INSERCIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DEL TURISMO EN LA POLÍTICA TERRITORIAL DE GALICIA.

Román Rodríguez González.
Bernardo Váquez García

En función de los presupuestos emanados del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Galicia mantiene la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial. A tal efecto, y tal como se señala en su preámbulo, el 21 de agosto de 1997, se aprueba la "Lei 9/1997, do 21 de agosto, de ordenación e promoción do turismo en Galicia", conocida simplificadamente como la Ley de Turismo.

Con esta normativa Galicia se equipara a otras C.C.A.A. del Estado que ya contaban con un marco reglamentario propio, y aglutina una serie de disposiciones y decretos que para aspectos específicos de la actividad turística, habían sido aprobados con anterioridad (ordenación de los establecimientos de turismo rural, régimen de inspecciones y sanciones,...). Pero, sobre todo, su aprobación viene a significar un esfuerzo serio para dotar a una actividad económica en alza en los últimos años de un sistema legal de ordenación y promoción que, desde una perspectiva integral, aborda los conflictos y caracteres más relevantes vinculados con la acción y la práctica turística.

Una de las principales motivaciones que ha impulsado la promulgación de una ley de este tipo ha sido el creciente papel que el turismo ha venido adquiriendo como fuente de dinamización económica y de generación de rentas para un espacio como el gallego, alejado y periférico respecto a los principales focos receptores del levante y el sur peninsular. En concreto, según datos del gobierno autónomo el turismo supone el 5% del P.I.B. regional y da empleo al 12% de la población activa, incluyendo los servicios derivados. Adquiere, así, el turismo un gran protagonismo como factor estratégico de desarrollo, tanto a una escala regional como local, acorde, en primer lugar, con las nuevas tendencias detectadas en el fenómeno turístico (congelación del modelo "sol y playa" y aparición de nuevos mercados asociados al disfrute de la naturaleza, de la cultura,...). Y, en segundo término, con el apoyo institucional que desde la U.E. se está prestando a la potenciación del turismo como sustento de desarrollo para espacios marginales dentro de su ámbito territorial (programas integrales de desarrollo rural tipo Leader o Proder). Ambas circunstancias resultan beneficiosas para Galicia al contar con una serie de potencialidades que le permiten consolidar de manera progresiva una oferta de interés en el segmento del Turismo Rural y Cultural (trazado del Camino de Santiago, áreas de gran riqueza natural, abundante patrimonio, moderadas temperaturas estivales,...) que, junto a los modestos focos de veraneo del litoral, donde se reproduce de forma más o menos clara, el modelo "sol y playa" (sobre todo en las Rias Baixas pontevedresas y, en menor medida, en la costa norte coruñesa y lucense) supone la formación de una "masa crítica" suficiente que justifica, y hace necesaria, una legislación específica que racionalice y ordene sus aspectos vitales. Y muy especialmente debido al tirón que experimenta el sector en los últimos años, cuantificadas en un incremento de la oferta de alojamiento no residencial (de 76.000 en 1995 a 90.000 en 1997) de viajeros (de 1.634.630 a 4.215.895 en los mismos años) y de pernoctaciones en establecimientos (de 2.913.157 a 4.215.895) (Lois González y Santos Solla, 1997)

Por otra parte, su promulgación supone el reconocimiento de la enorme complejidad que encierra el hecho turístico. Se debate ampliamente sobre las perspectivas de planificación y actuación, entre lo privado y lo público, entre lo integral y lo sectorial, entre el mercado y la sustentabilidad, entre el territorio y el consumo,... formándose un consenso casi general entre responsables administrativos y estudiosos de la materia turística de la necesidad de introducir mecanismos de coordinación que permitan armonizar los sistemas político-sociales y territo-

