UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID

POLITÉCNICA

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA EN DESTINOS DE SOL Y PLAYA MADUROS

Marta Collado Lara

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID

2017

DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID

**PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA EN
DESTINOS DE SOL Y PLAYA MADUROS**

TESIS DOCTORAL

AUTORA: MARTA COLLADO LARA. ARQUITECTA

DIRECTOR: JOSÉ MIGUEL FERNÁNDEZ GÜELL. DR ARQUITECTO

2017

POLITÉCNICA

Tribunal nombrado por el Magfco. y Excmo. Sr. Rector de la Universidad Politécnica de Madrid, el día _____ de _____ 20.....

Presidente _____

Vocal _____

Vocal _____

Vocal _____

Secretario _____

Suplente _____

Realizado el acto de defensa y lectura de la Tesis el día _____ de _____ de 201..... en la E.T.S. Arquitectura.

CALIFICACIÓN: _____

EL PRESIDENTE

LOS VOCALES

EL SECRETARIO

RESUMEN

La investigación aborda la problemática de los destinos turísticos sol y playa de masas y maduros del litoral mediterráneo e insular español, desde la perspectiva territorial.

En síntesis, la situación problemática detectada, muestra un desgobierno del territorio dominado por la planificación urbanística, y pone de manifiesto una evidente falta de coordinación y cooperación entre las políticas territoriales y turísticas en la definición de un modelo de desarrollo turístico sol y playa sostenible. Esta desconexión, ha permitido un desarrollo turístico carente de modelo territorial a escala supramunicipal, sin más motivación que el incremento de la oferta residencial-turística. Las consecuencias de este modelo de desarrollo depredador, descritas en la abundante literatura académica sobre la materia, son muy negativas no solo desde la perspectiva del territorio, sino que alcanzan la dimensión ambiental, social y económica.

Ante los intentos frustrados, por parte de las administraciones, para solucionar la problemática detectada, la investigación se centra en la necesidad de reformar las rutinas en la toma de decisiones y en el diseño, formato e implementación de las políticas territoriales y turísticas. La necesidad de buscar nuevos enfoques de planificación y gestión del territorio, en estos destinos, que garanticen la coordinación y colaboración interadministrativa y la involucración de los agentes socioeconómicos en el logro de los objetivos comunes, nos lleva al enfoque de la gobernanza territorial.

En este contexto, los objetivos de la investigación se centran en tratar de conectar la política turística con la política territorial y tratar de reconducir el actual modelo territorial de turismo sol y playa de crecimiento indiscriminado hacia un modelo más sostenible y consensuado. Para intentar acercarse a estos objetivos, la investigación parte de la siguiente hipótesis: el proceso de planificación territorial, en un marco de gobernanza territorial, puede ser eficaz para conectar las políticas territoriales y turísticas de cara a alcanzar un modelo territorial de turismo sol y playa más sostenible y consensuado.

Con el propósito de mostrar este proceso se ha desarrollado un marco conceptual en el que se sintetizan los instrumentos de planificación de las políticas territoriales y turísticas en sus diferentes escalas territoriales visualizados en una cadena de valor que va desde el diseño de las políticas hasta su fin último, en el caso de esta investigación, satisfacer las necesidades de la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles. Asimismo, para que las políticas sean eficientes, se ha considerado necesario que ambos procesos estén conectados. Por último y como elementos transversales del proceso, se ha considerado necesario que estén representados todos los agentes involucrados (públicos y privados) durante todo el proceso.

A su vez, cada eslabón de la cadena o escala territorial, se despliega en las diferentes fases que componen el proceso (elaboración-aplicación-seguimiento). En el modelo idealizado, cada una de estas fases se ha considerado necesario que cumpla una serie de requisitos específicos. Finalmente, para satisfacer la demanda, se ha considerado necesario que el destino cumpla con una serie de requisitos ambientales, sociales y económicos.

Para demostrar la hipótesis se ha manejado el método de casos de estudio y se ha aplicado el marco conceptual a un caso real. Se ha valorado el grado de cumplimiento de los requisitos específicos definidos en cada una de las fases del proceso en las diferentes escalas territoriales y de los requisitos para satisfacer las necesidades de la demanda del destino.

Los resultados obtenidos permiten valorar y visualizar, el grado de conexión existente entre las políticas territoriales y turísticas en un caso real; las implicaciones de los procesos de planificación territorial y turística desde la escala regional hasta la local en un destino concreto y; extraer conclusiones.

Como contribuciones, el método empleado permite visualizar de manera integral procesos que tienden a analizarse por separado; contribuye a clarificar la complejidad de los procesos aportando una visión integral; contribuye a visibilizar los procesos de planificación territorial y turística desde el diseño de las políticas hasta su implementación en las diferentes escalas territoriales y cómo éstas satisfacen las necesidades de la demanda. Se considera que el método utilizado es claro, sencillo y flexible y puede ser de utilidad para afrontar nuevos estudios relacionados con procesos de planificación territorial.

ABSTRACT

The research approaches the problems of the tourist beach and sun massive and mature destinations in the Mediterranean coast and Spanish islands, from the territorial perspective.

In summary, the problematic situation detected shows a misrule of the territory dominated by urban planning, and shows a clear lack of coordination and cooperation between territorial and tourist policies in the definition of a sustainable tourism model of sustainable sun and beach. This disconnection has allowed a tourism development lacking a territorial model on a supra-municipal scale, with no more motivation than the increase of the residential-tourist offer. The consequences of this model of predatory development, described in the abundant academic literature on the subject, are very negative not only from the perspective of the territory, but also reach the environmental, social and economic dimension.

In the face of frustrated attempts by administrations to solve the problems detected, the research focuses on the need to reform routines in decision making and in the design, format and implementation of territorial and tourist policies. The need to seek new approaches to planning and land management in these destinations, which ensure coordination and inter-administrative collaboration and the involvement of socio-economic actors in the achievement of common objectives, leads to the approach of territorial governance.

In this context, the objectives of the research are to try to connect tourism policy with territorial policy and try to redirect the current territorial model of sun and beach tourism of indiscriminate growth towards a more sustainable and consensual model. To try to approach these objectives, the research starts from the following hypothesis: the territorial planning processes, within the framework of territorial governance, can be effective to connect the territorial and tourist policies with a view to establishing a territorial model of tourism, sun and More sustainable and consensual beach.

In order to show these processes a conceptual framework has been developed in which the planning instruments of territorial and tourist policies are synthesized in their different scales (regional-subregional-municipal) visualized in a value chain that goes from the design Of the policies until their last aim, in the case of this research, satisfy the needs of the demand of the tourist destinations sun and beach of sustainable masses. Also, for the policies to be efficient, it has been considered necessary for both processes to be connected. Lastly and as transversal elements of the process, it has been considered necessary that all the agents involved (public and private) be represented throughout the process.

In turn, each link of the chain or territorial scale, unfolds in the different phases that make up the process (elaboration-application-monitoring). In the idealized model, each of these phases has been considered necessary to meet a series of specific requirements. Finally, to meet the demand, it has been considered necessary that the destination meets a series of environmental, social and economic requirements.

To demonstrate the hypothesis, the case study method has been handled and the conceptual framework applied to a real case. The degree of fulfillment of the specific requirements defined in each of the stages of the process in the different territorial scales and of the requirements to satisfy the needs of the destination demand has been assessed.

The results obtained allow to assess and visualize, the degree of connection between territorial and tourist policies in a real case; The implications of territorial and tourism planning processes from the regional to the local scale in a specific destination; draw conclusions.

As contributions, the method used allows to visualize in an integral way processes that tend to be analyzed separately; Contributes to clarify the complexity of the processes, providing an integral vision; Contributes to the visibility of territorial and tourism planning processes from the design of the policies to their implementation in the different territorial scales and how they meet the needs of the demand. It is considered that the method used is clear, simple and flexible and can be useful to deal with new studies related to territorial planning processes.

Contenido.....

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al esfuerzo y apoyo de muchas personas a las que quiero darles las gracias. Con el deseo de no olvidarme de nadie he decidido no poner sus nombres:

Al director de la tesis, por su paciencia y generosidad. A todas las personas que han participado en las encuestas, por su tiempo y amabilidad. A las instituciones, que han respondido a mis solicitudes de información. A quienes he conocido a través de los numerosos artículos y libros consultados, que me han guiado a lo largo de la investigación. A los expertos revisores, por sus acertadas observaciones. A mis amigos, por su incondicional ayuda y por estar siempre ahí.

Por último, a mi familia, y en particular a mi pareja y a mi hijo, agradecerles su comprensión, confianza y estímulo constante, imprescindibles para llevar a cabo esta investigación.

Contenido	
-----------------	--

Contenido

1. INTRODUCCION	1
1.1. Motivación y preguntas de investigación.....	1
1.2. Estructura del documento.....	4
2. SITUACION PROBLEMÁTICA.....	6
2.1. Introducción	6
2.2. Evolución de la política urbanística en España y su incidencia en el desarrollo turístico.....	11
2.3. Evolución de la Política Turística en España y su incidencia en el territorio ..	24
2.4. Síntesis de la evolución de las políticas territoriales y turísticas	35
2.4.1. Cuadro comparativo entre las políticas urbanísticas y turísticas	35
2.4.2. Conclusiones	37
3. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	40
3.1. Gobernanza territorial	44
3.2. Gobernanza en el sector turismo.....	51
3.3. Síntesis de las contribuciones sobre la gobernanza en las que se sustenta la investigación	66
3.3.1. Requisitos de la gobernanza territorial	67
3.3.2. Requisitos de la gobernanza en turismo	69
3.3.3. Posicionamiento de esta investigación sobre el marco teórico de referencia .	71
4. METODO DE INVESTIGACIÓN.....	74
4.1. Premisas de la investigación.....	74
4.2. Objetivos e hipótesis de la investigación	76
4.3. Marco Conceptual.....	77
4.3.2. Relación entre procesos de planificación territorial y turística conectados	77
4.3.2. Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados	79
4.4. El método de casos de estudio	95
4.4.1. Descripción del método, ventajas y limitaciones.....	95
4.4.2. Recogida de la información	96
4.4.3. Procesado de la información, extracción de resultados y conclusiones.....	99
4.4.4. Evaluación crítica del método empleado	100

Contenido	
5. SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO	102
5.1. Criterios para la selección del caso de estudio	102
5.2. Selección de la Comunidad Autónoma	103
5.3. Selección del destino turístico	107
6. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO	108
6.1. Presentación del caso	108
6.2. Contexto actual del modelo de planificación territorial y turística en Andalucía	117
6.2.1. Arquitectura de la planificación territorial en Andalucía	117
6.2.2. Cadena de valor de los procesos de planificación territorial en Andalucía ..	120
6.2.3. Cadena de valor de los procesos de planificación turística en Andalucía	125
7. DESARROLLO DEL CASO DE ESTUDIO.....	132
7.1. Marco conceptual a escala regional.....	133
7.1.1. Requisitos específicos de las fases a escala regional: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).....	134
7.1.2. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala regional: POTA	156
7.2. Marco conceptual a escala subregional	157
7.2.1. Requisitos específicos de las fases a escala subregional: Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA)	159
7.2.2. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: PPCLA	169
7.2.3. Requisitos específicos de cada fase a escala subregional: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT_CS0)	170
7.2.4. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: POT_CS0	187
7.3. Marco conceptual a escala municipal	188
7.3.1. Requisitos específicos de las fases a escala municipal: Plan General de Ordenación Urbana de Fuengirola (PGOU_F)	190
7.3.2. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala municipal: PGOU de Fuengirola	207
7.4. Marco conceptual. Satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles	209
7.4.1. Identificación de la demanda de Fuengirola	209
7.4.2. Requisitos específicos para satisfacer la demanda de Fuengirola.....	210
7.4.3. Grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola.....	234
8. SINTESIS DE RESULTADOS.....	236

Contenido	
8.1. Síntesis de resultados sobre las relaciones entre los procesos de planificación territorial y turística conectados	236
8.2. Síntesis de resultados sobre el despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados	238
8.2.1. Resultados a escala regional: POTA.....	238
8.2.2. Resultados a escala subregional: PPCLA	241
8.2.3. Resultados a escala subregional: POT_CSO	242
8.2.4. Resultados a escala municipal: PGOU de Fuengirola	244
8.2.5. Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles	247
9. ELABORACIÓN DE CONCLUSIONES.....	250
9.1. Recapitulación.....	250
9.2. Contribuciones	251
9.2.1. Procesos de planificación territorial.....	252
9.2.2. Hipótesis de la investigación	254
9.2.3. Instrumentos de análisis de realidades complejas	255
9.2.4. Otras aportaciones.....	256
9.3. Ámbito de validez de las contribuciones.....	256
9.4. Investigaciones futuras	257
BIBLIOGRAFÍA.....	258

Contenido.....	
----------------	--

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Método de investigación.....	74
Figura 2: Relaciones entre procesos de planificación territorial y turística conectados	78
Figura 3: Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados.....	80
Figura 4: Despliegue a escala regional.....	86
Figura 5: Despliegue a escala subregional.....	86
Figura 6: Despliegue a escala municipal.....	87
Figura 7: Satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles	88
Figura 8: Cadena de valor de la planificación territorial. Caso de estudio	125
Figura 9: Cadena de valor de la planificación turística. Caso de estudio.....	131
Figura 10: Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados. Aplicación al caso de estudio	132
Figura 11: Aplicación del marco conceptual a escala regional: Andalucía (POTA)	133
Figura 12: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala regional: Andalucía POTA.....	157
Figura 13: Aplicación del marco conceptual a escala subregional: Litoral Andaluz (PPCLA)	158
Figura 14: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: litoral andaluz PPCLA	170
Figura 15: Aplicación del marco conceptual a escala subregional: Costa del Sol Occidental POT_CS0.....	170
Figura 16: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: Costa del Sol Occidental POT_CS0	188
Figura 17: Aplicación del marco conceptual a escala municipal: PGOU de Fuengirola	189
Figura 18: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala municipal: PGOU de Fuengirola.....	208
Figura 19: Aplicación del marco conceptual. Satisfacer la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles: Satisfacer la demanda de Fuengirola.....	209
Figura 20: Resultados de la aplicación del marco conceptual: satisfacer los requisitos de la demanda de Fuengirola.....	235
Figura 21: Diferencias entre los procesos de planificación territorial y turística conectados del modelo idealizado y el caso real de estudio.....	237
Figura 22: Resultados sobre el despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados.....	238
Figura 23: Resultados a escala regional: POTA.....	239
Figura 24: Resultados a escala subregional: PPCLA.....	241
Figura 25: Resultados a escala subregional: POT_CS0	243
Figura 26: Resultados a escala municipal: PGOU de Fuengirola	245
Figura 27: Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos para satisfacer la demanda: Fuengirola.....	248

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1: Circulo vicioso y circulo virtuoso de destinos maduros del litoral.....	9
Imagen 2: Sistema urbano de Andalucía.....	108
Imagen 3: Mapa de situación del ámbito de estudio	109
Imagen 4: Superposición del término municipal de Fuengirola sobre cartografía 3D.....	112
Imagen 5: Imagen de cartografía 3D de los suelos al norte de Fuengirola clasificados como urbanizables desde el PGOU de 1998	113

Contenido.....	
Imagen 6: Delimitación del término municipal de Fuengirola sobre ortofoto	116
Imagen 7: Evolución de la población de Fuengirola (1900-2016).....	117
Imagen 8: Sistema Andaluz de Planificación Territorial (Ley 1/94)	118
Imagen 9: Computo de las superficies de suelo del PGOU de Fuengirola de 1998.....	193
Imagen 10: Capacidad de la planta alojativa de las plataformas P2P en los destinos vacacionales por tipologías.....	229

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Esquema de la definición provisional de gobernanza turística	56
Tabla 2: Requisitos específicos en cada fase. Escala Regional (R), Subregional (S) y Municipal (M).....	83
Tabla 3: Resultados sobre el grado de cumplimiento de los requisitos.....	84
Tabla 4: Requisitos ambientales para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles	92
Tabla 5: Requisitos sociales para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles.....	93
Tabla 6: Requisitos económicos para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles	94
Tabla 7: Grado de satisfacción de la demanda de destinos sol y playa de masas sostenibles	95
Tabla 8: Actitud de agentes involucrados en turismo sol y playa hacia el enfoque propuesto	97
Tabla 9: Vinculaciones entre la legislación sectorial y territorial en las CCAA del litoral mediterráneo e insular	103
Tabla 10: Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional que afectan al litoral (15/01/2015).....	105
Tabla 11: Periodos de elaboración y vigencia de los instrumentos de planificación territorial y turística en Andalucía	119
Tabla 12: Fechas relevantes en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial y turística en Andalucía	119
Tabla 13. Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en la elaboración del Plan a escala regional: POTA	137
Tabla 14: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de avance a escala regional: POTA.....	141
Tabla 15: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de redacción del Plan a escala regional: POTA	153
Tabla 16: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación a escala regional: POTA.....	155
Tabla 17: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación a escala regional: POTA.....	156
Tabla 18: Resultados del grado de cumplimiento de los requisitos a escala regional: POTA	156
Tabla 19: Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en el proceso a escala subregional: Litoral andaluz PPCLA	161
Tabla 20: Grado de cumplimiento de los requisitos en la fase de avance a escala subregional: PPCLA.....	162
Tabla 21: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de redacción y aprobación a escala subregional: PPCLA.....	168
Tabla 22: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación del Plan a escala subregional: PPCLA	168

Contenido.....	
Tabla 23: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación del Plan a escala subregional: PPCLA	169
Tabla 24: Resultados sobre el grado de cumplimiento de los requisitos a escala subregional (PPCLA)	169
Tabla 25: Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en el proceso a escala subregional: POT_CSO.....	172
Tabla 26: Grado de cumplimiento de los requisitos en la fase de avance a escala subregional: POT_CSO	174
Tabla 27: Coordinación entre el Plan Qualifica y el POT_CSO.....	182
Tabla 28: Proyectos realizados o en marcha agrupados por áreas de actuación	183
Tabla 29: Grado de cumplimiento de los requisitos en la fase de redacción y aprobación del Plan. Escala subregional: POT_CSO.....	185
Tabla 30: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación del Plan: POT_CSO.....	186
Tabla 31: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación del Plan: POT_CSO.....	187
Tabla 32: Resultados sintéticos sobre el cumplimiento de los requisitos a escala subregional (POT_CSO).....	187
Tabla 33: Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en todas las fases a escala municipal: PGOU de Fuengirola.....	190
Tabla 34: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de avance: PGOU de Fuengirola	191
Tabla 35: Cuadro comparativo entre algunas determinaciones del POTA y las previsiones del PGOU de Fuengirola	195
Tabla 36: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en las fases de redacción y aprobación del Plan a escala municipal: PGOU de Fuengirola	205
Tabla 37: Grado de ejecución de las acciones previstas por el Consorcio Qualifica para Fuengirola.....	206
Tabla 38: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación del Plan a escala municipal: PGOU de Fuengirola.....	207
Tabla 39: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación del Plan a escala municipal: PGOU de Fuengirola	207
Tabla 40: Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos a escala municipal (PGOU_F)	208
Tabla 41: Evolución del consumo de energía eléctrica por sectores en Fuengirola (2009-2015).....	213
Tabla 42: Evolución de la cantidad total de residuos gestionados de Fuengirola.....	214
Tabla 43: Grado de cumplimiento de los requisitos ambientales para satisfacer la demanda de Fuengirola.....	219
Tabla 44: Dotación de servicios a la población local.....	222
Tabla 45: Dotación de servicios a los turistas	222
Tabla 46: Nivel de estudios de la población de Fuengirola según el Censo de Población y Vivienda de 2011	224
Tabla 47: Dotación de servicios a la población vulnerable.....	225
Tabla 48: Grado de cumplimiento de los requisitos sociales para satisfacer la demanda de Fuengirola.....	225
Tabla 49: Estimación de plazas “potenciales” de alojamiento en viviendas turísticas en suelo urbanizable	230
Tabla 50: Tarifa media diaria (ADR), ocupación y RevPAR en 2015 y Tasa de Variación anual	232
Tabla 51: Grado de cumplimiento de los requisitos económicos para satisfacer la demanda de Fuengirola.....	233
Tabla 52: Grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola.....	234

Contenido.....	
----------------	--

LISTA DE FOTOS

Foto 1: Benidorm 1952 y 2008	19
Foto 2: Andratx. (Mallorca), 1959 y 2010	21
Foto 3: La Manga del Mar Menor. Murcia, 1975 y 2010	21
Foto 4: Mogán. Gran Canaria. Año 1965 y año 2010.....	22
Foto 5: Torremolinos. Playa de la Carihuela. 1945 y 2008.....	22
Foto 6: Imágenes de urbanizaciones abandonadas en Benalmádena (Málaga) y El Toyo (Almería)	23
Foto 7: Imágenes históricas de Fuengirola.....	111
Foto 8: Marbella 1971	114
Foto 9: Foto aérea de la Costa del Sol (Málaga).....	115
Foto 10: Fuengirola, agosto y octubre de 2016	227

LISTA DE PLANOS

Plano 1: Evolución de la ocupación urbanística en la Costa del Sol occidental (1956-1985)	110
Plano 2: Modelo Territorial de Andalucía	143
Plano 3: Dominios Territoriales: Litoral	144
Plano 4: Zonificación del Plan: Unidades Territoriales	145
Plano 5: Ámbitos de Andalucía con POT subregionales	153
Plano 6: Ordenación General de la Costa del Sol Occidental	176
Plano 7: Plano 3.A.1. Ordenación Completa. Ordenación Pormenorizada: Zonificación, dotaciones, alineaciones y alturas.....	194
Plano 8: Plano de Ordenación	197
Plano 9: Superposición del límite de 500 m desde el DPMT sobre el PGOU de Fuengirola	198
Plano 10: Plano de Estructura del Territorio (PGOU Fuengirola 1998); Imagen aérea (Google 2004) y Plano de Ordenación Completa (PGOU Fuengirola 2011)	201

Contenido.....

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
API	Suelo Urbanizable en Régimen Transitorio
BM	Banco Mundial
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CCAA	Comunidades Autónomas
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
COTUA	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía
CPOTU	Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo
DPMT	Dominio Público Marítimo Terrestre
EOH	Encuesta de Ocupación Hotelera
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INE	Instituto Nacional de Estadística
LOTA	Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía
LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía
LS/56	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS/76	Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y su texto refundido de 1976
LS/98	Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998
LS/2008	Ley de Suelo de 2007
LSRU/2015	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015
TRLS/92	Texto Refundido de la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización Mundial de Naciones Unidas
PDT	Planes de Dinamización Turística
PDPT	Planes de Dinamización del Producto Turístico
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PET	Plan de Excelencia Turística
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PGTSA	Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía
PICTE	Plan Integral de Calidad del Turismo Español
PIOT	Planes sectoriales con Incidencia en la Ordenación del Territorio

Contenido.....

PNIT	Plan Nacional e Integral de Turismo
POOT	Planes de Ordenación de la Oferta Turística
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
POT	Planes de Ordenación del Territorio
POT_CS	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental
PP	Plan Parcial de Ordenación
PPCLA	Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía
RAE	Real Academia de la Lengua Española
RTA	Registro de Turismo de Andalucía
SAETA	Sistema de Análisis y Estadística del Turismo de Andalucía
SIMA	Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía
SUNC	Suelo Urbano No Consolidado
SURO	Suelo Urbanizable Ordenado
SURS	Suelo Urbanizable Sectorizado
UE	Unión Europea
VPO	Viviendas de Protección Oficial

1. INTRODUCCION

“La planificación es, por su propia naturaleza, un proceso inclusivo, que implica la interacción de múltiples necesidades, propósitos y funciones;”
(Mumford, 1961)¹

1.1.MOTIVACIÓN Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La investigación aborda la problemática de los destinos turísticos sol y playa de masas y maduros del litoral mediterráneo e insular español, desde la perspectiva territorial. Trata de analizar las repercusiones espaciales de las políticas públicas en su relación con los territorios, donde la acelerada urbanización de los espacios litorales para la implantación de actividades turístico-residenciales, ha alcanzado su máxima expresión.

La extensa literatura académica revisada pone de relieve que existe un amplio marco de discursos, enfoques teóricos y legislación sobre la materia. Prácticamente la totalidad de las líneas de trabajo investigadas aluden, como fuente del problema, al modelo inmobiliario español basado en la construcción indiscriminada de viviendas (Naredo, 2011), y existe una coincidencia casi total entre los expertos en la necesidad de abordar cuanto antes, pero con una visión a largo plazo, un replanteamiento del modelo turístico (Vera y Marchena, 1990; Huete, Mantecón y Mazón, 2008; Prats 2007) y que dicho modelo debe ser definido desde la escala supramunicipal (Benabent, 2005; Burriel, 2009; Romero, 2005; Vera 2010)

Esta investigación surge ante la necesidad de entender las razones por las cuales algunos de los problemas de la implantación territorial del turismo, existentes desde hace décadas en los destinos sol y playa de masas y maduros, siguen agravándose en la práctica. Desde los años 60 del pasado siglo han existido dos líneas de actuación bien diferenciadas a través de las

¹ Mumford, L. (1961). The city in The istory. Its Orings, Its Transformations, and Its Prospects. Published by special arrangement with Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company. Traducción Enrique Luis Revol (2012). La ciudad en la historia: sus orígenes, transformaciones y perspectivas. Ed. Pepitas de calabaza ed. ISBN: 978-84-939437-8-3.

Capítulo 1..... Introducción

políticas turísticas y las políticas urbanísticas, pero se han visto incapaces de dar una respuesta adecuada a la complejidad de esos destinos. Desde este contexto específico se pretende responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Es posible romper la dicotomía entre rendimientos a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo?
- ¿Existe alguna relación entre la falta de coordinación entre las políticas turísticas y urbanísticas y la imposibilidad de cambiar el modelo turístico-residencial depredador del litoral?
- Ante la incapacidad de los instrumentos de planificación urbanística para frenar este modelo de desarrollo inmobiliario ¿es posible que los instrumentos de planificación territorial puedan limitar las oleadas urbanizadoras en contextos de elevada presión inmobiliaria?

En este contexto, el objetivo inicial es indagar en los procesos de planificación territorial y turística existentes de cara a buscar soluciones.

Las políticas territoriales tienen por objeto tomar las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio tendentes a alcanzar la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico. La planificación territorial integral se consolida como el instrumento para hacer realidad esa política en el territorio, y para ello ha de tener en cuenta la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio. Entre dichos poderes públicos se encuentran las políticas turísticas. En otras palabras, la planificación territorial ha de regular los mecanismos de cooperación y coordinación entre administraciones para concretar y aplicar el modelo territorial. Pero además, debe también regular los mecanismos de cooperación y colaboración para todos los agentes o partes interesadas en el proceso de toma de decisiones para, de este modo, garantizar que el interés general sea el criterio conductor de las mismas.

Ante los intentos frustrados, por parte de las administraciones, para solucionar la problemática de los destinos sol y playa de masas y maduros, la presente investigación se centra en la necesidad de reformular las rutinas en la toma de decisiones y en el diseño y formato de las políticas territoriales y turísticas.

- Se considera necesario saber dar respuesta de manera diferenciada situaciones que se resisten a ser abordadas con programas estandarizados. De ahí que se considere

Capítulo 1..... Introducción

necesario la incorporación en los procesos de toma de decisiones a los actores, colectivos y personas involucrados en los mismos (stakeholders)²

- Se considera necesario ir superando la estrechez de perspectiva unisectorial y las rigideces organizativas de la actual estructura administrativa. De ahí que se considere necesario conectar la política territorial con la turística

En esta investigación, el diseño de las políticas con incidencia en el territorio, se entiende llevado a cabo desde la gobernanza, entendida como un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos, pues el interés común se encuentra disperso entre una multiplicidad de actores con sus propias definiciones de los problemas y concepciones de la realidad. Para ello se ha elaborado un marco conceptual compuesto por dos instrumentos de análisis de realidades complejas donde se esquematizan los procesos de planificación territorial y turística y sus conexiones en una cadena de valor: “relación entre procesos de planificación territorial y turística conectados” y el “despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados”. En ambos casos se trata de modelos abstractos simplificados, diseñados con el fin de facilitar la comprensión de la complejidad inherente a la problemática de estudio. También en ambos casos se diseñan como modelos “idealizados” en los que se presupone un comportamiento “perfecto” tanto de los elementos como de las relaciones entre los mismos. A lo largo de la investigación, se muestran las “deformaciones” de estos modelos al aplicarse a casos reales.

