz
© de esta edición: Septem Ediciones, S.L., Oviedo, 2008
e-mail: info@septemediciones.com
www.septemediciones.com
Blog: septemediciones.blogspot.com

Este libro no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente, sin previo permiso escrito del editor. Derechos exclusivos reservados para todo el mundo. El Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO) vela por el respeto de los citados derechos.

DISEÑO CUBIERTA Y COMPAGINACIÓN: M&R Studio
ISBN: 978-84-96491-95-3
D. L.: M-____-2008
Impreso en España — *Printed in Spain*

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

Consideraciones Iniciales	13
Notas Finales	21

PARTE 1. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AUTONÓMICA DESDE UNA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 2

La Planificación Turística en Andalucía	25
2.1. Principios Generales de la Ley General Turística Andaluza	25
2.2. Competencias y Órganos	26
2.3. Municipio Turístico.....	26
2.4. La Ordenación de los Recursos Turísticos	26
2.5. Zonas de Preferente Actuación Turística	27
2.6. Plan de Actuación Turística Integrada	28
2.7. Programas de Recalificación de Destinos.....	28
2.8. Programas de Turismos Específicos	29
2.9. El Plan General de Turismo Sostenible	29
Notas Finales	36

CAPÍTULO 3

La Planificación Turística en Aragón.....	39
3.1. Principios Generales de la Ley Turística Aragonesa.....	39
3.2. La Ordenación Territorial de los Recursos Turísticos de Aragón	39
3.3. Competencias y Órganos	39
3.4. Municipio Turístico	40
3.5. Directrices de los Recursos Turísticos	41
3.7. Zonas Turísticas Saturadas	41
Notas Finales	42

CAPÍTULO 4

La Planificación Turística en Asturias	45
4.1. Introducción. Principios de la Ley General Turística de Asturias.....	45
4.2. La Ordenación Territorial de los Recursos Turísticos del Principado de Asturias.....	46
4.3. Competencias y Órganos	47
4.4. Instrumentos de Desarrollo de las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos	47
4.5. El Desarrollo Turístico	49
4.6. Proyectos de Interés Regional	49
4.7. Programas de Dinamización Turística	49
4.8. Actuaciones Integrales Locales	49
4.9. Programas de Calidad e Innovación	50
4.10. Zonas Turísticas Saturadas	50
Notas Finales	51

CAPÍTULO 5

La Planificación Turística Balear	53
5.1. Marco Jurídico de la Ordenación Territorial del Turismo en las Islas Baleares	53
5.2. Competencias y Órganos	53
5.3. Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) y Planes Territoriales Parciales (PTP)	54
5.4. Plan de Modernización Permanente	55
5.5. El Plan Territorial Insular de Menorca	56
Notas Finales	56

CAPÍTULO 6

La Planificación Turística en Canarias	59
6.1. La Normativa Canaria.....	59
6.2. Competencias y Órganos	59
6.3. El Plan Regional de Infraestructuras	60
6.4. El Plan Sectorial de Materia Turística	60
6.5. Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular	60
6.6. Los Planes Insulares de Ordenación	62
6.7. La Ley Canaria de Espacios Naturales y la Ley General Turística	66
Notas Finales	67

CAPÍTULO 7

La Planificación Turística en Cantabria	69
7.1. La Ordenación del Turismo en Cantabria	69
7.2. Competencia y Órganos	70

7.3. Planes Integrales de Aprovechamiento de los Recursos Turísticos	70
7.4. Comarcas y Municipios Turísticos	71
7.5. Zonas de Preferente Uso turístico	72
7.6. Zonas Turísticas Saturadas	72
7.7. EL Plan Estratégico Turístico de Cantabria	73
7.7.1. Naturaleza del Plan	73
7.7.2. Formulación del Plan	73
Notas Finales	74

CAPÍTULO 9

La Planificación Turística en Castilla-La Mancha	75
9.1. La Legislación en Castilla-La Mancha	75
9.2. Competencia y Órganos	75
Notas Finales	75

