

38
ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TURÍSTICA TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN

Dr. Francisco Javier Melgosa Arcos
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
Técnico Urbanista

MELGOSA ARCOS, F. JAVIER *“Ordenación y planificación turística territorial en Castilla y León”*, en la obra colectiva **“Derecho urbanístico de Castilla y León”** (3ª Edición), Ed. El Consultor de los Ayuntamientos- La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 2009 (págs. 1651 a 1677)

SUMARIO.-

I.- INTRODUCCIÓN

II.- LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DESDE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.-

- 2.1.- Antecedentes de la ordenación turística del territorio.
- 2.2.- Actuaciones en destino.
- 2.3.- Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006.-
- 2.4.- Plan del turismo español horizonte 2020 y Plan 2008-2012.-

III.- ORDENACIÓN TURÍSTICA DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN TURÍSTICA EN CASTILLA Y LEÓN.-

- 3.1.- Las directrices esenciales de ordenación del territorio.
- 3.2.- La Ley de turismo de Castilla y León y la ordenación turística territorial.
 - 3.2.1. Planificación turística.
 - 3.2.2. Ordenación turística territorial.
- 3.3.- El Plan Estratégico de Turismo de Castilla y León 2009-2013.

IV.- DIRECTIVA DE SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR Y AUTORIZACIONES TURÍSTICAS.-

I.- INTRODUCCIÓN.-

El turismo viene siendo desde hace muchos años una referencia básica para la economía española, avalado por datos tan sólidos como su contribución al PIB en torno al 11 %, los trabajadores afiliados a la Seguridad Social en actividades características de esta actividad (1.959.557 en 2008), es decir, un 12,4 % de la población ocupada¹; pero también son conocidos los problemas medioambientales que se han venido produciendo desde los años sesenta (deterioro de los recursos naturales, excesiva ocupación y urbanización del litoral, contaminación de las playas, ruido, eliminación del legado cultural, etc.), hasta el punto de poder afirmar que la actividad turística ha sido el agente principal de la transformación paisajística y funcional del territorio español, aunque con una mayor incidencia en el litoral. Algo incomprensible si tenemos en cuenta que el turismo, más que cualquier otra actividad humana depende de una buena calidad y atractivo del entorno en el que se desarrolla.

La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 no podía prever los nuevos problemas que el turismo iba a ocasionar sobre el propio planeamiento urbanístico, y las autoridades territoriales no reaccionaron a tiempo para promover una planificación turística del territorio. En este contexto, las actuaciones inmobiliarias comenzaron a proliferar, cambiando los usos del suelo y dando cabida a nuevas construcciones de distinta calidad y tipología. Sin

¹Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

embargo, no debemos caer en el engaño de justificar los errores cometidos en el pasado como algo que no pudo evitarse en otros tiempos, sin poner en peligro los importantes ingresos que el turismo generaba.

Estos planteamientos se han ido superando por haber llegado al convencimiento de que el territorio, *“como base de la oferta de destino turístico, forma parte fundamental e intrínseca del propio producto, incidiendo, de manera fundamental, en la imagen que del mismo obtenga el consumidor”*².

El *Libro Blanco del Turismo Español* elaborado por la Secretaría General de Turismo en 1990, recogía entre los puntos débiles del sistema turístico español, la degradación de la estética urbana y el medio ambiente en las zonas turísticas. A continuación proponía una serie de medidas para combatir este fenómeno: Asegurar un crecimiento selectivo de la oferta en zonas saturadas, mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción; desarrollar una oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades; elaborar Planes de Ordenación del Territorio de las zonas turísticamente desarrolladas, teniendo en cuenta los problemas medioambientales y de saturación de la oferta; y reforzar el control municipal de la polución acústica y de la suciedad en los núcleos turísticos.

En los últimos años ha sonado la voz de alarma, y se empieza a tener asumido que la satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para el entorno natural, los lugares históricos o para el legado cultural. La calidad del entorno, tanto natural como urbano ha adquirido una enorme importancia en el desarrollo del turismo. El turista del siglo XXI rechaza las urbanizaciones masificadas, la suciedad y los ruidos; y busca una buena calidad de los alojamientos, espacios de ocio, oferta cultural, buenos accesos, señalizaciones, etc., que hagan de la ciudad un destino turístico atractivo. La ciudad acoge a un gran número de turistas que se desplazan motivados para conocer manifestaciones artísticas, culturales y monumentales (Turismo Cultural), o para asistir a congresos y convenciones, por citar algunos ejemplos.

Por otro lado, el medio natural ha generado una creciente oferta de alojamientos y actividades turísticas, favorecido por la creciente diversificación de las preferencias turísticas de los consumidores, que buscan un contacto con la naturaleza y muestran un especial interés por todo lo que rodea al mundo rural (turismo rural, ecoturismo, turismo activo, etc.), que hacen de este medio un entorno susceptible de verse sometido a los mismos impactos que el litoral en décadas anteriores.

Castilla y León no ha sido ajena a estas tendencias y ha sabido aprovechar el momento en el que los recursos culturales y naturales han sido el soporte de nuevos productos turísticos hasta constituirse en una región reconocida y que lidera el denominado “turismo de interior”. Tanto las ciudades como algunas zonas con potencial turísticos se han visto beneficiadas por Planes de Turismo (Dinamización, Excelencia, producto, competitividad, etc.) articulados mediante la firma de convenios entre las Administraciones Locales, Junta de Castilla y León y Administración del Estado.

El mayor reto de la industria del turismo y de los destinos turísticos es saber gestionar la actividad turística, así como el crecimiento previsto para las próximas décadas, respetando los límites de los recursos sobre los que se asienta y su capacidad de regeneración manteniendo rentabilidad.

²SANCHO, A. (Dir.) *“Introducción al turismo”*, Ed. Organización Mundial del Turismo, 1998, pág. 182.

BLANCO HERRÁIZ resume la tensión dialéctica en la siguiente frase: “A *más presión turística, más prevención, más racionalidad en los usos y más restauración*”³, y después se hace eco de la STC 102/1995, de 26 de julio, cuando se refiere a la planificación de los recursos naturales “*la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner en orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (Art. 45.1). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística*” (F.J. 13).

MARINERO PERAL apunta que la técnica más usada para asignar o decidir los usos del suelo es la planificación. “*El urbanismo es una técnica que asigna a cada terreno el uso adecuado, o cuando menos regula las condiciones en las que varios usos alternativos pueden implantarse en un mismo terreno*”⁴.

En este contexto, las Administraciones Públicas han ido tomado conciencia de los riesgos que entraña todo fenómeno de masas incontrolado, y han diseñado instrumentos dirigidos a planificar ya proteger el territorio desde varios frentes. El Derecho pone a disposición de las Administraciones diversos instrumentos para proteger el entorno: legislación urbanística, evaluación de impacto ambiental, protección de espacios naturales, autorizaciones ambientales, etc.

La Unión Europea en el *Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente*, ya incluía al turismo entre los cinco sectores de aplicación, y proponía entre las estrategias de actuación para una gestión sostenible de los recursos naturales el control de los usos del suelo; el establecimiento de normas estrictas con respecto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal; la gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas; la ejecución y cumplimiento estricto de las normas ecológicas sobre el ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones a la atmósfera; y la creación de “zonas tampón” en torno a los espacios naturales sensibles⁵.

En abril de 1995 se adoptó la *Carta de Turismo Sostenible* en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote, los días 27 y 28 de abril. La Carta de Lanzarote formula 15 principios que nos permiten aproximarnos al concepto de *turismo sostenible*: planificar, desarrollar y gestionar actividades turísticas de tal manera que se asegure la protección y conservación a largo plazo de los recursos naturales, culturales y sociales, y a la vez contribuya de forma equitativa al crecimiento económico y al bienestar de los seres humanos, especialmente de aquellos que vivan en los destinos turísticos⁶. Sirvan de ejemplo los principios 1 y 9:

1).- “*El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.*”

³BLANCO HERRÁIZ, F.J. “*Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*”, en monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública “*Régimen jurídico de los Recursos Turísticos*”, 1999, pág. 158.

⁴MARINERO PERAL, A. “*El urbanismo como instrumento para la gestión del desarrollo sostenible*”, en la obra colectiva “*Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*”, dirigida por MELGOSA ARCOS y SÁNCHEZ GOYANES. Ed. Revista de Estudios Locales y la Junta de Castilla y León, 2001, pág. 320.

⁵MELGOSA ARCOS, F.J. “*Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea. Situación y perspectivas*”. Revista: Noticias de la Unión Europea, núm. 190, Madrid, 2000, pág. 128.

⁶Vid. MELGOSA ARCOS, F.J. “*La integración del medio ambiente en el sector turístico*” en la obra colectiva “*Medio ambiente y desarrollo sostenible*”, editada por la Revista de Estudios Locales y la Junta de Castilla y León, 2001, págs. 141 y 142.

El desarrollo sostenible es un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar nuestro capital natural y cultural, incluyendo las áreas protegidas. Siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia del desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de los que depende.

9).- *Los gobiernos y autoridades competentes, con la participación de las ONGs y las comunidades locales, deberán acometer acciones orientadas a la planificación integrada del turismo como contribución al desarrollo sostenible*".

En el Anejo VI, de la *Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad Biológica*⁷, se consideran como procesos propios del sector turístico que afectan a la diversidad biológica: los cambios de los usos del suelo, la construcción de infraestructuras de fuerte impacto, la contaminación, la sobreexplotación de recursos biológicos e hídricos, la superación de la capacidad de carga de los ecosistemas a través de la masificación, la generación de residuos, etc.