Es importante señalar que, inicialmente el enfoque de la presente investigación estuvo dirigido a indagar sobre las estrategias de futuro, a través de herramientas de prospectiva territorial, con el propósito de revalorizar los destinos de sol y playa maduros³. Sin embargo, el desarrollo en profundidad de la situación problemática mostro el desencuentro entre las políticas territoriales y turísticas como una de las posibles causas de un cierto declive de estos destinos así como del desgobierno de los territorios turísticos. Como resultado de estos hallazgos el nuevo enfoque de la investigación se dirigió a proporcionar un marco conceptual para tratar de conectar ambas políticas de cara a alcanzar un modelo territorial de turismo sol

² “Stakeholder” puede traducirse como la persona o el grupo de personas afectadas por las actuaciones de una organización pública o privada, o bien como el agente portador de intereses o directamente interesado o afectado por una cuestión. Son los agentes socioeconómicos locales o extra-locales, que tienen intereses en el territorio y que pueden ejecutar políticas. Exigen efectividad.

³ En relación con esas investigaciones participó como coautora con José Miguel Fernández Güell en un artículo: Fernández-Güell, J. M., & Collado, M. (2014). Foresight in designing sun-beach destinations. *Tourism Management*, 41, 83-95.

Capítulo 1..... Introducción

y playa más sostenible y consensuado. En el marco conceptual, la gobernanza territorial será la herramienta que refuerce y coordine los instrumentos de planificación territorial y turística.

La investigación se ha llevado a cabo mediante el método de casos de estudio. Se ha seleccionado un caso de estudio (por los motivos que se exponen en el Capítulo 5). La recogida de la información del caso de estudio se ha llevado a cabo a través del estudio pormenorizado de los instrumentos de planificación territorial y turística que lo afectan, de consultas a los organismos responsables de los procesos de planificación territorial y turística en las diferentes escalas territoriales, así como webs institucionales y estadísticas oficiales.

Mediante encuestas semiestructuradas se ha recogido información de agentes implicados directamente (consultores de ordenación del territorio y urbanismo, operadores turísticos), indirectamente (universidad, ONG ambientalistas, asociaciones profesionales, turistas), y la Administración (concejales y técnicos municipales de turismo y urbanismo y de la Secretaría de Estado de Turismo).

La información recogida se ha procesado a través de los instrumentos de análisis de realidades complejas para obtener los resultados del caso de estudio. Finalmente, se ha llevado a cabo una discusión de los resultados obtenidos, en la que se vincula el marco conceptual con un territorio específico en un contexto local: discurso teórico y práctica real.

1.2. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento se estructura de la siguiente manera:

En el Capítulo 2 se presenta brevemente lo que se considera la situación problemática que da origen a la investigación: Se introducen los aspectos generales de la problemática en los destinos sol y playa de masas y maduros del litoral mediterráneo e insular español y sus consecuencias (Apartado 2.1) y se adentra en el contexto específico de las políticas urbanísticas y turísticas y los destinos sol y playa, para intentar averiguar las causas del declive (Apartados 2.2 y 2.3).

En el Capítulo 3 Se presentan brevemente los discursos a cerca de la gobernanza; así como su desarrollo e influencia con respecto a la gobernanza territorial. Se analiza la evolución de los enfoques desde los que se suele abordar el turismo, para finalizar con una síntesis acerca del marco teórico en el que se sustenta la investigación y un breve posicionamiento respecto al mismo.

Capítulo 1..... Introducción

En el Capítulo 4 se describe el método de investigación utilizado. Se presentan las premisas y, los objetivos y la hipótesis de esta investigación (Apartados 4.1 y 4.2); el Marco Conceptual y los instrumentos de análisis de realidades complejas que se han diseñado (Apartado 4.3); y se describe el método de casos de estudio utilizado (Apartado 4.4).

En el Capítulo 5 se justifica la selección del caso de estudio. Se definen los criterios para la selección del caso de estudio (Apartado 5.1); se justifica la selección de la Comunidad Autónoma (Apartado 5.2) y se justifica la selección del destino turístico seleccionado (Apartado 5.3).

En el Capítulo 6 se analiza el caso de estudio. Se presentan los aspectos generales del caso de estudio (Apartado 6.1.), seguido se presenta el contexto actual de los procesos de planificación territorial y turística del caso de estudio (Apartado 6.2.).

En el Capítulo 7 se aplica el marco conceptual de la investigación al caso de estudio. Se estructura en las diferentes escalas territoriales de los procesos de planificación territorial y turística, en donde se valora el cumplimiento de los requisitos específicos de cada fase (Apartados 7.1, 7.2 y 7.3), para finalizar con la valoración del cumplimiento de los requisitos específicos para satisfacer la demanda del destino turístico (Apartado 7.4)

En el Capítulo 8 se presenta la síntesis de los resultados obtenidos en el análisis del caso de estudio (Apartados 8.1.; 8.2.; 8.3. y 8.4.) mediante la discusión cruzada en relación con el marco conceptual.

Por último, en el Capítulo 9 se presentan las conclusiones finales y las contribuciones de la investigación, las limitaciones de la misma, así como las líneas de investigación futuras en las que se considera se deberían seguir trabajando.

2. SITUACION PROBLEMÁTICA

2.1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas seis décadas, el turismo ha experimentado una continua expansión y diversificación sin precedentes, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura y crecimiento del mundo. La generación de ingresos, divisas y fuentes de empleo ligada a la actividad turística, han llevado a prácticamente todos los gobiernos, nacionales y locales, a centrar sus esfuerzos en aumentar las llegadas de turistas con el convencimiento, muchas veces erróneo, de que un incremento en las llegadas lleva implícito un incremento en los ingresos de divisas y en el empleo, olvidándose de otros aspectos como la protección y conservación de la naturaleza o del patrimonio histórico-cultural, recursos que constituyen la materia prima del sector.

Dentro del sector turismo, España ocupa una posición de liderazgo mundial. Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2015), es el 2º país del mundo que más ingresa por turismo y ocupa el 3º puesto en cifras de visitantes internacionales, de los cuales el 84% se concentra en el litoral mediterráneo y archipiélagos (Plan Turismo Litoral SXXI, 2011). Como es bien sabido, este posicionamiento se ha sustentado principalmente en el producto «Sol y Playa» enfocado a unos segmentos de «demanda masiva» y con unos precios muy ajustados (Exceltur, 2005). Con todo, se trata de un sector económico vital ya que ha aportado una media del 11 % del Producto Interior Bruto (PIB) nacional entre 1995 y 2016.

Sin embargo, el sector turismo en España no está exento de problemas. El 75% de la oferta hotelera del país se concentra en los destinos de sol y playa, a la que hay que sumar la oferta residencial turística, más difícil de cuantificar, que en los últimos años previos al estallido de la burbuja inmobiliaria experimentó un crecimiento sin precedentes (según un estudio realizado por la asociación Exceltur en 2005, llegaron a contabilizar la existencia de 9,1 millones de plazas residenciales turísticas, frente a 2,2 millones de plazas regladas).

En este sentido cabe señalar que, algunos destinos de sol y playa están acusando una evolución negativa desde hace años, sobre todo aquellos más masificados que han apostado por un crecimiento constante de plazas y por una carrera de precios a la baja (cantidad en lugar de calidad), y que no han modernizado sus instalaciones ni cuidado su entorno. Una de las consecuencias de esa explotación masiva del modelo, es que amplias zonas litorales sufren ahora fenómenos de masificación y degradación que suponen en la práctica la pérdida de atractivo como destinos turísticos (Santos Pavón y Fernández Tabales, 2010).

Capítulo 2.....Situación problemática

El modelo de desarrollo territorial del turismo sol y playa español se ha caracterizado esencialmente, por la intensa ocupación del espacio costero y un desaforado crecimiento inmobiliario, que se ha apoyado en las carencias de la planificación territorial y en la instrumentación interesada del planeamiento urbanístico (Santos Pavón y Fernández Tabales, 2010). Se trata de un modelo de marcado carácter inmobiliario, clara orientación residencial y depredador del paisaje.

El modelo turístico predominante conlleva diferentes impactos, positivos y negativos, de muy distinta naturaleza, complejidad y efectos en la economía, en la sociedad que lo habita y en el medioambiente. Dichos impactos son conocidos y sistematizados en los años setenta y a modo de síntesis se citan los siguientes (Romero y Navarro, 2011):

Sobre los positivos, desde el punto de vista socio-económico, fundamentalmente en el litoral español, el turismo ha actuado como motor de desarrollo y ha permitido: romper con una sociedad subdesarrollada en los años sesenta, mejorar la calidad de vida y los niveles de formación. Otro aspecto a considerar es el notable crecimiento de la población, intuido por los fuertes movimientos inmigratorios atraídos por las posibilidades de empleo y el mayor dinamismo económico generado por la actividad turística, que lleva implícito la apertura de la sociedad y el cosmopolitismo, son rasgos positivos, al generar lugares de intercambios de información muy constantes y actualizados (Navarro at el, 2012). Asimismo, esto potencia las posibilidades de creación de un capital creativo que transforma el espacio turístico en “un artefacto urbano multifuncional complejo que aprovecha de lo turístico, su sensibilidad hacia al ocio y el paisaje pero que lo integra en la cotidianidad del residente y en la necesidad del trabajo permanente” (Antón, 2011), aunque conviene añadir que puede traducirse en una alta densidad y una importante presión humana para el territorio y no siempre en una economía que genere más bienestar a los ciudadanos (Navarro 2006; López et al. 2005). En cuanto a los negativos, la destrucción del suelo costero, la regresión de la línea de costa, la *antropización* de espacios naturales, la congestión urbanística, los problemas de suministro de agua y de generación de residuos son algunas de las consecuencias medioambientales del modelo; la fuerte estacionalidad y el crecimiento ilimitado de plazas que lleva implícito unos precios cada vez más bajos afectan a la propia rentabilidad del sector; la pérdida de identidad de estos destinos que muchas veces responden a modelos estéticos de uniformidad estilística descontextualizados de su entorno cultural, los problemas con los residentes, la explotación laboral, etc., son algunas de las consecuencias que afectan a la calidad de vida de los residentes y restan atractivo para los visitantes y por ultimo; la falta de transparencia, la inadecuada financiación de los ayuntamientos, la escasa participación ciudadana en los

Capítulo 2.....Situación problemática

asuntos públicos, y la inexistencia de mecanismos de coordinación y control adecuados han facilitado algunos episodios de corrupción urbanística y generado la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones así como un creciente descrédito del urbanismo.

En suma, Prats y Perelli (2007) describen el círculo vicioso de desvalorización (ver Figura 1) en el que algunos destinos sol y playa de masas y maduros se encuentran inmersos, y que tiene su origen en el exceso de urbanización. Esto unido a la falta de renovación de la oferta, perpetúa el problema, reduciendo el atractivo y la competitividad turística, así como los ingresos globales, que se intentan compensar promoviendo la llegada de más visitantes, que suelen ser de menor calidad, lo que, a su vez, induce a un nuevo incremento de la presión humana y de los impactos sobre el entorno natural, menores márgenes para modernizar las instalaciones y; vuelta a empezar. En esta nítida descripción del círculo vicioso de desvalorización se muestra que la pérdida sostenida de atractivo ralentiza nuevas inversiones de calidad, resta estímulos para modernizar las instalaciones existentes y favorece la desvalorización y los procesos de sustitución del alojamiento hotelero y del comercio relacionado con el turismo por el turismo residencial y/u otras actividades de mucho menor valor añadido y efecto multiplicador para la economía local.

Fernández (2004) identifica como el problema central, vinculado a la relación turismo-territorio, la confusión imperante entre los usos residenciales (plasmados en viviendas de segunda residencia) y los propiamente turísticos (es decir, aquellos vinculados a establecimientos o empresas de carácter turístico: hoteles, campings, apartamentos reglados, oferta complementaria, etc.), que suelen coexistir en los mismos espacios de ocio.

El punto esencial de diferenciación estriba, como es ya bien conocido (Barba y Ninot, 1995), en la distinta rentabilidad económica y social que se vincula a uno u otro uso; así, los usos residenciales presentan un mayor consumo de recursos territoriales (suelo, agua, paisaje, etc.) mientras que generan unos beneficios, medidos en renta o empleo, ostensiblemente menores que los derivados de establecimientos o productos propiamente turísticos. En este sentido, según cálculos realizados en la elaboración del Avance del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2000: 70) una misma porción de suelo litoral dedicado a uso hotelero generaría ocho veces más empleo y doce veces más renta que si se destina a segunda residencia. A ello se une que el uso residencial sólo genera beneficios apreciables durante el proceso de construcción, de lo que se deriva su necesidad intrínseca de ampliar constantemente la

Capítulo 2.....Situación problemática

“frontera productiva” de la urbanización y edificación, en un proceso continuado de consumo de nuevos suelos para mantener la rentabilidad de las empresas implicadas.

Imagen 1: Circulo vicioso y círculo virtuoso de destinos maduros del litoral

Fuente: Perelli y Prats, 2007

En este contexto, la proliferación explosiva de las urbanizaciones de segunda residencia que experimentaron en los últimos años los ámbitos litorales y serranos, ha evidenciado la necesidad de diferenciar el tratamiento de los usos turísticos frente a los de residencia secundaria en la ordenación territorial, que hasta ahora los venía considerando elementos integrantes de una misma realidad, la ocupación del suelo vinculada al disfrute de periodos vacacionales, necesidad que en el momento actual aparece como inaplazable. (Fernández, 2004)

Todo ello revela que, a pesar de la rentabilidad derivada a corto plazo de un modelo turístico expansivo e indiferenciado, los rasgos descritos condicionan su posición competitiva hacia el futuro. Según Perelli y Prats (2007), nos encontramos ante una espiral de deterioro general de difícil reversión. Con todo, como reconoce Vera (2010), la aportación de estos destinos al turismo receptor en España así como al desarrollo en el ámbito local y regional, sin olvidar las tensiones que generan en el plano territorial y la incertidumbre acerca de su futuro, los convierte en un objeto de investigación de indudable interés.

Pero como señala Agarwal (2005, citado en Vera y Baños, 2010), los signos del declive constituyen las consecuencias y lo que interesa conocer son las causas, que es lo que trataremos de averiguar en el contexto específico de la situación problemática.

Los problemas derivados del turismo masivo sol y playa han estado, desde sus inicios, en el punto de mira de políticas públicas de actuación encaminadas a mejorar la competitividad del

Capítulo 2.....Situación problemática

sector. Sin embargo, estas políticas, no han sido todo lo efectivas que debieran, pues, en muchos casos, algunos de los efectos de la descontrolada implantación territorial del turismo de masas sol y playa (de sobra conocidos desde los años 60 del S.XX) se han incrementado en la década previa al estallido de la última burbuja inmobiliaria.

Prácticamente la totalidad de las líneas de trabajo investigadas aluden como fuente del problema al modelo inmobiliario español, basado en la construcción indiscriminada de viviendas bajo, y a un enfoque simplista, que no diferencia los usos turísticos de los residenciales, frente a un enfoque más integral desde la planificación territorial. Lo que, a nuestro juicio, tiene que ver con una cuestión fundamental: la incapacidad para desarrollar políticas coordinadas y consensuadas con los distintos departamentos sectoriales con incidencia territorial, que ha impedido planificar un modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa sostenible a largo plazo.

A pesar de que podrían identificarse otras políticas que afectan a la planificación del espacio turístico, este estudio se centra en dos políticas básicas: una de carácter horizontal (la urbanística) y otra de carácter vertical (la sectorial turística). La vinculación entre la política urbanística y la implantación territorial del turismo, resulta obvia, en tanto que la primera ostenta las competencias en la materia para la transformación urbanizadora del territorio y por ello afecta decisivamente a la evolución de la actividad turística y, además, la importancia que alcanza el territorio en el desarrollo de la actividad turística, es esencial, en tanto que disfrutar de la “experiencia de vida” en espacios diferentes al propio resulta el fin último de la actividad. Sin embargo, en el contexto del turismo de masas sol y playa, cabe preguntarse si la implantación territorial del turismo esta consensuada con los objetivos de la política turística o, por el contrario, como parece desprenderse de los párrafos anteriores, están desconectadas.

Bajo esta óptica, la revisión bibliográfica llevada a cabo en los trabajos previos revela una desconexión entre algunos de los objetivos de la política turística y la implantación territorial del turismo. De un lado, la capacidad de las iniciativas de las “políticas turísticas” para alcanzar soluciones a la problemática detectada ha sido muy limitada debida, aparentemente, a las competencias sobre el territorio. Por otro lado, las “políticas urbanísticas” para dar soluciones coherentes a los retos del turismo de masas sol y playa, no han sabido entender la elevada complejidad y diversidad que caracteriza a la actividad turística.

Para poder entender las causas de esta desconexión es necesario llevar a cabo una revisión de la evolución reciente de ambas políticas.

2.2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA EN ESPAÑA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO TURÍSTICO

Atendiendo a la definición de Jiménez Blanco (1998), se entiende por gobierno del territorio “una política específicamente territorial dirigida a racionalizar el conjunto de políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio”. Y según Parejo (1998), la ordenación del territorio y el urbanismo son sistemas de igual objeto al servicio de políticas de gobierno del territorio diferenciadas.

Para Zoido (1998), la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

Resulta imprescindible, hacer referencia a los niveles o escalas de actuación ordenadora en el territorio. Como función pública el concepto de ordenación tiene interés en cualquier dimensión; cada nivel político en la organización territorial de un Estado tiene atribuidas competencias propias respecto a un espacio geográfico que es común a todos.

Así, la ordenación del ámbito municipal está atribuida históricamente al poder local en el contexto político y cultural europeo; ha dado lugar a la práctica que comúnmente llamamos urbanismo. La responsabilidad de las instituciones locales se refiere a todo el término municipal y a actuaciones o hechos que no están limitados a la incidencia del proceso de urbanización.

La ordenación del territorio en niveles o escalas supralocales como política diferenciada, expresa y continuada no aparece propiamente hasta el primer tercio del siglo actual y todavía tiene una desigual implantación y una práctica poco homogénea.

En definitiva, cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste principalmente en establecer para un espacio dado (el término municipal, una comarca, la comunidad autónoma) o para un ámbito a definir (la unidad de actuación de un plan parcial urbanístico, un espacio a proteger, una comarca, un área metropolitana, etc.) la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor

Capítulo 2.....Situación problemática

integración funcional de todo el territorio planificado. Este esquema básico se puede encontrar, más o menos explícito, en instrumentos de ordenación correspondientes a todos los niveles político-administrativos que ejercitan esta práctica. Dicho planteamiento, en su estructura más simple o desarrollada, no debe imponerse indiferenciadamente a cualquier situación, sino ser tomado como punto de partida junto a los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico.

Sin ánimo de entrar en la polémica sobre la definición de política urbanística y territorial, podemos dar por válido que, dicha política, dicta las normas para el gobierno del territorio y a través de sus instrumentos (planes de ordenación territorial y planes urbanísticos) define espacialmente las políticas y estrategias de ordenación territorial de manera general (a nivel regional o subregional) y, determina el contenido del derecho de la propiedad del suelo y propone un modelo de futuro de la ciudad, a nivel municipal.

En este sentido, Benabent (2009), pone el acento en que la planificación territorial es algo más que un método para decidir, es también una nueva cultura, que consiste en establecer una visión transversal de lo que se pretende para un territorio supramunicipal y en definir una política a través de un instrumento, como es el plan, que es reglado, que compromete, que obliga, y que a fin de cuentas se materializa como un expediente administrativo, no es fácil de implantar. La visión caleidoscópica, integral, de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tiene fácil encaje en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones monocromáticas del territorio.

A través de la evolución de la política urbanística en sus diferentes fases trataremos de mostrar, de manera resumida, la variedad de factores que pueden ayudarnos a entender la actual situación de la planificación territorial en España y las implicaciones que ha tenido y tiene la política urbanística en la actividad turística.

a) Fase del Régimen (1940-1975)

Tras finalizar la Guerra Civil, la reconstrucción del país sería abordada sectorialmente por organismos independientes, cuyas acciones no constituirían una política unitaria. En este escenario, diferentes sectores de la Administración Pública descoordinados entre sí, se repartieron las competencias de actuación:

La Dirección General de Regiones Devastadas, que desarrolló su labor entre 1939 y 1957, se dedicó a la reconstrucción de áreas rurales. El Instituto Nacional de Colonización, también

Capítulo 2.....Situación problemática

creado en 1939, dio lugar a la aparición de nuevos pueblos en desarrollo de la política agraria, con claras resonancias de los postulados teóricos y de las experiencias contemporáneas, que estaban desarrollándose en Italia y en Alemania antes de la II Guerra Mundial, y el Instituto Nacional de la Vivienda, organismo encargado de fomentar y promover la construcción de viviendas acogidas al régimen de «protección a la vivienda de renta reducida», introducido por la primera Ley de protección de la vivienda, vigente desde 1939 hasta 1954. (el principal papel ejecutor y los mayores beneficios iban dirigidos, en forma de préstamos, anticipos sin interés, primas a la construcción y reducciones tributarias, a las corporaciones locales y provinciales, a los sindicatos, y a las organizaciones del Movimiento, extendiéndose luego a toda construcción de vivienda realizada por cualquier entidad oficial). La actuación de éste último fue mucho más condicionante y decisiva que la de los otros organismos, en el desarrollo de la realidad urbana del país. La aprobación de la nueva Ley de “viviendas de renta limitada” de 1954 y la aprobación del primer Plan Nacional de la Vivienda en 1955 para el quinquenio 1956-1960, supuso una nueva orientación de la política consistente en convocar abiertamente a la iniciativa privada a colaborar en la tarea de aumentar el ritmo de la construcción de viviendas, mediante importantes exenciones fiscales, anticipos y préstamos a interés reducido. Según Terán (1999) es interesante ver cómo se refleja, en la construcción de la ciudad española moderna, la forma variable en que la política de vivienda fue instrumentada, pasando de una inicial etapa estatal de clara intención social, a otra en la que el Estado se pone en manos de la iniciativa privada, colmándola de facilidades y de beneficios.

En 1956 se aprueba la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/56) y un año más tarde, en 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda culminando el proceso de institucionalización de la política estatal.

La LS/56 fue la primera Ley urbanística general perfectamente comparable, en muchos aspectos, con las leyes europeas de los años cuarenta que le habían servido de modelo, pero que incluía singularidades que situarán el modelo urbanístico español, en una verdadera excepción en comparación con los demás modelos europeos. Se trata de la potestad de los planes urbanísticos para establecer el régimen jurídico de la propiedad del suelo según la clase de suelo otorgada por el Plan o, como explica García Bellido (1998) “La Ley incorpora a la cosa-suelo el valor añadido por el plan en forma de edificabilidad o aprovechamiento virtuales y futuros «legalmente garantizados». De esta manera artificiosa jurídico-económica quedan garantizados y legalizados como parte inseparable de la propiedad de la cosa-suelo, aunque ésta siga siendo un prado o un pedregal con lagartos”. En ella quedaban definidos

Capítulo 2.....Situación problemática

también, como principales instrumentos oficiales para la ordenación urbana en todo el país, los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), cuyo ámbito era el término municipal completo, y los Planes Parciales (PP), que desarrollaban por partes al Plan General en cada caso.

Las competencias de la Administración del Estado en política urbanística, de acuerdo con la nueva LS/56, recaen ahora sobre el Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo. Sin embargo los ayuntamientos seguían dependiendo de la Dirección General de la Administración Local, dependiente a su vez del Ministerio de Gobernación (los Alcaldes eran designados por éste). Por esta razón, en la praxis real, los ayuntamientos no se sentían del todo vinculados a la nueva ortodoxia urbanística (Terán, 1999) y esto se tradujo en un desarrollo urbano a golpe de iniciativas privadas fragmentadas y descoordinadas sin mucho respeto a las previsiones de los PGOU, cuando existían, sobre todo en lo relativo a los nuevos desarrollos urbanos, que según la LS/56 debían hacerlo a través de los PP en desarrollo de las previsiones establecidas en los PGOU. Frente a ello, la Dirección General de Urbanismo, teóricamente responsable de la ordenación urbana del país, carecía de autoridad para imponer la disciplina.

Explicar el fracaso de aquel sistema requería, según Terán (1999) dos tipos de razones, entre las primeras: la ausencia de visión del problema urbano y, por tanto, de una verdadera política urbanística coherente por parte del Gobierno y entre las segundas: la distribución de papeles directivos no coordinados, en los diferentes ámbitos y niveles de la administración que tenían que ver con facetas diferentes del desarrollo urbano.

En este marco se situaban las actitudes incomprensivas y divergentes de algunos departamentos de la propia Administración General, que desarrollaban sus políticas sectoriales sin concordancia con la urbanística. Este era el caso de la política desarrollada por el Ministerio de Información y Turismo que, al amparo de su propia legislación (Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 1963), había venido a llenar, en cierta medida, el hueco dejado por la escasa atención que la LS/56 había otorgado al fenómeno turístico.

La citada ley de zonas y centros permitía la creación de urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros por la iniciativa privada y en los lugares que ella elegía. Se trataba de una nueva forma de desarrollo urbano aleatorio e imprevisible, que contribuía a desbaratar el sistema institucional establecido, aceptando, cuando sobrevenía su oportunidad, un desarrollo no planificado, al margen de las previsiones de los PGOU y del régimen jurídico del suelo, ya

Capítulo 2.....Situación problemática

que la localización de estos complejos turísticos podía hacerse (y así se hizo en la mayoría de los casos) en suelo rústico, que según la LS/56 no era edificable.

Otra brecha por la que se escapaba la posibilidad de una ordenación urbanística concebida unitariamente y desarrollada coherentemente, fue la abierta por la Ley de Costas de 1969, que permitía al Ministerio de Obras Públicas decidir y autorizar el uso de la franja costera del país, zona marítimo-terrestre, y los terrenos adyacentes a las áreas de servicio de los puertos. Estos terrenos, que habían adquirido enorme valor como consecuencia del desarrollo turístico, pasaron a ser convertidos en edificables a través de un proceso que también se desarrollaba al margen de los planes de urbanismo, a pesar de que en muchas ocasiones daba lugar a importantes repercusiones sobre la ciudad.

En la misma línea de dispersión de competencias administrativas se situaba el trazado y construcción de la principal infraestructura viaria de las mayores ciudades, las llamadas “redes arteriales”, que estaba confiado al Ministerio de Obras Públicas, a pesar de ser una parte fundamental de los planes de urbanismo, cuya elaboración dependía del Ministerio de la Vivienda, donde estaba radicada la dirección del urbanismo del país. Esta división fue motivo de importantes desencuentros, que repercutieron también en el deterioro de las posibilidades de un urbanismo eficaz.

En suma, urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros, al amparo de la Ley de Centros y Zonas de interés turísticos y al amparo de la Ley de Costas, grandes hoteles autorizados ilegalmente por los ayuntamientos y el trazado y construcción de la infraestructura viaria principal sin conexión con los planes de urbanismo, al amparo del Ministerio de Obras Públicas, constituyeron la trama básica sobre la que se asentó el importante despegue del turismo en España.

b) Fase de maduración y formalización 1975-1991

En la década de 1970, pudo hacerse un balance de los resultados de la aplicación de la LS/56 y valorar su idoneidad para seguir orientando la política urbanística del país. El resultado sería la nueva Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y su texto refundido de 1976 (LS/76), que introdujo toda una serie de innovaciones, derivadas tanto del examen de esa experiencia anterior, como de la apreciación del enorme cambio que se había producido en el país desde que fuera redactada la LS/56, y las nuevas demandas que la situación planteaba. Tales innovaciones se resumen en: aceptar una cierta indeterminación controlada del planeamiento (el modelo de Planeamiento de la LS/56 pecaba en exceso de cerrado basado

Capítulo 2.....Situación problemática

en las previsiones de crecimiento); mayores exigencias a los propietarios de suelo mediante cesiones de suelo obligatorias; y la obligación de la participación pública en la elaboración de los planes, pero entre ellas, ninguna relacionada con el turismo, a pesar de que para entonces el fenómeno turístico ya había alcanzado unos niveles de desarrollo importantes. En 1974, España había recibido más de 30 millones de visitantes extranjeros, contaba con 732.922 plazas en establecimientos hoteleros y, en cuanto a las variables económicas, el turismo aportaba el 9% a la renta nacional y cubría en un 136,4% el déficit de la balanza comercial (Figuerola, 1999, citado en Ivars, 2003).