CAPÍTULO 10

La Planificación Turística en Castilla-León	77
10.1. Principios de la Ley General Turística de Castilla-León	77
10.2. Competencia y Órganos	78
10.3. Planificación Turística Autonómica en Castilla-León	78
10.3.1. Principios de la Planificación	78
10.4. Plan de Turismo de Castilla y León	79
10.4.1. Programas Ejecutivos	80
10.4.2. Programas de Diversificación de la Oferta Turística	80
10.4.3. Programas de Calidad de la Oferta	81
10.4.4. Programas de Formación Turística	81
10.4.5. Programas de Promoción y Difusión	81
10.5. Zonas de Interés Turístico Preferente	81
10.6. Plan Turístico de Zona	82
10.7. Espacio Turístico Saturado	82
Notas Finales	83

CAPÍTULO 11

La Planificación Turística en Extremadura	85
11.1. La Ordenación del Turismo Extremeño	85
11.2. Competencia y Órganos	85
11.3. Plan Turístico Regional	86
11.4. Plan Turístico Comarcal	86
11.5. Planes de Acción Turística Integrada	86
11.6. Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada	87
11.7. Planes de Subsectores Turísticos	88
Notas Finales	88

CAPÍTULO 12

La Planificación Turística en Galicia	91
12.1. Principios Generales de la Ley de Turismo de Galicia	91
12.2. Competencia y Órganos	93
12.3. Plan Gallego de Promoción del Turismo	93
12.4. Plan de Ordenación Turística	93
12.5. Programas para la Potenciación de la Oferta Turística.....	96
12.6. Municipios Turísticos.....	98
Notas Finales	99

CAPÍTULO 13

La Planificación Turística en La Rioja.....	101
13.1. La Ley de Turismo de La Rioja	101
13.2. Competencia y Órganos	101
13.3. Plan General de Turismo de La Rioja.....	101
13.4. Planes Parciales y Programas.....	102
Notas Finales	102

CAPÍTULO 14

La Planificación Turística en Madrid	103
14.1. La Ley de Turismo de Madrid	103
14.2. Competencia y Órganos	104
14.3. Plan Regional.....	104
14.4. Planes Parciales.....	104
14.5. Declaración de Áreas Especiales	104
Notas Finales	105

CAPÍTULO 15

La Planificación Turística en Murcia	107
15.1. La Legislación Turística en Murcia.....	107
15.2. Competencia y Órganos	107
15.3. Municipio Turístico.....	108
15.4. Área Turística Saturada.....	109
Notas Finales	109

CAPÍTULO 16

La Planificación Turística en Navarra	111
16.1. Objeto de la Ley Navarra de Turismo	111
16.2. Competencia y Órganos	111
16.3. El Plan de Ordenación de los Recursos Turísticos	111

16.4. Planes Plurianuales de Actuación	112
16.5. Planes de Dinamización y de Calidad de Destinos	112
Notas Finales	113

CAPÍTULO 17

La Planificación Turística en País Vasco	115
17.1. La Ley de Ordenación del Turismo y Plan Territorial Sectorial del Turismo del País Vasco	115
17.2. Competencia y Órganos	115
17.3. Plan Territorial Sectorial	116
17.3.1. El Plan Sectorial del Turismo en Relación con Otros Instrumentos de Ordenación, Planificación y Gestión	116
17.4. Comarca Turística	116
17.5. Planes Estratégicos Comarcales	117
Notas Finales	118

CAPÍTULO 18

La Planificación Turística en Valencia	119
18.1. La Ley de Turismo Valenciana	119
18.2. Competencia y Órganos	119
18.3. Espacios Turísticos	120
18.4. Plan de Espacios Turísticos	120
Notas Finales	122

PARTE 2. LOS PLANES DE DESARROLLO TURÍSTICOS: OBJETIVOS E HISTORIA

CAPÍTULO 19

El Plan de Desarrollo Turístico	127
19.1. La Planificación Estratégica del Turismo	127
19.1.1 Concepto	127
19.1.2. La Dirección Estratégica de la Política Turística	127
19.1.3. Los Objetivos de la Planificación Estratégica	129
19.1.4. Normas, Precios e Inversiones Públicas como Factores Críticos en la Planificación Estratégica	130
19.2. Planificación del Espacio Turístico	131
19.3. El Plan de Desarrollo Turístico	132
19.4. Justificación y Objetivos del PDT	133
19.5. Antecedentes	134
19.5.1. Ambientales	134