LÍNEAS ARGUMENTALES DE LA LEY 1/1997 DE ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DEL TURISMO DE GALICIA		
marco	**objetivo básico**	**puntos fundamentales**
ECONÓMICO	REGULACIÓN ESTABLECIMIENTOS	- clasificación tipológica de locales y empresas turísticas - estándares y deberes de empresas turísticas - registro de empresas y actividades turísticas - protección de usuarios - ejercicio de actividad y profesión turística
LEGAL	COMPETENCIA FUNCIONAL	- definición del ámbito de competencias de la C.C.A.A - procedimiento de intervención en materia turística - promoción-fomento-inspección-sanción en materia turística - creación del "Consello Galego de Turismo" - implementación y desarrollo de la Ley
TERRITORIAL	PLANIFICACIÓN	- coordinación políticas sectoriales de incidencia directa en territorio y turismo - sinergias entre planificación turística y urbanística - regímenes municipales integrales: el Municipio Turístico - ordenación-actuación integral sobre territorio - dimensión territorial del "Plan de ordenación turística"

riales-ambientales con el mercado (Vera Rebollo, 1997), dentro de los que se encuadra la presente ley.

1. Derivaciones territoriales de la norma.

La Ley de Turismo de Galicia intenta aglutinar en una única norma tres aspectos fundamentales en materia turística: el económico-empresarial, el administrativo-competencial y el territorial. Evidentemente, el de mayor interés desde nuestra perspectiva de análisis es este último. No obstante, las dos líneas no esencialmente territoriales también adquieren cierta repercusión espacial, pues toda actividad económica o productiva, entre ellas el turismo, no se materializa en un entorno aséptico, sino que se fija y desarrolla en un área territorial concreta sobre la que interviene bien directamente (urbanización, localización de infraestructuras y equipamientos,...), o bien indirectamente a partir de la propia dinámica socioeconómica.

Así, al actuar sobre el marco económico y empresarial, aparte de los aspectos claves señalados en el cuadro adjunto, es de gran importancia la definición de los distintos segmentos de mercado a desenvolver en el seno de la Comunidad, y la actividad normativa sobre un aspecto de derivación directa en el paisaje: los tipo de construcciones que se consideran como apartamentos turísticos, campamentos, alojamientos,... y las características tipológicas que deben presentar.

En el marco puramente administrativo adquiere una especial repercusión territorial la jerarquización competencial en materia turística entre las diferentes administraciones que desempeñan su acción sobre un mismo territorio (autonómica, provincial y municipal). De modo que se delimitan las diversas atribuciones en materia de promoción y planificación que mantienen los diferentes niveles administrativos que, evidentemente, adquieren una traducción territorial en términos de puesta en marcha de proyectos o planes, u organización de campañas promocionales.

Su vinculación con el territorio se establece ya en su Art. 1. definidor del objeto de la Ley. Varios de sus apartados ponen de manifiesto la necesidad de articular directrices y mecanismos de intervención para la ordenación turística en relación con la ordenación del territorio y los instrumentos urbanísticos correspondientes. Se persigue, con ello, la búsqueda de sinergias positivas entre los mecanismos de intervención en materia infraestructural, dotacional y de usos del suelo con las de potenciación turística, por lo menos, en aquellos espacios de especial potencial. Se pretende, en este sentido, favorecer en los asentamientos turísticos una sincronía entre las necesidades y la planificación del sector con la gestión territorial. Así mismo, adquiere la

norma, o por lo menos se desprende del Art. 1. f.) un especial interés en la conservación, protección, aprovechamiento y mejora de los recursos turísticos, culturales y medioambientales del paisaje. Con ello estamos ante una visión integral, acorde con las nuevas tendencias en materia turística, donde se persigue como finalidad, Art. 2. 1., la armonización de la dimensión territorial y económica de la actividad en la búsqueda de la ya recurrente sustentabilidad en su desarrollo.