El turbulento contexto político que vive España en esos años: asesinato del presidente del gobierno (1973), muerte del dictador (1975), proclamación de la monarquía (1975), referéndum para la reforma política (1976), culmina con el inicio de la transición de la dictadura a la democracia a través de otra serie de acontecimientos transformadores: elecciones generales (1977), aprobación de la Constitución (1978), reconocimiento de las autonomías regionales, elecciones municipales (1979), etc. En este contexto el marco institucional del urbanismo se vio irremediamente afectado por el traspaso de competencias urbanísticas de la Administración Central a las Comunidades Autónomas (CCAA) y por la aparición de los nuevos ayuntamientos elegidos democráticamente por primera vez desde 1931. Según la Constitución la ordenación urbana del término municipal quedaba entendida como competencia municipal. El urbanismo se convirtió en la pieza clave de la política local.

A partir de 1980 comenzó a hacerse perceptible la realidad de la descentralización administrativa y las competencias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” se recogieron en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en Ordenación del Territorio, campo prácticamente ausente en la normativa estatal, solo algunas CCAA aprobaron enseguida una legislación propia que les permitiera abordar la planificación regional (Cataluña 1983, Madrid 1984, Asturias 1987, Comunidad Valenciana 1989, País Vasco 1990 y Cantabria 1990). Si bien es cierto, la eficacia y operatividad de estas leyes, salvo excepciones, queda en entredicho como se irá viendo. Paradójicamente, las CCAA no legislaron en materia urbanística, que continuó rigiéndose por la normativa estatal de la LS/76 (Burriel, 2008).

En este contexto, la política municipal otorga una prioridad muy alta al urbanismo y, en consecuencia, los ayuntamientos inician una política de acciones puntuales, encaminadas a poner remedio a los males más visibles (déficit de infraestructuras, de servicios, de

Capítulo 2.....Situación problemática

equipamientos, excesos de densidad, deterioro ambiental) resultado de las remesas de inmigrantes. Los ayuntamientos, acometen la modificación de sus PGOU, a lo cual estaban obligados por la nueva LS/76. Así surge la segunda generación de PGOU, austeros en sus previsiones, cuyo papel y contenido fundamental fue el intento de la corrección de los déficits de la ciudad heredada. Como contrapartida, aunque no se produce un aumento de población, las ciudades se extienden como nunca por el territorio circundante: aumenta la demanda de nuevas viviendas, sobre todo de baja densidad, en localizaciones periféricas y las actividades económicas se descentralizan espontáneamente.

En resumen, en España comienzan a desdibujarse las grandes corrientes migratorias de las áreas rurales a las grandes concentraciones urbanas. Se inicia un proceso de dispersión por el territorio consecuencia de la nueva organización espacial de la sociedad postindustrial. Fenómeno aparte es el de las grandes concentraciones turísticas (unos doce millones de plazas en oferta) que no sólo se muestran resistentes a la crisis económica, sino que parecen resistir también a la amenaza de aniquilación de sus propios atractivos, tanto por saturación como por degradación de los restos del soporte natural (Terán, 1999).

c) El triunfo del urbanismo neoliberal: 1992-2007

Tras la transición democrática el Gobierno de España, en un intento de adaptar la normativa preconstitucional y de controlar el fuerte incremento del precio del suelo, aprobó la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 (TRLR/92) que sustituyó a la LS/76. Sin embargo el TRLR/92 fue impugnado ante el Tribunal Constitucional y recurrido ante el Supremo por varios gobiernos autonómicos por invasión de competencias legislativas. Concretamente en lo relativo a las restricciones a la libre competencia en el mercado del suelo urbano y sobre sus repercusiones en el precio de la vivienda⁴.

La obsesión ultra liberal de que todos los males provocados por el encarecimiento del suelo y de la vivienda obedecen a la escasez de suelo urbanizable producida por la intervención pública mediante el planeamiento, va a convertirse en ley con el Gobierno de Aznar. Es la doctrina que se ha llamado del “todo urbanizable” (Burriel, 2008). Bajo esta premisa, el

⁴ El debate estaba entre los que consideraban que solo la libertad de mercado puede abaratar los precios finales de la vivienda en tanto en cuanto esos precios se aumentan por la escasez de suelo urbanizable impuesta por los planes urbanísticos al elegir y limitar los suelos aptos para el desarrollo urbano y para otros solo una racional elección de alternativas de localización, puede orientar el desarrollo de las ciudades sin desorden, despilfarro ni deterioro del medio natural

Capítulo 2.....Situación problemática

cambio de gobierno tras las elecciones generales de 1996, supuso un cambio de orientación política con el Decreto Ley que introdujo una significativa y liberalizadora reforma provisional de la legislación urbanística. Posteriormente en 1997 el Tribunal Constitucional anula gran parte del TRLS/92 y niega al Estado toda posibilidad de legislación urbanística salvo lo concerniente a la regulación del derecho de la propiedad del suelo.

Así se aprueba la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 (LS/98), de corte liberalizador y un conjunto de apresuradas leyes del suelo autonómicas en respuesta al vacío dejado por la derogación del TRLS/92. Como hemos apuntado, lo más trascendente de la nueva LS/98 será que invierte la fórmula tradicional del planeamiento urbanístico, manteniendo la regulación de la propiedad del suelo: ahora el PGOU no determina y delimita el suelo que deberá reservarse para los nuevos desarrollos en función de las expectativas de crecimiento, sino que una vez excluido el suelo que no debe ser ocupado (por sus razones intrínsecas: poseer recursos naturales o interés ambiental), el resto es potencialmente urbanizable por sus propietarios, tal y como se reconoce en la exposición de motivos⁵: “*«La presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado»*». Pero a éste hay que añadir otro cambio de gran trascendencia introducido por la misma ley en la línea de la singularidad del urbanismo español desde 1956 que atribuye valor urbanístico al propietario del suelo: A partir de ahora, va a establecer como valoración del suelo urbanizable su valor máximo de mercado, es decir como si ya estuviera completamente urbanizado. De este modo el gran negocio ya no es construir, sino conseguir la reclasificación del suelo rustico; porque esto supone una elevadísima plusvalía (Burriel, 2008).

En cuanto a la Ordenación del Territorio a escala regional, según Benabent (2012), la tendencia dominante en esos años de ebullición inmobiliaria, fue rebajar sus pretensiones y potenciar su operatividad dando paso a nuevos instrumentos (proyectos de interés regional, actuaciones de interés regional, proyectos singulares de interés, etc. o, planes especiales, planes territoriales de ordenación, planes directores territoriales, etc.) cuyo propósito era, por parte de los primeros, habilitar a los gobiernos para la ejecución de proyectos no incluidos en

⁵ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, Exposición de Motivos, BOE, núm. 89,14 de abril.

Capítulo 2.....Situación problemática

los planes y, por parte de los segundos, hacer más operativos los instrumentos de planificación integral.

En este contexto, a partir de la segunda mitad de los 90, se produce la normalización del planeamiento municipal (con unas previsiones de crecimientos hasta ahora desconocidas), en el sentido de su utilización intensiva, incluso para su continuada modificación, con ausencia de un modelo territorial efectivo a escala regional.

El resultado fue el excepcional *boom* inmobiliario, especialmente intenso en el litoral mediterráneo y en las provincias del entorno de Madrid (Burriel, 2008), que duró hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008.

Foto 1: Benidorm 1952 y 2008

Fuente: Google

Entre las causas que favorecieron la burbuja inmobiliaria especulativa se encuentra la existencia de una legislación favorable para la urbanización masiva y dispersa que aceleró el proceso de construcción indiscriminada. La ausencia de marcos legislativos y adecuados y de controles administrativos eficaces que fijaran límites a la urbanización y al impacto

Capítulo 2.....Situación problemática

ambiental, así como el escaso desarrollo de mecanismos de coordinación y de buen gobierno del territorio, hicieron el resto, impidiendo que pudieran desarrollarse políticas que incorporasen el grado imprescindible de coherencia territorial (Romero, 2010).

Pero, como ya se ha adelantado, este largo ciclo de “hiperproducción inmobiliaria” fue especialmente intenso en los espacios litorales de vocación turística. Si bien es cierto, en la mayoría de los casos, los desarrollos urbanísticos seguían las previsiones incluidas en los respectivos PGOU de ámbito local que posteriormente eran aprobados por el respectivo gobierno regional.

En este sentido cabe señalar, como destaca Romero (2010) que, mientras en la década de los sesenta del siglo XX buena parte de la urbanización dispersa se hizo al margen de la legalidad urbanística, en la etapa democrática el avance de la urbanización dispersa se ha producido, con mayor intensidad, pero dentro de la legalidad formal.

Nos encontramos pues ante una nueva época de crisis o descrédito del planeamiento en la que como señalan algunos autores (Moya 2011; Burriel 2008; Benabent 2012; Romero 2010; Jiménez 2008) se dan varios elementos estructurales que contribuyen a caracterizarla, entre ellos: el peso de la propiedad del suelo, la crisis de las haciendas municipales y la ausencia de planes efectivos de ordenación territorial.

En efecto, desde la LS/56, en España, el PGOU delimita el derecho a edificar y asigna al propietario un valor medio añadido, de esta forma el plan urbanístico es un poderoso instrumento de reparto de poder económico del espacio. Esto unido a una legislación extremadamente flexible que favorece la urbanización masiva y dispersa en prácticamente todo el territorio (salvo los suelos protegidos) ha facilitado, en palabras de Jiménez (2008), la creación de burbujas inmobiliarias y la corrupción urbanística de los últimos años.

Por otra parte, la creciente necesidad de ingresos de unas administraciones públicas (carentes crónicas de recursos financieros) que han de atender cada vez mayores demandas de una sociedad desarrollada, ha propiciado la inadecuada financiación de los ayuntamientos a través de los impuestos y las tasas de las operaciones urbanísticas privadas que, a la vez que resolvían necesidades municipales (cesiones de suelo, urbanización de parques, calles y plazas, etc.), generaban enormes gastos de mantenimiento. Con el estallido de la última burbuja inmobiliaria, el fin de esta fuente de financiación redujo enormemente las haciendas de Ayuntamientos y CCAA y provocó el consiguiente endeudamiento. Según Romero (2005) este es un tema clave en las políticas territoriales en España, pues gran parte de las decisiones

Capítulo 2.....Situación problemática

a escala municipal en materia de urbanismo tienen que ver con las necesidades de financiación a corto plazo para atender esos aumentos de gasto y es en esta escala donde se aprecia con más claridad el negativo impacto territorial de las políticas públicas (urbanísticas) en ausencia de directrices de coordinación supramunicipales, de enfoques integrados y de visiones estratégicas que garanticen cierta coherencia territorial.

Foto 2: Andratx. (Mallorca), 1959 y 2010

Fuente: Pedro Armestre

Foto 3: La Manga del Mar Menor. Murcia, 1975 y 2010

Fuente: Pedro Armestre

Finalmente la ausencia bastante generalizada de planeamiento territorial supramunicipal efectivo, como apunta Burriel (2008), no es un tema puramente técnico, sino que contribuye de manera notable a favorecer el crecimiento urbanístico desbocado de estos años y tiene importantes consecuencias territoriales y sobre la calidad de vida futura de los habitantes de ese territorio. La carencia de planeamiento supramunicipal supone, entre otras cosas, la inexistencia de criterios, orientaciones y límites razonables, tanto cuantitativos como cualitativos o de localización, para que los ayuntamientos afronten la elaboración de sus propuestas urbanísticas. Y los gobiernos autonómicos que han de dar su aprobación a los

Capítulo 2.....Situación problemática

Planes municipales carecen, en muchos casos de forma voluntaria y consciente, de criterios objetivos para aceptar o rechazar las propuestas municipales.

Foto 4: Mogán. Gran Canaria. Año 1965 y año 2010

Fuente: Pedro Armestre

Foto 5: Torremolinos. Playa de la Carihuela. 1945 y 2008

Fuente: Google

d) El fin del ciclo expansivo: 2008-Actualidad

Las consecuencias económicas, sociales, ambientales y políticas del desgobierno territorial se perciben ahora con mayor claridad. Aunque la política urbanística descrita ha sido sin duda la predominante, ha habido también prácticas urbanísticas diferentes, mostrando que era posible otro modelo de urbanismo, y en los últimos años se han producido crecientes reacciones sociales y políticas que están llevando a cambios en la normativa y en la gestión (Burriel, 2008). La emergencia de movimientos y nuevos actores políticos en la escala regional y local, la demanda creciente de más democracia y mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la emergencia de nuevos valores ambientales y el «retorno» al paisaje y a los territorios rurales (Nogué, 2007; Mateu, 2008; Martínez de Pisón, 2009), van creando condiciones más propicias para evitar actuaciones insostenibles y para

Capítulo 2.....Situación problemática

que directivas, recomendaciones europeas y legislación y normativa españolas vayan ganando en eficacia (Romero 2010).

Foto 6: Imágenes de urbanizaciones abandonadas en Benalmádena (Málaga) y El Toyo (Almería)

Fuente: Google

La burbuja inmobiliaria española no fue solo de construcción de viviendas, sino también de suelo, pero como destaca Burriel (2014), “ésta fue mucho menor en aquellas CCAA que desarrollaron una planificación territorial rigurosa y establecieron unas normas limitadoras de los excesos municipales en la clasificación del suelo y de las tipologías de muy baja densidad. Sería importante disponer de datos de más CCAA para poder reforzar esta hipótesis. Resulta ineludible revisar los planes urbanísticos vigentes y elaborar nuevos planes a partir de una filosofía urbanística distinta y con unas directrices supralocales basadas en un análisis riguroso de la dinámica territorial”.

Por un lado la legislación urbanística, con la Ley de Suelo de 2007 (LS/2008), ha intentado dar una respuesta, desde las limitadas competencias estatales en la materia, a algunos de los problemas planteados, como la necesidad de mayor transparencia, la objetividad en los procedimientos, la exigencia de un porcentaje mínimo de VPO y, de modo singular, la revisión de la valoración especulativa del suelo urbanizable de la LS/98.

Y el reciente Real Decreto Legislativo (RDL) por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (LSRU/2015) trata de dar un paso más en el cambio de modelo en la política urbanística con la finalidad de equilibrar la nueva construcción con la rehabilitación, impulsar la eficiencia energética en el parque edificado español, así como eliminar trabas y flexibilizar el sistema. La nueva norma estatal sistematiza en un solo texto legal la legislación del Estado que afecta directamente a la legislación urbanística de las CCAA y al quehacer cotidiano en esta materia de los ayuntamientos.

Capítulo 2.....Situación problemática

Por último, la Ordenación del Territorio, se ha consolidado en buena parte de las CCAA, que han completado y diversificado sus instrumentos, la han articulado más estrechamente con la planificación urbanística resolviendo casi todos los vacíos existentes que planteaban inseguridades jurídicas y, por otra parte, han constituido un sistema más completo del instrumental puesto a disposición de las CCAA en esta materia. Entre 2005 y 2012 se han aprobado dos tercios del total de los planes aprobados en nuestro país, cifra que sigue en aumento. Pero la Ordenación del Territorio ha seguido una tendencia contradictoria. Por una parte se ha convertido en un modo de hacer política a largo plazo, observando la realidad con una visión de conjunto y por otra ha perdido parte de su fuerza y su carácter director en favor de otras políticas (Benabent, 2012). Resulta ineludible revisar el estado actual de la planificación territorial y su incidencia real en el territorio.

2.3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA Y SU INCIDENCIA EN EL TERRITORIO

El Turismo es un fenómeno de naturaleza diversa y estructura compleja. Ese carácter pluridisciplinar y transversal del turismo y su complementariedad con los diferentes sectores de actividad, explica que sean muchas las políticas que tengan que ver con el turismo. Sin embargo, en este estudio nos centraremos en aquellos aspectos de la política turística que guardan relación con la implantación territorial de los usos del suelo para el turismo.

a) Fase de los inicios (1951-1962):

La política turística en España, empieza a gestarse en el mismo momento en que se inicia el despegue de la actividad. A partir de 1950, España empieza a salir de su situación de aislamiento político y económico tras el levantamiento de las sanciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 1951 se funda el Ministerio de Información y Turismo culminando el proceso de institucionalización. A partir de esta década el turismo español comienza a convertirse en un fenómeno de masas marcado por el crecimiento de la demanda turística internacional en paralelo a la apertura e integración económica exterior del país, proceso al que el turismo contribuirá decisivamente. Pero el crecimiento de la demanda internacional y el posterior despegue de la demanda turística nacional van acompañados de un lógico incremento de la oferta turística que requiere nuevos usos del suelo.

Sin embargo, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico no estaba dentro de las prioridades del Estado en materia turística. De hecho la primera Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada en 1956 (LS/56), fue considerada como un obstáculo

Capítulo 2.....Situación problemática

al anhelado crecimiento económico ya que adolecía de una excesiva rigidez e inadaptación a la novedad de la implantación territorial del turismo⁶. Estas dificultades de compatibilización generaron una situación peculiar de permisividad favorecedora del crecimiento de la oferta turística a pesar de sus innegables costes ambientales (Ivars, 2003).

b) Fase de desarrollo (1962-1974)

El informe sobre la economía española elaborado en 1962 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial), resultó clave para el desarrollo de la acción pública en materia de turismo del régimen franquista. Dicho informe proponía una serie de acciones que definieron la política turística de esos años. Como consecuencia de ello, en 1962 desaparece la Dirección General de Turismo para dar paso a la Subsecretaría de Turismo, dependiente del Ministerio de Información y Turismo. Este organismo se subdividía, a su vez, en la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas. Un año más tarde, se promulga la Ley de Competencias de 1963 que es considerada el origen de la legislación turística española al definir la potestad administrativa y establecer el necesario tratamiento unitario del turismo. Así mismo, asumiendo el Estado las funciones de “planificador”, en un intento de aproximación sectorial a la ordenación territorial del turismo, intenta canalizar los flujos turísticos hacia las zonas más pobres del país o hacia regiones en donde otros sectores e industrias sufren un declive que el turismo podría paliar a través de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963.

Pero esta Ley que había venido a llenar, en cierta medida, el hueco dejado por la escasa atención que la LS/56 había otorgado al fenómeno turístico, permitía, la creación de urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros, por la iniciativa privada y en los lugares que ella elegía ocupando espacios nunca previstos por los planes de urbanismo (Terán 1999), de esta manera la Ley, como reconoce Bayón (1999), pretendía asumir competencias en materia de urbanismo propias del Ministerio de la Vivienda, y por ello fue abiertamente criticada ya que a la postre se inspiraba en la captación de flujos turísticos, más que en la ordenación territorial y no atendía a sus repercusiones espaciales.

⁶ Altas tasas de crecimiento de acuerdo con la presión de la demanda y de unas perspectivas de evolución favorables, emplazamientos selectivos en función de la demanda turística distinta a la tradicional, requerimientos del planeamiento distintos de los propios de las ciudades, multiplicación de iniciativas privadas en un marco especulativo e identificación del crecimiento urbano con riqueza y prosperidad para sociedades generalmente inmersas en débiles estructuras económicas dependientes del sector primario.

Capítulo 2.....Situación problemática

En esta fase el interés del Estado se basaba en el crecimiento del volumen de visitantes y la fuente de divisas para su contribución al desarrollo español, aprovechando la ventaja comparativa que ofrecían los precios respecto al resto de países europeos. España se convirtió en uno de los principales destinos del turismo de masas sol y playa y las divisas generadas fueron una pieza fundamental del desarrollo económico del país. Este periodo estuvo caracterizado por una eclosión desbordada de la actividad turística y urbanística. Entre 1959 y 1974 la oferta hotelera se incrementó en un 414% (Ivars, 2003).

Sin embargo, el anárquico desarrollo turístico en el litoral mediterráneo durante este periodo generó impactos en el territorio, consecuencia de la explotación irracional de recursos; un nuevo modelo de ocupación del suelo derivado de un crecimiento urbanístico indiscriminado, cambios socioculturales y conflictos territoriales. A medida que el turismo colonizaba el territorio se iba haciendo necesaria su planificación y comienzan a aparecer nuevas preocupaciones por parte de la administración acerca del impacto socioeconómico y ambiental del turismo. Así, en el análisis del III Plan de Desarrollo elaborado en 1973 ya se identifican las debilidades del modelo turístico imperante: concentración geográfica, estacionalidad, concentración de procedencia (emisores), y concentración de motivación (sol y playa).

c) Fase de transición democrática y descentralización (1975-1982)

Se inicia una nueva fase en la actividad turística que comprende la crisis del petróleo que afecta a la demanda extranjera y la inestabilidad política derivada de los últimos años del franquismo y la transición democrática.

La difícil coyuntura turística de 1974: reducción de la demanda exterior como consecuencia de la crisis del petróleo, quiebra de operadores turísticos internacionales y, claras evidencias de los problemas de inadecuación y déficits de infraestructuras en las áreas turísticas, hace necesario un paquete de medidas de reorientación de la política turística (Figuerola, 1999, citado en Ivars, 2003)

La Administración turística sufre diversas reorganizaciones, en 1977 se crea la Secretaría de Estado de Turismo, dependiente del Ministerio de Comercio y Turismo que pasara al Ministerio de Transporte Turismo y Comunicaciones en 1980.

Los instrumentos de la política turística estatal en sus aspectos territoriales se basaban en la aún vigente “Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional”, de 1963 (aunque poco

Capítulo 2.....Situación problemática

operativa desde la aprobación de la LS/76) y el Decreto sobre “Medidas de Ordenación de la Oferta Turística”, de 1974, del que dimanaban los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT). Las propuestas técnicas de los POOT expresaban de forma reiterada la necesidad de frenar la expansión del espacio residencial turístico y de incrementar las dotaciones infraestructurales y los equipamientos y fueron una oportunidad de cara a establecer una estrecha relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico, mediante la integración de sus propuestas en los posibles Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales de Ordenación Urbana y Planes Parciales posteriores. Sin embargo, en las memorias de los instrumentos urbanísticos municipales no se encuentra referencia alguna a los POOT, ni en lo concerniente a su contenido, ni a las posibles orientaciones para la ordenación territorial de los municipios. Ello fue debido, como es sabido, a que ninguna de estas figuras poseía carácter vinculante (la ordenación del territorio quedaba fuera de su esfera de competencias). Según Navalón (2000) las razones que limitaron la puesta en marcha de estos documentos de planificación turística a través del planeamiento urbano fueron: la ausencia de participación activa en los instrumentos de planificación de todos los agentes sociales implicados en el desarrollo turístico y, la ausencia de relación entre los equipos técnicos, contratados por la Secretaría General de Turismo para llevar a cabo la ordenación sectorial turística, y las oficinas técnicas de las administraciones locales encargadas de plantear la ordenación territorial de estos municipios. En efecto, una vez más la falta de cooperación/coordinación interministerial afectaba a la eficacia de las políticas de actuación.

Así pues, se podría afirmar que los evidentes esfuerzos, por parte de Secretaría de Estado de Turismo, por alcanzar un desarrollo turístico concertado, se vieron fallidos por la falta de coordinación ministerial y con ello la tentativa de una política de planificación turística territorial integrada.

En suma, durante los años de la transición, los gobiernos de UCD orientan sus esfuerzos a liderar los cambios institucionales más que a elaborar políticas turísticas, prueba de ello es que en 1980 ya se habían traspasado las competencias turísticas a 10 CCAA⁷ (Velasco, 2005)

d) Fase de la nueva política turística (1982-2004)

⁷ Durante esta época se aprobaron los Reales Decretos de Traspaso en Materia de Turismo de Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Andalucía, Asturias, Castilla La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Murcia y Cantabria

Capítulo 2.....Situación problemática

A partir de 1982 comienza una nueva etapa en la política turística en la que se distinguen dos periodos:

El primer periodo (1982-1989), de adaptación institucional, estuvo caracterizado por la profunda modificación que supuso el nuevo reparto constitucional, lo que propició una política turística fraccionada entre CCAA, ayuntamientos y otros departamentos ministeriales, en la que intervenían muchos agentes sin que existieran, en la práctica, mecanismos de coordinación, concertación y colaboración (Palomeque 1999). Por otro lado, en este periodo se observa una situación de estancamiento del sector turístico, especialmente en el turismo internacional debido, entre otras causas⁸, a la crisis economía que acontece en esa década. En este escenario los objetivos de la política turística se heredan de la etapa anterior, la falta de un nuevo modelo de política turística desorienta a los propios decisores públicos. En contrapartida los actores privados reclaman un plan que impulse al sector.

En el segundo periodo (1990-1996), de innovación, predomina la búsqueda de entendimiento y la redefinición de las políticas turísticas de las distintas administraciones. Aunque el repliegue del Estado es evidente, se consolida una política turística de la Administración General del Estado. En 1990 se presenta el Libro Blanco del turismo, resultado de la reflexión llevada a cabo por la última crisis del turismo. En 1991 se deroga la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, culminando un periodo en el que se ha superado la crisis del Gobierno de España en torno a sus competencias y comienza la búsqueda de nuevas fórmulas turísticas de diversificación con la idea de elaborar un Plan de Turismo global. En 1992 se aprueba el Plan Macro de Competitividad del Turismo en España (Plan Futures), que representó el primer paso para definir una estrategia turística nacional con la colaboración entre el Estado y las CCAA.

En el primer Plan Futures (1992-1996) se proponen cinco líneas de acción: el Plan de Coordinación y Cooperación Institucional, para el desarrollo de relaciones con instituciones internacionales, otras administraciones públicas y el sector privado; el Plan de Modernización e Innovación Turística, para la puesta al día de la oferta turística existente; el Plan de Nuevos Productos Turísticos, para la diversificación de los productos turísticos; el Plan de Promoción, Marketing y Comercialización, para la mejora de la eficiencia de las acciones promocionales y el Plan de Excelencia Turística (PET), que englobaba acciones

⁸ Fuerte estacionalidad, envejecimiento del equipo hotelero, gran homogeneidad en la oferta de alojamiento, falta de servicios complementarios en los hoteles tradicionales, crecimiento descontrolado de apartamentos turísticos, atomización del sector y, falta de diversificación del producto turístico. (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, 1983)

Capítulo 2.....Situación problemática

para la conservación del medio ambiente y del entorno urbano (Secretaría General de Turismo 1992: 64-65).

De todos ellos, por su incidencia en el territorio nos interesan los PET, encaminados a mejorar la calidad y excelencia de los espacios turísticos consolidados mediante actuaciones muy directamente percibidas por los turistas, con especial atención a la dotación y mejora de las playas, como elemento fundamental del producto turístico (pero también a la recuperación urbanística; a la dotación de equipamientos y mejora de accesos; a la diversificación, al enriquecimiento de la oferta y medio ambiente; al marketing y comunicación; a la gestión, dinamización empresarial y formación). Durante su periodo de vigencia (1992-1995) se aprobaron un total de trece PET, con un presupuesto total de 44,4 millones de euros. La mayor parte de ellos en el en el litoral, predominando los del tramo Mediterráneo respecto a los del Atlántico (Beas, 2012). Los mayores éxitos del Plan Futures I, según las aportaciones de otros autores analizadas por Beas (2009), se debieron, entre otros, a la coordinación entre administraciones publicas a diversos niveles⁹ a través de actuaciones financiadas conjuntamente, a que introdujeron la cultura de la excelencia y calidad y, permitieron renovar y mejorar la imagen de los destinos más consolidados. Entre los aspectos negativos destacan el bajo nivel de implicación del sector privado y de la sociedad en general durante el desarrollo del plan; la financiación modesta; la escasa planificación estratégica; la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes y; las dificultades para dar continuidad a las actuaciones. Básicamente, se trataba de acciones paliativas que no abordaban el problema base de índole territorial estructural.

En 1996 se inaugura la etapa de gobierno del Partido Popular en un contexto turístico favorable y con un marco administrativo caracterizado por la asunción de plenas competencias de las CCAA en la práctica totalidad de las materias del turismo. Esta fase se inicia con la continuación de las políticas desarrolladas por el anterior Gobierno: entró en vigor el Plan Futures II (1996-1999). Desde la Administración General del Estado se estimula la mejora de los servicios y productos turísticos mediante la calidad y la sostenibilidad, con el objetivo de hacer más competitivos los destinos turísticos. El concepto

⁹ Se trataba de planes incentivados por la Administración Central pero en la presentación de propuestas el liderazgo corría a cargo de la Administración Local. A partir de aquí la administración autonómica procedía a la valoración de la propuesta y la administración central a la selección definitiva en función de sus prioridades y su disponibilidad presupuestaria. Con la firma del pertinente convenio de colaboración, las tres administraciones se comprometían a financiar el programa de forma paritaria a lo largo del periodo previsto de ejecución, normalmente de tres años.