También las Administraciones Turísticas han empezado a ser conscientes de la importancia de una ordenación turística territorial, como se pone de manifiesto en todas las Leyes de Ordenación del Turismo de las Comunidades Autónomas que, desde 1994 hasta la fecha se han ido publicando. La ordenación de los recursos y de la oferta turística implica considerar a la política turística como una acción planificada unitaria, no como un conjunto de actuaciones esporádicas e inconexas. Por tanto, la actividad turística deberá estar presente en la ordenación territorial.

Abordamos este capítulo con importantes novedades en el marco legislativo respecto a ediciones anteriores -aparte de las normas urbanísticas (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio, Ley 4/2008, de 15 de noviembre y el Decreto 45/2009, de 9 de julio)- tanto en los ámbitos de la ordenación del territorio como en los del turismo, con disposiciones como la Ley 3/2008, de 17 de junio, que aprueba las *Directrices esenciales de ordenación del territorio* en Castilla y León, el Acuerdo 43/2009, de 16 de abril, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el *Plan Estratégico de Turismo* de Castilla y León 2009-2013; y de ámbito estatal el "*Plan de Turismo Español Horizonte 2020-Plan del Turismo Español 2008-2012*" y sus distintos programas⁸.

II.- LA ORDENACIÓN TURÍSTICA DEL TERRITORIO DESDE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.-

2.1.- ANTECEDENTES DE LA ORDENACIÓN TURÍSTICA DEL TERRITORIO.-

La planificación pública del turismo en España se abordó en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, y en el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento.

Los antecedentes más próximos de estas disposiciones se encuentran en el Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, por el que, al establecerse las medidas preliminares al Plan de Desarrollo, se dispuso en su artículo 18 que "*el Ministerio de Información y Turismo, previo informe de los demás Departamentos interesados, propondrá al Gobierno un proyecto de Ley de*

⁷MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE "*Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica*". Madrid, 1999.

⁸Por ejemplo, el R.D. 1916/2008, de 21 de noviembre, que regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

Zonas Turísticas...”, en el Anteproyecto del Plan Nacional de Turismo de 1952, en el Plan Nacional de Turismo de 1953, y en un Proyecto de Ley de Zonas elaborado por el Ministerio de Información y Turismo en 1955⁹.

Según la Ley, se consideran “*Centros de Interés Turístico Nacional* aquellas áreas delimitadas de territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento”. La declaración sólo podía otorgarse cuando concudiesen en los mismos las siguientes condiciones: a) Capacidad mínima de quinientas plazas de alojamientos turísticos, b) Extensión superficial no inferior a diez hectáreas, y c) Servicios adecuados a su capacidad de alojamiento.

Las *Zonas de Interés Turístico Nacional* son aquellas porciones del territorio declaradas formalmente como tales, en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley y 5.000 plazas como mínimo, sea necesario, para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración Pública en sus diversas esferas.

En los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley, y en el Reglamento de desarrollo se establecen los contenidos de los *Planes de Ordenación Urbana* de los Centros y de las Zonas de Interés Turístico, en consonancia con los principios y normas de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956:

a.- *Centros de Interés Turístico*.- En los quince días siguientes a la publicación en el BOE de la Orden aprobatoria del Plan de Promoción Turística del Centro, la Subsecretaría de Turismo enviará un ejemplar a la Corporación, Organismo o persona que lo haya elaborado, para que proceda a la redacción del correspondiente Plan de Ordenación Urbana¹⁰.

b.- *Zonas de Interés Turístico*.- La aprobación del Plan de Promoción Turística en una Zona habrá de hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Información y Turismo. En el acuerdo aprobatorio se determinará el plazo dentro del cual los Ministerios de la Vivienda y Obras Públicas, con la colaboración, en su caso, de la Corporación Local o entidad que hubiese instado la declaración de interés, elaborará el correspondiente Plan de Ordenación Territorial y Urbana de la misma, con sujeción a las necesidades y supuestos contenidos en el Plan de Promoción.

Elaborado el Plan de Ordenación Territorial y Urbana de la Zona, era remitido al Ministerio de Información y Turismo, quien, en unión del correspondiente Plan de Promoción, y previo informe de la Comisión Interministerial de Turismo, elevaba, en su caso, el expediente al Consejo de Ministros con propuesta de Decreto, declarando de Interés Turístico Nacional la zona de referencia, con la consiguiente aprobación del Plan de Ordenación.

⁹Vid. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. “*Curso de Derecho Administrativo Turístico*”. Tomo III. Editora Nacional. Madrid, 1976.

¹⁰El Plan de Ordenación Urbana de un Centro de Interés Turístico deberá contener los siguientes extremos: 1) Delimitación de los sectores en que se divide el territorio del Centro en razón de su utilización, 2) Señalamiento de alineaciones, nivelaciones y características de las vías y plazas que en su caso deben establecer, conservar o modificar, 3) Determinación de las superficies destinadas a espacios libres y de las reservadas para la instalación de servicios públicos y otros de uso colectivo y general, 4) Reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y urbanísticas de las construcciones y elementos naturales en cada sector.

Si en el área de la Zona existieran lugares declarados de interés histórico, artístico o arqueológico, se comunicaba asimismo el Ministerio de Educación Nacional, para que pueda colaborar en la elaboración del Plan de Ordenación Territorial.

La declaración de Centro o Zona de Interés Turístico conllevaba los efectos siguientes: 1) Ejecutoriedad inmediata de los Planes de Promoción Turística y Ordenación Territorial y Urbana aprobados, 2) Obligatoriedad para la Administración y los particulares del cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación turística contenidas en los Planes, 3) Otorgamiento por parte de los Órganos competentes de la Administración Central o Local de las autorizaciones y licencias que se soliciten para las obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades concretamente previstas o incorporadas a los respectivos Planes, y 4) Otorgamiento de la autorización a que se refiere el Decreto Ley de 23 de marzo de 1962 para la adquisición de fincas rústicas por extranjeros en cuantía superior a la establecida por el mismo.

Las industrias existentes en los mismos debían efectuar las correcciones precisas en sus instalaciones a fin de acomodarse en su funcionamiento al interés turístico. De no ser técnicamente posible, gozaban, para su traslado, de los beneficios que la Ley establecía.

En cuanto a la vigencia de los Planes de Ordenación de un Centro o Zona, la Ley se remitía a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por Decreto 2842/1974, de 9 de agosto, de *Medidas de la Ordenación de la Oferta Turística* se introducen dos aspectos importantes: la creación de la figura de los “territorios de preferente uso turístico”, y el establecimiento de un procedimiento de urgencia para la declaración de “centro de interés turístico nacional”.

Años después, la Disposición Final Tercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, estableció un plazo de un año para la aprobación del texto refundido de la normativa reguladora de los Centros y Zonas de Interés Turístico, plazo que fue posteriormente ampliado en seis meses por el Real Decreto Ley 5/1976, de 20 de mayo.

Transcurrido el plazo previsto sin haberse atendido el mandato citado, el Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana declaró vigente la Ley de 1963, en lo que no se opusiera el citado texto refundido.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre aspectos del régimen jurídico de los Centros y Zonas de Interés Turístico que nos pueden acercar a la figura (STS de 22 de mayo de 1989, STS de 21 de marzo de 1990, STS de 22 de mayo de 1990, STS de 2 de julio de 1991, STS de 3 de junio de 1992, STS de 17 de junio de 1992, STS de 27 de julio de 1994, STS de 12 de abril de 1996, STS de 29 de junio de 1998).

En esos veinticuatro años de vigencia se llevaron a cabo varios Planes en distintas etapas, y además se incluyeron algunos aspectos de ordenación territorial en los Planes de Desarrollo Económico y Social (Períodos 1964-67 y 1968-71).

PÉREZ FERNÁNDEZ¹¹ señala distintos interrogantes y disfunciones del sistema diseñado por la Ley 197/1963:

¹¹PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., “*Derecho público del turismo*”, op. cit. pág. 91.

- La prioridad del turismo de “sol y playa”, quedando excluidas las áreas incluidas en los cascos urbanos y las áreas rurales.
- La falta de conexión y coordinación entre los fomentadores de la expansión turística y los planificadores urbanísticos, con el consiguiente deterioro urbanístico y paisajístico.
- Los Planes Generales Urbanísticos elaborados en esa época demostraron que, en su mayor parte, su objetivo fue más el de legitimar a posteriori una realidad urbana existente que el de anticipación y dirección del futuro crecimiento urbano.
- La declaración de Zona conllevaba una serie de efectos (subvenciones, ayudas, créditos, desgravaciones, etc.) que no se veían correspondidos con un control efectivo del proceso y la ejecución posterior.
- En la planificación se otorgaba un papel muy relevante como “personas interesadas” a los promotores de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico, quienes podían instar la declaración de las Zonas o Centros.

Sobre esta etapa, como apunta GERARDO ROGER, resultan significativas las palabras del Ministro Alfredo Sánchez Bella en una rueda de prensa celebrada el 14 de mayo de 1972: *“No había más remedio que hacer un 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” (...)* *“Si España hubiera hecho esa infraestructura al mismo tiempo que la estructura, no habiéramos crecido en la medida conveniente, porque no habiéramos tenido dinero ni para empezar”*¹².

Llegada la etapa constitucional, y con ello el nuevo marco competencial en el que las CCAA asumen competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, ordenación del turismo; no tenía mucho sentido mantener vigente esta norma, y por ello fue derogada expresamente por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre (BOE de 6 de diciembre de 1991). Aunque, la propia Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ya había derogado algunos artículos relativos a efectos y beneficios de la declaración de interés turístico, en cuanto se refiere al dominio público marítimo-terrestre.