2. Inserción de la ley en el entramado regulamentario y territorial de galicia.

La Ley 9/1997 de 21 de agosto de ordenación y promoción del turismo en Galicia, no se encuentra aislada dentro del entramado legal de la Comunidad. Por el contrario, al vincularla con otras normas de indudable repercusión espacial se pueden marcar numerosas vías de contacto y relación entre las mismas. Para ello se han analizado diversas leyes autonómicas de aprobación reciente, pudiéndose marcar varias líneas coincidentes en materia turística y de ordenación territorial. Las más destacadas son:

- Ley 10/1995 de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia
- Ley 1/1997 de 24 de marzo del suelo de Galicia
- Ley 5/1997 de 22 de julio de Administracción Local de Galicia
- Ley 65/1997 de 10 de julio de desarrollo comarcal de Galicia

Como es observable, se produce una evidente coincidencia temporal en los tocante a sus fechas de aprobación. El 1997, por su carácter de año electoral, trae consigo una importante actividad legislativa del Parlamento. Esta coincidencia temporal y de afinidad en los planteamientos territoriales adquiere, por una parte, unha lectura positiva al producirse una labor de coordinación entre diferentes departamentos de la Administración regional, en este caso en materia territorial y de fomento de la actividad turística. Pero, por otra, también se pueden detectar diversas discrepancias en puntos coincidentes que indican criterios dispares en los legisladores autonómicos a la hora de interpretar o plantear aspectos de singular transcendencia.

De estas últimas, quizás la más significativa sea la concerniente a la declaración de Municipio Turístico, contemplada en el Art. 8 de la Ley 9/1997 de Turismo y en los Art. 90, 91 y 92 de la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia dentro de su Capítulo de Regímenes municipales especiales. Estudiosos del derecho (Piñeiro Amigo, 1998) han manifestado que entre ambas normas, pese a la coetaneidad en su aprobación, 22 de agosto y 21 de julio respectivamente, se aprecian ciertas disparidades en lo tocante a los requisitos necesarios para su declaración. En ambas se establecen como indicadores un número proporcional de plazas turísticas o segundas residencias, el volumen ponderado de visitantes y la existencia dentro del territorio municipal de algún servicio o recurso susceptible de favorecer la actividad y la atracción turística. La problemática se plantea en que, si por una parte se pueden establecer baremos objetivos y cuantificables (número de plazas y segundas residencias), por otra la afluencia de visitantes es difícilmente medible y la valoración del interés de los recursos turísticos de cada municipio queda a la interpretación y valoración del Consello de la Xunta, órgano competente para, a petición de las entidades locales, otorgar este régimen especial. Además, la Ley 9/1997 de Turismo en su Art. 8.2. presenta una serie de servicios (de carácter infraestructural, dotacional, urbanísticos y medioambientales) que será necesario tener en cuenta para obtener la declaración, no contemplados en la de Ley de Administración Local, circunstancia que, evidentemente, introduce mecanismos de desconcierto entre ambas normas. Pese a que aún no se ha desarrollado en Decreto que organice este aspecto es previsible una avalancha de peticiones por parte de los municipio gallegos, ya que acarrea una serie de beneficios importantes en materia fiscal (Art. 92 de la Ley 5/1997), privilegios de preferencia en los planes de obra de las diputaciones provinciales (Art. 8.4.a. de la Ley 9/1997) y prioridad para la puesta en marcha de Planes de desarrollo y mejora del sector turístico acometidos por el gobierno regional (Art 8.4.b. de la Ley 9/1997).

En lo tocante a los mecanismos de acceso a la consideración de Municipio Turístico es necesario manifestar que si bien uno de los criterios exigidos es tremendamente restrictivo (número de alojamientos turísticos y segundas residencias superior al 50% de las viviendas principales y población turística superior al 25% de la población residente de modo ponderado a lo largo del año), la segunda vía (la de contar con un servicio o recurso potencial capaz de generar afluencia turística) prácticamente abre las puertas a la totalidad de los municipios gallegos (los de costa por el mar, los de interior por el medio ambiente, patrimonio,...). Circunstancia que no sería demasiado aconsejable al simplificar los beneficios derivados de la propia declaración y dispersar los recursos orientados a la potenciación turística, aunque, evidentemente, será necesario articular un sistema que permita de la forma más objetiva posible discernir cuales pueden ser, o no, Municipios Turísticos, para minimizar el coste político que acarreará este mecanismo de discriminación territorial.