19.5.1.1. Recursos Naturales	134
19.5.1.2. Geología	134
19.5.1.3. Clima	134
19.5.1.4. Calidad Ambiental	137
19.5.2. Históricos	137
19.5.3. Urbanísticos	138
19.5.4. Demográficos	138
19.5.5. Etnográficos	138
19.5.6. Económicos	138
19.5.7. Institucionales	138
19.5.8. Planes Anteriores	138
19.6. Oferta Turística	139
19.6.1. Inventario Sectorial	139
19.6.2. Infraestructuras	139
19.6.3. Recursos Turísticos Efectivos	139
19.6.4. Recursos Turísticos Potenciales	139
19.6.5. Encuesta Sectorial	139
19.7. Demanda Turística	140
19.8. El Componente Estratégico: Propuestas y Recomendaciones	140
19.8.1. Forma y Extensión del Turismo	140
19.8.2. Marketing y Comercialización Turística	141
19.8.3. Medio Ambiente y turismo	141
19.8.4. Sociedad y Cultura	141
19.8.5. Marco Político e Institucional	141
19.9. Cronograma de Actuaciones	142
19.10. Ejecución, Vigilancia y Control	142
Notas Finales	142

CAPÍTULO 20

La Planificación Turística en España: un Poco de Historia	145
20.1. El Plan Marco de Competitividad (Futures): 1992-1995	145
20.2. El Plan Marco de Competitividad (Futures II): 1996-1999	146
20.3. El Plan Integral de Calidad de Turismo Español (PICTE): 2000-2006	147
20.4. Plan de Turismo 2020	148
20.5. Los Planes de Dinamización	150
20.5.1. Destinos Emergentes con Importante Patrimonio Histórico, Artístico y/o Natural	150
20.5.2. Objetivos	150
20.5.3. Actuaciones de Puesta en Valor y Uso Turístico de Recursos	151
20.5.4. Creación de Nuevos Productos	151
20.5.5. Recuperación del Medio Ambiente	151
20.5.6. Fortalecimiento e Integración de la Oferta y de la Estructura Empresarial	152
20.5.7. Animación del Destino, Difusión y Gestión del Plan	152
20.6. Los Planes de Excelencia	152

20.6.1. Inversiones	154
20.6.2. Acondicionamiento y Mejora de Playas	155
20.6.3. Dotación de Equipamientos, Actuaciones de Embellecimiento y Señalización	155
20.6.4. Diversificación y Enriquecimiento de la Oferta Turística	155
20.6.5. Ordenación y Actuaciones en Medio Ambiente	156
20.6.6. Recuperación Urbanística y del Patrimonio	156
20.7. Estructura de Cooperación entre Diferentes Administraciones y Agentes	157
20.7.1. Fase Municipal o de Mancomunidad	158
20.7.2. Fase Autonómica	158
20.7.3. Fase Estatal	158
Notas Finales	158

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161
----------------------------------	-----

ÍNDICE ANÁLITICO	167
------------------------	-----



CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES INICIALES

La planificación constituye una técnica a la que la Administración es especialmente sensible en relación con los diferentes sectores económicos y la actividad turística no podía ser ajena a ésta, tal y como demuestra el contenido de las nuevas leyes autonómicas en la materia. La necesidad de recurrir a la técnica de la planificación viene avalada por el hecho de que en el ámbito turístico se produce la intervención de las diferentes Administraciones públicas —estatal, autonómica y local—, lo que, en ausencia de aquélla, podría producirse un riesgo potencial de dispersión de esfuerzos o de actuaciones contradictorias por parte de los distintos niveles jurisdiccionales implicados.