Capítulo 2.....Situación problemática

de calidad sustituye al de competitividad. Las líneas estratégicas de intervención del Plan Futures II fueron la continuación de los PET para mejorar la oferta de los destinos maduros, especialmente los tradicionales de sol y playa, y los Planes de Dinamización Turística (PDT) para destinos emergentes con fuerte potencial de atracción turística mediante la ejecución de proyectos diseñados a partir de criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Los PEDT (PET y PDT) respondían a un nuevo modelo de intervención que asumía los principios de cooperación institucional y subsidiariedad en la búsqueda de soluciones de compromiso a favor del desarrollo sostenible (Brunet *et al*, 2005). Las administraciones públicas, tanto estatal, autonómica como local, conjuntamente con el sector empresarial, adquieren un papel destacado en la planificación de la actividad turística, consistente en la determinación de objetivos, definición de líneas de actuación, y en la aplicación y puesta en marcha de programas que forman parte del Plan. Para llevar a cabo estas funciones, el Estado dispone de una serie de organismos de cooperación, como es la Conferencia Sectorial de Turismo¹⁰ (Estado y comunidades autónomas); la Federación Española de Municipios y Provincias (administración local); el Consejo Promotor de Turismo¹¹ y el Observatorio de Turismo (entre el sector público y privado).

Durante el periodo de vigencia del Plan Futures II, se aprobaron un total de treinta y siete planes, de los cuales veintidós correspondían a PET y quince a PDT. La inversión global dedicada fue de 82,87 millones de euros, casi el doble respecto al Futures I (Beas, 2012). Aunque existen experiencias interesantes, en la práctica los planteamientos teóricos se han visto adulterados, en algunos casos, como consecuencia de la actitud adoptada por las administraciones y colectivos implicados, la escasa correspondencia entre los objetivos propuestos y las iniciativas desarrolladas, el carácter finalista de las intervenciones y la inexistencia de una visión de conjunto que permita integrar aspectos de carácter ambiental, social y económico (Brunet *et al*, 2005). En la práctica, el grado de incorporación de los principios de desarrollo sostenible todavía resulta discutible (Ivars, 2003) y existe la clara

¹⁰ Órgano de Cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial, que reúne a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

¹¹ Institución turística creada en 1995, y modificada en 1997, mediante un Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros. Se componía de seis representantes de la Administración General del Estado, nueve representantes de las Comunidades Autónomas, diez representantes del sector turístico y cinco representantes de los Ayuntamientos. El Consejo Promotor de Turismo se centraba en la definición, ejecución y cofinanciación de políticas de fomento, promoción y de apoyo a la comercialización turística. En el año 2005, propulsado por los buenos resultados del Consejo Promotor de Turismo y el Observatorio de Turismo, se crea el Consejo Español de turismo (Real Decreto 719/2005, de 20 de junio).

Capítulo 2.....Situación problemática

evidencia de que en algunos casos, el desarrollo sostenible no pasa de ser una mera declaración de buenas intenciones y que algunos proyectos son a todas luces insostenibles (Brunet *et al*, 2005). No obstante uno de los aspectos más destacables es el nuevo modelo de relaciones y de cooperación entre las diferentes administraciones y los agentes relacionados con la actividad turística.

A finales del siglo XX parece que los efectos negativos de la incidencia medioambiental del turismo han calado en la conciencia ambiental, tanto de la administración como del empresariado (al menos en determinados grupos) que considera que las estrategias basadas en el crecimiento continuo de la oferta y la destrucción y despilfarro de los recursos tiene hoy menos posibilidades de competir en el escenario internacional del turismo, hasta el extremo de que la competitividad de las áreas turísticas se basará en la calidad ambiental que estas sean capaces de ofrecer (Vera, 1992). De hecho, la preocupación por el medioambiente, según Palomeque (1999), ha llegado al sector turístico con tal fuerza que el concepto “sostenibilidad” ha sentado las bases de lo que será el nuevo turismo, el cual exigirá cambios en la mentalidad de empresarios y turistas.

Concluido el Plan Futures II, en 1999 se aprueba el Plan Integral de Calidad del Turismo Español¹² (PICTE) adaptado a los programas y a las iniciativas de la Unión Europea para el periodo 2000-2006. El PICTE se elabora en un contexto turístico de evolución favorable y con algunos nuevos planteamientos, entre los que destaca la introducción del concepto de “calidad integral” en su política (concepto que abarca a la actividad empresarial, a los destinos y a la propia sostenibilidad ambiental). La calidad se convierte en el principal factor de competitividad de la actividad turística y la cooperación en el modo de funcionamiento, haciendo especial incidencia en la participación del sector privado. El sector empresarial turístico tiene un papel destacado tanto en la diversificación de los productos turísticos (náutica, golf, termalismo, etc.) como en velar por la calidad de las empresas y de los servicios que ofrecen. En este sentido, la administración central ha dado apoyo a la creación del Instituto de la Calidad Turística Española (ICTE), constituido íntegramente por el sector privado.

Bajo el PICTE se reforzó la implantación de los PET y PDT con el Programa Calidad de Destinos Turísticos (PCDT). Durante su periodo de vigencia (2000-2006) se produjo un

¹² El PICTE se diseñará para responder a las nuevas tendencias de la demanda, adaptarse a sus transformaciones, a la creciente segmentación y a las exigencias de calidad y respeto al medio ambiente (Secretaría General de Turismo, 1999).

Capítulo 2.....Situación problemática

incremento espectacular del número de planes aprobados (ciento treinta y uno), con una media de concesión de veintiséis anuales; y un aumento significativo del presupuesto asignado, que llegó a 316,66 millones de euros, casi cuatro veces más que el Futures II. El PICTE a diferencia del Futures I y II, daba mayor importancia a los planes de dinamización, representando el 62% del total aprobados (Beas, 2012). Lo que permite identificar el grado de aceptación del modelo de planificación e inversión promovida a partir de este tipo de iniciativas como instrumentos de cooperación interinstitucional y de promoción turística de los destinos turísticos, (Brunet et al, 2005)

Dentro de sus planteamientos interesa destacar la introducción del concepto de “calidad integral” en su política. El nuevo concepto de calidad sustituye al concepto de competitividad y supera al de la calidad entendida en la prestación de servicios por las empresas turísticas, que inspiraban los planes Futures. Se convierte en el concepto rector del Plan, como una estrategia de competencia y mantenimiento de la posición del país en el ranking internacional de destinos turísticos. Sin embargo, paradójicamente y de forma generalizada, en este periodo se produce una saturación y “artificialización” de muchos espacios del litoral y una pérdida de “calidad territorial” que hipoteca seriamente el futuro de muchos territorios.

En suma, todos estos Planes (1992-2006) nacen con la finalidad de impulsar un nuevo modelo de desarrollo turístico basado en la corresponsabilidad entre los agentes públicos y privados, el liderazgo de la administración local y la sostenibilidad (entendida como un desarrollo equilibrado de la actividad) (Beas, 2009). Dos de los aspectos más positivos son la posibilidad de mejorar la calidad de los destinos turísticos, tanto maduros como emergentes y el necesario entendimiento y cooperación entre diferentes administraciones a la hora de financiar los proyectos conjuntamente. Especialmente beneficioso para los ayuntamientos, ya que les permite ejecutar proyectos con un coste relativamente menor y asumir responsabilidades en la gestión turística del territorio.

Sin embargo, a pesar de las ventajas que ofrecen los PEDT, según Brunet (et al, 2005), en la práctica se ha detectado una escasa eficacia de algunas iniciativas por diferentes motivos. Algunos autores han puesto en duda que la escala local garantice realmente la consecución de los objetivos perseguidos. Tanto por el carácter finalista y por la limitación temporal de algunas actuaciones, como por la reducida capacidad inversora y de gestión de los ayuntamientos. Circunstancias que se agravan cuando se observa una escasa o nula implicación de los agentes privados y que, muchas veces por falta de consenso, lleva a un

Capítulo 2.....Situación problemática

incumplimiento de los plazos y de los programas de ejecución de los proyectos. En otro orden, resulta lamentable comprobar cómo algunos proyectos no difieren de otros recogidos en la planificación convencional, que atienden solamente a criterios de rentabilidad económica y en los que las variables ambientales y sociales tienen un tratamiento residual.

Si bien es cierto que en estos años, el balance turístico de todas las CCAA, sin excepción, expresaba la evolución positiva de sus indicadores turísticos, hecho este que propició el giro hacia una política turística centrada más en la calidad que en la cantidad (de ésta ya se ocupaba la LS/98), en la diversificación, en la promoción y en la comercialización. También es cierto que la ceguera de la visión territorial frente a la visión sectorial del turismo, impidió avanzar hacia una visión integral para atajar el problema de fondo del modelo de desarrollo inmobiliario-turístico sol y playa español.

De hecho durante el periodo comprendido entre 1996-2006, lo que Burriel (2008) denomina la “década prodigiosa” del urbanismo español, España conoció un *boom* inmobiliario excepcional por su intensidad y su duración que fue especialmente llamativo en la fachada mediterránea y en las provincias del entorno de Madrid. Los altísimos indicadores, en cuanto a número de viviendas construidas por mil habitantes, de la costa mediterránea responden fundamentalmente a la construcción de segundas residencias y urbanizaciones turísticas para la demanda europea y española (Burriel, 2008)¹³.

e) Fin del ciclo 2005-actualidad:

Tras el cambio de gobierno en 2004, la política turística mantiene el PICTE, que le quedaban dos años de vigencia, pero se llevarán a cabo ajustes significativos que marcarán la diferencia con la política precedente.

Con el objetivo de lograr mayores niveles de participación y colaboración en las políticas dirigidas al sector turístico y en la promoción exterior, nace, en 2005, el Consejo Español de Turismo (Conestur)¹⁴. En 2007 se aprueba El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el

¹³ Desde Málaga a Girona los niveles de actividad urbanizadora han sido impresionantes: en el conjunto de la década se han construido más de 19 viviendas por mil habitantes ¡como media de 10 años! en Murcia, Alicante, Castellón, Tarragona y Girona, e incluso se ha superado las 25 viviendas por mil habitantes en Almería y Málaga. En Valencia los índices relativos no son tan altos, pero las viviendas iniciadas en 2006 casi multiplican por 4 las de 1996. La única aparente excepción en los indicadores relativos es Barcelona, pero los datos absolutos nos mostrarán también allí, como en Madrid, el gran impacto territorial del urbanismo de esta década.

¹⁴ Conestur es un órgano colegiado, asesor y consultivo adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cuyo titular ostenta su Presidencia. Sus 54 miembros pertenecen tanto al sector público como al sector privado

Capítulo 2.....Situación problemática

Plan 08-12, que lo desarrolla. El proyecto fue impulsado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y realizado por el propio sector turístico. Constituyó un nuevo proceso de trabajo en la definición de políticas turísticas a escala nacional, con el que por primera vez se estableció un esfuerzo de reflexión estratégica a largo plazo, diseñando una metodología basada en sistemas de participación amplios. Sin embargo, un plan tan ambicioso que fue elaborado con un gran consenso y participación y que abarcaba un horizonte temporal tan amplio, tuvo una escasa duración. Sólo un año después de su aprobación empezaron a sufrirse las consecuencias de la crisis económica y, con ello, la falta de presupuesto para acometer las acciones propuestas.

Paralelamente, las consecuencias del espectacular crecimiento del turismo residencial que tuvo lugar en los años del último *boom* inmobiliario, estaban afectando, sobre todo, a aquellos destinos más maduros del litoral español: altas dosis de congestión urbanística, destrucción paisajística, densificación de la demanda en temporada alta (causas todas ellas que provocan una reducción de la calidad turística), disminución apreciable de la rentabilidad del sector¹⁵ y disminución de la calidad de vida de los residentes.

En este contexto, en 2011, Conestur se compromete a impulsar el Plan Turismo Litoral Siglo XXI para las costas españolas en una clara apuesta por impulsar una Estrategia Nacional de Revalorización de Destinos Turísticos Maduros. El propósito era implantar un modelo turístico para los próximos 50 años, con proyección internacional y potente efecto demostración, en los destinos maduros de nuestro país, impulsados, desarrollados y cofinanciados entre todas las administraciones competentes y con la participación del sector empresarial. Los proyectos que integraron este programa fueron: Playa de Palma (Mallorca), Costa del Sol Occidental (Málaga), San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria) y Puerto de la Cruz (Tenerife).

En 2012, en plena crisis económica española y 7 meses después de ganar las elecciones generales, el ejecutivo del nuevo gobierno aprueba el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT), diseñado para el período 2012-2016. La finalidad del nuevo plan es impulsar la

(representantes de la CEOE, de las Cámaras de Comercio, de las organizaciones sindicales y profesionales de reconocido prestigio de distintos ámbitos)

¹⁵ Por ejemplo, en la Costa del Sol el gasto medio diario de bolsillo del turista ha descendido en términos constantes de 37,21 (año 2000) a 32,34 (año 2005), lo que supone un efecto «en la disminución del impacto económico directo de la actividad turística, que se cuantifica en 556 millones de euros» (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2007, 46).

Capítulo 2.....Situación problemática

competitividad de las empresas y los destinos turísticos, renovar el liderazgo mundial en el sector y contribuir a la generación de riqueza, empleo y bienestar de los ciudadanos. El plan fue elaborado en estrecha colaboración y acuerdo con el sector público y privado. Se trata del primer plan sectorial aprobado por el gobierno y elaborado por la Secretaria de Estado de Turismo, a través del Instituto de Turismo de España (Turespaña), con la aportación de las Comunidades Autónomas por medio de la Mesa de Directores Generales y de la Conferencia Sectorial, Conestur y los distintos departamentos ministeriales en la Comisión Interministerial.

2.4.SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES Y TURÍSTICAS

2.4.1. Cuadro comparativo entre las políticas urbanísticas y turísticas

Para facilitar su lectura cruzada, en el siguiente cuadro, se ha hecho un esfuerzo por sintetizar la evolución de las dos políticas enfrentadas según los diferentes periodos.

Aunque el cuadro puede ser bastante explícito por sí mismo, extraemos, a continuación, las principales características de cada periodo:

1951-1975: 1ª Fase de institucionalización de las políticas y caracterizada por el despegue de la actividad turística, principalmente, al margen de la legalidad urbanística.

1976-1991: 2ª Fase. Protagonizada por la transferencia de competencias de la Administración Central a las CCAA tanto en materia turística como urbanística. Los intentos de cooperación de la administración turística con la urbanística son fallidos y se continúa la dinámica de la etapa anterior, ahora con el beneplácito de la política urbanística.

1992-2007: 3ª Fase. Crece la preocupación por los impactos sociales, económicos y medioambientales del turismo. Sin embargo, mientras la política turística se centra en la competitividad por la vía de la calidad y en la cooperación entre diferentes administraciones y la involucración del sector privado, tiene lugar un boom inmobiliario sin precedentes en cuanto a intensidad y duración auspiciado por la política urbanística que tendrá consecuencias en el sector turístico. Lo que en el caso de los destinos sol y playa no hace más que perpetuar el problema.

2008-actualidad: 4ª Fase de fin de ciclo, caracterizada por altas dosis de incertidumbre. Comienza un nuevo ciclo en donde deben redefinirse las claves del futuro para los destinos de masas sol y playa.

Fases	Política Turística	Política Territorial y Urbanística	Fases
1951-1975	<p>1951 se crea el Ministerio de Información y Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963 <p>Permitía la creación de urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros por la iniciativa privada, al margen de las previsiones de los PG y del régimen jurídico del suelo.</p> <p>El interés del Estado se basa en el crecimiento del volumen de visitantes y la fuente de divisas para su contribución al desarrollo español. España se posiciona como uno de los principales destinos del turismo de masas sol y playa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS/56) <p>1ª Ley urbanística que define los instrumentos oficiales para la ordenación urbana en todo el país (PG) y establece el régimen jurídico del suelo.</p> <p>En 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda culminando el proceso de institucionalización de la política estatal en materia urbanística.</p> <p>Caracterizada por la pluralidad de sectores administrativos descoordinados que desarrollan sus políticas sectoriales al margen de la legalidad urbanística.</p>	1956-1975
1975-1982	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963 Decreto sobre "Medidas de ordenación de la oferta turística", de 1974 <ul style="list-style-type: none"> Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) <p>Los esfuerzos por alcanzar un desarrollo turístico concertado, se vieron fallidos por la falta de coordinación ministerial y con ello la tentativa de una política de planificación turística territorial integrada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1975 y su texto refundido de 1976 (LS/76) <p>La política municipal otorga una prioridad muy alta al urbanismo. Surge la segunda generación de POCU contenidos en sus previsiones. Fenómeno aparte es el de las grandes concentraciones turísticas que continúan creciendo y resisten a la amenaza de aniquilación de sus propios atractivos, tanto por saturación como por degradación de los restos del soporte natural.</p> <p>Periodo caracterizado por el traspaso de competencias urbanísticas de la Administración Central a las CCAA. A partir de los 80, algunas CCAA aprobaron una legislación propia que les permitiera abordar la planificación regional, con escasos resultados.</p>	1975-1991
1982-1991	<p>Periodo de adaptación institucional, caracterizado por una política turística fraccionada entre CCAA, ayuntamientos y otros departamentos ministeriales sin que existieran, en la práctica, mecanismos de coordinación, concertación y colaboración.</p>		
1992-2007	<ul style="list-style-type: none"> Plan Macro de Competitividad del Turismo en España. Plan Futuros I (1992-1996) <ul style="list-style-type: none"> Plan de Excelencia Turística (PET) para destinos consolidados Plan Macro de Competitividad del Turismo en España. Plan Futuros II (1996-1999) <ul style="list-style-type: none"> Plan de Excelencia Turística (PET) y Plan de Dinamización Turística (PDT) para destinos emergentes. Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE) (1999-2006) <ul style="list-style-type: none"> Planes de Dinamización del Producto Turístico (PDPT). <p>Los PET, PDT y PDPT son instrumentos de cooperación interadministrativa (Estado, CCAA y ayuntamientos) para la planificación e inversión de las iniciativas y para la proyección de la política turística española en el seno de la Unión Europea. La evolución positiva de los indicadores turísticos, propicia que la política turística se centre en la "calidad integral".</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 y su texto refundido de 1992 (TRLR/92) <p>En 1997 el Tribunal Constitucional anula gran parte del TRLR/92 y niega al Estado toda posibilidad de legislación urbanística salvo en el derecho de la propiedad del suelo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 (LS/98) <p>Facilita el aumento de la oferta de suelo, según la doctrina del "todo urbanizable" y establece como valoración del suelo urbanizable su valor máximo de mercado.</p> <p>Periodo caracterizado por el excepcional boom inmobiliario, especialmente intenso en el litoral mediterráneo y en las provincias del entorno de Madrid.</p> <ul style="list-style-type: none"> En estos años la OT tiende hacia una flexibilización: se rebajan sus pretensiones y se potencia su operatividad dando paso a nuevos instrumentos. 	1992-2007
2007-actualidad	<ul style="list-style-type: none"> Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el Plan 08-12 (2007) <p>Por primera vez se establece un esfuerzo de reflexión estratégica a largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Plan Turismo Litoral Siglo XXI (2011). Impulsa una Estrategia Nacional de Revalorización de Destinos Turísticos Maduros <ul style="list-style-type: none"> Proyectos piloto: Playa de Palma (Mallorca), Costa del Sol Occidental (Málaga), San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria) y Puerto de la Cruz (Tenerife) Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) (2012) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Suelo de 2007 (LS/2008) <p>Entre otras realiza una revisión de la valoración especulativa del suelo urbanizable de la LS/98.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y el RDL por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (LSRU/2015). La OT se consolida en las CCAA como modo de hacer política a largo plazo con una visión territorial de conjunto pero la integración de las políticas sectoriales de incidencia territorial aún no está generalizada. 	2008-actualidad

2.4.2. Conclusiones

Tras la breve síntesis expuesta, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar la evidente falta de cultura de coordinación y cooperación interministerial e intersectorial en España se ha revelado una constante, al menos, hasta el estallido de la última burbuja inmobiliaria (Benabent, 2012; Fernández Tabales, 2004; Romero, 2010; Terán, 1999). Cuestión que puede considerarse como uno de los principales factores que afecta al desencuentro entre ambas políticas.

En segundo lugar el largo proceso de afianzamiento de la Ordenación del Territorio, ha tenido un desarrollo desigual en España desde su asunción por parte de las CC.AA. El propio proceso de promulgación de las leyes que regulan esta materia tuvo una duración de 18 años, desde 1983, fecha en que se publicó la primera ley por la Comunidad Autónoma de Cataluña, hasta 2001, en que se publicó la legislación de Extremadura, lo que vino a demostrar que esta materia no estaba arraigada en nuestro país, que no se hacía notar su necesidad en el marco de las funciones que un estado moderno debía cumplir. Parecía como si la planificación urbanística, instrumento en manos de los municipios, fuese suficiente para el gobierno del territorio (Benabent, 2012). Pero la transformación del territorio se encuentra condicionada por dinámicas supralocales y, a través del planeamiento municipal ha resultado imposible orientar con una visión de conjunto las dinámicas de espacios particularmente complejos como los espacios turísticos del litoral (Nel O, 2010). Sin embargo es previsible que, con el grado de consolidación alcanzado en los últimos años, a partir de ahora, puedan darse las condiciones necesarias para que la Ordenación del Territorio, en nuestro país, alcance el grado de madurez necesario para que comience a ser efectiva.

En tercer lugar el “modelo inmobiliario-turístico sol y playa” imperante en el litoral español desde los años 60 del siglo XX y que, como señalan Pavón y Tabales (2010), “se caracteriza esencialmente por los intensos procesos de urbanización del territorio y el incuestionable dominio del negocio inmobiliario y la oferta no reglada de alojamiento por encima de cualquier otro componente del sistema”, no ha favorecido, precisamente, la coordinación de ambas políticas. Es más podría afirmarse que la falta de coordinación y cooperación facilita el triunfo de ese modelo especulativo, pues no existe un planeamiento supramunicipal consensuado que limite el descontrolado crecimiento y dicte las normas para un desarrollo adecuado del espacio turístico de cara a que los ayuntamientos afronten la elaboración de propuestas urbanísticas coherentes.

Capítulo 2.....Situación problemática

Por último, la profunda recesión y las consecuencias económicas, territoriales, ambientales y sociales del colapso de la burbuja inmobiliaria especulativa, cierran un ciclo que ha servido para poner a prueba, entre otras, nuestra capacidad para desarrollar políticas territoriales coherentes (Romero, 2010). Podemos afirmar, citando a Gaja I Díaz (2015), que “el modelo expansivo económico, en perpetuo crecimiento, afectado por frecuentes burbujas, basado en la construcción y el turismo no tiene futuro”. Empiezan a emitirse las primeras señales en las que emergen otras visiones que reclaman otras prácticas y una gestión más prudente de los recursos.

En suma, la descoordinación entre los diferentes sectores de la administración con incidencia en el territorio o, la desconexión entre las políticas urbanística y turística es, a nuestro juicio, una de las principales causas del desgobierno del territorio, en los destinos objeto de estudio y, como hemos visto, tiene consecuencias muy negativas para el futuro del turismo de masas sol y playa. Los impactos ambientales, sociales y económicos, han evidenciado las carencias políticas y técnicas de los modelos de planificación y gestión aplicados hasta el momento detectándose una cierta frustración ante la escasez de resultados obtenidos frente al volumen de esfuerzos institucionales y científicos desarrollados desde los años ochenta en esta materia, en especial al constatar el desmesurado crecimiento inmobiliario y el resurgimiento del residencialismo en las áreas turísticas, cuyas negativas consecuencias a medio-largo plazo ya están nítidamente diagnosticadas desde la década de los setenta del siglo pasado (Vera et al., 2011).

Los párrafos anteriores resumen, en líneas generales, los principales factores que han condicionado una política urbanística que no ha sabido entender, la complejidad del fenómeno turístico y una política turística que ha obviado su dimensión territorial. La principal apuesta para reparar este desencuentro debe apuntar a la conexión de las políticas urbanísticas y las turísticas.

En este sentido, cabe señalar que la Ordenación del Territorio presenta como uno de sus rasgos esenciales la escala de actuación supralocal; por ello, entre sus objetivos más relevantes se encuentra buscar la coordinación de los planeamientos urbanísticos municipales comprendidos en su ámbito de aplicación. Este carácter ofrece gran aplicabilidad para la planificación y gestión de los destinos turísticos, ya que la evidencia de los hechos muestra como algunos de los principales problemas de éstos se derivan de la generalizada descoordinación existente entre los planeamientos locales de una misma comarca o segmento litoral (Vera (coord.); López Palomeque; Marchena y Antón, 1997). Pero, además, la

Capítulo 2.....Situación problemática

Ordenación del Territorio presenta como un rasgo diferencial el orientarse a una planificación integral del espacio objeto de actuación, contemplando e interrelacionando sistémicamente la amplia diversidad de componentes, físicos y humanos, que conforman el territorio real (Fernández Tabales, 2004). Es necesario una mayor conexión entre la planificación territorial y la planificación turística, pues solo así las políticas turísticas podrán alcanzar sus objetivos de calificación integral de los destinos, ya que en el actual marco normativo, la Ordenación del Territorio es el instrumento que posibilita la transformación urbanizadora del territorio, lo que le confiere mayor potencia y capacidad de actuación (dentro de los destinos) que la propia planificación turística.

3. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

El objetivo de este capítulo es exponer brevemente los discursos a cerca del concepto de gobernanza; así como su desarrollo e influencia con respecto a la gobernanza territorial. Se analiza la evolución de los enfoques desde los que se suele abordar la gobernanza en el turismo, para finalizar con una síntesis acerca del estado del arte en el que se sustenta la investigación llevada a cabo y un breve posicionamiento respecto al mismo.

Sin pretender documentar la reflexión teórica existente, en las siguientes líneas se destacan algunas de las principales aportaciones brindadas por diversos organismos e investigadores al concepto de gobernanza, centrando la atención tan solo en aquellos planteamientos que resultan de mayor interés no sólo para situar la naturaleza de la gobernanza contemporánea, sus requisitos, sujetos y pautas de comportamiento, sino para establecer un marco de referencia sobre el cual descubrir las relaciones entre gobernanza y territorio, gobernanza y turismo, planificación territorial y políticas con incidencia en el territorio.

El concepto de gobernanza responde a un nuevo significado del término gobernación como “acción o efecto de gobernar o gobernarse” (Skinner, 1985, citado en Alli Aranguren, 2011), que la RAE define como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Entre ambas definiciones se observa una complicación del significado al supeditarle el logro de unos objetivos y un equilibrio entre las partes interesadas.

Pasar de una concepción a otra significa, literalmente, reconocer y activar la participación de los agentes sociales en su conjunto, más allá de su carácter público o privado (Balducci, 2003). Gobernanza es el efecto del gobierno en una determinada área política, producto de la acción (intencionada o no) de muchos actores, pero no atribuible directamente a ninguno; mientras que gobierno expresa la idea de una forma coherente de autoridad que es el único poder legítimo.

Pero el concepto de gobernanza, relativamente novedoso, ha sido definido de diferentes maneras

- La gobernanza es el termino por el cual se reconocen las nuevas relaciones de colaboración entre la organización del estado y la sociedad y el protagonismo de la

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

sociedad civil en la vida democrática, en un orden de gobierno formado por redes en las que intervienen los agentes públicos y privados (Prats, 2005a)

- Es el proceso de equilibrio permanente entre las necesidades y las capacidades de gobierno” o también “es la capacidad para mantener las disfuncionalidades bajo control al mismo tiempo que se conduce el cambio hacia las direcciones deseadas” (Kooiman, 1990)
- Es la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil para regular los asuntos colectivos con criterios de interés público (Inneraty, 2006).
- Es el estado de un territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo territorial (Lefèvre, 2003).
- La gobernanza es un método para abordar una amplia gama de problemas o conflictos en los que los actores llegan regularmente a decisiones mutuamente satisfactorias y vinculantes negociando entre sí y cooperando en la implementación de estas decisiones (Schmitter, 2002, p.52).

El Banco Mundial (BM) fue uno de los primeros organismos que contribuyó a configurar el concepto de gobernanza en términos de gestión. En su informe sobre la crisis y el desarrollo sostenible en África subsahariana de 1989, definió la gobernanza como el “ejercicio del poder político en la gestión de los asuntos de una nación” y en 1992 como el “modo en que se ejerce el poder para la gestión de los recursos económicos y sociales de un país”. Sus propuestas de gestión parten de que el Estado no debe buscar el óptimo social, aún cuando debe actuar en el mercado político vigilando el bienestar colectivo. Se propone la reducción de la deuda pública y de las actividades estatales como agente económico y redistribuidor, desde la concepción de Estado mínimo, de modo que la “gobernanza es claramente un producto ideológico que refleja la doctrina socio-política anglo-americana liberal/pluralista” (Moore, 1993).