Aparte de la posibilidad de declarar a un municipio como turístico, la Ley introduce dos nuevas figuras legales de evidente repercusión territorial: el Plan de ordenación turística y los Programas de protección del contorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística. Ambas se vinculan directamente con las Directrices de ordenación del territorio de Galicia emanadas del Art.6. de la Ley 10/1995, que tiene como finalidad trazar las líneas maestras y la "filosofía" de la organización espacial y de la política territorial de la Comunidad (a día de hoy aún sin redactar). Y mantienen, también el común el hecho de tratarse de programas de actuación sectorial con un evidente carácter integral al adquirir una dimensión territorial.

El Plan de ordenación turística pretende, según se desprende de la redacción de la norma, la armonización en materia de planificación de infraestructuras y dotaciones turísticas entre los instrumentos legales de la Ley 10/1995 y los planes y proyectos sectoriales de carácter turístico, en la búsqueda de una compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, de la urbanización y de la ordenación turística con la racional utilización de los recursos naturales. La norma turística en su Art.12.2. presenta la necesidad de estructurar los usos turísticos en relación con el resto de la ordenación del territorio y una adaptación de las propuestas de intervención espacial al planeamiento municipal existente, previéndose la redacción de planes especiales urbanísticos para áreas de singular valor turístico. Dentro de este Plan, a su vez, se debe establecer prioridades para aquellos entornos que constituyendo enclaves turísticos importantes carezcan de las infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados y precisen, por lo tanto, de una acción coordinada de ordenación y promoción turística. En este último aspecto se vinculan de modo directo con los Proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal (Art. 21 a 24 de la Ley 10/1995 de ordenación del territorio), compartiendo como objeto la regulación de la implantación territorial de las inversiones en materia de infraestructuras y equipamientos de interés público que, a través de su adecuación con el planeamiento urbanístico, adquiere carácter vinculante para las administraciones.

Este entramado legislativo y normativo se encuentra por el momento aún sin desarrollar a causa de su reciente aprobación. De llevarse a cabo de forma consensuada y coordinada entre los diferentes departamentos administrativos, supondría una intervención en materia turística y urbanística integral que contribuirá a solucionar, o evitar, muchas de las carencias detectadas en las localidades y espacios de mayor atractivo turístico de Galicia (léanse villas veraniegas como Baiona o Sanxenxo, o zonas de montaña con elevado riesgo de degradación ambiental) en aspectos fundamentales como el suministro de agua, vías de comunicación, localización de equipamientos,...

En cuanto a los Programas de protección del contorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística (Art. 14 de la Ley 9/1997), parece adivinarse un solapamiento, o al menos una íntima relación, con los Planes especiales de protección del paisaje, o de mejora del medio y de los núcleos rurales (Art. 26 a 29

de la Ley 1/1997 del suelo), y los Planes de ordenación del medio físico (Art. 25 a 29 de la Ley 10/1995 de ordenación del territorio). Estas tres figuras son en materia territorial complementarias, manteniendo una finalidad y contenidos similares. La íntima relación existente entre ellas permite que los Programas de protección... de la norma turística puedan adquirir al adecuarse y homologarse en contenido y programación a las figuras anteriores, un carácter vinculante en el planeamiento urbanístico local, pues en el caso de los Planes Especiales esta figura se desarrolla al amparo del Plan General correspondiente, y en los Planes de Ordenación... sus líneas de actuación tienen como objeto el desarrollo de los presupuestos emanados de las Directrices de Ordenación del Territorio. Evidentemente, estas figuras legales podrían simplificarse en una única a fin de evitar la potencial descoordinación entre los departamentos administrativos y los costes temporales y de gestión asociados, e, incluso enfrentamientos competenciales entre los municipios y el gobierno regional al producirse un solapamiento competencial