En el período 1977-1982 la Secretaría de Estado de Turismo convocó concurso público para la realización como asistencias técnicas, de distintos Planes específicamente turísticos¹³:

a).- *Planes de aprovechamiento de los recursos turísticos*, que correspondieron a las provincias siguientes: Logroño, Guadalajara, Cáceres, Zamora y Orense (1977); Navarra, Teruel, Ciudad Real, Jaén, Lugo y Burgos (1978); Soria y Badajoz (1979).

b).- *Planes de ordenación de la oferta turística de los municipios costeros*: Almería, Huelva, Gerona, Mallorca y Alicante (1977); Murcia, Cádiz, Tarragona, Castellón, Menorca, Ibiza, Granada Málaga, Pontevedra y Santander (1978); Barcelona, Valencia, La Coruña y Oviedo (1979).

El siguiente período coincidió con la transferencia de competencias turísticas a las distintas CCAA, a partir del año 1982. En los años siguientes, la Secretaría General de Turismo,

¹²Vid. ROGER FERNÁNDEZ, G. *“El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”*, en la obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, D. *“Ordenación y gestión del territorio turístico”*, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pág. 59.

¹³Vid. COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J.L. *“Turismo y urbanismo”* en *“50 años del turismo español”*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pág. 479.

a través del Instituto de Estudios Turísticos, realizó algunos estudios sobre variados aspectos de la actividad turística: “Directrices y estrategias del turismo español”, “Camino de Santiago” y “Estudio de viabilidad de la Red de Paradores de Turismo” (1989); “Norte de España” y “Ruta de la Plata” (1990); Estudios sobre oferta extrahotelera, campings, golf, etc.

2.2.- ACTUACIONES TURÍSTICAS EN DESTINO.-

En 1992 se puso en marcha el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES), con un ámbito temporal de cuatro años¹⁴; en 1996 se promovió la segunda edición, para el período 1999-99¹⁵. El Plan recoge una serie de programas de actuación, entre los que destaca, el de “Actuaciones en Destino Turístico”.

La recuperación de un destino maduro, el desarrollo de un destino incipiente o la planificación turística en una ciudad histórica, desde el punto de vista de las sostenibilidad, no pueden darse si no intervienen todos aquellos sectores que están directa o indirectamente relacionados con la actividad turística, especialmente el comercio, la restauración o la oferta complementaria. La consideración del destino debe hacerse de forma integral, aunque siempre desde una visión turística y, por tanto, considerando al sector y a los turistas como protagonistas del programa.

El programa se basaba en la convicción de que el trabajo en destinos debe ser liderado o impulsado desde la Administración local. Son las autoridades locales quienes tienen gran parte de las competencias fundamentales para la aplicación de políticas hacia el desarrollo sostenible y su proximidad con la población es esencial en los que se refiere a la sensibilización de todos los agentes. Este liderazgo debe hacerse partiendo del principio de corresponsabilidad, es decir, incorporando a las demás administraciones y agentes privados al destino turístico.

Estos planes se han llevado a efecto mediante la firma de Convenios de Colaboración entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local) que aportaban una financiación paritaria al programa. Además, eran parte firmante, las Asociaciones locales de empresas del sector, porque se partía de la consideración de que la opinión de los empresarios era importante, por su conocimiento de las quejas y demandas de los turistas.

Estas *actuaciones en destino* se llevaron a cabo por medio de los *Planes de Excelencia Turística*, en destinos turísticos maduros; y de los *Planes de Dinamización Turística*, en destinos turísticos emergentes, cuyo objetivo es acelerar el crecimiento, pero a la vez, asegurando su sostenibilidad.

a).- *Los Planes de Excelencia Turística*.- Estaban enfocados a la recuperación y regeneración de destinos turísticos maduros¹⁶. Gran parte de los Convenios se celebraron con destinos de sol y playa, pero en los últimos años se incluyeron destinos turísticos de interior, como es el caso de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad (Ávila, Cáceres, Córdoba,

¹⁴Orden de 19 de agosto de 1992, sobre concesión de incentivos para la mejora de la competitividad de pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas.

¹⁵Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre, por el que se establece el régimen de ayudas y sistema de gestión, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-99.

¹⁶Adeje y Arona, Alcudia, Almuñecar, Ávila, Baiona, Boí-Taull, Burgos, Cáceres, Calviá, Castellón, Conil de la Frontera, Cudillero, Fuengirola, Gandía, Gijón, La Axarquía, La Manga, Laredo, Llanes, Mérida, Palencia, Plasencia, Ribadesella, Roquetas del Mar, Salou, San Bartolomé de Tirajana y Mogán, San Vicente de la Barquera, Segovia, Sóller, Tarifa, Toledo, Torremolinos, Torrevieja, Vall de Boi, Valladolid, Valle del Tena, Valle de Benasque, etc.

Segovia, Salamanca, Toledo, etc.), y otras ciudades (En Castilla y León, por ejemplo, Burgos, Valladolid, Etc.).

b). - *Planes de Dinamización Turística*.- Este programa estaba dirigido a destinos que se encontraban aún en fase de desarrollo turístico con el objetivo es acelerar el crecimiento y asegurar su sostenibilidad. Este es el caso de pequeñas ciudades con importante patrimonio histórico artístico o con gran riqueza natural¹⁷.

2.3.- PLAN INTEGRAL DE CALIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL 2000-2006.-

El Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE 2000) sustituyó, y a la vez dio continuidad, a los Planes Marco de Competitividad (FUTURES). También fue elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME, y fue aprobado por el Consejo de Ministros, el 3 de diciembre de 1999, tras recibir el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo¹⁸.

La necesidad sentida de diferenciarse por la calidad, se puso de manifiesto como meta común del sector privado y de la Administración Turística Española en el Congreso Nacional de Turismo, celebrado en Madrid (noviembre de 1997)¹⁹, cuyo compromiso VII fue el de implantar una marca de “Calidad Turística Española”. Anteriormente, el Plan de Estrategias de la Administración Turística del Estado, en su estrategia número IX también incidía en la necesidad de un “Plan de Calidad Turística Española”.

Este principio estratégico se desarrolló en programas concretos del PICTE 2000, que pretendía abarcar las principales áreas de actuación para dar respuesta a los retos del turismo español en el futuro inmediato y a medio plazo. El Plan contempla diez programas y actuaciones²⁰, aunque solo destacaremos tres: a) *Calidad en los destinos turísticos* (con ello se dio continuidad a los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística que vimos anteriormente), b) *Calidad en los productos turísticos* (creación de campos de golf, estaciones náuticas, consolidación de las bases empresariales del turismo activo y de aventura, reorientación de los programas de ayudas al turismo rural, desarrollo de productos de turismo cultural, potenciación del turismo termal), c) *Calidad en los sectores empresariales* (Diseño e implantación de sistemas en los distintos sectores, ayudas a las empresas para la implantación y certificación, promoción de la marca de calidad, y creación del Instituto de la Calidad Turística Española – ICTE)²¹.

¹⁷Aguilas, Alto Valle de Cidacos, Aranjuez, Baix Empordá, Caravacas de la Cruz, Cardona, Comarca de Terras Tribes, Cuéllar, Cuenca, Mazarrón, Peñafiel, Sanlúcar de Barrameda, Sierra de Gúdar, Talavera de la Reina, Trujillo, Valle del Trubia, Zafra, etc.

¹⁸Vid. NAVARRO VEGA, A. “*Plan de Calidad Turística Española*”, en Revista Estudios Turísticos, núm. 139 (1999), págs. 5-14.

¹⁹Vid. Actas del Congreso Nacional de Turismo en la Revista Información Comercial Española (ICE), núm. 768, 1998.

²⁰Los otros programas son: 1) *Formación de calidad*, 2) *Innovación y desarrollo tecnológico*, 3) *Internacionalización de la empresa turística*, 4) *Cooperación internacional*, 5) *Información estadística y análisis económico*, 6) *Promoción de la calidad*, 7) *Apoyo a la comercialización*.

²¹El Instituto de la Calidad Turística Española (ICTE) se constituyó en el año 2000, fruto de la fusión de los antiguos Institutos que cada sector había creado para la promoción de los sistemas de aseguramiento de la calidad en las empresas turísticas de su ámbito. Es un organismo independiente, sin ánimo de lucro y de ámbito nacional que, surgió por iniciativa del sector empresarial y cuenta con el apoyo de la Secretaría General de Turismo. Para mayor conocimiento, ver: www.ictes.es

Por impulso de la Secretaría General de Turismo, el Plan se extendió a una serie de subsectores: hoteles y apartamentos turísticos²², agencias de viajes, restaurantes, campings, alojamientos de turismo rural²³ y estaciones de esquí y de montaña, establecimientos termales, etc.

2.4.- PLAN DEL TURISMO ESPAÑOL HORIZONTE 2020 Y EL PLAN 2008-2012.-

El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 (en adelante Plan 2020) y el Plan 2008-2012, que lo desarrolla, se aprobaron por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007. El Plan se aprobó finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007, con la meta de “lograr que en el año 2020 el sistema turístico español sea el más competitivo y sostenible, aportando el máximo bienestar social”²⁴.

Es en este marco de política turística donde el nuevo Plan del Turismo Español 2008-2012 se centra para la puesta en marcha de un conjunto de actuaciones prioritarias que sirvan de motores del cambio para hacer efectiva la estrategia Turismo 2020, dotando al sector turístico de instrumentos que le permitan definir un posicionamiento único y diferenciado en un entorno complejo y cambiante. El Plan se basa en la creación de alianzas en el partenariado público-privado para la búsqueda de beneficios mutuos en la creación de soluciones innovadoras, partiendo del conocimiento acumulado y de una actitud de adaptación continua que permita al sector turístico español seguir liderando el mercado.

Para la consecución de la meta establecida y teniendo en cuenta las orientaciones estratégicas propuestas, las fortalezas y debilidades actuales del sistema turístico español, se han definido cinco ejes clave, a saber: 1) Nueva economía turística, 2) valor al cliente, 3) sostenibilidad del modelo, 4) entorno competitivo y 5) liderazgo compartido.