En este sentido, Farinós (2008) da cuenta de los “dudosos” orígenes del término procedentes del ámbito de la economía institucional y de la regulación, pues nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. Los trabajos e indicadores de gobernanza desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, que los defensores del papel del estado observan con recelo. Desde el mundo empresarial, la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones de cara a obtener la máxima eficiencia económica.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Su tránsito desde la economía a la ciencia política y de la administración, lo convierten en un concepto heurístico y abierto a su interpretación y uso. De hecho, el concepto de gobernanza como nuevo enfoque para afrontar la gestión de los asuntos públicos viene siendo uno de los más utilizados por las ciencias sociales en las últimas dos décadas (Pierre, 1999 y 2000; Paquet, 2009; Lipietz & Pieterse, 2010; Fernández et al, 2015; Farinós, 2008) (Mayntz 2000; Stoker, 1998; Peterson, 2004; Piattoni, 2005; Radaelu, 2003, citados en Alli Aranguren, 2013). Y ha sido asumido por la academia, técnicos, población e incluso, por parte de los tomadores de decisiones.

Para la Unión Europea, la gobernanza, es una meta por alcanzar. De hecho, la Comisión Europea la define como un objetivo estratégico (Comisión, 2001), basado en un conjunto de principios para cuya operatividad se han de aplicar determinados medios. El Libro Blanco de la gobernanza europea de 2001, expone que “el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Comisión, 2002) haciendo referencia a los 5 grandes principios de la buena gobernanza.

Principios que “no sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que son aplicables a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local”, con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones. Según ONU-Hábitat, la buena gobernanza urbana se caracteriza por los principios de sostenibilidad, subsidiariedad, equidad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, compromiso cívico, ciudadanía y seguridad. Estos principios son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad es prácticamente imposible sin transparencia y rendición de cuentas. La equidad está estrechamente vinculada con la eficiencia y el compromiso cívico, y la sostenibilidad no puede lograrse sin seguridad, equidad y eficiencia (Narang y Reuterswar, 2006).

Es conveniente resaltar que, a pesar de los orígenes de la concepción neoliberal-neoinstitucionalista del concepto y métodos de la gobernanza, en el libro Blanco de la Gobernanza Europea, se conserva el protagonismo de los poderes públicos democráticos, dotándoles de medios para la mejor gestión por medio de la participación, la transparencia y el control de los mismos. Precisamente “el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Estas son

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

actores en estructura de interdependencia, pero no un actor más. [...] La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática” (Prats 2005b: p. 171, citado en Alli Aranguren, 2013).

En 2009 la UE profundiza en el alcance de su concepto de gobernanza multinivel, refleja el nuevo orden jurídico-institucional aplicado al espacio de la Unión Europea (UE) como conjunto y a sus estados miembros. Un proceso en el que se ha superado el Estado nacional por la configuración de una nueva entidad política supraestatal simultánea de la descentralización interna que reduce el papel del Estado organización. Se trata de afrontar los nuevos retos comunes contando con las instituciones y los gobiernos de los Estados miembros, así como con todos los agentes políticos, económicos y sociales, implicándolos en la toma de decisiones y en su implementación (Alli Aranguren, 2013). Las implicaciones sobre la ordenación del territorio (políticas públicas) no se ciñen sólo, por tanto, a cuestiones de participación, sino a tener en cuenta las directrices, recomendaciones, etc. de la UE, pues el ejercicio del poder de cada Estado-Nación (miembro) está ahora sometido a un ordenamiento superior y debe actuar de modo coordinado con otros estados y organizaciones interdependientes.

Como señala Duran (2013), la UE es la primera organización internacional que otorga primacía a la perspectiva territorial y los cambios más relevantes respecto del gobierno tradicional son: nuevas oportunidades de decisión de los gobiernos regionales frente a la administración central, el reconocimiento de la participación como elemento clave para la legitimidad democrática, la transparencia, y la eficacia de las políticas públicas, pues las administraciones publicas de los diferentes niveles de gobierno tienen ahora la responsabilidad de abrir el proceso de toma de decisiones a los actores relevantes de la sociedad.

Si bien es un término sobre el que existe cierta imprecisión, en general se viene aceptando que la gobernanza es “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000). Más recientemente se ha acuñado el concepto de gobernanza territorial o “Gèò-gouvernance” (Masson-Vincent, 2008; Dubus et al., 2010; Masson-Vincent et al., 2012) para designar su aplicación al ámbito territorial, tanto en lo relativo a la planificación territorial a diferentes escalas como a las políticas con incidencia en el territorio (Romero y Farinós, 2006; Fernández et al, 2015). Es precisamente este aspecto el que nos interesa y lo

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

hace relevante en el contexto de esta investigación. Pues como reconoce Farinós (2008) “la gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial”.

3.1. GOBERNANZA TERRITORIAL

Si la gobernanza, por definición, implica a un amplio y complejo conjunto de actores públicos y privados, y se basa en la flexibilidad, el partenariado y la participación voluntaria de los diversos representantes de los intereses sociales existentes, su objetivo, según Farinós (2008), es mejorar las rutinas en la toma de decisiones para maximizar los efectos gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios. En función de esos objetivos de eficacia y eficiencia se adaptaría la *polity* (las formas de organización territorial y de la administración del estado) y la *politics* (forma en que se reparten las responsabilidades y se toman las decisiones por los actores institucionales de la política) para poder alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible (ambiental, social y económico) y el objetivo de la cohesión territorial.

Bajo este punto de vista, Farinós (2008: 20), entiende la gobernanza territorial como “una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio (...) en este sentido, se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución”. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir este objetivo (visión territorial compartida). Se trata de una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. En este nuevo modelo operativo se enmarca la planificación integral. En este contexto la buena gobernanza territorial presenta tres dimensiones:

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

- Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional.
- Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios (contiguos o no en red) y entre los diferentes agentes o actores (formando partenariados, público-públicos y público-privados).
- La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados. (Rosas-Furrusca, F.J. et al., 2012)

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, el Estado español presenta un importante problema en el terreno de la coordinación y la cooperación, tanto vertical como horizontal. Se trata de una de las principales debilidades del actual Estado Autonómico español, tal y como Romero (2005) ha venido argumentando. La ausencia de una cultura del pacto y de la cooperación supone, en demasiadas ocasiones, un obstáculo mayor para el funcionamiento eficaz del estado en sus diversos niveles (central, regional y local) que la propia carencia de normas y presupuestos, prueba de ello es que España cuenta con la mayor profusión de Normas de la UE y, no por ello, sus instrumentos son eficaces.

Siendo el Plan el instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos al objeto de evitar las malas prácticas y la confusión entre el interés particular y el general, se detectan problemas que ponen en cuestión su utilidad y eficacia: desde el retraso en la elaboración de instrumentos de planificación (en especial los de carácter subregional), a la ‘sobreplanificación’, pasando por las dificultades de hacerlos operativos (cómo pasar del plan al proyecto o, sencillamente, cómo poder hacer que el plan perdure pasado el ciclo electoral). Todo ello nos habla de la conveniencia de un nuevo gobierno del territorio y estilo de planificación (con un mayor control *ex-ante*, mediante una mayor interacción y observación entre las distintas administraciones y departamentos responsables de las políticas públicas) asociado a una nueva cultura política en la que el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos funcione. Este nuevo gobierno del territorio se basa en la participación, la cooperación y la coordinación (el triple giro en las formas de gobernanza, Romero, 2005: 71), procurando coherencia entre las distintas políticas, para lo cual se requiere, a su vez, de liderazgo político y compromiso institucional. Sin embargo, esto casa mal en un entramado político administrativo como el del Estado español, compartimentado y sectorial, donde la coordinación y cooperación, pese a las reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, brillan por su ausencia. (Farinós, 2008).

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Farinós nos propone dos vías para lograr la ansiada coordinación: una se refiere a reformas legales e institucionales que corrijan y definan unas adecuadas rutinas y jerarquía de planes. La otra conduce a nuevas formas de gobierno del territorio basadas en una gobernanza multinivel efectiva.

Respecto a la primera, cabe aquí señalar que, como expone Benabent (2005), a pesar de lo prolijo de las Normas y la planificación territorial, la ordenación del territorio ha tenido un desarrollo desigual en España desde su asunción por parte de las CCAA y el resultado es que no se ha implantado un modelo de plan sino que existen planes con características muy diversas y el debate acerca de las bondades y carencias de los mismos no ha tenido lugar todavía. No existe en realidad una visión compartida de lo que es esta función pública de la ordenación del territorio, en consecuencia, no puede haberla sobre los planes en que se instrumenta, ni siquiera puede decirse que exista un lenguaje común o que llamemos de la misma manera a lo que es igual. Sería, por tanto, oportuno tender hacia un modelo de planificación territorial integral de planes de ordenación del territorio en donde se definan esas rutinas y jerarquías, lo cual no implica, como destaca Farinós, optar por monolítica uniformidad, de forma que todos los planes respondan a la misma estructura o formato, sino producir un modelo de plan del cual puedan surgir planes que variarían en función de las propias características y necesidades de cada territorio y de las actitudes de sus actores, pero donde exista una adecuada articulación entre ellos.

Respecto a la segunda vía, nuevas formas de gobierno basadas en una gobernanza multinivel efectiva, trasladada a el caso español, entre la coordinación interadministrativa tanto vertical como horizontal, es donde mayor atasco encontramos pues se añade la diversidad de estructuras administrativas entre los diferentes niveles y territorios. En este sentido Farinós (2008) invita a la reflexión sobre la utilidad, pertinencia o no, de tender hacia una homogeneización de las estructuras administrativas, avanzando en los criterios de organización, no ya por políticas sectoriales sino más bien por temas o paquetes de políticas, un criterio que hasta ahora se viene ensayando en la coordinación de distintos departamentos que comparten un mismo objetivo estratégico (estrategias globales sobre temas concretos). Sin embargo, el autor sentencia que el problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y la descoordinación, de ahí la urgente necesidad de imaginar un nuevo gobierno del territorio y de considerar los impactos territoriales a la hora de hacer política y de diseñar, aplicar y evaluar las políticas para el desarrollo territorial. Es importante, como señala el autor, tener en cuenta las tres etapas: diseño de las políticas consensuadas con la participación de todos los actores, aplicación a través de los instrumentos (normas y planes)

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

disponibles y evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas diseñadas para, en su caso, modificarlas o adaptarlas a las circunstancias cambiantes.

Si bien, previo a esto, Farinós (2008), reitera que la gobernanza requiere tanto del liderazgo político como de la participación ciudadana (informada), ambas con sentido de estado y ejerciendo un control mutuo de una nueva forma de diseñar y aplicar las políticas, coherente e informada (mediante el recurso a la evaluación, para lo cual necesita de indicadores y métodos actualizados y contrastados). En efecto, sin evaluación no es posible valorar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de la visión territorial sostenible y consensuada. En este sentido numerosos autores se esfuerzan por definir estos indicadores (Blancas et al, 2010; Vera et al, 2001; Santos y Fernández, 2010).

La participación de la población en asuntos públicos, y concretamente en las decisiones con impacto sobre el territorio, pasa por ser uno de los requisitos de la nueva gobernanza (Farinós, 2008). Sin participación no puede hablarse de consenso, sino de dominación. Ante los actuales retos del territorio (cambio climático, urbanización acelerada, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.), resulta necesaria una planificación participada y consensuada que, además de ordenar de forma adecuada el espacio, también persiga el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo mediante proyectos concretos y realizables. Para ello es necesario avanzar hacia una nueva cultura del territorio y de gobernanza territorial. Sin embargo, los mecanismos de participación y su eficacia presentan formas y resultados todavía débiles. Romero y Farinós, (2011), al referirse a casos de buenas prácticas europeas; como la británica (con la *collaborative planning*), la francesa (con una importante proliferación de grupos de interés organizados), la holandesa (con la llamada sociedad ‘*polder*’, colaborativa y discursiva —si bien con cierta tendencia regresiva) o la danesa (con una marcada orientación participativa hacia el control de los efectos medioambientales de las actuaciones), resume que, la mayoría de las veces, la participación se reduce a la consulta en la fase de diseño de las actuaciones, no tanto en las de selección de alternativas, ejecución y evaluación. Según Benabent (2012), el caso español es aún menos participativo. Lo habitual es que los procesos de participación se produzcan en la primera fase de elaboración de los planes, aunque no sea de forma reglada, coincidiendo siempre con la toma de datos y con la elaboración del diagnóstico previo a la toma de decisiones. Este proceso participativo suele, por ello, ser normalmente instrumental, sirviendo para recoger información, recabar la opinión de expertos, organizaciones, asociaciones no gubernamentales, agentes económicos y sociales o las consideraciones de las distintas administraciones, pero difícilmente estos procesos participativos continúan en la fase de redacción de las propuestas, y cuando ocurre

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

se limitan normalmente a las Administraciones Públicas, que son las que pueden poner posteriormente serios obstáculos a la aprobación del plan. Es por ello que la participación, en un método de planificación basado exclusivamente en el conocimiento experto, es un elemento instrumental y no forma parte esencial de la redacción del plan (Benabent, 2012).

En suma, en el momento actual puede decirse que las leyes de Ordenación del Territorio no recogen procedimientos verdaderamente participativos en la redacción de los planes. El método racional comprensivo que preside todavía la planificación en nuestro país, basado exclusivamente en el conocimiento experto, es un planteamiento que no produce buenos resultados en tanto que no posibilita la cooperación y el consenso, favorece la toma en consideración de los intereses mejor defendidos y promueve una actitud reactiva. Claramente no puede decirse que esta fase reglada del procedimiento de aprobación de un plan (la participación pública) pueda llamarse participación pública, si por tal entendemos un mecanismo de gobernanza territorial mediante el cual los ciudadanos pueden contribuir a las decisiones de gobierno.

A pesar de lo expuesto, el discurso de la gobernanza ha sido asumido de forma clara y decidida por parte de la academia, técnicos, población e incluso, nominalmente, por parte de los tomadores de decisiones. Sin embargo, en la práctica, la falta de voluntad política para proceder a los necesarios cambios de cultura política, de entender la democracia, institucionales y de coordinación entre niveles de las administraciones del Estado en la coordinación de las políticas, en la forma de interpretar y poner en marcha un verdadero empoderamiento de la sociedad civil en los procesos de participación pública, hacen que los numerosos instrumentos legislativos y de desarrollo de las políticas puedan ser aplicados de forma coherente y eficiente (Romero y Farinós, 2011).

Durante los últimos años muchos países de la Unión Europea han demostrado la intención de incorporar nuevas formas de gobierno del territorio y de gobernanza, razón por la cual se habla de nueva cultura del territorio, visiones integradas, e interdisciplinarias de gobernanza y de participación ciudadana. De hecho, algunas experiencias europeas se cuentan entre las buenas prácticas. Sin embargo, en España, a pesar de la extensa producción normativa y aprobación de instrumentos, planes y estrategias (ciertamente impresionantes), la experiencia práctica en la transición hacia nuevas formas de gobernanza territorial aún se encuentra en sus inicios. A pesar de disponer de uno de los dispositivos normativos más completos de la Unión Europea, España presenta un fuerte déficit de gobernanza territorial multinivel entre el Estado y las CCAA y entre éstas y la Administración Local.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

El proceso de descentralización política postconstitucional (como ha quedado patente en la situación problemática) no ha llevado implícito la mejora de los niveles de gobernanza sino, por el contrario y salvo excepciones, responde a la existencia de un nivel preocupante de segmentación en las políticas públicas y una fragmentación del mapa institucional que, en el actual contexto, hace muy difícil cualquier intento de superar el actual grado de complejidad y de debilidad institucional, lo que dificulta la consolidación de un cambio en la orientación de las políticas públicas que incorpore nuevos elementos de buen gobierno del territorio. Por estas razones, Romero y Farinós (2011) insisten, y nos hacemos eco, en que la mejora de la cooperación entre Estado, CCAA y entidades locales sigue siendo uno de nuestros retos geopolíticos más importantes para el futuro inmediato.

Una de las mejores muestras de esta debilidad organizativa institucional y de la dificultad de los actores políticos competentes en los tres niveles de gobierno es la incapacidad demostrada por las tres administraciones con competencias en la gestión integrada del litoral para acordar y coordinar planes integrados de protección y gestión. Y todo ello a pesar del llamamiento desde la UE a la gestión integrada de las zonas costeras (CE, 2002 y 2007) y la necesidad de crear modelos territoriales sostenibles en espacios litorales mediterráneos (el 23 de marzo de 2011 España ratificaba justamente el Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo, lo que suponía su entrada en vigor a partir de la fecha). De hecho, la propia Administración General del Estado llegó a reconocer a finales de 2007 que “la urgente necesidad de actuar en la franja costera como lo que es, una unidad geográfica de gestión, se enfrenta a la realidad de la fragmentación sectorial y administrativa de la gestión de dicha franja. Esta gestión fragmentada y la magnitud de los retos planteados (...) conducen a un nuevo reto, la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación en la gestión del litoral. Esto es, realizar una auténtica Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), que es la política por la que apuesta la Unión Europea para hacer frente a los desafíos existentes hoy en día en su litoral” (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 13).

Al descender a la escala local, lejos de mejorar esta situación, se constata que, debido a la fragmentación municipal, la ausencia de marcos de ordenación supramunicipales ha sido letal para el territorio en gran parte de España. Como reconoce Burriel (2009), la fijación del cuánto del desarrollo urbanístico no se puede seguir haciendo exclusivamente desde la escala local, sino dentro de unos límites establecidos en un marco supramunicipal. En España, las CCAA deben ejercer decididamente sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio si desean asegurar un urbanismo sostenible. En este sentido, la necesidad imperiosa

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

de coordinación multinivel puede venir de la mano de los instrumentos (legislativos y normativos) de gobernanza territorial.

Un caso que ejemplifica esta necesidad imperiosa de coordinación y cooperación multinivel, incluso a pesar de ser un caso de buenas prácticas, es el que nos muestran Fernández Tabales et al (2015). Los autores realizan un análisis de los escasos ejemplos en los que, desde instancias locales, se ha optado por un modelo de desarrollo turístico ajeno al mero crecimiento inmobiliario y donde, además, la aplicación de nuevos enfoques de gobernanza territorial ha jugado un papel esencial.

El estudio es uno de los pocos que nos presenta un insólito caso en el que, a partir de una “buena gobernanza territorial” (a escala local), mediante la puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas y por medio de instrumentos de planificación locales (Plan Estratégico de Conil y Plan General de Ordenación Urbana de Conil), logran, entre otras cuestiones, desclasificar suelo urbanizable y proteger más suelo del previsto por instancias superiores¹⁶ y, todo ello, con la aceptación y el respaldo del conjunto de la sociedad local que ha seguido prestando su respaldo electoral continuado. Además, la hacienda local no se ha resentido por ello, sino que presenta niveles de saneamiento positivos, dentro de su contexto próximo, y el indicador representativo de la competitividad global del destino muestra el tercer valor más elevado de Andalucía. Se trata de un caso de buenas prácticas de estrategias que intentan compatibilizar la participación ciudadana en un marco de gobernanza real, la sostenibilidad territorial plasmada en la renuncia a la urbanización del frente litoral, y el mantenimiento de una elevada competitividad conjunta del destino, reflejada en la rentabilidad del tejido empresarial turístico; y todo ello en un contexto en el que la expansión inmobiliaria del último ciclo se postuló como la única orientación posible y viable para nuestros espacios litorales.

A pesar de ser un caso de buenas prácticas de gobernanza territorial a escala local, queda patente la falta de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de la Administración (gobernanza multinivel) y de coherencia, ante la renuncia por parte de la Junta de Andalucía a acceder a la declaración, solicitada a instancias del Ayuntamiento, como Espacio Natural Protegido de tramos de la costa, precisamente como garantía para preservarlos de la urbanización.

¹⁶ Cabe señalar lo excepcional del hecho que desde una autoridad local se inste a una instancia superior competente la declaración de una parte de su término municipal como Espacio Natural Protegido, precisamente como garantía para preservarla de la urbanización, así como que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía no ha accedido a dicha solicitud (Fernández Tabales y varios más, 2015)

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Los autores realizan una interesante y novedosa propuesta tipológica de procesos de gobernanza territorial según el nivel de profundización de los rasgos esenciales del modelo, distinguiendo entre: a) procesos de planificación “de arriba abajo”, gerenciales o sin gobernanza; b) gobernanza superficial; c) gobernanza desvirtuada; d) gobernanza trunca; e) gobernanza plena. Esta propuesta tipológica nos puede resultar adecuada a la hora de enmarcar los casos de estudio de la presente investigación. Para finalizar y, tras el análisis de los casos de buenas prácticas, constatan la necesidad de buscar nuevas fórmulas para la planificación y gestión territorial de los espacios turísticos, en especial ante las carencias mostradas por los modelos tradicionales para controlar, o al menos racionalizar, el desmesurado crecimiento de la urbanización en el último ciclo expansivo del sector de la construcción. Tesis que apoyamos, pero sin abandonar los instrumentos tradicionales de planificación territorial (urbanismo y ordenación del territorio) y turística, sino reforzándolos y haciéndolos más eficaces mediante acciones vinculadas al enfoque de la gobernanza territorial.

3.2. GOBERNANZA EN EL SECTOR TURISMO

En términos generales la gobernanza se asocia a los procesos de toma de decisiones. En lo que se refiere a su conceptualización, desde hace ya dos décadas Rhodes (1997) alude que la gobernanza moderna supone la participación de actores estatales y no estatales en la formulación e implementación de políticas públicas, donde el esquema no es jerárquico, sino caracterizado por redes. Ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno, pues toman parte del proceso otros actores.

Para avanzar hacia lo que denominan una buena gobernanza turística, Bertucci (2002) y Pulido (2010), (citados por Cruz Jiménez et al, 2015), plantean como elementos necesarios los siguientes: tener en cuenta el rol que desempeña cada una de las partes interesadas en la planificación, coordinación, ejecución y evaluación del destino turístico; partir de un estudio pormenorizado del territorio para establecer las estrategias y objetivos a seguir. Entre otros elementos, también resaltan la necesidad de identificar y caracterizar a los actores que pueden participar en la gestión del destino turístico, configurándose una estructura formal donde intervienen para la formulación de estrategias y programas.

Madrid (2014) define la gobernanza turística como aquel proceso de conducción de los destinos turísticos a través de esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones; de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico, donde

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

dicha triada de actores adopta un papel protagónico. Para Mazón y Fuentes (2007:106), (citados en Cruz Jiménez et al, 2015), la gobernanza en turismo es un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que establecen las pautas de relaciones entre actores turísticos (poderes públicos, iniciativa privada y actores sociales). Para Beaumont y Dredge, (2010: 10), (citados en Cruz Jiménez et al, 2015), la efectividad de la gobernanza turística para alcanzar los propósitos de sus grupos de interés, depende de la eficacia de las estructuras y procesos institucionales, de los recursos relacionales y del conjunto de habilidades.

En congruencia con estas ideas, la Organización Mundial del Turismo (OMT) indica que la gobernanza en el turismo debe promover la coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y entre los diferentes sectores y actores, con la finalidad de dirigir de manera eficiente el sector turístico; ello, con base en el reconocimiento de las interdependencias y responsabilidades compartidas (OMT, 2010), (citado en Cruz Jiménez et al, 2015).

Sin embargo, es necesario resaltar que a pesar de los esfuerzos desde la OMT por avanzar y profundizar en el estudio y práctica de la gobernanza en el marco del fenómeno turístico, los resultados obtenidos son aún insuficientes para que la OMT establezca un principio orientador de sus políticas para maximizar la contribución del turismo al desarrollo (Durán, 2013). De hecho, salvo algunas excepciones, otorgar una visión integral sobre la gobernanza en el quehacer turístico no ha sido la preocupación central.

El documento generado por la OMT con motivo del Seminario Internacional que tuvo lugar en 2008 sobre Gobernanza en Las Américas, constituye un esfuerzo por avanzar y profundizar en el estudio de la gobernanza en el turismo fundamentalmente por dos aportaciones:

- No existe una definición específica de gobernanza en el marco del fenómeno turístico y solo el desarrollo de una propuesta preliminar de base para su conceptualización (OMT,2008:31:32): “Entendemos por gobernanza turística el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico” (Madrid, 2008)
- El turismo requiere una nueva forma de colaboración entre los elementos que conforman el sistema turístico a partir de su capacidad para generar sinergias entre

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

gobiernos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (OMT, 2008:30)

El sector turismo supone múltiples interrelaciones entre un conjunto de numerosos actores que intervienen en la producción de bienes y servicios que son objeto del consumo turístico. En este contexto, la función de dirección de gobierno, en las condiciones actuales, resulta particularmente relevante para coordinar todo esfuerzo que se oriente a propiciar que la dinámica de permanente crecimiento que el turismo ha logrado hasta el momento, sea sostenible económica, social y ambientalmente (Durán, 2013). La difusa naturaleza de responsabilidades, en lo que a su desarrollo concierne, es compartida por una extensa y complicada red de actores:

- Sector privado: principal productor y proveedor de los bienes y servicios que son objeto de consumo por los turistas. Está configurado por diversidad empresas según tamaño y procedencia (micro, pequeñas, medianas, grandes; locales, regionales, nacionales y transnacionales) y engloba una amplia gama de sectores de actividad económica, que va desde la manufactura, el comercio y el transporte hasta variedad de servicios (hospedaje, restauración, culturales, recreativos, etc.).

Madrid (2014), advierte que los intereses del sector privado pueden diferir de aquellos en el ámbito de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil, porque, ante todo, buscan maximizar el rendimiento de sus inversiones, frecuentemente con una visión de corto plazo y, a menudo, con falta de sensibilidad por las cuestiones sociales y ambientales. Por ello, su involucración resulta clave tanto en la satisfacción de los turistas como en la definición de la política pública a seguir y pone de relieve la necesidad de diseñar políticas turísticas en un marco de gobernanza.

- El sector público: cuyo papel es fundamental debido a las competencias que tiene sobre las diferentes esferas que influyen decisivamente en la forma en que el turismo se desarrolla en el territorio (infraestructuras, planificación territorial, políticas de transporte, fiscales, laborales, etc.). A su vez presenta diversidad de agentes que deben coexistir en diferentes planos:
 - Horizontal o intersectorial: ya sea desde ámbitos del Poder Legislativo y/o del Ejecutivo, por lo general a través de más de un ministerio o secretaría, agencias, departamentos, etc., que pueden tener responsabilidades sobre diferentes actividades relacionadas al turismo en el mismo nivel de gobierno.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

- Vertical o multinivel: considerando los diferentes niveles de gobierno (local, regional, provincial, nacional, etc.) existentes en un país determinado, según la forma de organización territorial que asuma.

Tal situación, en la práctica, por lo general se traduce no solo en cierta debilidad de las estructuras de gobierno para lograr una coordinación y cooperación efectiva, tanto entre el sector público como entre éste y el sector privado, sino adicionalmente en dificultades para lograr una visión integral que permita una planificación y gestión sostenible de los destinos de cara a maximizar los beneficios de la actividad.

- Comunidad receptora: desde décadas atrás en la mayoría de los países se ha puesto énfasis en la necesidad de involucrarla en la gestión de los destinos turísticos, debido a su papel como actores clave (Murphy, 1988, citado por OMT 2010); sin embargo, en la práctica, esto se da más como una integración con la industria y grupos comunitarios de base, que a través de mecanismos amplios de participación pública (Hall, 1999). Varios autores coinciden en resaltar la falta de inclusión de la comunidad local dentro del proceso de creación de políticas (Stevenson et al., 2008; Dredge, 2006; Sánchez *et al.*, 2014, citados en Durán, 2013) a pesar de que algunos la consideran como una oportunidad para dar solución a los problemas ambientales, particularmente relacionados con el turismo.

El Libro Blanco del Turismo elaborado en 2011 por la OMT, define como una de las áreas de trabajo prioritarias la “gobernanza del turismo” incluidos los diferentes niveles de administración pública y sus relaciones con el sector privado y otras partes, tanto en destinos nacionales como locales.

Como resultado de estas prioridades, la OMT (2010) realizó un proyecto de investigación sobre “Gobernanza para el Sector Turismo” con la finalidad de establecer un marco analítico y propositivo que sustente los procesos de toma de decisiones en la construcción de la gobernanza en el sector turismo. El informe realiza una caracterización de la gobernanza a partir de las aportaciones más relevantes extraídas de la abundante bibliografía (Renate Mayntz, 2005; Jon Pierre, 2007; Jan Kooiman, 2002 y 2005; Dirk Messner, 1997; Joan Prats, 2005; Guy Peters, 2003) y proporciona una inicial definición de gobernanza para el sector turismo aportando, además, las dimensiones de ésta que permitan su medición para el sector turismo (capacidad directiva y eficacia directiva). Se trata de evaluar no sólo que existan las capacidades y los recursos institucionales para realizar la coordinación, colaboración y cooperación en forma corresponsable, transparente y sujeta a la rendición de cuentas, sino

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

también de coordinar la participación de todos los actores gubernamentales y extra gubernamentales de los diferentes ámbitos territoriales, en el establecimiento de metas de interés colectivo que posibiliten soluciones y oportunidades, pero además de colaborar y cooperar con ellos para su realización.

“Gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente al sector turístico en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos para realizar las metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.”

Esta definición provisional de la gobernanza turística (ver Tabla 1) se articula en torno a dos elementos interrelacionados:

- La acción directiva del gobierno, condicionada tanto por la coordinación y colaboración como por la participación de redes de actores.
- La eficacia directiva, determinada por la capacidad y recursos institucionales que sustentan las formas de conducción de los procesos, a través de los cuales se definen las metas que buscan soluciones y oportunidades al conjunto de actores involucrados y se establecen los medios e instrumentos para su realización en forma corresponsable.

De acuerdo con la definición propuesta, la gobernanza se produce cuando las Administraciones Públicas encargadas de las políticas de turismo conducen con eficacia a este sector en los distintos niveles de gobierno. Lo interesante del informe son los indicadores que se proponen para expresar de forma cuantitativa el nivel de cumplimiento de la gobernanza en el sector turismo mediante dos dimensiones: determinar la capacidad directiva de los gobiernos y sus administraciones publicas de turismo para alcanzar la coordinación, cooperación y colaboración en el sector turismo en forma corresponsable, transparente y con rendición de cuentas y medir cuánto se utilizan dichas capacidades para el logro de los fines que persigue la gobernanza.

Tabla 1: Esquema de la definición provisional de gobernanza turística

Gobernanza turística	Dimensiones	Ámbitos de interacción	Indicadores	Tipo de medición
	Acción directiva	Coordinación y colaboración	• Número de interacciones públicas por ámbito sectorial y nivel de gobierno	Nominal
			• Número de interacciones público-privadas en el ámbito sectorial y niveles de gobierno	Nominal
			• Grado de instrumentalización de instrumentos normativos y programáticos	Ordinal
		Participación de redes de actores	• Número de partenariados público-privados (organizaciones con fines de lucro, sin fines de lucro y/o ciudadanía)	Nominal
			• Frecuencia e intensidad de partenariados por ámbito sectorial y niveles de gobierno	Ordinal
	Eficacia directiva	Capacidad institucional y de recursos	• Existencia de facultades y competencias de las administraciones de turismo según nivel de gobierno	Nominal
			• Existencia de acciones o prácticas para la realización de metas	Nominal
			• Frecuencia de prácticas para la realización de metas	Ordinal
			• Frecuencia de prácticas para la rendición de cuentas	Ordinal

Fuente: Proyecto gobernanza para el sector turismo. Informe ejecutivo, 2010

En definitiva, intenta delimitar el espacio que ocupa la gobernanza en el sector turismo y plantea la posibilidad de definir indicadores para poder medir la gobernanza en un destino. En este aspecto reside su aportación más relevante, a nuestro modo de ver, aunque como se indica en el propio informe, los contenidos no son más que un esbozo de las múltiples aristas que entraña la gobernanza contemporánea. En suma el documento abre una puerta a la posibilidad de medir, evaluar la capacidad directiva y la eficacia directiva de la gobernanza que podría ser aplicada a un destino turístico.

En el complejo entramado de relaciones y responsabilidades difusas que genera el turismo, resulta paradójico que se haya planteado poco indagar en las causas y efectos sobre el modo en que se formulan o sobre la perspectiva desde la que se abordan las políticas públicas, entendidas como instrumentos directivos de gobierno, a fin de mejorar la calidad de las decisiones y la gestión del turismo. La visión desde departamentos sectoriales estancos o, lo que es lo mismo, la falta de una visión integral del fenómeno turístico dificulta la necesidad de propiciar sostenibilidad al crecimiento y desarrollo del turismo. Es precisamente ese carácter integral del turismo el que hace de la sostenibilidad un factor relevante de las políticas de gobernanza en el ámbito turístico

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Desde esta perspectiva, Durán (2013) considera la gobernanza como un enfoque pertinente, sobre todo desde el punto de vista práctico:

- Para alcanzar la sostenibilidad del crecimiento y desarrollo del turismo es necesario que los diferentes actores políticos, económicos y sociales que intervienen en la producción turística a cualquier nivel (supranacional, nacional, regional, subregional, local) logren entendimientos, que se coordinen y organicen para definir y realizar objetivos generales que aseguren a futuro beneficios al conjunto de la sociedad disminuyendo los impactos negativos que la actividad turística ha tendido a generar.
- El papel que desempeña el gobierno como agente del turismo, si bien no es el único, sí es muy relevante en la producción sostenible del turismo, ya que las relaciones intergubernamentales y las que se desarrollen entre el gobierno y los agentes que operan en turismo permiten indagar bajo qué condiciones y requerimientos se puede actuar con visión clara y socialmente compartida sobre el futuro del turismo.
- Las Administraciones de Turismo, sean de ámbito nacional o regional, adquieren, en esta perspectiva, un rol fundamental y deberían estar llamadas a asumir el liderazgo de las redes de políticas públicas, articulando plataformas de discusión, análisis y/o negociación de problemas públicos que inciden en la producción turística.

Sin embargo, en España la distribución de competencias, en materia de ordenación del territorio, deja fuera de estos menesteres clave en la implantación territorial del turismo, a la Administración Turística, y ello, a pesar de reconocer la necesidad de coordinación y colaboración entre una u otra.

Para Pulido y Pulido (2014) (citados en Cruz Jiménez et al., 2015), la gobernanza es clave para la gestión de destinos turísticos y es fundamental para promover y garantizar la sostenibilidad, dado que la “buena gobernanza y el desarrollo humano sostenible son inseparables”.

De hecho, existe una tendencia a relacionar la gobernanza con procesos de sostenibilidad en el turismo respecto a diferentes temas: que los destinos turísticos definan códigos locales de gestión sostenible a fin de reducir los problemas ambientales y de cambio climático en el marco de una buena gobernanza local, regional y nacional, favoreciendo las economías locales, el patrimonio cultural y la transparencia financiera de este tipo de inversiones (Lanquar y Rivera, 2010); que la gobernanza del turismo promueva la sostenibilidad en la propia actividad y sea una vía hacia el desarrollo local (Wesley y Pforr, 2010; Serrano-Barquín, 2008).

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

El paradigma turístico en clave sostenible fue impulsado en el ámbito mundial por la Cumbre de Río de 1992 y puede decirse que nació en 1995 en Lanzarote (España) con la «Iª Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible» (ONU, OMT y UE) en la que se estableció la «Carta del Turismo Sostenible»¹⁷ basada en dieciocho principios que sientan las bases para una estrategia turística mundial basada en el concepto de sostenibilidad.

Desde entonces, se han ido sucediendo toda una serie de posicionamientos institucionales entre cuyos hitos más significativos se encuentran los siguientes:

- La Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo (1996). A partir de la Cumbre de la Tierra de 1992, el *World Travel and Tourism Council* (WTTC), la OMT y el Consejo de la Tierra (CT) aunaron esfuerzos para desarrollar un plan y una serie de áreas de acción específicas para el sector público y para las empresas turísticas en línea con la Cumbre de Río.
- La Declaración de Berlín (1997). Organizado por la UE, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), OMT, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Convención de Diversidad Biológica (CDB), aborda una serie de orientaciones y principios que deben cumplir las políticas turísticas con relación a la preservación de la biodiversidad.
- El Código Ético Mundial para el Turismo (2001). Formulación por parte de la OMT de una serie de principios para minimizar los impactos del turismo sobre el medio natural y el patrimonio cultural y para maximizar los beneficios sobre las poblaciones locales. Además, contiene un mecanismo para implementaciones voluntarias del Código por parte de los agentes turísticos.
- 1ª y 2ª Conferencias Internacionales sobre Cambio Climático y Turismo (Djerba-2003/Davos-2007). Organizada por la OMT se celebró la 1ª Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo, reconociendo el papel fundamental de *Kyoto* y haciendo un llamamiento a la necesidad de analizar a fondo las relaciones entre turismo y el clima. La 2ª Conferencia ONU-OMT aporta un estudio sobre Cambio Climático y Turismo de cara a establecer los compromisos de emisiones de GEI al 2020

¹⁷ En el Anexo VII se incluye la Carta del Turismo Sostenible con los 18 principios que sientan las bases para una estrategia turística mundial basada en el concepto de sostenibilidad.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

- Tercera Conferencia Internacional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), 2008. Se reconocen los Criterios Globales de Turismo Sostenible como referentes para la sostenibilidad y certificación.

En 1993 la OMT define el turismo sostenible como aquel que “...satisface las necesidades de los turistas y regiones anfitrionas presentes, al mismo tiempo que protege y mejora las oportunidades del futuro. Está enfocado hacia la gestión de todos los recursos de tal forma que se satisfagan todas las necesidades económicas, sociales y estéticas al tiempo que se respeta la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de apoyo a la vida” (Peral et al, 2010) para conseguir este objetivo el consenso internacional deja clara las directrices generales a seguir en los procesos de desarrollo del sector. Y reclama la necesidad de desarrollar políticas turísticas que garanticen la protección de los recursos naturales, sociales y culturales que sustentan la actividad y la capacidad de los mismos para la satisfacción de las necesidades de los turistas y las poblaciones residentes presentes y futuras (Sharpley, 2000; Liu, 2003). Para ello, un modelo turístico sostenible requiere (OMT, 2004):

- Dar un uso óptimo a los recursos ambientales, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.
- Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades de residentes, conservando su patrimonio cultural y sus valores tradicionales, así como contribuir al entendimiento y a la tolerancia intercultural.
- Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que generen beneficios socioculturales bien distribuidos y que contribuyan a la reducción de la pobreza.
- Una amplia participación informada de todos los agentes implicados en el proceso de planificación y gestión del destino, así como un liderazgo político firme para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso.
- Alto grado de satisfacción de los turistas, que propicie una mayor conciencia por parte de éstos sobre los problemas de la sostenibilidad y fomente por su parte prácticas más sostenibles.

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 2017 como Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo, recordando así el potencial del turismo para

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

ayudar a alcanzar la Agenda 2030¹⁸ del Desarrollo Sostenible, de alcance universal, y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Año Internacional aspira a apoyar un cambio en las políticas, en las prácticas de las empresas y en los comportamientos de los consumidores que favorezca la sostenibilidad del sector turístico para que este pueda contribuir de manera efectiva a los ODS.

De acuerdo con Prats (2007), existen múltiples razones para que el turismo reformule su propio paradigma en clave de sostenibilidad: la adaptación a los procesos globales y al cambio climático; unos turistas cada vez más exigentes; la calidad integral y la diferencialidad de los destinos turísticos y; la calidad de vida de las poblaciones locales.

Con relación a la cuestión del cambio climático, el autor reconoce que todavía no se ha avanzado demasiado en el compromiso sobre las repercusiones que este reto supone para el turismo y para las grandes regiones del mundo. No obstante enumera quince conceptos centrales en la relación entre sostenibilidad y turismo sobre diferentes cuestiones como el sistema turístico, el sistema de transporte, la sostenibilidad general de los destinos, la economía/sostenibilidad de los destinos y el liderazgo y participación en los destinos:

a) Sobre el sistema turístico

1. Una consideración amplia de la relación entre sostenibilidad y sistema turístico: plantear seriamente la cuestión de la sostenibilidad ambiental del sistema turístico requiere considerar la cuestión en el conjunto de su «cadena de valor¹⁹» y estimar cuales habrían de ser los sistemas de evaluación y las diferentes estrategias e instrumentos a aplicar para mejorar el comportamiento de sus distintos eslabones.

b) Sobre el sistema de transporte

2. El transporte, uno de los sectores diana de las estrategias medioambientales internacionales: Las mejoras en ecoeficiencia quedan pulverizadas por el crecimiento del sector (efecto rebote), con resultados finales desbordantes. Por ello, el sector está en el punto de mira de las políticas ambientales internacionales y, muy especialmente, de las europeas, lo que permite esperar que en los próximos años se

¹⁸ En el Anexo VII se adjunta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, como resultado de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

¹⁹ En España, como país receptor, más allá de los «servicios en origen» de los turistas que acceden a nuestro país o de los españoles que viajan al exterior, los conceptos centrales de dicha cadena comprenderían: el transporte, los destinos y los productos/servicios ofrecidos en destino (alojamiento y oferta complementaria).

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

produzcan nuevos cambios cualitativos que podrían tener fuertes repercusiones sobre la evolución turística en los próximos años (entre otros aspectos, por ejemplo, incentivando las «vacaciones próximas»).

c) Sobre la sostenibilidad general de los destinos

3. Una visión holística e integrada en los destinos con la presión humana como factor crítico: se requiere trabajar con visiones sistémicas y dinámicas, capaces de interpretar las complejas interrelaciones entre la presión humana (turistas y residentes), la economía y el turismo, lo sociocultural y lo medioambiental, así como su incidencia en la calidad integral de los mismos. De todos estos factores, la presión humana, su dimensión y gestión adecuada, constituye la condición *sine qua non* para poder configurar un destino sostenible y próspero, por cuanto determina el consumo de recursos (suelo, agua, energía, etc.), la generación de emisiones (al agua, al suelo, a la atmósfera, etc.) y, por lo tanto, la calidad del entorno y la carga generada sobre los sistemas locales y globales; y si esa carga llegara a desbordar la capacidad de acogida de dichos sistemas (económicos y turísticos, socioculturales, ambientales) el proceso de deterioro y la pérdida de atractivo son inevitables a medio y largo plazo.
4. Sostenibilidad, capacidad de carga²⁰, resiliencia y huella ecológica²¹ en los destinos: Respetar la «capacidad de carga» (o resiliencia), entendiendo ambos conceptos como la capacidad de utilización turística responsable de los recursos/ciclos/sistemas naturales sin poner en peligro su existencia, sus funciones e interrelaciones ecosistémicas o su capacidad de recuperación plena ante las crisis, tanto en el ámbito local como global; Dimensionar responsablemente la correspondiente «huella ecológica», aplicando el principio de que cada turista o destino ha de limitar su carga ambiental, de forma que no comprometa las condiciones de vida, presentes o futuras, de otros individuos, hábitats o equilibrios vitales globales.
5. Sostenibilidad del ciclo de vida de los destinos: límites, ritmos y condiciones en la evolución turística: el objetivo de la planificación y la gestión sostenible de los

²⁰ Cuatro conceptos interrelacionados sobre sostenibilidad y capacidad de carga de un destino; Capacidad de carga ambiental: a partir de la cual se degradan los ecosistemas locales y, o se inducen impactos inadmisibles con relación a los ciclos biológicos y físico-químicos globales; Capacidad de carga sociocultural: a partir de la cual se producen impactos no deseables en la identidad, evolución cultural y calidad de vida local; Capacidad de carga económica: a partir de la que se inducen efectos negativos sobre otros sectores estratégicos del sistema económico local y, o sobre la rentabilidad del propio sector turístico; Capacidad de carga de la experiencia turística: por encima de la cual la satisfacción y la experiencia del visitante empieza a devaluarse. (Prats, 2007)

²¹ Huella ecológica: calculada como la cantidad de hectáreas necesarias (y su comparación con las disponibles) para, en teoría, asimilar la carga ambiental inducida por el uso de dicho destino.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

destinos turísticos consiste en establecer un ciclo de vida lo más sostenible posible a medio y largo plazo, local y global, y ello requiere trabajar con límites de carga (presión humana $\times$ ecoeficiencia), ritmos de crecimiento asimilables y condiciones compatibles con una evolución próspera y sin crisis destructivas de los sistemas vitales.

6. La gestión de los límites de carga ambiental: contención, eficacia y eficiencia; la planificación y gestión de los “límites de carga ambiental sostenibles” obliga a poner al día conceptos tales como la contención del crecimiento, la eficacia y la eficiencia de los procesos turísticos y, a la vez, a trabajar para elevar la rentabilidad obtenida por unidad de carga utilizada y de inversión realizada.
7. Anticipación con relación a los efectos inducidos por el cambio climático: el turismo nacional y los destinos deberían empezar a adoptar los correspondientes compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), toda vez que, como ámbitos de gestión local, tienen una incidencia significativa sobre sectores clave del consumo energético final y la emisión de gases de efecto invernadero (en torno al 40%-45%); la movilidad urbana, la edificación y la generación de sumideros naturales, además de la posibilidad de desarrollar campañas de sensibilización social en torno al consumo responsable.
8. La desestacionalización y el reequilibrio punta/valle en la afluencia turística, factores clave para la sostenibilidad integral de los destinos: en el plano económico, permite ampliar la temporada y la correspondiente actividad directa e indirecta, mejorando la rentabilidad empresarial del patrimonio existente; en el ámbito social, facilita la generación de empleo más estable y un entorno de vida más equilibrado, con reducción de la congestión en la temporada alta y; con relación a la cuestión ambiental, evita el desbordamiento de la presión en las “puntas” sobre el patrimonio natural y cultural local, y permite estabilizar una gestión permanente con relación a dichos recursos.
9. “Diferenciación” y “autenticidad”, atributos clave de la competitividad turística, refuerzan la sostenibilidad integral de los destinos: las posibilidades de interrelacionar diferenciación y desestacionalización son muy importantes y aún están poco desarrolladas, lo que ofrece un campo de trabajo muy importante a la hora de revalorizar y diversificar los destinos costeros y de potenciar inteligentemente un turismo de interior de alta rentabilidad y amplia temporada.

d) Sobre la economía/sostenibilidad de los destinos

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

10. Los destinos turísticos requieren sistemas financieros y fiscales adecuados a unos servicios superiores a los requeridos por sus poblaciones censadas: el consumo de recursos escasos (como el agua, la energía, etc.) o la emisión de contaminación, en actividades tan importantes como la movilidad urbana, la edificación y los servicios, deberían de constituir objetivos estimulantes/disuasorios de una política fiscal renovada.
11. Una economía turística perdurable requiere considerar el valor patrimonial y no sólo la renta, optimizando los beneficios integrales por unidad de carga sostenible: plantear como objetivo de la eficiencia económica la optimización de las rentas preservando el valor patrimonial que las producen.
12. La rentabilidad socioeconómica de los destinos pasa por una oferta integrada de productos y servicios que optimicen las potencialidades de cada lugar: definir las nuevas bases sobre las que crear economías turísticas prosperas, rentables y perdurables que conviertan los destinos en auténticos centros de servicios de ocio y turismo, respaldados por un entorno natural y cultural bien preservado y valorizados por una oferta profesionalizada de productos y servicios multitemáticos (no solo residenciales) y desestacionalizados.

e) Sobre liderazgo y participación en los destinos

13. Una planificación integral, anticipativa y responsable que considere diversos escenarios a medio y largo plazo: trabajar con diversos escenarios futuros²² (prospectiva territorial) que permitan percibir con anticipación su interés general, económico, social, ambiental y sobre ciertos temas críticos como; la población, la densidad/congestión, el volumen de tráfico, las necesidades de agua, la contaminación y GEI emitidos, etc.
14. Poner en juego sistemas de evaluación continua a través de observatorios e indicadores: la implantación de observatorios con indicadores para contar con sistemas de autoevaluación y detectar las mejores prácticas en temas específicos que podrían servir de referencia en otros destinos.
15. Liderazgo institucional y participativo para gobernar “el cambio”: sin liderazgo no se podrá avanzar hacia la simbiosis entre sostenibilidad y turismo. Se requiere de

²² Prospectiva territorial es una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en la ciudad y el territorio (Fernández Güell, 2006).

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

liderazgo institucional con la participación del conjunto de las administraciones públicas, el sector empresarial y las organizaciones sociales. Lo que constituye la base para el tránsito hacia nuevas lógicas del desarrollo turístico en clave de sostenibilidad, mediante la planificación y la gestión integradas de los correspondientes planes de acción en los distintos ámbitos territoriales y campos de actuación (muy especialmente en los municipios costeros).

Es, precisamente este último concepto, el liderazgo institucional y participativo, el que enlaza directamente la sostenibilidad con la gobernanza

López Sánchez y Pulido (2013), reflexionan sobre la sostenibilidad en la política turística española e insisten en la necesidad de un nuevo planteamiento en la política turística que incorpore la sostenibilidad como una cuestión estratégica ya que, según los autores, no existe una actitud proactiva de los gobiernos hacia la sostenibilidad del desarrollo del turismo en España. Es necesario sustituir la planificación turística tradicional por una planificación integral y adaptable que introduzca modelos de gobernanza.

Algunos autores (vid. Merino 2012, libro Rivera y Rodríguez, 2012) ponen énfasis en el papel del gobierno local del destino como actor público del territorio de primera magnitud y con responsabilidad especial. La escala local, tradicionalmente, se la vincula como la más cercana a la sociedad, por lo que las políticas públicas en la escala local deben contar con la participación de los actores sociales. El autor sostiene que, para que la gobernanza se consolide como forma de gobierno, es necesario que en el territorio exista un nivel importante de capital social²³, entendido éste como la capacidad para resolver de manera conjunta los problemas comunes. Y que se puede construir a través del impulso de la gobernanza, si bien para ello se requieren unas condiciones estructurales e institucionales mínimas.

²³ Desarrollo del capital social. Según Putnam (1995), capital social es el conjunto de normas, valores, hábitos, confianza y redes que rigen la interacción entre personas e instituciones de una comunidad, y que facilitan la coordinación y cooperación social para el beneficio mutuo.

El capital social no existe *per se*, sino que debe crearse y cultivarse. Según Rohe (2004), un modelo para desarrollar el capital social implica la creación de un conjunto de relaciones, el cual comenzará con la involucración cívica de los agentes locales de una comunidad. Seguidamente, aquellos que se involucran en actividades cívicas configurarán una red de relaciones sociales a nivel local. La existencia de redes sociales generará una mayor confianza interpersonal, lo que los anglosajones denominan “*trust*”. A su vez, el incremento en confianza dará lugar a una acción colectiva más efectiva. Finalmente, el proceso expuesto desembocará en la obtención de beneficios mutuos individuales y sociales, como es el caso del aumento del valor de las viviendas o al fortalecimiento de la economía local.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Sin embargo, la escala local, debido a la fragmentación municipal, la ausencia de marcos de ordenación supramunicipales, ha sido letal, en especial para el territorio litoral español. En este sentido, Barrado (2001) señala que no es posible seguir manteniendo una perspectiva territorial exclusivamente de ámbito municipal, aunque finalmente la gestión de mayor detalle tenga que llegar a esa escala, o incluso otras inferiores como la planificación parcial. El autor aboga por una “perspectiva escalar” para el caso del turismo. Al igual que la ordenación del territorio se impone como un ordenamiento superior al urbanismo, la construcción de los destinos debe realizarse desde ámbitos regionales y comarcales, cuyas prescripciones deben ser respetadas e irse detallando en otros planes de menor escala y más especializados. La complejidad del fenómeno turístico requiere de multitud de aproximaciones sectoriales que escapen a la exclusiva competencia de la administración turística (infraestructuras, comunicaciones, medioambiente, sanidad, comercio, etc.); por ello es necesaria una perspectiva integradora que permita incorporar el desarrollo turístico con el resto de los sectores y con el modelo general de uso del suelo y aprovechamiento de recursos. Pero además, para atajar la descoordinación entre la política territorial y la sectorial, es necesaria una perspectiva transversal que permita integrar la planificación horizontal y la vertical, conectándolas y estableciendo sistemas de subordinación de una sobre otra y de resolución de conflictos en los aspectos en que se superpongan. Resulta imprescindible replantearse la relación entre la planificación sectorial del turismo y la política horizontal de ordenación del territorio, con el fin de desembocar en procesos que aprovechen los beneficios de cada una de ellas, estableciendo relaciones sinérgicas que permitan la construcción de productos y destinos turísticos atractivos y sostenibles.

Es precisamente en estos procesos donde entra en juego la gobernanza en el turismo. En el marco competencial actual del Estado Español tanto la planificación turística como la ordenación territorial se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas, sin embargo, cabe señalar que el nivel de coordinación entre ambas políticas sigue siendo, a día de hoy, en la mayoría de los casos, claramente insuficiente. La denominada coordinación se limita a garantizar que la planificación turística no se realice en contradicción con lo establecido en los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio (cuya competencia reside en las consejerías de Obras Públicas, Transportes y Urbanismo, o denominaciones similares), sin que las administraciones de carácter turístico participen de manera decidida en la elaboración y seguimiento de aquellos planes de O.T. referidos a espacios de nítida vocación turística (Fernández Tabales, 2004)

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Pulido y López (2012), proponen un modelo de planificación y gestión turística adaptable a destinos turísticos rurales y/o de naturaleza basado en una cuádruple dimensión (social, económica, ambiental e institucional o gobernanza) que podría ser adaptable a otros tipos de destino. El modelo propuesto es una adaptación del TOMM2 utilizado por Twining- Ward en Samoa (Twining-Ward, 2002 y 2003; Twining-Ward y Butler, 2002; Farrell y Twining-Ward, 2004) y adopta un enfoque circular que garantiza una revisión continua del ciclo. La participación de las partes interesadas en todas y cada una de las fases de desarrollo del modelo, así como la creación de un sistema de indicadores que permite conocer tanto el impacto de la actividad turística en la evolución de los ecosistemas turísticos de los espacios rurales y naturales, como el grado de consecución de objetivos respecto a la gestión turística de los mismos, favorece un proceso de aprendizaje que se traduce en una mejora continua de los resultados, consecuencia de una mayor capacidad de adaptación. Se trata de una propuesta integrada en un esquema jerárquico de planificación en cascada, que va desde los documentos más generales, con objetivos más amplios, hasta los más concretos.

Los autores definen los pasos a seguir para el diseño del plan: en primer lugar formulación de objetivos (cuantificables) y establecimiento de metas, en esta fase tiene lugar un proceso participativo y las metas y objetivos deberán personalizarse para cada destino y dependerán del grado de desarrollo turístico; en la segunda etapa se define el contenido del plan y el conjunto de indicadores que garantice el posterior seguimiento y análisis de resultados; seguidamente la implementación del plan (requiere el esfuerzo previo de encaje en el conjunto de planes y programas sectoriales que afectan al destino y delimitar las competencias de las distintas administraciones, esto es, coordinación institucional); identificar cada uno de los agentes que intervienen (*stakeholders*) y delimitar las relaciones entre ellos; definir la composición del ente que asume la gestión de acuerdo con el plan establecido y las funciones que esta podrá asumir; revisión de actuaciones, para ello es fundamental el seguimiento continuo del sistema de indicadores definido previamente. Así se podrán reformular objetivos y metas y volver a iniciar el proceso bidireccional de planificación: de arriba abajo establece directrices y de abajo arriba reformula objetivos generales.

3.3. SÍNTESIS DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA GOBERNANZA EN LAS QUE SE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN

En el contexto de la investigación, planificación territorial y turística en destinos de sol y playa maduros, es necesario señalar que para avanzar hacia una buena gobernanza se requiere partir de un estudio pormenorizado del territorio para establecer los objetivos y las

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

estrategias a seguir; identificar y caracterizar a los actores (públicos y privados) que pueden participar en la gestión del destino turístico para la formulación de estrategias y programas.

A continuación se presentan los requisitos necesarios para avanzar hacia una buena gobernanza, desde los enfoques de la gobernanza territorial y la gobernanza en turismo.

3.3.1. Requisitos de la gobernanza territorial

La gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas. Se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política (relación, negociación y formación de consensos). La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio aparece como necesaria.

También puede ser entendida como la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. Se trata de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. De esta forma, la gobernanza territorial se interpreta como un elemento cada vez más significativo para lograr objetivos políticos en los territorios. Aceptar esta premisa conduce a querer profundizar más en las relaciones existentes entre la planificación del desarrollo territorial y los principios de una nueva gobernanza territorial. (Farinós, 2008):

La necesidad de alcanzar una visión territorial compartida, sobre el modelo de desarrollo turístico a través de consenso, nos lleva a nuevos modelos operativos para los actores y niveles implicados en los procesos.

a) Coordinación y cooperación público-publica

Como reconoce Burriel (2009), la fijación del cuánto del desarrollo urbanístico no se puede seguir haciendo exclusivamente desde la escala local, sino dentro de unos límites establecidos en un marco supramunicipal. En España, las CCAA deben ejercer decididamente sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio si desean asegurar un urbanismo sostenible.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

En este escenario, la realidad plural y compleja que presentan los tres niveles de las Administraciones Públicas en España, proyectando su actividad sobre un mismo espacio geográfico, requiere una actuación eficaz de cara al ciudadano. Esto hace que la cooperación fluida entre ellas resulte un requisito indispensable para su funcionamiento. En suma, el ejercicio de las competencias de los Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas y Estado debe percibirse como un conjunto armónico, en el que cada función recae en el nivel más adecuado para ejercerla. Por lo tanto, uno de los requisitos imprescindibles de la gobernanza territorial es un elevado grado de colaboración y coordinación interinstitucional (dimensión vertical).