En este sentido la consonancia se detecta al comparar los objetivos que cada uno de estas tres proyectos o planes presenta. Los Programas de protección... mantienen dentro de la norma turística un objetivo fundamental de protección medioambiental de las zonas turísticas (también del patrimonio histórico-cultural), para evitar la degradación o la destrucción del medio natural mediante la adecuación del desarrollo turístico al entorno físico (se recurre de nuevo al modelo de sustentabilidad), garantizando el equilibrio entre naturaleza y servicios turísticos. Estos programas, sin embargo, carecen de capacidad vinculante y por ello la planificación turística debe de estar acorde con la planificación territorial y urbanística en aquellos aspectos que deben ser regulamentados en ambos marcos de planificación. En este último aspecto se entronca directamente con las figuras aludidas. Los Planes de ordenación del medio físico de la Ley 10/1995 establecen la ordenación integrada de ámbitos espaciales determinados en razón de sus especiales características naturales, ecológicas o paisajísticas (entre ellos espacios de singular valor turístico), para compatibilizar su protección con una necesaria racionalización y rentabilización económica y social. Esta figura será promovida y aprobada por el gobierno regional, previo informe de las administraciones locales afectadas, y en caso de conflicto con el planeamiento municipal vigente implicarán de este una necesaria modificación.

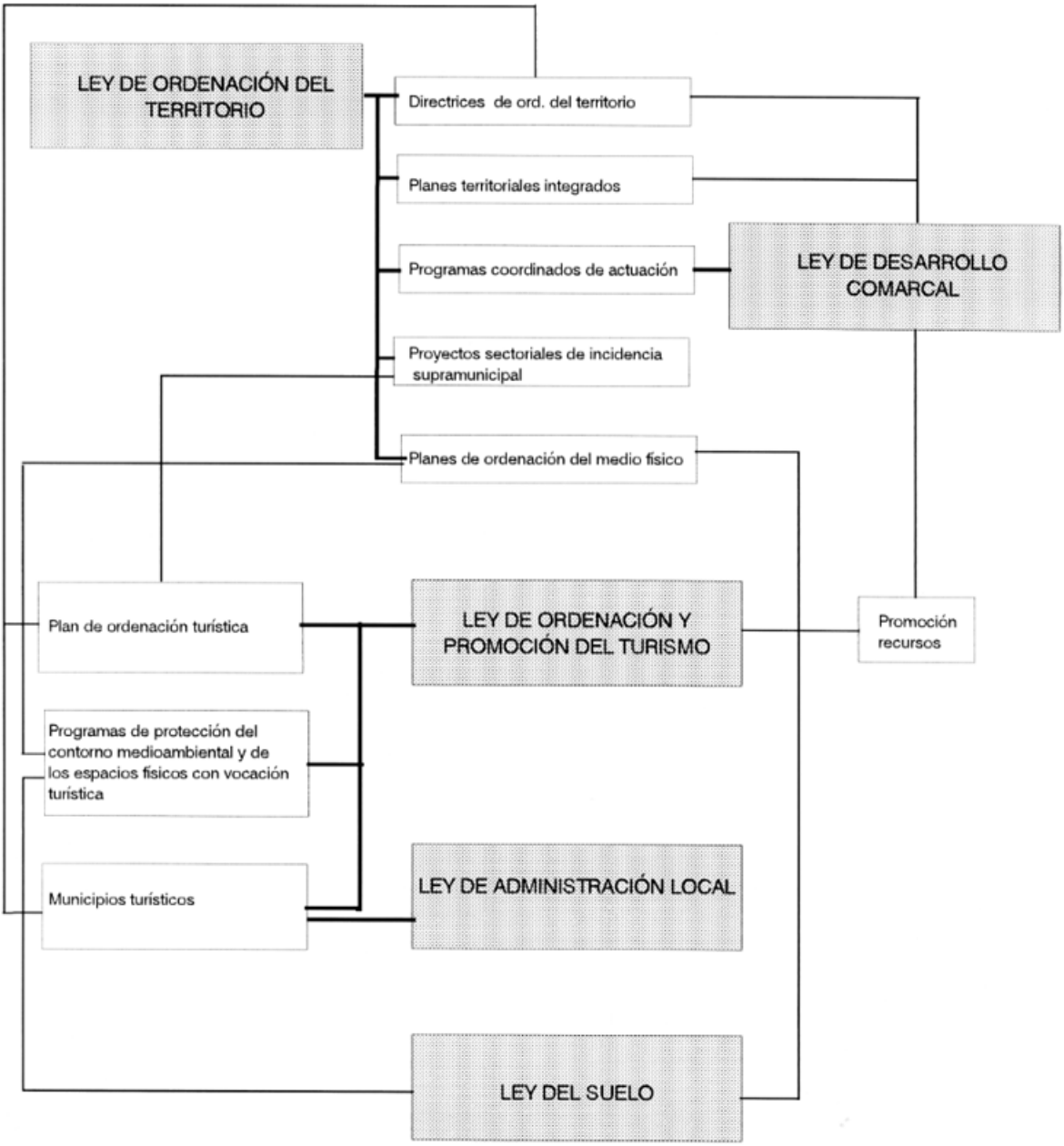
Por su parte los Planes Especiales derivados de la Ley del Suelo plantean un primero objetivo ligado al desarrollo de infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, abastecimiento de aguas, saneamiento,... Y un segundo enfocado a la protección y mejora de áreas patrimoniales de carácter cultural o territorial susceptibles de general una atracción turística (áreas de interés paisajístico, espacios rústicos de situación pintoresca, singularidad topográfica o memoria histórica, edificios aislados que se distingan por su emplazamiento o belleza arquitectónica y conjuntos edificados de valores tradicionales o estéticos). Estos adquieren una escala básicamente local en función de los instrumentos de planeamiento contemplados en la legislación del suelo, mientras los anteriores, que comparten objetivos, se individualizan por su nivel supramunicipal, actuando, si se llegan a concretar en la práctica, como elementos de coordinación urbanística entre varios municipios.