Todo espacio geográfico que posea un cierto interés para el desarrollo de la actividad turística ha de estar sujeto a una adecuada política que permita ordenar, regular, desarrollar, promocionar y controlar las distintas actividades y transformaciones dicho espacio, para orientarlas al uso y explotación turística. Todo ello conlleva el diseño de una detallada planificación de ese desarrollo turístico. Ésta puede plantearse para distintos niveles jurisdiccionales o para distintos ámbitos sectoriales. Así se puede hablar de planificación internacional, nacional, autonómica, regional, local, de mancomunidad y sectorial. Al tiempo, la planificación turística puede estructurarse como un paquete de actuaciones a corto, medio y largo plazo y su financiación puede ser pública, mixta o privada.

Una planificación turística puede traducirse en la elaboración de uno o varios instrumentos (planes) que contemplen la dicha actividad junto con aquéllas otras actividades que pueden incidir en la mejora de un sector o de un territorio, y que van a suponer el incremento del flujo turístico, así como de la calidad de los servicios ofertados, al mismo tiempo que un sustancial aumento en las condiciones de vida de los distintos núcleos de población. Una planificación, en suma, que permita coordinar las acciones de las Administraciones públicas, no sólo



entre sí, sino también con las emprendidas por los agentes sociales y económicos que operan en el sector turístico objeto de planificación.

Pero, ¿cuál es el sentido de la planificación turística? O dicho de otro modo, ¿para qué planificar en materia de turismo? La OMT (1994) nos da algunas respuestas:

- Establecer los objetivos del desarrollo turístico y las políticas para conseguirlos.
- Garantizar la conservación y el uso, presente y futuro, de los recursos turísticos, equilibrando esa necesidad de preservación con la optimización de los recursos implicados, la minimización de impactos negativos y la distribución social de los beneficios derivados de la actividad turística.
- Actuar como herramientas de información rigurosa y útil en la toma de decisiones públicas.
- Actuar como herramienta de coordinación *intersectorial* —sector público y privado—, *intrasectorial* —niveles jurisdiccionales territoriales—, y entre *planes vinculados* —urbanismo y medio ambiente—.
- Promover una evaluación continua de la gestión pública del turismo.

Casi todas las Comunidades prevén en sus leyes de ordenación —las que la tienen— los concretos instrumentos de planificación turística que han de responder a los diferentes objetivos de política turística que, en cada momento, fije el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Algunas otras, como Andalucía, no lo prevén en sus leyes de ordenación, aunque dispongan de específicos planes de ordenación turística —Plan de Desarrollo Integral del Turismo—.

En todo caso, esta actividad planificadora turística nada tiene que ver con los instrumentos de planificación que se desarrollan en otros ámbitos administrativos, aunque los mismos se integren y deban coordinarse necesariamente con la actividad administrativa turística y, por ello sea preciso adaptarlos y relacionarlos con los planes resultado de otras competencias administrativas como son la urbanística o la medioambiental. De hecho, en numerosas leyes turísticas autonómicas se

menciona a estos otros planes exigiendo la declaración en los mismos de determinados extremos a los efectos turísticos.

Tabla I.I. Normativa General Autonómica de Ordenación Turística

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEYES DE ORDENACIÓN TURÍSTICA, Y MODIFICADORAS
Andalucía	Ley 12/1999 de 15 de diciembre ¹ [LOTA]
Aragón	Ley 6/2003 de 27 de febrero [LOTAR]
Asturias	Ley 7/2001 de 22 de junio [LOTAS]
Islas Baleares	Ley 2/1999 de 24 de marzo Ley 9/2002 de 12 de diciembre ² [LOTB]
Canarias	Ley 7/1995 de 6 de abril Ley 1/1997 de 4 de julio ³ Ley 5/1999 de 5 de marzo ⁴ Ley 6/2002 de 12 de junio ⁵ Ley 19/2003 de 14 de abril ⁶ [LOTCA]
Cantabria	Ley 5/1999 de 24 de marzo [LOTCAN]
Cataluña	Ley 13/2002 de 21 de junio [LOT CAT]
Castilla-La Mancha	Ley 8/1999 de 26 de mayo [LOT CM]
Castilla y León	Ley 10/1997 de 19 de diciembre [LOT CL]
Extremadura	Ley 2/1997 de 20 de marzo [LOT EX]
Galicia	Ley 9/1997 de 21 de agosto Ley 10/2004 de 2 de noviembre ⁷ [LOT GA]
La Rioja	Ley 2/2001 de 31 de mayo ⁸ [LOT LR]
Madrid	Ley 8/1995 de 28 de diciembre Ley 1/1999 de 12 de marzo Ley 1/2003 de 11 de febrero ⁹ [LOT MA]
Murcia	Ley 11/1997 de 12 de diciembre [LOT MU]
Navarra	Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero [LOT NA]
País Vasco	Ley 6/1994 de 16 de marzo [LOT PV]
Valencia	Ley 3/1998 de 21 de mayo ¹⁰ [LOT VA]