Así mismo, se considera requisito imprescindible ir superando la estrechez de perspectiva unisectorial y las rigideces organizativas de la actual estructura administrativa hacia un enfoque integral de la planificación, lo que implica un elevado grado de coordinación y colaboración administrativa intersectorial (dimensión horizontal). Los instrumentos de ordenación del territorio a escala regional o subregional son los que tiene capacidad para coordinar las diferentes esferas sectoriales.

b) Coordinación y cooperación público-privada

Pero además, se considera necesario saber dar respuesta de manera diferenciada a situaciones que se resisten a ser abordadas con programas estandarizados. De ahí que se considere necesario la incorporación en los procesos de toma de decisiones a los actores, colectivos y personas involucrados en los mismos para, de este modo, garantizar que el interés general sea el criterio conductor de las mismas.

El sector privado, representado por diversidad de empresas según tamaño y procedencia que engloban una amplia gama de sectores de actividad económica; organizaciones con fines de lucro y sin fines de lucro, ambientalistas, asociaciones ciudadanas, Universidad, Sindicatos, etc.

c) Participación pública activa

Se considera necesario promover una amplia participación activa ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Para ello se considera necesario que esté bien representada a través de los agentes sociales involucrados desde el comienzo de los trabajos; incorporar las nuevas tecnologías en los procesos de participación; promover la cultura de territorio o del destino turístico entre los residentes (dependiendo de la escala en la que tenga lugar la consulta).

3.3.2. Requisitos de la gobernanza en turismo

Además de los requisitos necesarios para avanzar hacia la buena gobernanza territorial (coordinación y cooperación público-pública, coordinación y colaboración público-privada y altas dosis de participación pública activa) la gobernanza en turismo destaca o pone énfasis sobre algunos requisitos específicos. En efecto, la incapacidad de los instrumentos de planificación tradicionales para racionalizar el fenómeno turístico del litoral ha sido ya ampliamente analizada y diagnosticada, sin embargo, no conviene olvidar que el turismo es uno de los sectores que provoca mayores impactos al ambiente, que deben considerarse al diseñar políticas turísticas y modelos de gobernanza (Burgos, 2014 de Jiménez et al, 2015). Ya no es posible concebir la calidad de los destinos turísticos al margen de su sostenibilidad local y global, por lo que su planificación y gestión ha de acometerse con instrumentos que garanticen una visión holística e integrada en sus estrategias de futuro (Prats, 2007).

Visión holística con perspectiva territorial y no meramente sectorial para poder interpretar la creciente complejidad de los destinos consolidados requiere, en primer lugar, identificar la difusa naturaleza de responsabilidades que es compartida por una extensa y complicada red de actores, entre los que destacan el sector privado (como principal productor y proveedor de los bienes y servicios que son objeto de consumo por los turistas). La involucración del sector privado en la definición de las políticas resulta clave para velar por los intereses generales sobre los particulares, esto es, bajo qué condiciones y requisitos se puede actuar con visión clara y socialmente compartida sobre el futuro del turismo

La ausencia de modelos territoriales y de gestión integrada del territorio a escala regional y subregional explica en gran medida la persistencia de tendencias de crecimiento desordenado y de modelos especulativos y depredadores del territorio donde la coherencia territorial y la dimensión ambiental no tienen cabida más que, en todo caso, en aspectos retóricos y normativos, pero sin repercusión real alguna sobre el territorio (desgobierno del territorio a escala local).

Centenares de decisiones sobre ordenación física del territorio, tomadas en cada uno de los municipios, da como resultado la generalización de tendencias de crecimiento sectorial desordenado y procesos territoriales segmentados (desgobierno del territorio a escala local). En ausencia de marcos normativos de ámbito regional o supramunicipal o, en su caso, de falta de voluntad política para desarrollarlos de forma efectiva, los codiciados espacios litorales, postlitorales, periurbanos y metropolitanos, afectados por procesos de desconcentración y por una actividad turística y residencial imparable (e insostenible),

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

evidencian el impacto negativo de procesos de crecimiento inspirados en un anacrónico modelo desarrollista que ignoran el territorio y el consumo de recursos en sus estrategias.

Esto nos lleva a la necesidad de llegar a consensos sobre el modelo territorial de turismo sostenible, primero, en la escala regional.

Para llegar a consensos se requiere identificar la extensa y complicada red de actores políticos, económicos y sociales que intervienen en la producción de bienes y servicios que son objeto de consumo turístico en los diferentes niveles (regional, subregional y local) y entre todos los departamentos sectoriales que tengan responsabilidades sobre las diferentes actividades relacionadas con el turismo, en especial las Administraciones del Turismo.

- Sector privado: configurado por diversidad de empresas que engloban una amplia gama de sectores de actividad económica.
- Sector público: configurado por diversidad de agentes que coexisten en dos planos:
 - o Horizontal o intersectorial: representado por los diferentes departamentos o sectores que pueden tener responsabilidades sobre las diferentes actividades relacionadas con el turismo en el mismo nivel de gobierno. El rol de la Administración de Turismo se considera requisito fundamental para articular plataformas de discusión, análisis y/o negociación de los problemas públicos que inciden en la producción turística.
 - o Vertical o multinivel: representa los diferentes niveles de gobierno que existen de acuerdo con la organización territorial del país.
- Comunidad receptora: representada por los residentes del destino turístico y caracterizada por sus peculiaridades socioculturales, su patrimonio cultural y sus valores tradicionales, pero también por la inevitable convivencia, en determinados periodos del año o de manera habitual, con los turistas.

Una vez identificados, se requiere que todos estos actores o agentes logren entendimientos, que se coordinen y organicen para definir y realizar objetivos generales que aseguren a futuro beneficios al conjunto de la sociedad disminuyendo los impactos negativos que la actividad tiende a generar. Alcanzar el consenso entre todos ellos, o mejorar la calidad de las decisiones, requiere liderazgo político.

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

Una vez alcanzado el consenso sobre el modelo territorial de turismo sostenible en la escala regional, se requiere que dicho modelo sea coherente en las diferentes escalas territoriales con el fin de evitar efectos no deseados y contradictorios en la realización de los objetivos generales.

Por último, para que dicho modelo sea efectivo, se requiere un seguimiento continuo de los objetivos fijados por las políticas y evaluar su cumplimiento de cara a detectar posibles conflictos, incongruencias o imprevistos que pudieran surgir a lo largo de su implementación en las diferentes escalas (regional-subregional-local) y poder redefinirlos en su caso.

3.3.3. Posicionamiento de esta investigación sobre el marco teórico de referencia

Esta investigación parte de la necesidad de entender por qué algunos de los problemas de la implantación territorial del turismo sol y playa en destinos maduros siguen agravándose en la práctica desde hace décadas. En la situación problemática se ha detectado como una de las causas principales del desgobierno del territorio a escala local la desconexión entre las políticas turísticas y territoriales. En este contexto, la necesidad de buscar nuevos enfoques de planificación y gestión del territorio (particularmente en destinos de sol y playa maduros) que garanticen la coordinación y cooperación interadministrativa y la involucración de agentes socioeconómicos en el logro de los objetivos comunes, nos lleva al enfoque de la gobernanza territorial. Sin abandonar los instrumentos tradicionales de planificación territorial (planes de ordenación del territorio y planes urbanísticos) y turística, se hace necesario hacerlos más eficaces a través de enfoques de gobernanza territorial, impulsando la creación de consensos sobre el modelo territorial turístico sol y playa sostenible.

Bajo este prisma, se considera necesario que los requisitos para alcanzar una buena gobernanza territorial y turística en los destinos (objeto de estudio), estén dirigidos, en primer lugar, a conectar las políticas territoriales y turísticas en las diferentes escalas territoriales (regional-subregional-local) y en segundo lugar, que estén dirigidos a alcanzar el consenso sobre el modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible entre todos los agentes involucrados. De esta manera, se considera que la definición de las políticas (territoriales y turísticas) a través de los instrumentos de planificación (territorial y turística) pueden alcanzar el grado de coherencia (entre las diferentes escalas territoriales) y de efectividad (mediante los mecanismos de seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación) necesario para alcanzar las metas propuestas. Por último, se considera necesario que el modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible (consensuado) dé respuesta a una serie de requisitos ambientales, sociales y económicos que

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

satisfagan las necesidades de la heterogénea demanda de estos destinos, pues el fin último de las políticas públicas ha de ser satisfacer las necesidades de la población. En suma:

- Para conectar la política territorial y turística, se considera necesario mejorar las rutinas en la toma de decisiones de cara a lograr una visión territorial del modelo de desarrollo turístico sol y playa de masas y sostenible, compartida, consensuada, coherente y efectiva.
- Se considera necesario identificar los agentes o grupos de influencia, tanto públicos como privados, involucrados en los procesos de elaboración, aplicación y seguimiento de los instrumentos de planificación territorial y turística en las diferentes escalas territoriales :
 - o Sector privado representado por los agentes económicos y sociales: diversidad de empresas según tamaño y procedencia que engloban una amplia gama de sectores de actividad económica; organizaciones con fines de lucro y sin fines de lucro, ambientalistas, universidad, sindicatos, etc.
 - o Sector público: cuyo papel es esencial en la coordinación de todos los agentes involucrados para velar por los intereses generales. Está representado por diversidad de agentes que coexisten en el plano horizontal o intersectorial: con responsabilidades sobre las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio y especialmente la administración turística y, en el plano vertical o multinivel: con responsabilidades sobre los diferentes niveles de la administración en las distintas escalas territoriales (regional-subregional-local)
 - o Comunidad receptora: representada por los residentes del destino turístico y caracterizada por sus peculiaridades socioculturales, su patrimonio cultural y sus valores tradicionales, pero también por la inevitable convivencia, en determinados periodos del año o de manera habitual, con los turistas.
- Para alcanzar el consenso sobre el modelo de desarrollo turístico sostenible a escala regional entre todos los agentes involucrados (públicos y privados), se considera necesario que exista voluntad de cooperación entre todos ellos y capacidad de liderazgo político mediante altas dosis de:
 - o Coordinación y cooperación entre las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio y en particular con la administración turística
 - o Coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de la administración (nacional- regional-subregional-local)

Capítulo 3..... Marco teórico de referencia

- o Involucración de los agentes sociales y económicos, en especial del sector turístico
- o Impulso y fomento de la participación de la población, ya sea a título individual o en grupos organizados, dotándola de la información y los recursos necesarios para que sean capaces de tomar decisiones
- Para poder alcanzar dicho modelo en la escala local, se considera necesario que las políticas definidas a través de los instrumentos de planificación territorial sean vinculantes, coherentes y efectivas:
 - o La coherencia entre los instrumentos de planificación (territorial y turística) y entre las diferentes escalas territoriales (regional-subregional-municipal) con el fin de evitar efectos no deseados y/o contradictorios entre los objetivos a alcanzar sobre el modelo territorial de turismo sol y playa de masas sostenible.
 - o Para que los procesos sean efectivos se considera necesario realizar un seguimiento continuo del modelo y la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados por las políticas, a través de los instrumentos de planificación para, en su caso, redefinirlos. Se trata de recabar información continua; no estamos ante el modelo clásico de planificación basado en un proyecto cerrado, sino en un proceso continuo, como ciclo en el tiempo (Juaristi, 2009, citado en Segura y Pedregal, 2014). La definición e implementación de un sistema de evaluación y seguimiento se sitúa en el marco teórico de la gobernanza territorial (Segura y Pedregal, 2014).

4. METODO DE INVESTIGACIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar el método seguido para llevar a cabo la investigación esquemáticamente representado en la Figura 1

Figura 1: Método de investigación

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan las premisas de la investigación (apartado 4.1); los objetivos y la hipótesis de la investigación (apartado 4.2), el marco conceptual (apartado 4.3); y por último, el método del caso de estudio (apartado 4.4)

4.1. PREMISAS DE LA INVESTIGACIÓN

La necesidad de buscar nuevos enfoques de planificación y gestión del territorio (particularmente de los destinos sol y playa maduros) que garanticen la coordinación y colaboración interadministrativa y la involucración de los agentes socioeconómicos en el logro de los objetivos comunes, nos lleva al enfoque de gobernanza territorial.

En este contexto, y sin abandonar los instrumentos tradicionales de planificación territorial (planes de ordenación del territorio y planes de ordenación urbana) y turística, se hace necesario hacerlos más eficaces a través de enfoques de gobernanza territorial, impulsando la creación de consensos sobre el modelo territorial turístico.

La realidad plural y compleja que presentan los tres niveles de las Administraciones Públicas en España, proyectando su actividad sobre un mismo espacio geográfico, requiere una actuación eficaz de cara al ciudadano. Esto hace que la cooperación fluida entre ellas resulte un requisito indispensable para su funcionamiento. En suma, el ejercicio de las competencias de los Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas y Estado debe percibirse como un conjunto armónico, en el que cada función recae en el nivel más adecuado para ejercerla, y debe contemplar un elevado grado de colaboración y coordinación interinstitucional (vertical y horizontal).

Capítulo 4..... Método de investigación

Se requiere la consulta y participación coordinada de todos los agentes sociales y económicos afectados desde el comienzo de los trabajos de elaboración de los planes en las diferentes escalas. Los procesos participativos y transparentes ayudan a garantizar la involucración de los agentes locales y a desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada. De esta manera, se cambia la planificación tradicional burocratizada y se apuesta por un proceso abierto, activo y orientado a informar, concienciar, dinamizar y movilizar al conjunto de agentes sociales y económicos en torno a un objetivo común: un modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa sostenible a escala regional y un destino turístico sol y playa sostenible a escala local.

Se considera necesario promover una amplia participación activa ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Para ello se considera necesario que esté bien representada a través de los agentes sociales involucrados desde el comienzo de los trabajos; incorporar las nuevas tecnologías en los procesos de participación; promover la cultura de territorio o de destino turístico (dependiendo de la escala en la que tenga lugar la consulta) entre los residentes.

Se considera necesario que las políticas territoriales y turísticas sean coherentes, esto es, estar de acuerdo en el modelo territorial turístico para la región con el fin de evitar efectos no deseados y contradictorios entre las actuaciones. Esto conduce a la formulación de modelos de desarrollo integrados, que engloben los aspectos sociales, económicos y territoriales, y que combinen las actuaciones a corto y medio plazo con las estrategias a largo plazo. (Enfoque integral e intersectorial).

Para que dicho modelo sea efectivo, se considera necesario realizar un seguimiento continuo del mismo, evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados por las políticas de cara a detectar posibles conflictos, incongruencias o imprevistos que pudieran surgir a lo largo de su implementación en las diferentes escalas (regional-subregional-municipal) y poder redefinirlos en su caso.

Bajo este prisma, se considera que los requisitos de las políticas territoriales y turísticas en los destinos sol y playa de masas sostenibles son:

- Atender a las necesidades específicas de la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles
- Liderazgo efectivo y concienciación política
- Mejorar las rutinas en la toma de decisiones para lograr una visión territorial compartida y consensuada

Capítulo 4..... Método de investigación

- Alcanzar el consenso sobre el modelo territorial turístico a escala regional entre todas las partes interesadas (instituciones, stakeholders)
- Hacer coherentes y efectivos los procesos de planificación y gestión territorial y turística para poder alcanzar dicho modelo y que estén conectados, mediante:
 - o Coordinación de políticas sectoriales con incidencia en el territorio y en particular con las políticas turísticas
 - o Coordinación de políticas entre los diferentes niveles de la administración (nacional- regional-subregional-local)
 - o Involucración de los agentes socioeconómicos, en especial del sector turístico
 - o Impulsar y fomentar la participación ciudadana

4.2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La situación problemática detectada en los destinos turísticos sol y playa de masas y maduros, relativa a un desgobierno del territorio, dominado por la planificación urbana a escala municipal, pone de manifiesto que la evidente falta de coordinación y cooperación interministerial en la toma de decisiones para alcanzar un modelo territorial de turismo sol y playa sostenible y consensuado, ha permitido un desarrollo turístico carente de modelo territorial a largo plazo, sin más motivación que el incremento de la oferta residencial-turística. Sin embargo, como ya se ha descrito en la abundante literatura académica sobre la materia, las consecuencias de este modelo de desarrollo depredador son muy negativas no solo desde la perspectiva del territorio, sino que alcanzan la dimensión ambiental, social y económica.

En este contexto, los objetivos y la hipótesis de la investigación son:

- Tratar de conectar la política turística con la política territorial, mediante la involucración de todos los agentes implicados: públicos y privados, para ello se considera necesario:
 - o Promover la coordinación y cooperación tanto horizontal (intersectorial) como vertical (nacional-regional-municipal) en los procesos de diseño de las políticas y toma de decisiones
 - o Facilitar la involucración de todos los actores locales en los procesos de planificación: sector social y sector económico
 - o Incentivar la participación activa de la ciudadanía

Capítulo 4..... Método de investigación

- Tratar de reconducir el actual modelo territorial de crecimiento inmobiliario indiscriminado de turismo sol y playa de masas hacia un modelo sostenible, eficiente y consensuado, a largo plazo, para ello se considera necesario:
 - El consenso de todos los agentes implicados sobre el modelo territorial turístico sol y playa de masas sostenible a escala regional
 - Que los procesos de planificación sean vinculantes, coherentes y efectivos.
 - Evaluar la eficacia de los procesos a través de las herramientas de seguimiento y evaluación continua de los Planes.

Hipótesis de la investigación: El proceso de planificación territorial, en un marco de gobernanza territorial, puede ser eficaz para conectar las políticas territoriales y turísticas de cara a alcanzar un modelo territorial de turismo sol y playa más sostenible y consensuado que satisfaga las necesidades integrales de la demanda.

4.3. MARCO CONCEPTUAL

En lo que al análisis de la información se refiere, se ha partido del diseño de dos instrumentos de análisis de realidades complejas donde se esquematizan los procesos de planificación territorial y turística y sus conexiones en una cadena de valor: “relación entre procesos de planificación territorial y turística conectados” y el “despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados”. En ambos casos se trata de modelos abstractos simplificados, diseñados con el fin de facilitar la comprensión de la complejidad inherente a la problemática de estudio. También en ambos casos se diseñan como modelos “idealizados” en los que se presupone un comportamiento “perfecto” tanto de los elementos como de las relaciones entre los mismos. A lo largo de la investigación, se muestran las “deformaciones” de estos modelos al aplicarse a casos reales.

La cadena de valor de los “procesos de planificación territorial y turística conectados”, se ha utilizado para analizar las conexiones existentes entre los dos procesos, mientras que la cadena de valor del “despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados” se ha utilizado para detectar las posibles disfunciones de la cadena de valor a través de las diferentes fases que componen las diferentes escalas de planificación. A continuación se presenta y definen ambos instrumentos de análisis.

4.3.2. Relación entre procesos de planificación territorial y turística conectados

Para el propósito de explicar los procesos de planificación territorial y turística se desarrolla un marco conceptual en el que se sintetizan los instrumentos de planificación de las políticas

Capítulo 4..... Método de investigación

territoriales y turísticas en sus diferentes escalas (regional-subregional-local) visualizados en una cadena de valor que va desde el diseño de las políticas hasta, su fin último, en el caso de esta investigación, satisfacer las necesidades (ambientales, sociales y económicas) de la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles.

Para que las políticas territoriales y turísticas sean eficientes, se considera necesario que ambos procesos estén conectados. En la figura 4, se representa esquemáticamente la cadena de valor de los procesos de planificación territorial y turística conectados. Cada elemento del *modelo*, plantea una serie de requisitos para conectarse y poder satisfacer adecuadamente a la demanda

Figura 2: Relaciones entre procesos de planificación territorial y turística conectados

Fuente: Elaboración propia

Definición de los elementos de los procesos:

- Políticas territoriales y turísticas: definen los objetivos del modelo territorial de turismo sol y playa sostenible para satisfacer las necesidades de la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles
- Instrumentos de planificación territorial y turística a escala regional, subregional y municipal: son instrumentos de gobernanza territorial para aplicar las políticas
- Satisfacer la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles: requisitos ambientales, sociales y económicos

Requisitos generales para conectar los procesos:

- Para conectar la política territorial y turística, se considera necesario mejorar las rutinas en la toma de decisiones para lograr una visión territorial del modelo de desarrollo turístico sol y playa compartida, consensuada, coherente y efectiva.
- Alcanzar el consenso sobre el modelo de desarrollo turístico sostenible a escala regional entre todos los agentes involucrados (públicos y privados), para ello se considera necesario:
 - Coordinación y cooperación entre políticas sectoriales con incidencia en el territorio y en particular con las políticas turísticas
 - Coordinación y cooperación de políticas entre los diferentes niveles de la administración (nacional- regional-subregional-local)
 - Involucración de los agentes sociales y económicos, en especial del sector turístico
 - Impulsar y fomentar la participación ciudadana activa
- Que los procesos sean vinculantes, coherentes y efectivos para poder alcanzar dicho modelo, para ello se considera necesario:
 - La coherencia entre las políticas (territoriales y turísticas) y entre las diferentes escalas (regional-subregional –municipal) con el fin de evitar efectos no deseados y/o contradictorios entre los objetivos a alcanzar.
 - Para que los procesos sean efectivos se considera necesario realizar un seguimiento continuo del modelo y la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados por las políticas para, en su caso, redefinirlos.

4.3.2. Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados

Una vez conectados los dos procesos, el siguiente paso es desplegar la cadena de valor del proceso de planificación territorial, entendido como un instrumento de gobernanza territorial para aplicar las políticas de manera consensuada y con la participación de todos los agentes. Cada eslabón de la cadena representa diferentes escalas territoriales, a su vez cada escala de planificación se despliega en las diferentes fases que la componen. Para cada una de estas fases se considera necesario que cumplan una serie de requisitos (ver figura 4).

Este instrumento de análisis permite observar los instrumentos de planificación a lo largo de todo su desarrollo, desde su formulación hasta su implementación. Se diseña con el fin de detectar las brechas que pudieran darse, a lo largo del proceso, así como para observar las implicaciones que éstos tienen sobre la demanda del destino.

Capítulo 4..... Método de investigación

En tanto que es un instrumento conceptual de análisis de realidades complejas, se presenta como una secuencia lineal idealizada de los elementos y fases que lo componen, no obstante, como se observará más adelante, cuando se aplica al análisis de procesos reales, se observa cómo las diferentes fases de cada elemento no actúan de esa manera, interrumpiendo el proceso y pueden incluso desaparecer. A continuación se define cada uno de los elementos y de las fases que lo conforman.

Figura 3: Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados

Fuente: Elaboración propia

Elementos y fases de los procesos de planificación territorial y turística conectados:

- Políticas territoriales y turísticas conectadas
- Escalas de planificación territorial coordinada con la planificación turística (regional-subregional-municipal). Cada escala del proceso se compone de fases:
 - Fases de elaboración del Plan: incluye la fase de Avance y la fase de Redacción y Aprobación consensuada del Plan
 - Fase de aplicación: implica elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados y desarrollar las actuaciones previstas
 - Fase de seguimiento y evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas diseñadas a través del plan: de suma importancia, pues en caso de incongruencias, conflictos o imprevistos, éstas deben poder ser reformuladas para adaptarlas a las circunstancias cambiantes. Retroalimenta la cadena de valor

Capítulo 4..... Método de investigación

- Satisfacer la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles

Requisitos generales de los elementos transversales en los procesos de planificación territorial y turística conectados:

Conforme las aportaciones de Farinós (2008) desde el estado del arte, la buena gobernanza territorial implica un nuevo modelo operativo entre los agentes y niveles implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. En este contexto, se ha considerado que en la identificación de los agentes implicados durante todas las fases del proceso, estén representados los diferentes niveles político-administrativos (dimensión vertical); las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio, sin olvidar la turística y los diferentes agentes sociales y económicos (dimensión horizontal), y la participación de la población (individuos y grupos organizados, tanto públicos como privados) mediante diferentes técnicas de participación adecuadas a cada territorio y escala.

- Identificar los grupos de influencia (públicos y privados) de manera que estén involucrados durante todas las fases del proceso (elaboración, aplicación, seguimiento)
- Capacidad de liderazgo político
- Voluntad de cooperación de los agentes involucrados
- Participación activa de la población en las fases de participación pública

Escalas de planificación territorial y turística conectadas

Una vez expuestos, en líneas generales, los procesos para conectar las políticas territoriales y turísticas y desplegadas las distintas fases de que consta cada eslabón de la cadena de valor (regional-subregional-municipal), el siguiente paso trata de entrar en el detalle de cada escala territorial con el fin de definir los elementos y los requisitos específicos para cada fase en las distintas escalas.

Los requisitos específicos en cada una de las fases (elaboración-aplicación-seguimiento) en las diferentes escalas territoriales (regional-subregional-municipal) son prácticamente idénticos, en tanto que responden a la cadena de valor de un proceso. Sin embargo los agentes involucrados en las diferentes escalas territoriales varían en función de las características del territorio. Así, en la escala regional y subregional se considera necesario que estén representados todos los niveles de la administración con competencias en ordenación del territorio y de los diferentes sectores con incidencia en el territorio (con

Capítulo 4..... Método de investigación

especial atención al turismo), así como los agentes sociales y económicos de mayor influencia de cara a mejorar las rutinas en la toma de decisiones sobre el modelo territorial de turismo sostenible que se pretende alcanzar. Si bien, en la escala municipal se considera necesario que además de la imprescindible involucración de los agentes sociales y económicos locales²⁴, la representación de los diferentes niveles de la administración con competencias en ordenación del territorio se limite a la escala provincial, además de la municipal, con el propósito de asegurar un mínimo de coherencia entre los modelos territoriales definidos en las diferentes escalas e intentar reducir los tiempos en la tramitación de los planes. Por otro lado, al ser la escala local la más cercana a la ciudadanía, la participación ciudadana²⁵ a título individual, durante los periodos de información pública, adquiere mayor peso que en las otras escalas territoriales, para ello se considera necesario que este bien informada y dotada de los recursos necesarios para que pueda tomar decisiones.

En la Tabla 2 se muestran los requisitos necesarios del modelo “idealizado” en las diferentes escalas territoriales: regional (identificada con R), subregional (identificada con S) y municipal (identificada con M), de cara a poder valorar el grado de cumplimiento cuando se aplica a casos reales.

Para valorar el grado de cumplimiento de los requisitos al aplicar la metodología a casos reales, se propone el siguiente procedimiento: en primer lugar se valora el grado de cumplimiento (GC) de cada uno de los elementos seleccionados dentro de cada fase en una escala de 0 a 4:

- 0=no se cumple;
- 1=grado de cumplimiento bajo;
- 2=grado de cumplimiento medio-bajo;
- 3=grado de cumplimiento medio-alto y;

²⁴ Este aspecto se ha recogido de la planificación estratégica. Involucración de los agentes locales (participación selectiva). Mientras que la planificación urbana tradicional confina su agenda a unos pocos agentes públicos y privados, el éxito de un Plan Estratégico requiere la consulta y participación coordinada de todos los agentes sociales y económicos de la comunidad urbana desde el comienzo del plan. La naturaleza participativa y de transparencia informativa de la planificación estratégica ayuda a garantizar la involucración de los agentes locales en el proceso y a desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada. De esta manera, se rechaza la planificación burocratizada y se apuesta por un proceso descentralizado, activo y orientado a informar, concienciar, dinamizar y movilizar al conjunto de agentes sociales en torno a un objetivo común: un proyecto de ciudad (Fernández Güell, 2006)

²⁵ La participación ciudadana (participación amplia). La participación ciudadana puede definirse como todo proceso por el que se consideran las opiniones, los valores y las preferencias de la ciudadanía, organizada o no, como un “*input* sustantivo” en los procesos de toma de decisiones sobre el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas (Navarro, 2010)

Capítulo 4..... Método de investigación

- 4=grado de cumplimiento alto.