En cada eje se establecen una serie de programas que, a su vez, contemplan unas líneas de acción. Por, ejemplo, el eje “sostenibilidad del modelo” –el que nos interesa verdaderamente en el nuestro ámbito- ha previsto los siguientes programas y líneas de acción:

a).- *Turismo, medio ambiente y sociedad*, con las siguientes acciones: Conocimiento e identificación de bases para la sostenibilidad turística, observatorio del turismo y la sostenibilidad, sensibilización y formación en sostenibilidad, proyectos demostrativos en red de turismo y medio ambiente, códigos y compromisos para la sostenibilidad y un modelo de reconocimiento de la responsabilidad social.

b).- *Planificación y gestión de los destinos turísticos*: Herramientas de evaluación de la competitividad-sociedad, metodologías para la planificación y gestión de destinos turísticos, impulso a la planificación estratégica y refuerzo de capacidades y conocimiento en la gestión de destinos.

²²Vid. UGALDE, V. y NAVARRO, L. “El ICHE y el sistema de calidad del sector hotelero español”, en Revista Estudios Turísticos, núm. 139 (1999), págs. 53-64.

²³Vid. GÓMEZ, M. J. “Sistemas de calidad en casas rurales”, en Revista Estudios Turísticos, núm. 139 (1999), págs. 89-94.

²⁴El documento ejecutivo puede consultarse todo lo referido a este Plan en la siguiente página web: <http://www.turismo2020.es/>

c).- *Recualificación de destinos turísticos maduros*: Proyectos extraordinarios de recualificación con proyección internacional, rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales y modernización de la oferta turística.

d).- *Desestacionalización y reequilibrio socioterritorial*: Mapa de recursos para la desestacionalización, planes en destinos sobre productos, itinerarios y rutas temáticas, planes de desestacionalización, modelo de cooperación en red entre destinos participantes y un modelo de cooperación en red para los destinos participantes.

e).- *Planes sectoriales de competitividad*: Identificación de subsectores y planes sectoriales de competitividad.

f).- *Accesibilidad turística como objetivo general*: Acciones sobre transporte y movilidad turística, impulso a la participación del sector en el Plan Avanza, turismo accesible, sistema de señalización turística homologada y una última acción denominada “visados turísticos y seguridad”.

Los anteriores apartados se han desarrollado dando origen a distintos programas o actualizando algunos existentes, como por ejemplo el de “modernización de destinos turísticos maduros”, regulado por Real Decreto 1916/2008, de 21 noviembre²⁵, que amplía el alcance diversificando las fórmulas de financiación posibles con cargo al Fondo Financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT)²⁶.

Las empresas turísticas se pueden beneficiar de distintos programas como el *Plan RENOVE-Turismo*²⁷, que contempla la financiación de inversiones en nuevos activos productivos fijos materializadas en infraestructuras y/o equipamientos con alguna de las siguientes finalidades: facilitar la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, obtener categoría superior a la actualmente reconocida²⁸, ahorro energético, implantación de sistemas de calidad, dotar de instalaciones para el turismo de salud, crear zonas de aparcamiento, mejora de la seguridad contra incendios, etc. En esta misma línea, se han convocado los créditos oficiales para la sostenibilidad del sector turístico²⁹ a los que pueden acogerse las empresas para financiar inversiones que tengan como finalidad la implantación de sistemas de ahorro energético, mejora

²⁵BOE de 3 de enero de 2009.

²⁶Junto a los préstamos a largo plazo y bajo tipo de interés a ayuntamientos y entes dependientes, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, y este Real Decreto prevén la posibilidad de utilizar el fondo para financiar los desembolsos de aportaciones que la Administración General del Estado pueda efectuar al capital social de aquellas sociedades que constituya o en las que pueda participar y cuyo objeto sea la renovación de destinos turísticos maduros. Igualmente, se regula la posibilidad de que fondos del FOMIT se constituyan en garantía sin contraprestación, para asegurar los préstamos que se otorguen en su caso por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) a favor de los beneficiarios del propio fondo. Y, por otro, se abre la posibilidad de que sean financiables, junto a los planes de entidades locales y organismos dependientes, los proyectos que se desarrollen en el marco de un plan de reconversión o modernización integral de un destino turístico maduro, cuya ejecución se realice por una entidad constituida al efecto por la Administración General del Estado, con otra u otras administraciones públicas o entidades públicas o privadas.

²⁷Resolución de 26 noviembre 2008, publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2008, por el que se establece la normativa reguladora de los préstamos previstos en el Plan de Renovación de Instalaciones Turísticas.

²⁸Las modalidades y categorías de establecimientos (hoteles, alojamientos rurales, restaurantes, etc.) están reguladas por cada Comunidad Autónoma.

²⁹Resolución de 27 agosto 2009, Publica el Acuerdo por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial para la apertura de una línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico Plan FuturE.

del medio ambiente, implantación de sistemas de gestión ambiental con certificaciones reconocidas (EMAS, Etiqueta Ecológica Europea, ISO 14.000, etc.), inversiones encaminadas a la implantación de sistemas de calidad (Q de Calidad Turística Española; ISO 9000, etc.) que permitan avanzar en la mejora de sus productos y servicios como factor competitivo y signo diferenciador en los mercados nacionales e internacionales, etc.

También hay que situar en este mismo contexto el convenio Estado/EUROPARC-España y las Comunidades Autónomas responsables de los espacios naturales protegidos para impulsar la sostenibilidad de las empresas turísticas situadas en el territorio de estos espacios. Ello servirá de soporte para la creación del “Club de Ecoturismo” de Turespaña en espacios acreditados con la Carta Europea de Turismo Sostenible³⁰ (CETS).

III.- ORDENACIÓN TURÍSTICA DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN TURÍSTICA EN CASTILLA Y LEÓN.-

Si tenemos en cuenta la definición de ordenación del territorio como “*la expresión espacial de la política económica, social y cultural de toda sociedad*” recogida en la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*³¹, actualmente es una técnica de vital importancia para crear unas condiciones favorables a las distintas actividades productivas. En el caso de la actividad turística es evidente su repercusión sobre el desarrollo urbano, paisaje, desarrollo local, etc., y por tanto, la planificación y gestión del turismo son fundamentales para una buena integración del turismo en la economía regional. Una adecuada satisfacción de la demanda garantiza la viabilidad de los proyectos turísticos, siempre que el uso de los recursos esté impregnado de una sensibilidad ambiental.

Con la constitucionalización del denominado Estado de las Autonomías que establece nuestra Carta Magna, se inicia una nueva etapa en la ordenación del turismo en España. El artículo 148.1.18 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en materia de: “*promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial*”, y a partir de este momento, todas las CCAA recogen esta competencia en sus Estatutos de Autonomía respectivos³².

En el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras la reforma efectuada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se enumeran una serie de materias sobre las que la Comunidad tiene competencia exclusiva, entre las que destaca la de “*Promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad*”³³ (26ª). Además, en el mismo artículo se relacionan otras materias –como la ordenación del territorio³⁴ o el urbanismo (6ª)- que inciden de una u otra forma en el desarrollo de la actividad turística³⁵.

³⁰Vid. MELGOSA ARCOS, F.J. “*Integración del medio ambiente en el sector turístico*”, en la obra colectiva “*Medio ambiente y desarrollo sostenible*”, Ed. Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local y Junta de Castilla y León, 2001, pág. 157.

³¹Aprobada por la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio- CEMAT en 1983. Vid. Revista Estudios Territoriales núm. 28, págs. 171-195.

³²A mayor abundamiento sobre la distribución de competencias en materia de turismo, Vid. “*CONSTITUCIÓN Y TURISMO*” en la obra colectiva “*LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN SU XXV ANIVERSARIO*”, dirigida por BALADO y GARCÍA REGUEIRO, Ed. C.I.E.P.-I.I.C.P. y BOSCH, 2003. Páginas 1.161 a 1.171.

³³La anterior redacción decía “*promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad*”, y la actual parece querer diferenciar claramente la promoción de la ordenación.

³⁴Vid. PÉREZ ÁNDRES, A.A., “*La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*”, Marcial Pons, Madrid, 1998.

3.1.- LAS DIRECTRICES ESENCIALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.-

Entre los instrumentos previstos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, destacan las “Directrices de Ordenación del Territorio” que han sido aprobadas por Ley 3/2008, de 17 de junio, con la finalidad de “establecer los objetivos, criterios y estrategias que definen el modelo territorial de Castilla y León. Este modelo está destinado a orientar los planes, programas, proyectos y, en general, las políticas públicas con incidencia territorial de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de la Administración local de Castilla y León, así como a mejorar su coordinación, a partir de una concepción coherente del territorio como espacio en el que confluyen” (artículo 1º), y con la previsión de aprobar en el plazo de dos años las “Directrices complementarias” con rango reglamentario. En este apartado sólo resaltaremos los aspectos que puedan tener una mayor connotación con la actividad turística, aunque en la mayor parte de los casos, no aportan novedades sino un reconocimiento a políticas y estrategias que ya se venían desarrollando. No vamos a descubrir a estas alturas la incidencia de las comunicaciones en los flujos turísticos.

Así, del capítulo primero (Fundamentos del modelo territorial), establece que se fomentará el desarrollo equilibrado en el espacio y sostenible en el tiempo y señala como objetivos del modelo, entre otros, el desarrollo de un sistema urbano y territorial más estructurado y equilibrado, completando las redes de transporte (viario y ferroviario); la protección del patrimonio natural y cultural como señas de identidad de Castilla y León; y favorecer la cohesión económica y social apoyando especialmente las zonas rurales.