Por otra parte la Ley 9/1997 de turismo mantiene otra vía de contacto con otra norma de aprobación bastante coetánea, la Ley 65/1997 de desarrollo comarcal de Galicia. Esta, aunque no específicamente territorial, presenta como objetivo principal (Art. 1.) la puesta en marcha de un modelo de desarrollo local mediante la implantación voluntaria, gradual y participativa de Planes de desarrollo comarcal que permitan la integración de la planificación socio-económica y la ordenación del territorio, así como la coordinación de las distintas Administraciones y de las inversiones públicas en los ámbitos comarcales que se configuren. La inserción de esta última Ley en el marco de la política territorial de Galicia se realiza a partir de los Programas coordinados de actuación (Art. 15 a 20 de la Ley 10/1995) donde en su Art. 16. se especifica de modo directo que los Programas coordinados de actuación cuando tengan por objeto un ámbito

comarcal específico, su regulación y ejecución se levará a cabo a través de Planes de desarrollo comarcal que se regirán por su normativa específica. En ambas figuras se presentan como funciones de las mismas la programación para la totalidad del territorio, o parte de él, de las diferentes propuestas de intervención de las distintas administraciones públicas con un carácter sectorial o integral. Se presentan, así mismo, una serie de recursos potenciales susceptibles de general una dinámica de desarrollo a través del impulso de diversas iniciativas, dentro de las que las turísticas adquieren un protagonismo especial. En concreto en los cuatro primeros Planes de desarrollo comarcal, correspondientes a las comarcas de Ordes, Terra Cha, Valdeorras y Deza, el turismo en su vertiente natural, deportivo y rural es siempre un objetivo estratégico de desarrollo en cada una de ellas, contabilizándose en los mismos un número de 43 acciones en materia turística que suponen un 27,9% de las totales. A su vez el Plan de desarrollo comarcal contempla la promoción de los recursos dentro de los ámbitos de cada comarca, en un objetivo coincidente con la norma turística, aunque en este escala en una dimensión territorial de carácter comarcal