A la vista de la normativa autonómica existente en materia de ordenación turística, se puede observar: *a) heterogeneidad* en su estructura. No existe un encofrado común de apartados para todas y cada una de las normas, aunque en un buen grupo de ellas se detectan los mismos ingredientes relativos a la especificación de competencias, la ordenación del sector, las acciones de planificación, fomento y promoción del turismo y las acciones disciplinarias; *b) divergencia conceptual* en términos claves para la planificación. No todas entienden lo mismo al hablar de municipio turístico, o se produce una polución de conceptos territoriales: espacio, lugar, área, comarca, municipio, pueblo, etc. No todas tratan de precisar ni éste concepto ni el de zona, espacio o área turística saturada. Y todas suelen hacer uso, con demasiada frecuencia, de la muleta reglamentaria para eludir la necesidad de una precisión

técnica de los conceptos empleados, lo que nos lleva, en muchos casos, a un *c) vacío conceptual* que se trata de completar, como dijimos, con un desarrollo reglamentario inexistente en la mayoría de las situaciones. Esto puede conducir a circunstancias críticas para la que no se disponga de mecanismo de control: ¿cómo podemos controlar la sobrecarga de zonas turísticas si no sabemos qué parámetros emplear desde el punto de vista legal para exigir socialmente una declaración de zona turística saturada? Éste es sólo un ejemplo de los muchos que el lector avezado puede considerar en sus reflexiones. *d) Dispersión planificadora* manifestada en la muy distinta forma de tratar el proceso de planificación turística: en unos casos se formulan con precisión los ingredientes del proceso planificador, como en la normativa catalana, en otros sólo queda referido por su nombre o se le da una terminología más o menos exóticas que aluden a distintos niveles competenciales (directrices, planes estratégicos, planes generales, planes de actuación turística integrada, programas de dinamización, etc.).

Uno de los conceptos de especial interés para la planificación es el de *municipio turístico*. No todas las Comunidades que se han dotado de ley de ordenación turística introducen el concepto. Y las que lo introducen, lo hacen —como dijimos— con interesantes diferencias. A eso se añaque que existen en las distintas normas de ordenación turística autonómica referencias territoriales *supra* e *infra* municipales: pueblos turísticos, comarcas turísticas, espacios turísticos, etc. Incluso, en el caso concreto de Cataluña se distingue entre municipios turísticos y municipios de interés turístico. Otras normas hablan de zonas de interés turístico, zonas de preferente actuación turística o zonas de preferente uso turístico. Incluso se habla de lugares de interés turístico o se supera la dimensión territorial para hablar de bienes y servicios de interés turística.

Vemos en la Tabla 1.2. cómo se trata el concepto de *municipio turístico* en cada ley de ordenación turística autonómica: no queda claro qué se entiende por tal, ni qué criterios básicos se manejan para determinar si se puede hablar o no de *municipio turístico*. Desde una perspectiva geográfica y económica, es fácil entender que los valores de los parámetros a considerar para decidir en una u otra Comunidad qué se entiende por *municipio turístico* han de oscilar forzosamente, pero los criterios a considerar han de ser homogéneos. No es razonable que una Comunidad valore unas condiciones que otra omita. Otra cosa muy distinta es que el listón, es decir, el valor del parámetro, pueda oscilar.