En el apartado 1.5 se establece la prioridad de una mayor interacción territorial con Europa –especialmente con las regiones Norte y Centro de Portugal- activando la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicaciones (corredor E-80/A-62), corredor del Duero, León-Braganza, Madrid-Norte de España a través de la provincia de Soria); y en el 2.4 (Sistema de corredores territoriales) se añade como estratégicos los corredores territoriales históricos del Camino de Santiago, Canal de Castilla y red de cañadas reales.

En el resto de capítulos tienen presencia las redes de espacios naturales, de conjuntos históricos, con especial mención de los bienes Patrimonio de la Humanidad (Capítulo 3º Hacia una comunidad rica y diversa), la red de aeropuertos en del capítulo 4º (Burgos, León, Salamanca y Valladolid) y un aspecto muy importante como “fomento del arraigo en el medio rural”, enfocado a la ganadería y a la agricultura, pero que tendrá que mirar también hacia el turismo (capítulo 5º).

3.2. - LA LEY DE TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN Y LA ORDENACIÓN TURÍSTICA TERRITORIAL.-

Castilla y León, tras una larga discusión y tramitación –tenemos constancia de los primeros borradores en 1995-, aprobó la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León (BOCyL de 29 de diciembre). Hasta el momento sólo se había hecho uso de la

³⁵Sirvan de ejemplo: 6º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; 7º Obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma dentro de su propio territorio que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma; 8º Ferrocarriles, carreteras y caminos que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, los transportes terrestres, fluviales, por cable o tubería. Centros de transporte, logística y distribución en el ámbito de la Comunidad; 9º Aeropuertos, helipuertos, muelles e instalaciones de navegación de carácter deportivo y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales; 13º Desarrollo rural; 16º Tratamiento especial de las zonas de montaña; ...

potestad legislativa en materia turística para regular la inspección y régimen sancionador (Ley 2/1987), y para la autorización de constitución de la empresa pública “Sociedad de Promoción del Turismo de Castilla y León- SOTUR” (Ley 2/1991).

La Ley de Turismo de Castilla y León consta de 68 artículos, y se estructura en un Título Preliminar sobre el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, seis Títulos en los que abordan las “*Competencias en materia de turismo*”, “*Derechos y obligaciones en materia turística*”, “*Ordenación de empresas, establecimientos y actividades turísticas*”, “*Promoción y fomento del turismo*”, y “*Régimen sancionador*”; dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

En la Exposición de Motivos se declara la intención de alcanzar los tres objetivos que la Declaración de La Haya sobre Turismo (1989) ³⁶, incluye entre sus recomendaciones al legislador. Y a continuación, entre seis fines a conseguir, dos están vinculados con la planificación y ordenación:

3).- *“La preservación y revalorización de los recursos turísticos existentes, la recuperación de los que se hallen en peligro y la búsqueda de otros nuevos que contribuyan al enriquecimiento de nuestro patrimonio y a la diversificación de la oferta turística”.*

4).- *“El impulso de la acción planificada, unitaria y coordinada”.*

La conclusión nº 12 de la citada Declaración sostiene que *“los monumentos bien conservados, las formas de vida tradicionales y el medio natural intacto atraen a los turistas y los incitan a volver. A su vez, los gastos de esos turistas son una motivación económica para conservar la cultura y proteger el medio ambiente en la nación visitada. Por el contrario, si los monumentos y el entorno no se conservan debidamente, los turistas dejarán de sentirse atraídos y los beneficios económicos del turismo disminuirán”.*

Precisamente, las técnicas urbanísticas se han mostrado como las más eficaces a la hora de proteger el patrimonio cultural, cuando han sido puestas en práctica por las Administraciones competentes.

Sin embargo, la vigente Ley cuenta ya con fecha de caducidad, según anunció la Consejera de Cultura y Turismo en su comparecencia ante la Comisión de Cultura y Turismo de las Cortes de Castilla y León el 18 de septiembre de 2007: “La ordenación del sector la llevaremos a cabo a través de una nueva Ley de Turismo de Castilla y León que refleje la experiencia adquirida en los últimos 10 años y que tenga como eje central la calidad de los servicios turísticos. Porque, una vez consolidado el sector como un elemento clave de la economía regional, el siguiente paso es promover la calidad y la excelencia del turismo como estrategia de futuro y como base de la política turística autonómica, siempre en colaboración con el sector, a través de las asociaciones profesionales” y tenemos constancia directa de borradores avanzados que permitirán –en condiciones normales- una aprobación de la nueva Ley en el año 2010, cumpliendo de esta forma un compromiso que se había recogido en el Programa Electoral para las elecciones autonómicas de 2007.

3.2.1. - Planificación Turística.-

³⁶1) Proteger al viajero o visitante, 2) Proteger a la sociedad receptora frente a posibles efectos negativos del turismo, especialmente en el entorno y en la identidad cultural, y 3) Fomentar las actividades turísticas.

La planificación ha tenido siempre un papel relevante en el proceso de desarrollo y de la promoción del turismo. En el momento actual, cualquier actuación de relevancia en el sector turístico sólo se entiende en el marco de la racionalidad³⁷.

Si se analizan las Leyes autonómicas de ordenación del turismo, se puede comprobar que los instrumentos de planificación poco o nada tienen que ver con los que se desarrollan en otros ámbitos administrativos, aunque los mismos se integren y necesariamente deban coordinarse con la actividad administrativa turística y por ello sea preciso adaptarlos a los planes resultantes de otras competencias administrativas como la urbanística o la medioambiental³⁸.

El Título V, estructurado en cinco Capítulos se refiere a la “*Promoción y fomento del turismo*”, y en el Capítulo I, se establecen las bases de la “*Planificación Turística*”.

El fomento y la planificación del turismo en su ámbito territorial, así como la coordinación de actuaciones que en esta materia realicen otros organismos, corresponde a la Administración Turística Autonómica a través de la Dirección General de Turismo, aunque también se reconoce competencia a las Corporaciones Locales para elaborar planes de desarrollo turístico, siempre que respeten los principios y criterios establecidos en el Plan de Turismo de Castilla y León. En estos casos, además, es necesario informe preceptivo de la Dirección General de Turismo.

Según el artículo 36 LTCYL, la planificación turística autonómica se ajustará a los siguientes principios básicos (Art. 36):

a).- Será única y en el procedimiento de elaboración participarán las Diputaciones Provinciales, los Municipios de más de 2.000 habitantes y se oír al Consejo de Turismo de Castilla y León, al Consejo Económico y Social y a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

b).- Se coordinará con las actividades de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y con los planes y programas de turismo de ámbito nacional o internacional.

c).- Promover el desarrollo integral y sostenible.

d).- Efectuará un seguimiento permanente y una evaluación sistemática de sus programas y actuaciones.

e).- Tendrá en cuenta los criterios generales de política económica, *así como las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial y de protección de la naturaleza y los planes sectoriales con incidencia en el turismo.*

f).- Será vinculante para la actuación de todas las Entidades y Organismos públicos de la Comunidad de Castilla y León e indicativa para la iniciativa privada.

Estos objetivos están en consonancia con la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de *Ordenación del Territorio* de la Comunidad de Castilla y León, que señala como objetivos

³⁷Vid. HUESCAR, A. “*Principios de Planificación Turística y Análisis de Experiencias en el orden Internacional*”, en “*Actas del II Congreso Regional de Turismo de Castilla y León*” (Segovia, 3, 4 y 5 de noviembre de 1994), Ed. Junta de Castilla y León, 1995.

³⁸Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “*La compleja integración normativa de la reciente planificación turística*”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 (2001), pág. 56.

generales “la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural”; y sobre todo, con las declaraciones internacionales sobre desarrollo y turismo sostenible (Declaración de Río, Carta de Lanzarote, Quinto Programa de Acción Comunitario, etc.).

La Junta aprobará, de conformidad con el Plan de Desarrollo Regional, un Plan de Turismo de Castilla y León con una vigencia plurianual, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Incremento y diversificación de la oferta.
- Mejora de la calidad de las prestaciones y servicios.
- Aprovechamiento de recursos turísticos ociosos.
- Aplicación de nuevas tecnologías.
- Protección y preservación del entorno y el medio ambiente en general.

El Capítulo II del Título V “Desarrollo del Plan de Turismo de Castilla y León”, comienza (artículo 38) estableciendo que el Plan se desarrollará a través de los Programas ejecutivos que resulten necesarios, y en todo caso, a través de los siguientes: a). - Programas de diversificación de la oferta turística. b). - Programas de calidad de la oferta turística. c). - Programas de formación turística. d). - Programas de promoción y difusión turística.

En los siguientes artículos, desarrolla cada uno de estos programas. Así, el artículo 39, dispone que los programas de diversificación de la oferta turística deberán adaptarse al cambiante mercado turístico y contendrán medidas específicas destinadas, al menos, a los siguientes sectores:

a). - *Turismo cultural*, que fomente el aprovechamiento turístico de la riqueza histórica y artística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León³⁹.

b). - *Turismo de la naturaleza*, con especial referencia a las actividades de uso y disfrute de la naturaleza, garantizando el respeto a los espacios naturales de Castilla y León y la seguridad e integridad de quienes los practiquen.

c). - *Turismo rural*, con el fin de fomentar el desarrollo de una oferta de calidad, su promoción y comercialización, dedicando especial atención a la prevención de impactos medioambientales negativos y al desarrollo rural.

d). - *Turismo de idioma*, que fomente el aprendizaje del castellano por extranjeros en Castilla y León, compartido con el conocimiento de la cultura y tradiciones de la Comunidad Autónoma⁴⁰.

e). - *Turismo de congresos*, intensificando el aprovechamiento del Palacio de Congresos y Exposiciones de Castilla y León; así como fomentando la celebración de convenciones, incentivos o congresos en los palacios de exposiciones y congresos de la Comunidad Autónoma.

f). - *Turismo interno*, entendiéndose por tal el fomento del conocimiento y la visita de nuestra Comunidad Autónoma por los propios ciudadanos de Castilla y León.