Los Programas coordinados de actuación junto a los Planes de desarrollo comarcal tienen, por lo tanto una repercusión directa sobre la actividad turística tanto directamente, a través de la programación de las inversiones públicas que pueden repercutir en el sector, como indirectamente a partir de la perspectiva integral que ambas figuras proyectan de los territorios sobre los que actúa. Están, sin embargo, desligados, en parte a la planificación urbanística lo que reduce su eficacia, pues según el Art. 19.1. de la Ley 10/1995 los Programas... no podrán modificar directamente las determinaciones de las figuras de planeamiento general reguladas en la legislación urbanística, ni la de los Planes de ordenación del medio físico regulados por la misma Ley.

Los objetivos y la finalidad en materia territorial de la Ley de ordenación y promoción del turismo, tal como se recoge de la norma, denotan cierta sensibilidad territorial y medioambiental al potencial conductas responsables desde el punto de vista ecológico por parte de los agentes privados y públicos que intervienen en esta materia. Se pretende la consecución de un modelo de rentabilización económica y aprovechamiento turístico sostenido, respetuoso, y no destructor, del medio natural, que evite el mantenimiento y la reproducción de fórmulas de ocupación turística que han evidenciado con el paso del tiempo su enorme coste e impacto ambiental, hasta en punto de convertirse en una de las principales amenazas del sector. Se acompaña, todo ello, de una adecuación o vinculación de las medidas e intervenciones en materia turística al planeamiento territorial local y a las principales figuras de gestión y ordenación espacial de la Comunidad Autónoma. Con esto ha de perseguirse una nueva filosofía de ordenación y promoción donde convivan de la manera más armónica y coordinada posible los intereses de las empresas turísticas, los mecanismos legales de conservación y recuperación de aquellas áreas territoriales de mayor atractivo turístico, y los diferentes niveles administrativos con competencias en materia turística y territorial.


LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Directrices de ord. del territorio
Planes territoriales integrados
Programas coordinados de actuación
LEY DE DESARROLLO COMARCAL
Proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal
Planes de ordenación del medio físico
Plan de ordenación turística
LEY DE ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DEL TURISMO
Promoción recursos
Programas de protección del contorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística
Municipios turísticos
LEY DE ADMINISTRACIÓN LOCAL
LEY DEL SUELO

BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1993): Desarrollo turístico sostenible. O.M.T. Madrid
- Callizo Soneirro, J. (1991): Aproximación a la Geografía del Turismo. Síntesis, Madrid.
- Lois González, R.C. y Santos Solla, X.M. (1997): El turismo en Galicia durante 1996, en La actividad turística española en 1996. A.E.C.I.T. Madrid.
- Piñeiro Amigo, J. M. (1998): Os municipios turísticos na lexislación de Galicia. Revista FEGAMP, Santiago de Compostela.
- Precedo Ledo, A. Director, (1994): Planes de Desenvolvemento Comarcal de Ordes, Terra Cha, Valderorras y Deza. Consellería de Presidencia da Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Roger Fernández, G. (1996): Estudio sobre el urbanismo y la proteción del paisaje. Ministerio de Fomento, Madrid.
- Santos Solla, X.M. (1997): Turismo e cambios recentes na paisaxe, en Guitán Rivera, L. y Lois González, R.C. (coord.), Actividad humana y cambios recientes en el paisaje. Consellería de Cultura da Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- Vera Rebollo, J.F., coordinador (1997): Análisis territorial del turismo. Ariel, Barcelona.