³⁹Vid. TURESPAÑA “*Turismo Cultural*” (Serie: Estudios de Productos Turísticos), Madrid, 2001 (págs. 58-59).

⁴⁰Vid. TURESPAÑA “*Turismo Idiomático*” (Serie: Estudios de Productos Turísticos), Madrid, 2001.

g). - *Turismo gastronómico*, que fomente e intensifique el aprovechamiento en el sector turístico de las calidades gastronómicas de Castilla y León.

El artículo 40 sobre los Programas de Calidad de la Oferta, señala que contendrán medidas que favorezcan tanto la mejora y modernización de instalaciones y servicios turísticos, como la adopción de sistemas homogéneos para la evaluación de su calidad.

En definitiva, Castilla y León ha seguido un modelo de planificación turística independiente de la ordenación territorial, puesto que se ha configurado con unos instrumentos que están más vinculados a la planificación económica, como los Planes de Desarrollo Regional⁴¹. En el siguiente epígrafe dedicaremos unos breves comentarios al nuevo Plan de turismo, aprobado recientemente.

La crítica principal que podemos hacer a la vigente ley en el apartado de planificación es la de hipotecar o condicionar la aprobación de planes a unas premisas que pueden verse superadas por el carácter dinámico de la Ley. Por ejemplo, se recogen programas y sectores específicos que pueden condicionar innecesariamente la gestión de la Consejería competente en materia de turismo. Dicho de otra forma, no es necesario establecer en una norma con rango de Ley cómo debe llamarse un determinado programa de promoción, o los programas ejecutivos, o los productos que hay que promocionar.

Entendemos que en la Ley hay que habilitar a la Consejería competente en la materia para que pueda elaborar un plan que tenga establezca objetivos, determine prioridades y contenga programas de acción para fomentar el desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma. Igualmente, la Consejería de Turismo debe tener libertad para establecer determinados programas encaminados al desarrollo de productos turísticos específicos que permitan diversificar la oferta y combatir la estacionalidad, o para establecer programas que surjan de colaboraciones conjuntas con otras Administraciones, como las del Estado y las Locales (Planes de destinos) o, llegando más lejos, ciudades o regiones de la Unión Europea (Vg. Las fronteras de Portugal).

3.2.2. - “Ordenación turística territorial”. -

El artículo 45.2 de la Constitución encarga a los poderes públicos la facultad de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ entiende que la planificación territorial es la técnica de coordinación funcional por excelencia en cuanto que su función propia no es otra que la de integrar, primero, y ordenar y sistematizar después, todo cuanto se refiere a las relaciones del hombre con el medio en que se mueve sobre la base de un concreto territorio, que es el elemento aglutinante⁴²; y para LÓPEZ RAMÓN la ordenación del territorio es una función pública orientada a reducir los desequilibrios territoriales y a obtener una mejor concepción general de la

⁴¹Vid. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, en la obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO “Ordenación y gestión del territorio turístico”, Ed. Tiran lo Blanch, 2002, pág. 135.

⁴²FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Derecho, Medio Ambiente y desarrollo”, REDA, núm. 24 (1980), pág. 10.

utilización y la organización del espacio, la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida⁴³.

El territorio es un factor clave para el desarrollo de la actividad turística con la que mantienen una íntima relación en su dimensión de recurso básico para el asentamiento de infraestructuras físicas y equipamientos. A su vez, el turismo es una actividad económica que condiciona la organización del territorio, y cada vez en mayor medida lo necesita, usa, consume y transforma⁴⁴. Por tanto, ordenación del territorio y turismo deberían estar íntimamente ligados para conseguir un desarrollo turístico sostenible. Sin embargo, como denuncia NOGUERA, la tozuda realidad nos muestra cómo la actividad turística se suele desarrollar al margen y con anterioridad a cualquier tipo de planificación territorial, y ésta, cuando se produce, ya suele ser tarde⁴⁵.

En el II Congreso Regional de Turismo de Castilla y León (Segovia, 3, 4 y 5 de noviembre de 1994) MENÉNDEZ REXACH denunció el divorcio existente entre la legislación urbanística y la turística, y refiriéndose a ciertas Leyes autonómicas de ordenación del territorio, también puso de manifiesto la falta de referencias al turismo⁴⁶. Por otro lado, entiende que la planificación turística “podría configurarse como una planificación sectorial centrada en la previsión de los impactos territoriales de las actividades turísticas, en coherencia con los criterios generales de ordenación del territorio”.

La Ley de Turismo contempla tres figuras de ordenación turística territorial: Zonas de interés turístico preferente, Plan Turístico de Zona y Declaración de espacio turístico saturado.

a.- Zonas de interés turístico preferente.- Aunque pendiente de desarrollo reglamentario, se podrá declarar zona de interés turístico preferente aquellas áreas geográficas con características homogéneas, siempre que existan en dichas áreas, *recursos naturales o* culturales capaces de atraer flujo turístico.

La declaración será aprobada mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Corporación o Corporaciones municipales correspondientes.

⁴³LÓPEZ RAMÓN, F. “*Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*”, Ed. Aranzadi, 1995 (págs. 39 y ss.).

⁴⁴Vid. BLANCO HERRÁIZ, F. J. “*Alternativas Legislativas para la planificación territorial del turismo en España*”, en la Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública “Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos”, coordinada por TUDELA ARANDA, Zaragoza, 1999 (págs. 155 y 156).

⁴⁵NOGUEIRA LÓPEZ, O. “*La ordenación del territorio y los recursos turísticos*” en la Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública “Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos”, coordinada por TUDELA ARANDA, Zaragoza, 1999 (pág. 186).

⁴⁶MENÉNDEZ REXACH, A. “*Ordenación Territorial del Turismo*” publicado en Tomo I de las Actas (sin paginar), Junta de Castilla y León, 1995. Dice el autor: “Como en tantos otros aspectos de la actuación administrativa, la intervención en materia turística ha estado desconectada de la legislación urbanística y de los instrumentos de ordenación aprobados a su amparo. Esta situación ha determinado el surgimiento de problemas de coordinación, cuando no de contracciones difíciles de resolver. El fenómeno ha sido tanto más grave, cuanto que buena parte de los desarrollos urbanísticos de las últimas décadas han estado determinados por el progresivo auge del sector turístico. El espectacular desarrollo de muchos municipios, que han cambiado por completo su fisonomía, sobre todo en el litoral y en el entorno de las grandes ciudades, no obedece sólo al incremento de las demandas turísticas, sino también a otros factores, algunos de los cuales están muy ligados al turismo, si se toma este término en sentido amplio, comprensivo de los desplazamientos a un lugar distinto del que se reside habitualmente. Entre esos factores se encuentra, sin duda, la demanda de viviendas para la segunda residencia, lo que ha sido calificado en un informe oficial como <el despilfarro inmobiliario español>”. Se refiere al “Informe para una nueva política de vivienda”, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1992.

Cuando la zona declarada comprenda todo o parte de varios municipios se oirá asimismo a la Corporación o Corporaciones provinciales a que pertenezcan.

La declaración de una zona de interés turístico preferente, servirá para potenciar en la misma las acciones de promoción y fomento del turismo que lleve a cabo la Administración Autonómica.

b.- Plan turístico de zona.- Una vez declarada una zona de interés turístico preferente se procederá a la elaboración de un plan de ordenación de sus recursos turísticos y de fomento de la actividad turística.

El Plan será elaborado por una Comisión en la que estarán representados la Consejería competente en materia de turismo y las Entidades Locales cuyo ámbito territorial se vea afectado por la declaración.

Obviamente, en la elaboración de estos Planes se tiene que tener en cuenta todos los principios comentados con anterioridad.

c.- Declaración de espacio turístico saturado.- La Junta de Castilla y León, a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio, podrá con carácter excepcional declarar espacio turístico saturado la parte del territorio de la Comunidad Autónoma en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de *problemas medioambientales*. En tales casos se suspenderá el otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas, hasta tanto desaparezcan las circunstancias que motivaron la declaración.

La “capacidad de carga” o de acogida nos servirá para determinar el umbral a partir del cual el recurso turístico se deteriorará y sufrirá daños irreversibles. Este concepto implicaría la determinación del número de visitantes o el tipo de actividades que puede tolerar una determinada zona en función de sus características y de su fragilidad⁴⁷.

TROITIÑO habla de tres conceptos de capacidad de carga que deben considerarse de una forma combinada: la capacidad de carga *física*, a partir de cuya superación el medio ambiente y los recursos culturales se ven afectados negativamente; la capacidad de carga *económica*, que una vez desbordada provoca que las otras funciones de la ciudad empiecen a sufrir efectos negativos y la economía urbana puede empezar a resentirse; y una capacidad de carga *social*, cuando el número de visitantes es excesivo, los residentes perciben el turismo como algo negativo y las relaciones con la sociedad local empiezan a ser conflictivas⁴⁸.

Con la creación de este instrumento, las autoridades competentes disponen de una buena herramienta para la protección del entorno. Aunque es previsible que su aplicación no será fácil

⁴⁷Vid. MELGOSA ARCOS, F. J. “*Turismo y sostenibilidad en las Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Principios, Marco e Instrumentos de Actuación*”, en la obra colectiva “*Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España: Urbanismo y Patrimonio Histórico*”, dirigida por SÁNCHEZ GOYANES. Ed. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, 2001, págs 211 y 212.

⁴⁸Vid. INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS “*Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas con patrimonio arquitectónico-monumental*”, Revista de Estudios Turísticos, núm. 137 (1998), que resume el trabajo realizado por TROITIÑO VINUESA, M.A. para la Dirección General de Turismo (Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES).

por la presión que puedan ejercer los promotores de iniciativas turísticas y los responsables municipales, a menudo seducidos por los espectaculares beneficios presentes que puede proporcionar el turismo, pero sin reparar en los daños irreparables que produce la masificación.

Sin embargo la realidad nos demuestra que ninguno de estos instrumentos han tenido desarrollo reglamentario –tampoco en el resto de CCAA que previsto figuras similares- por lo que habrá que esperar a la siguiente Ley de turismo para ver como se trata la ordenación turística territorial. En cualquier caso, consideramos que se debe realizar con los instrumentos contemplados en la normativa autonómica sobre ordenación del territorio⁴⁹ y respetando siempre las prescripciones establecidas por las Directrices generales de Castilla y León.

La iniciativa para la elaboración de los instrumentos debe corresponder a la Consejería competente en materia de turismo, y entre las determinaciones que pudieran ser incluidas en los citados instrumentos, nos quedamos con las siguientes: a) La definición del modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, b) la posible delimitación, en su caso, de las áreas o comarcas de actuación turística consideradas como preferentes desde la perspectiva de la actuación y la financiación públicas, y c) las previsiones relativas a la oferta turística en los distintos ámbitos territoriales, a las infraestructuras y equipamientos colectivos, a la salvaguarda y restauración de los valores medioambientales y a cualquier otro aspecto o factor condicionante del desarrollo de las actividades turísticas.

Especial mención requieren los “distintivos geoturísticos” para los que prevé su registro la Ley 10/1997, en su artículo 49. No se trata de unos distintivos nuevos ya que el Ministerio de Información y Turismo creó el *Registro de Denominaciones Geoturísticas* por Orden de 31 de marzo de 1964⁵⁰, con el objeto de definir, fijar y delimitar la extensión territorial de aquellos lugares, pueblos, villas, ciudades, centros, zonas, costas, sierras comarcas o regiones turísticas de cuyas denominaciones se realice propaganda turística, oficial o particular, interna o hacia el exterior⁵¹.

En ese mismo año y en los siguientes se llevaron a cabo las primeras inscripciones de denominaciones: “Costa Brava”, “Costa del Sol” y “Rías Bajas” (Orden de 10 de diciembre de 1964); “Sigüenza, la Ciudad del Doncel” (Orden de 14 de diciembre de 1964); “Brihuega, jardín de la Alcarria” (por otra Orden de 14 de diciembre de 1964); “Las Siete Villas” (Orden de 17 de diciembre de 1964); “Costa de la Luz” (Orden de 26 de enero de 1965); “Crestera Manchega” para Consuegra (Orden de 9 de febrero de 1965); “Costa Dorada”, “Costa del Azahar” y “Costa Blanca” (Orden de 13 de marzo de 1965); “Bastión Ibérico” para Tarazona (otra Orden de 13 de marzo de 1965); “La Toja, Isla de Ensueño” (Orden de 10 de febrero de 1966); etc.

Los signos geoturísticos son distintivos que se utilizan para identificar y promocionar el mercado de destinos turísticos, es decir, desempeñan una función en el marco de la geografía

⁴⁹El artículo 5 de la LOTCYL prevé los siguientes instrumentos de Ordenación del Territorio:

- a).- Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- b).- Directrices de Ordenación de ámbito subregional.
- c).- Planes y Proyectos Regionales.
- d).- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

⁵⁰BOE de 10 de abril de 1964.

⁵¹Vid. JIMÉNEZ SÁNCHEZ G. y BALLESTER ALMADANA, J.L. “*Régimen jurídico de las denominaciones turísticas*” (Ponencia desarrollada en el I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo), Ministerio de Información y Turismo, 1970.

turística y en el de la comercialización turística, donde estos signos se integran como instrumentos de comunicación de la oferta⁵².

El artículo 49 de la Ley de Turismo establece que se inscribirán las denominaciones y signos que identifiquen:

- a) Un espacio o itinerario turístico, o su oferta como conjunto.
- b) Alguno o algunos de los recursos turísticos de dichos espacios o itinerarios.
- c) Alguno de los servicios turísticos de los mencionados espacios o itinerarios.

No podrán emplearse los distintivos geoturísticos como nombre comercial, rótulo de los establecimientos o vehículos y marca de bienes o servicios. En el desarrollo reglamentario se impulsará una tipología de señales turísticas con uniformidad en cuanto a color, tamaño y letra.

Para GÓMEZ LOZANO estas regulaciones generan una evidente situación de inseguridad jurídica respecto a las denominaciones geoturísticas de las restantes Autonomías que se habían inscrito en el Registro Nacional: en unos casos se ha procedido a su registro como marca, en otros a su incorporación a los Registros regionales, en otros se han adoptado ambas medidas y en otros ninguna de ellas. Pero, además, aunque cada Comunidad tuviese ya en funcionamiento su propio Registro, dicha situación no permitiría una protección eficaz de estos signos, pues las Comunidades Autónomas no tienen competencias para su protección y defensa fuera de su ámbito territorial. Esto hubiera requerido, por ejemplo, que las denominaciones geoturísticas inscritas en los Registros regionales hubiesen sido ratificadas por la Administración Central, como ocurre actualmente con las denominaciones de origen⁵³.

El Registro, siguiendo la línea de la Orden de 31 de marzo de 1964, tiene naturaleza administrativa. Por tanto, la inscripción de las denominaciones o signos geoturísticos tiene un carácter meramente informativo y efectos simplemente declarativos o acreditativos de un hecho o situación jurídica⁵⁴. En suma, la inscripción parece tener simplemente el valor de una autorización oficial para su uso, sin que ello suponga la concesión al solicitante de ningún derecho de exclusiva sobre los mismos.

Respecto a la legitimación para solicitar la inscripción, hay que tener en cuenta el ámbito de aplicación de la LTCYL. Es decir, Administraciones Públicas con base territorial en Castilla y León (Administración Regional, Diputaciones Provinciales, Comarcas, Ayuntamientos) y las entidades de Derecho público dependientes de las anteriores, por un lado, y por otro, empresas turísticas, entidades turísticas no empresariales y profesionales del sector turístico.

Cuestión problemática puede resultar el apartado 4º del artículo 49, sobre la prohibición de emplearse los distintivos geoturísticos como nombre comercial, rótulo de los establecimientos o vehículos y marca de bienes y servicios. GÓMEZ LOZANO advierte de la posible inconstitucionalidad de este apartado. Entiende que el régimen de prohibiciones de los signos distintivos integrantes de la denominada propiedad industrial, debe responder a un sistema unitario, aplicable en todo el territorio nacional. No puede prohibirse por una Comunidad

⁵²Vid. GÓMEZ LOZANO, M. M. “*La protección jurídica de los signos geoturísticos en la Ley del Turismo de Andalucía (El artículo 19 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre)*”, en “III Jornadas de Derecho y Turismo” dirigidas por AURIOLES MARTÍN, Junta de Andalucía, 2000 (pág. 233).

⁵³Vid. GÓMEZ LOZANO, M.M. “*La protección jurídica de los signos ...*”, op. cit. pág. 237.

⁵⁴Vid. LEYVA DE LEYVA, J.A. “*Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos*”, en RCDI, núm. 591 (1989), págs. 263 y ss.

Autónoma que un signo, en este caso el distintivo geoturístico, pueda ser adoptado como marca, nombre comercial o rótulo de establecimiento. Dice que se trata, sin duda, del ejercicio de una actividad normativa que ha de calificarse como legislación y no como ejecución⁵⁵. Por tanto, las prohibiciones en materia de signos distintivos (propiedad industrial), sólo pueden establecerse por el Estado y no por las Comunidades Autónomas, pues son competencia exclusiva de aquel. Y, lo que es más importante: sólo la propiedad industrial puede establecer los efectos jurídicos sobre las marcas o signos distintivos de la producción o comercio (STC 112/1995, de 6 de julio, F.J. 3º).

Concluye que habría que combinar la función de estos Registros administrativo-turísticos con la Ley de Marcas, para hacer valer como prohibición legal de carácter absoluto la del registro como marca de signos que se compongan exclusivamente de signos o indicadores que sirvan en el comercio para designar la procedencia geográfica de los productos o servicios [artículo 11.1.c) Ley de Marcas]. En definitiva, los Registros de denominaciones geoturísticas pueden servir como complemento, pero asumiendo que no tienen eficacia jurídica para conceder la protección que demandan estos signos⁵⁶.

Aparte de los argumentos de GÓMEZ LOZANO, también hay que dejar constancia de que hasta el momento no ha sido creado ni desarrollado; y además, podemos añadir, que no ha sido demandado ni por el sector turístico ni por las Administraciones con competencias en materia de turismo.

3.3.- EL PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO 2009-2013.-

El Plan Estratégico de Turismo de Castilla y León 2009-2013, aprobado por acuerdo de la Junta de Castilla y León⁵⁷ de 16 de abril de 2009⁵⁸, es el tercero que se aplica en esta Comunidad Autónoma, ya que en 1994, por acuerdo de 4 de agosto, se aprobó el primer Plan Regional con un período de ejecución 1995-2000 y el 10 de enero de 2002, fue aprobado el Plan de Turismo para el período 2002-2006⁵⁹.

El nuevo Plan trata de dar respuesta a los nuevos retos del sector, definiendo estrategias y líneas de actuación que permitan englobar todos aquellos proyectos que sean necesarios en función de su evolución y se estructura en tres ejes: Economía Turística y Competitividad, Integración de la Oferta y Orientación al Cliente, cada uno de los cuales se articula a través de cuatro Programas de Actuación⁶⁰:

a).- Programa de Diversificación de la Oferta Turística se instrumenta a través de los

⁵⁵La autora basa su opinión en la STC 196/1997, de 13 de noviembre. El TC resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos de la Ley 22/1987, de Propiedad Intelectual.

⁵⁶Vid. GÓMEZ LOZANO, M. M. “*La protección jurídica de los signos geoturísticos ...*”, op. cit. págs. 240 y 241.

⁵⁷Informada favorablemente por la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural, que tuvo conocimiento del inicio de la tramitación del expediente, según lo establecido en el artículo 4.1.a) del Decreto 85/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural.

⁵⁸BOCyL de 4 de mayo de 2009.

⁵⁹Publicado en BOCyL de 16 de enero de 2002.

⁶⁰En consonancia con el contenido obligatorio fijado por el artículo 38 de la Ley 10/1997.

Programas de “Desarrollo de la Oferta” y de “Producto Turístico”.

b).- Programa de Calidad de la Oferta Turística se recoge con la denominación Programa de “Calidad Funcional”.

c).- El Programa de Formación Turística aparece recogido como Programa de “Empleo y Formación”.

d).- Programa de Promoción y Difusión Turística se instrumenta a través de los Programas de “Comunicación al Cliente Final” y “Promoción y Cooperación Comercial”.

Asimismo, en ejercicio de la posibilidad prevista en el mismo artículo 38 LTCYL se incorporan los siguientes Programas, necesarios para conseguir los objetivos propuestos en el Plan:

- Programa de Conocimiento e Inteligencia de Mercados,
- Programa de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Competitividad,
- Programa de Desarrollo Normativo,
- Programa de Señalización e Información Turística,
- Programa de Sostenibilidad,
- Programa de Arquitectura de Marca y Posicionamiento.

Las medidas previstas por el Plan son de índole muy variada, elaboración de una nueva cartografía turística, actuaciones de turismo accesible, embellecimiento de destinos, señalización turística, programas de sostenibilidad en destino, apoyando las “Cartas Europeas de Turismo Sostenible”, marcas de calidad, etc.

IV.- DIRECTIVA DE SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR Y AUTORIZACIONES TURÍSTICAS.-

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006⁶¹, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como “Directiva Bolkestein”, por el nombre del Comisario Europeo que la propuso en sus inicios, tiene como objetivo conseguir un efectivo mercado interior en el ámbito de los servicios mediante la remoción de los obstáculos legales y administrativos que todavía dificultan la prestación de los servicios entre distintos Estados miembros.

Su entrada en vigor se produjo el 28 de diciembre de 2006 y los Estados miembros han dispuesto de un plazo de transposición de tres años, que finaliza el 28 de diciembre de 2009. En España, el proceso de transposición de la Directiva y de la reforma del sector servicios se enmarca en un Programa de Trabajo que fue aprobado en julio de 2007 por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos económicos y comunicado a las CCAA y a la FEMP. El programa se estructuró en tres líneas de actuación: Incorporación de la Directiva al derecho interno, puesta en marcha de la ventanilla única, y participación en el sistema de cooperación administrativa entre Estados miembros.

En los primeros meses de 2009 se han iniciado los trámites de transposición de la Directiva (Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) y un Anteproyecto de *Ley Ómnibus* que modificará distintas leyes para adaptarlas a la anterior⁶². Las CCAA, también están inmersas en identificar las disposiciones contrarias a la Directiva y en la

⁶¹Diario Oficial L 376 de 27 de diciembre de 2006

⁶²Con fecha 12 de junio de 2009, se ha elevado en segunda vuelta al Consejo de Ministros, para su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión a las Cortes Generales.

aprobación de su respectiva “ley ómnibus” autonómica que modifique distintas disposiciones para adecuarse a los objetivos de la Directiva⁶³.

Uno de los trámites más comunes aplicados a los prestadores de servicios por parte de los Estados son los regímenes de autorización y por ello la Directiva exige que se adapten estos regímenes de los artículos 9 a 13 de la Directiva. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización en los que concurren las siguientes circunstancias:

- No sean discriminatorios entre prestadores nacionales y los de otros Estados de la UE.
- Que sea necesario y justificado por una razón imperiosa de interés general.
- Que sea proporcionado o que el objetivo perseguido no puede alcanzarse por medios menos restrictivos.

En consonancia con lo anterior puede afirmarse que el régimen general de establecimiento es el de no sujeción a “autorización previa” especialmente cuando pueda sustituirse por una notificación o declaración responsable que facilite el control de la actividad. En definitiva, el control de la Administración pasa a ser “a posteriori” basado en la actuación inspectora.

Para aprovechar el potencial técnico de las tecnologías de la información, la Directiva también impulsa la simplificación de procedimientos con la implantación de “ventanillas únicas” a través de las cuales cualquier ciudadano podrá obtener información y realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una actividad de servicios, tanto si desea establecerse en España, como en cualquier país de la Unión Europea.

En Castilla y León, Decreto 23/2009, de 26 marzo, por el que se establecen medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos⁶⁴, establece el concepto y efectos de la presentación de la declaración responsable:

1.- A los efectos de lo dispuesto en este Decreto, se entenderá por declaración responsable, aquella que suscribe la persona interesada o quien la represente, en la que manifiesta, con todas las responsabilidades que se deriven de su inexactitud, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo, que, en su caso, se compromete a mantener su cumplimiento durante el tiempo que cada procedimiento disponga o que dispone de la documentación cuya presentación es obligatoria.

En la declaración responsable constará, necesariamente, la identificación de la persona que la suscribe.

2. Si, una vez realizada la declaración responsable, la Administración comprueba la inexactitud de los datos declarados, el órgano gestor estará facultado para realizar las actuaciones procedentes para aclararla, sin perjuicio de declararse decaído en su derecho al trámite correspondiente y de la iniciación por el órgano competente de las acciones correspondientes y relativas a la exigencia de las responsabilidades previstas en la legislación aplicable.

⁶³En general todas las CCAA se han embarcado en la introducción de cambios conducentes a la simplificación administrativa y a facilitar la actividad económica en las distintas CCAA (Por ejemplo: Andalucía: Decreto-ley 1/2009, de 24 febrero, adopta medidas urgentes de carácter administrativo; Baleares: Decreto-ley 1/2009, de 30 enero, aprueba medidas urgentes para el impulso de la inversión en Baleares; Cataluña: Decreto 106/2008, de 6 mayo, sobre medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica).

⁶⁴Desarrollada por la ORDEN ADM/941/2009, de 2 de mayo.

Para concluir estas breves notas, la pregunta obligada es ¿cómo afectará el contenido de la Directiva a las normas turísticas de Castilla y León?. Como el resto de CCAA, ha seguido el clásico sistema de intervención administrativa –policía administrativa- reglamentando unos servicios de alojamiento, restauración, intermediación, asistencia o guía, etc., para los que se exigía el cumplimiento estricto de unos requisitos iniciales para la apertura del establecimiento, controlables mediante el instituto de la autorización administrativa. Una vez obtenida la autorización de la administración turística competente, los titulares tienen que seguir cumpliendo con una serie de obligaciones y los establecimientos siguen estando sometidos a la inspección y al régimen sancionador si fuera el caso⁶⁵.

Evidentemente, si aplicamos al caso los párrafos anteriores, concluiremos que este esquema tradicional sufrirá una profunda revisión y nos aventuramos a adelantar algunos apuntes al respecto:

- Como regla general, no hay procedimientos en materia turística en los que concurren las circunstancias exigidas por la Directiva para mantener una autorización previa.
- A partir de la transposición de la Directiva primará el principio de “control a posteriori”. Es decir, las actividades turísticas podrán ser ejercidas desde el inicio sin autorización previa; tan sólo será exigida una declaración responsable del prestador de servicios que vaya a establecerse.
- La Administración competente podrá efectuar el control del cumplimiento de las obligaciones a partir de la presentación de la declaración responsable por parte del promotor.
- El Registro de Turismo tendrá un carácter más de tipo estadístico y las inscripciones se realizarán de oficio a partir de la declaración responsable.

En definitiva, la transposición de la Directiva obligará de forma inmediata a cambiar apartados de la Ley de Turismo y de las normas reglamentarias sobre alojamientos hoteleros, apartamentos turísticos, alojamientos rurales, campamentos de turismo, etc. Además, en el caso de los alojamientos rurales, una de los requisitos para poder autorizarse como casas rurales, posadas o centros de turismo rural es ubicarse “en una población de menos de 3.000 habitantes. No obstante, podrá ubicarse en municipios de hasta 20.000 habitantes, siempre que esté situada en suelo no urbanizable”⁶⁶, y esta exigencia deberá someterse a evaluación a tenor del artículo 15.2.a) de la Directiva⁶⁷, aunque personalmente no creo que revista problemas porque la delimitación del carácter rural o no a través de la población puede ser un elemento a tener en cuenta a la hora de establecer límites en una Comunidad con las características poblacionales y territoriales como Castilla y León. Obviamente, la referencia a “suelo urbanizable” en las nuevas

⁶⁵A mayor abundamiento sobre la ordenación del turismo en Castilla y León, VER: MELGOSA ARCOS, F.J. “Evolución de la legislación turística en Castilla y León” en la obra colectiva “Derecho y Turismo”, dirigida por el mismo, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca (Colección Aquilafuente, núm. 79), 2004, págs. 349 a 384.

⁶⁶Sobre el marco jurídico de los alojamientos rurales en Castilla y León, vid: MELGOSA ARCOS, F.J. “El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España”, en la obra colectiva “Derecho y Turismo”, dirigida por el mismo, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca (Colección Aquilafuente, núm. 79), 2004, págs. 217 a 270.

⁶⁷Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios: a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores.

regulaciones de estos establecimientos desaparecerá y se adaptará a las denominaciones de la vigente normativa urbanística.