Tabla 2: Requisitos específicos en cada fase. Escala Regional (R), Subregional (S) y Municipal (M)

IS		GC		
a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN				
Identificación de agentes involucrados	Coordinación y liderazgo	R	S	M
	Representantes de todas las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio (medioambiente, transportes, patrimonio, agua, etc.) a nivel regional (CCAA)	R	S	
	Representantes de la administración general del estado competentes en planificación territorial y turismo	R	S	
	Representantes de la administración regional (CCAA) competente en planificación territorial y turismo	R	S	
	Representantes de la administración subregional competente en planificación territorial y turismo	R	S	M
	Representación significativa de la administración local competente en planificación urbana y turismo, y en particular de los municipios litorales (los de mayor influencia según las características de la región)	R	S	
	Representantes del Ayuntamiento con competencias en planificación urbana y turismo			M
	Representantes del Ayuntamiento con competencias en materias sectoriales con incidencia en el territorio			M
	Representación de la administración local competente en planificación urbana y turismo, de los municipios limítrofes			M
	Representantes del sector empresarial: (los de mayor influencia según las características de la región) en especial del sector turístico.	R	S	M
	Representantes del sector social: ONG, universidad, sindicatos, asociaciones ciudadanas, partidos políticos. (los de mayor influencia según las características de la región)	R	S	M
a.1) Fase de Avance				
Avance del modelo	Análisis y diagnóstico de la situación actual sobre la realidad existente	R	S	M
	identificación de temas críticos (estrategias)	R	S	M
	Aplicar herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre: Diseño de escenarios alternativos de futuro	R	S	M
Aprobación de la visión deseada	Información y participación activa de la ciudadanía	R	S	M
	Introducir los cambios aprobados por consenso de todos los agentes involucrados	R	S	M
a.2) Fase de Redacción				
Modelo territorial turístico sostenible	Definición del modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa de masas sostenible	R	S	M
	Modelo territorial vinculante: define las vinculaciones al planeamiento subordinado	R	S	M
	Modelo territorial coherente: guarda coherencia con las políticas nacionales y europeas	R	S	M
	Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística	R	S	M
	Modelo territorial efectivo: define las condiciones para su adaptación al planeamiento subordinado	R	S	M
Aprobación consensuada	Información y participación activa de la ciudadanía	R	S	M
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados	R	S	M
b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN DEL PLAN				
	Elaborar/adaptar los Instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional	R		
	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación urbanística en desarrollo del Plan	R	S	M
	Elaborar los instrumentos de planificación turística en desarrollo del Plan	R		
	Ejecutar las acciones previstas			M
c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN				
	Implementar mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos	R	S	M
	Evaluar el cumplimiento de los objetivos.	R	S	M
	En caso de conflicto, redefinir los objetivos y aprobarlos por consenso	R	S	M

Gradiente de cumplimiento (GC)	(+)	4	3	2	1	0	(-)
--------------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4..... Método de investigación

Seguidamente, al asignar el valor de la media aritmética de los resultados anteriores, obtenemos indicadores sintéticos (IS) con los que se elabora la tabla de resultados del grado de cumplimiento (ver Tabla 3). Por último, obtenemos un indicador sintético global (ISG) para cada fase: a) elaboración, b) aplicación y c) seguimiento, asignando nuevamente el valor de la media aritmética de los valores anteriores, cada valor obtenido se asocia a un color para indicar el grado de activación de cada fase del proceso:

- verde oscuro: nivel alto
- verde medio: nivel medio
- verde claro: nivel bajo
- amarillo: se activa incorrectamente
- blanco: no se activa

Los colores obtenidos tanto para cada fase así como para los elementos transversales del proceso, se trasladan al instrumento de análisis para observar las asimetrías y deformaciones al aplicar el modelo “idealizado” a casos reales (ver Figuras 12, 14, 16 y 18) con la intención de facilitar su lectura.

Tabla 3: Resultados sobre el grado de cumplimiento de los requisitos

ISG	IS
a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN	
	Identificación de agentes involucrados en la elaboración
a.1) Fase de Avance	
	Avance del modelo territorial turístico sostenible
	Aprobación de la visión deseada
a.2) Fase de Redacción	
	Modelo territorial turístico sostenible
	Aprobación consensuada
b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN	
	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados
c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
	Implementar los mecanismos, evaluar el cumplimiento y redefinir objetivos en su caso

Gradiente de cumplimiento	(+)	3,5-4	2,6-3,5	1,6-2,5	0,5-1,5	0-0,5	(-)
---------------------------	-----	-------	---------	---------	---------	-------	-----

!

Capítulo 4..... Método de investigación

La valoración del grado de cumplimiento de los requisitos y su posterior activación, o no, en el instrumento de análisis se verifica a través de la extensa información manejada, las fuentes consultadas y las entrevistas realizadas.

A) Escala regional

La planificación territorial a escala regional, tal y como están repartidas las competencias en la materia en el Estado español, representa el primer eslabón en la cadena en los procesos de planificación territorial. La escala regional le confiere carácter programático, de definición y coordinación de políticas. En esencia, son instrumentos que se centran en la articulación territorial mediante las infraestructuras de comunicación y transportes, el sistema de asentamientos y la protección de los espacios naturales de mayor valor. Todos ellos constituyen la armadura que da consistencia y define la organización pretendida para la región, o lo que es lo mismo, el modelo territorial de desarrollo para la región.

Este eslabón de la cadena consta de 3 fases correspondientes al desarrollo completo del plan territorial a escala regional. Estas fases son: elaboración del plan, aplicación del plan y por último, seguimiento del plan. A su vez, la fase de elaboración del plan se compone de varias etapas. Antes de proceder a la redacción del propio Plan, se considera necesario elaborar un documento de avance que aporte una visión estratégica del territorio a largo plazo y en el que se puedan identificar las tendencias emergentes que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en el territorio. Una vez aprobada por consenso la visión estratégica, comienza el proceso de redacción del propio Plan que culmina con la aprobación consensuada del mismo.

Uno de los objetivos principales de la gobernanza territorial, es mejorar las rutinas en la toma de decisiones para lograr una visión territorial compartida y consensuada, coherente y efectiva. Bajo este prisma se considera requisito necesario para conectar los procesos de planificación territorial y turística, una comunicación continua, efectiva y bidireccional entre los representantes de las dos administraciones y entre éstos y los agentes socioeconómicos, de forma que las estrategias y directrices para alcanzar un modelo territorial de turismo sol y playa de masas sostenible sean coherentes y estén consensuadas.

Para ello se considera requisito principal y necesario identificar los grupos de influencia de manera que estén representados durante todo el proceso.

En la Figura 4, se representa en forma de secuencia lineal las fases que lo componen.

Figura 4: Despliegue a escala regional

Fuente: Elaboración propia

B) Escala subregional

Figura 5: Despliegue a escala subregional

Fuente: Elaboración propia

Si la planificación territorial a escala regional define el modelo territorial de turismo sostenible de la región, la escala subregional posibilita nuevas aproximaciones y contenidos, y al no regular todo el territorio puede ser más selectiva en los temas objeto de ordenación

Capítulo 4..... Método de investigación

como puede ser el modelo territorial de turismo sol y playa sostenible (que ordena todo el litoral de la región) o el modelo territorial de turismo sol y playa de masas sostenible (que se centra en un conjunto de municipios con una determinada problemática).

En una relación jerárquica y vinculante, como la que se propone en el modelo “idealizado”, (ver Figura 5) se considera necesario que la planificación territorial y turística conectadas a escala subregional plasmen de manera coherente y efectiva la ordenación física del modelo territorial propuesto a escala regional.

C) Escala municipal

Figura 6: Despliegue a escala municipal

Fuente: Elaboración propia

La planificación urbana a escala municipal, entendida como el conjunto de políticas estratégicas, programas, etc. así como de los instrumentos técnicos de planeamiento urbano y de su gestión, para el gobierno de las transformaciones urbanizadoras del territorio, es el último eslabón del proceso (ver Figura 6). Es donde el modelo territorial de turismo sostenible propuesto para la región, de manera consensuada, alcanza el grado de detalle suficiente para poder ser definido mediante la ordenación espacial detallada en el municipio. La planificación urbanística a escala municipal recoge todas las propuestas previstas en la planificación de rango superior (territorial o sectorial; regional o subregional), dando coherencia al proceso, así como aquellas otras que respondan a cuestiones particulares del propio municipio de cara a definir el modelo territorial de ciudad futura.

Capítulo 4..... Método de investigación

En esencia, la planificación urbanística ordena todo el territorio de su ámbito, establece el régimen jurídico del suelo mediante la clasificación del suelo de todo el término municipal en urbano, urbanizable y no urbanizable; establece los usos del suelo para cada clase; define los elementos fundamentales de la estructura del territorio, y ordena pormenorizadamente el suelo urbano.

Por todo ello, se convierte en la pieza clave de toda la cadena o proceso, pues la escala municipal es donde puede materializarse el modelo territorial de la región a través del modelo territorial de la ciudad o destino turístico.

Satisfacer la demanda de destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles

El fin último del proceso (ver Figura 7) es satisfacer la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles. Para ello se considera necesario, en primer término identificar la demanda del destino y, en segundo lugar definir los requisitos específicos (ambientales, sociales y económicos) para satisfacer dicha demanda.

Figura 7: Satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles

Fuente: Elaboración propia

Esta parte de la investigación se ha desarrollado a partir de los resultados obtenidos en un proyecto de investigación elaborado en el año 2014 financiado por la empresa *PricewaterhouseCoopers*, en el cual se mostraba como podría ser el funcionamiento “idealizado” de diferentes tipologías de ciudades españolas: metrópolis, ciudades intermedias y destinos turísticos en el horizonte de 2030 (Fernández Güell y Collado, 2014). En el

Capítulo 4..... Método de investigación

proyecto se desarrolló un modelo conceptual del sistema urbano que pretendía facilitar la lectura del funcionamiento de la ciudad de manera holística. Así, la ciudad contemporánea se asimila a un sistema funcional en el que coexisten diferentes subsistemas (ambiental, social, económico y de gobierno) fuertemente interrelacionados y sometidos a factores de cambio del entorno. En este sistema funcional la demanda urbana, compuesta por los ciudadanos, agentes sociales y económicos y visitantes, plantean una serie de requisitos y aspiraciones para vivir y trabajar adecuadamente en ella. Dichas demandas deben satisfacerse a través de la prestación de servicios y la provisión de productos por los diferentes subsistemas de la oferta urbana, es decir, lo que en esta investigación se ha considerado como los requisitos ambientales, sociales y económicos necesarios para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles.

Identificación de la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles:

Obviamente, en los destinos sol y playa de masas sostenibles, el segmento representado por los turistas tendrá un peso dominante. Concretamente, en este tipo de destinos, la demanda turística es más heterogénea, sofisticada, compleja y está informada; busca experiencias diversas y adaptadas a sus necesidades personales; y valora la calidad ambiental y las condiciones sociales del destino turístico. La demanda empresarial está configurada principalmente por Pymes turísticas muy innovadoras y abiertas a los cambios impulsados por los turistas. Los ciudadanos se sienten orgullosos de los valores locales y culturales de su ciudad y están dispuestos a compartirlos con los visitantes.

Requisitos específicos para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles

Para satisfacer la heterogénea demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles, el destino ha de cumplir una serie de requisitos ambientales, sociales y económicos que son reflejo de la ordenación físico-espacial del destino.

a) REQUISITOS AMBIENTALES. (Ver Tabla 4).

- a.1) Preservación de los ecosistemas naturales y paisajísticos*
- a.2) Adaptación al cambio climático*
- a.3) Prevención de impactos*

b) REQUISITOS SOCIALES. (Ver Tabla 5)

- b.1) Demografía equilibrada,*

Capítulo 4..... Método de investigación

b.2) Identidad local y compromiso de los residentes

b.3) Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea

b.4) Cohesión social.

c) REQUISITOS ECONÓMICOS. (Ver Tabla 6)

c.1) Descenso de la estacionalidad

c.2) Rentabilidad del sector turístico

c.3) Mercado laboral competitivo.

A la hora de seleccionar cada uno de los requisitos específicos se han tenido en cuenta los criterios de selección para indicadores de sostenibilidad como: criterios de obtención de la información²⁶, de consistencia metodológica y validez científica²⁷ y, de aplicación y comunicación²⁸, así como que se adaptaran a la realidad del destino objeto de estudio y a la información disponible²⁹. Las principales fuentes manejadas de investigaciones existentes para la selección de los requisitos han sido: “Indicadores sintéticos de turismo sostenible: una aplicación para los destinos turísticos de Andalucía”³⁰ (Blancas Peral *et al.*, 2010); “Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores” (Ivars, 2001). El propósito final, ha sido lograr un conjunto de elementos fácilmente comprensibles que reflejaran los requisitos mínimos que deben cumplir los destinos de sol y playa de masas y maduros para ser sostenibles y satisfacer la demanda.

Para valorar el grado de cumplimiento de los requisitos al aplicar la metodología a casos reales, se propone el siguiente procedimiento: en primer lugar se valora el grado de cumplimiento (GC) de cada uno de los elementos dentro de cada requisito específico en una escala de 0 a 4: 0=no se cumple; 1=grado de cumplimiento bajo; 2=grado de cumplimiento medio; 3=grado de cumplimiento medio-alto y; 4=grado de cumplimiento alto. Seguidamente obtenemos un indicador sintético (IS) para cada requisito específico: a.1), a.2), a.3); b.1), b.2), b.3), b.4) y c.1), c.2), c.3) al asignar el valor de la media aritmética de los resultados anteriores (ver Tablas 4, 5 y 6). Por último, obtenemos un indicador sintético

²⁶ Disponibilidad, representatividad, actualización y equilibrio entre los indicadores científico-técnicos y los obtenidos a través de procesos de participación social (Ivars Baidal, 2001).

²⁷ Rigor científico, fiabilidad, consenso, comparabilidad, representatividad sensibilidad a cambios, integración y adaptación (Ivars Baidal, 2001)..

²⁸ Comprensión, simplificación, resonancia, valores de referencia, expresión de tendencias e integración (Ivars Baidal, 2001)..

²⁹ Se ha recopilado y cuantificando información del Ayuntamiento de Fuengirola, Webs de información turísticas, Observatorios Turísticos, Diputación Provincial de Málaga, Patronato Provincial de Turismo, Consorcios Turísticos y encuestas.

³⁰ Se han seguido las directrices de la OMT para definir un sistema de indicadores adaptado al concepto de turismo sostenible.

Capítulo 4..... Método de investigación

global (ISG) para cada conjunto de requisitos: a), b) y c), asignando nuevamente el valor de la media aritmética de los valores anteriores (ver Tabla 7), lo que proporciona una medida multidimensional (ambiental, social y económica) del grado de satisfacción de la demanda.

Puesto que el conjunto de requisitos recoge aspectos de muy diversa naturaleza, ha sido necesario utilizar múltiples fuentes elaboradas por diferentes instituciones. Por ello, ha sido necesario elaborar nueva información realizando las siguientes tareas: cuantificando información cualitativa; recopilando información: del Ayuntamiento de Fuengirola, de Webs de información turística, del Observatorio Turístico de la Costa del Sol, de la Diputación Provincial de Málaga, del Patronato de Turismo de la Costa del Sol, del Consorcio Qualifica, de la Agenda Local 21, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, del Observatorio Socioeconómico de la Provincia de Málaga, del Atlas Digital de las Áreas Urbanas, del INE y; realizando encuestas.

a) REQUISITOS AMBIENTALES

El paisaje, tanto urbano como natural, y las playas son los factores clave de la identidad local y los principales recursos para atraer a los visitantes. Así, la recuperación y preservación de los ecosistemas naturales y los paisajes será una de las prioridades de los destinos sol y playa de masas sostenibles. Se considera necesario poner en valor los recursos naturales y culturales, realizando las singularidades diferenciales.

La creciente concienciación ambiental, tanto de instituciones como de empresarios y residentes, facilitará la toma de medidas encaminadas a paliar los impactos del cambio climático y a minimizar los impactos ambientales. El descenso de las emisiones de gases contaminantes será una realidad gracias al uso masivo de medios de transporte no motorizado (peatón, bicicleta y pequeños vehículos eléctricos) dentro de los destinos sol y playa de masas sostenibles. Se impondrá la tolerancia cero con el impacto acústico derivado del tráfico y de otras actividades molestas.

Aunque la estacionalidad turística tenderá a disminuir, seguirán existiendo las inevitables puntas de demanda en las temporadas altas, que serán gestionadas de forma flexible y escalable gracias a nuevas aplicaciones y servicios inteligentes. Los servicios municipales (agua, energía y residuos) funcionarán como entes de autogestión inteligente, que optimizarán las operaciones, disminuirán las pérdidas y promoverán el descenso de los consumos.

Capítulo 4..... Método de investigación

En la Tabla 4 se recogen los requisitos ambientales necesarios del modelo “idealizado” para satisfacer adecuadamente las necesidades de la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles, de cara a poder valorar el grado de cumplimiento cuando se aplica a procesos reales.

Tabla 4: Requisitos ambientales para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles

IS	GC
a) REQUISITOS AMBIENTALES	
a.1) Preservación de los recursos naturales y paisajísticos	
Protección de recursos naturales	
a.2) Adaptación al cambio climático	
Educación ambiental	
Gestión eficiente de la energía	
Gestión eficiente de los residuos urbanos	
Disponibilidad y gestión eficiente del ciclo del agua	
Reducción de la contaminación atmosférica y acústica	
a.3) Prevención de impactos	
Limitación al impacto ambiental de la urbanización	
Limitación de la capacidad de acogida del destino	

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a) REQUISITOS SOCIALES

Los destinos sol y playa de masas sostenibles tendrán que dar respuesta a una demanda social muy heterogénea en la que coexistirán las expectativas de los visitantes con las necesidades y aspiraciones de los residentes. Esto dará lugar a una tensión ambivalente: por un lado, la ciudad tratará de preservar sus rasgos de identidad frente a los visitantes y, por otro lado, ganará en cosmopolitismo al atender a una demanda foránea muy heterogénea. En general, los residentes se sentirán más concienciados sobre la importancia de la actividad turística en su ciudad y se implicarán más en los procesos de acogida a los visitantes, atenuando la conflictividad social.

Las ciudades turísticas experimentarán importantes flujos de personas que darán lugar a dos tipos de poblaciones flotantes. El flujo de visitantes de distintas procedencias, ya sean nacionales o internacionales, será incesante durante la temporada turística, y al mismo tiempo existirá un flujo significativo de trabajadores temporales que acudirán a la ciudad durante la temporada alta. Por ello, la prestación de los servicios municipales deberá estar

Capítulo 4..... Método de investigación

adaptada no solo a satisfacer las necesidades de la población residente, sino también de los visitantes y trabajadores temporales.

En la Tabla 5 se recogen los requisitos sociales necesarios del modelo “idealizado” para satisfacer adecuadamente las necesidades de la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles, de cara a poder valorar el grado de cumplimiento cuando se aplica a procesos reales.

Tabla 5: Requisitos sociales para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles

IS	GC
b) REQUISITOS SOCIALES	
b.1) Demografía equilibrada	
Índice de envejecimiento	
Índice de dependencia	
Índice de reemplazo	
b.2) Identidad local y compromiso de los residentes	
Mantenimiento de la identidad cultural	
Grado de satisfacción de los visitantes	
Seguridad ciudadana	
b.3) Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea	
Prestación de servicios a la población local	
Prestación de servicios a los turistas residentes	
Prestación de servicios a los visitantes	
b.4) Cohesión social	
Renta media disponible	
Tasa de paro	
Prestación de servicios a la población vulnerable	

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

c) REQUISITOS ECONÓMICOS

El tejido productivo local estará estructurado en clústeres turísticos muy competitivos, en los cuales convivirán grandes cadenas hoteleras con Pymes turísticas de todo tipo. Las empresas turísticas locales serán muy innovadoras, tendrán un alto nivel tecnológico y disfrutarán de un mayor acceso al cliente final gracias al empleo inteligente de las nuevas tecnologías. El despliegue masivo de nuevas tecnologías entre las empresas turísticas aumentará los índices de productividad y rentabilidad del sector así como la calidad de sus productos y, por tanto, la satisfacción de los visitantes.

Capítulo 4..... Método de investigación

El colectivo empresarial, configurado mayormente por pequeños empresarios, estará bien formado, será muy innovador y se adaptará rápidamente a las necesidades cambiantes de los visitantes. El mercado laboral será muy dinámico y exigirá altas dosis de movilidad geográfica a los trabajadores. Las ciudades turísticas contarán con una oferta formativa especializada en el sector, lo que proporcionará al mercado perfiles profesionales muy cualificados e innovadores, que serán el germen de nuevos emprendimientos turísticos

Tabla 6: Requisitos económicos para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles

IS	GC
b) REQUISITOS ECONÓMICOS	
c.1) Disminución de la estacionalidad	
Estacionalidad de la oferta de alojamiento	
Estacionalidad en la demanda	
Estacionalidad del empleo turístico	
Diversificación de la oferta	
c.2) Rentabilidad del sector turístico	
Volumen de demanda turística	
Volumen de la oferta de alojamientos	
Duración de la estancia	
Ingresos generados por turismo	
Grado de ocupación en establecimientos reglados	
c.3) Mercado laboral competitivo	
Empleo cualificado	
Empleo semicualificado	
Tasa de paro	

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

En la Tabla 6 se recogen los requisitos económicos necesarios del modelo “idealizado” para satisfacer adecuadamente las necesidades de la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles, de cara a poder valorar el grado de cumplimiento cuando se aplica a procesos reales.

Por último, en la tabla 7 se sintetizan los resultados obtenidos al obtener los indicadores sintéticos globales del grado de satisfacción de la demanda para cada requisito ambiental, social o económico.

Tabla 7: Grado de satisfacción de la demanda de destinos sol y playa de masas sostenibles

ISG	IS
REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA SATISFACER LA DEMANDA	
a) REQUISITOS AMBIENTALES	
a.1) Preservación de los recursos naturales y paisajísticos	
a.2) Adaptación al cambio climático	
a.3) Prevención de impactos	
b) REQUISITOS SOCIALES	
b.1) Demografía equilibrada	
b.2) Identidad local y compromiso de los residentes	
b.3) Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea	
b.4) Cohesión social	
c) REQUISITOS ECONÓMICOS	
c.1) Descenso de la estacionalidad	
c.2) Rentabilidad del sector turístico	
c.3) Mercado laboral competitivo	

Gradiente de cumplimiento	(+)	3,5-4	2,6-3,5	1,6-2,5	0,5-1,5	0-0,5	(-)
---------------------------	-----	-------	---------	---------	---------	-------	-----

4.4. EL MÉTODO DE CASOS DE ESTUDIO

4.4.1. Descripción del método, ventajas y limitaciones

La investigación se ha llevado a cabo mediante el método de casos de estudio (Kidder, 1982; Anderson 1983; Pinfield 1986; Harris & Sutton 1986; Gersick 1988; Bent Flyvbjerg 2011). Este método se aplica en ciencias sociales como un modo de abordar acontecimientos, recopilar datos, analizar información y comunicar resultados.

Se considera que este método permite desarrollar, contrastar o posicionar teorías a partir de un conocimiento empírico. Así mismo, se considera que permite adquirir un conocimiento más detallado respecto a un determinado hecho y a las dinámicas que genera.

Se considera que el método de casos de estudio permite vincular elementos que tienden a abordarse por separado; facilita la comparación entre varios casos de estudio; permite la recogida de información de fuentes diversas, considerándose de especial interés la información combinada: cualitativa y cuantitativa (Yin 1984); permite una recolección de datos flexible, ya que se contempla la posibilidad de hacer ajustes tanto en los instrumentos de recogida de información como en los instrumentos de análisis, con el fin de profundizar en aquellos elementos que pueden emerger a lo largo del proceso de investigación como

Capítulo 4..... Método de investigación

cuestiones particularmente relevantes (Harris & Sutton, 1986), y se considera además que favorece la investigación multidisciplinar.

En este caso se ha partido del diseño de un instrumento de análisis en el cual se esquematizan los procesos de planificación territorial y turística y sus conexiones en una cadena de valor. Se trata de un modelo abstracto simplificado, diseñado con el fin de facilitar la comprensión de la complejidad inherente a la problemática de estudio. En el modelo diseñado se presupone un comportamiento “perfecto” tanto de los elementos que lo componen como de las relaciones entre ellos. A lo largo de la investigación se muestran las “deformaciones” del modelo al aplicarse al estudio de casos reales.

En lo que a la selección de casos de estudio se refiere, se considera que estos deben seleccionarse por razones teóricas (Glaser & Strauss, 1967).

4.4.2. Recogida de la información

Frediani (2007) establece 4 fases de recogida de la información: descripción, clarificación, conexión y producción de conocimiento. Se considera que la fase de descripción se inicia en el momento en el que se empieza a recabar información; en este caso se refiere a las etapas previas recogidas en la situación problemática. Se considera que la fase de clarificación tiene lugar en las etapas de recogida de información del caso de estudio: la consulta a diferentes organismos oficiales y realización de encuestas a expertos y agentes implicados. Las etapas de conexión y producción de conocimiento hacen referencia al procesado de la información a través de los instrumentos de análisis, a la valoración del cumplimiento de los requisitos previamente establecidos (descritos en el Capítulo 5) y al cruce de resultados obtenidos respecto al método utilizado, a la hipótesis de la investigación y al estado del arte.

Tras seleccionar la Comunidad Autónoma conforme a los criterios establecidos y proceder a la selección del destino turístico, pudo constatar que, en esa Comunidad Autónoma, solo existía un municipio que cumplía los requisitos necesarios para ser seleccionado. Bajo esta premisa, se barajó la opción de seleccionar otra Comunidad Autónoma y otro destino que cumplieran los criterios establecidos, de manera que pudieran compararse los resultados. Sin embargo, lo avanzado de los trabajos de recogida de información, unido a la limitación temporal para la realización de la investigación, hacían inviable esa posibilidad. No obstante, se consideró que aun estudiando un solo caso, el método utilizado podía resultar pertinente y útil, razón por la cual se optó por avanzar en la investigación y analizar un único caso de estudio. La información recabada ha sido la siguiente:

Tabla 8: Actitud de agentes involucrados en turismo sol y playa hacia el enfoque propuesto

Participantes directamente involucrados en el turismo de sol y playa							
	Universidad	Consultores de Ordenación del Territorio	Consultores de urbanismo	ONGs ambientalistas	Operadores turísticos	Secretaría de Estado de Turismo	Asociaciones y colegios profesionales
Actitud hacia la involucración de agentes sociales y del sector turístico	Muy positiva pero diferenciando las diferentes escalas territoriales	Discrepancias sobre la involucración del sector turístico	Necesaria, pero escepticos ante conseguir el consenso	Imprescindible, pero necesario replantearse la manera	Imprescindible el sector turístico pero el social irrelevante. La población residente tiene poca representación	Necesario, viable e imprescindible	Positiva con matices. La participación ciudadana debe ser libre, culta y racional
Actitud hacia la involucración vertical de la Administración	Muy necesario pero escepticos en cuanto a lograrlo	Limitada a la existente	Necesaria para agilizar la tramitación de los Planes	Imprescindible para aportar una vision global	Imprescindible	Necesario ceder competencia y capacidad de decisión que ahora se encuentra repartida entre diferentes niveles territoriales	Necesario en la fase de formulación , en la de elaboración no tanto
Actitud hacia la incorporación de herramientas de prospectiva en la fase de avance	Muy necesarias	Poco conocimiento de las capacidades de las herramientas de prospectiva	Poco conocimiento de las capacidades de las herramientas de prospectiva	Muy necesarias	Imprescindibles para manejar la incertidumbre	Muy necesarias para los destinos maduros	Poca conciencia de las capacidades de las herramientas de prospectiva
Actitud hacia la participación ciudadana previa a la toma de decisiones	Muy necesaria sobre todo en la escala local	Necesaria en la escala local	Discrepancias ante los metodos actuales. Coinciden en la necesidad de medir el pulso	Imprescindible y, aunque obligada en la EAE, no se aplica	Reticentes	Necesaria pero despues de un diagnostico compartido	Imprescindible siempre que la participación sea libre
Actitud hacia la definición del modelo territorial de turismo sol y playa sostenible a escala regional	Necesario	Discrepancias sobre un modelo territorial sectorial	Discrepancias ante la incursión o no de competencias de la OT en la planificación urbanística	Los Planes de ordenación que superen la escala municipal son necesarios	Muy positiva hacia la concertación para definir el modelo	Necesario	Son necesarios modelos flexibles
Actitud hacia los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes	Necesario replantearlos	Negativa ante su inoperatividad. Considerados como simples estadísticas	Positiva con matices. Replanteamiento de la adaptación y/o modificación progresiva	Imprescindibles y deberian incorporar la participacion ciudadana	Replanteamiento de los mecanismos. Etica y moral	Necesario replanteamiento de los mecanismos.	Inoperativos en la escala regional y subregional y muy necesarios en la escala local

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4..... Método de investigación

- Se ha recopilado toda la información posible y accesible de los organismos oficiales sobre los instrumentos de planificación territorial y turística en las diferentes escalas territoriales, legislación, cartografías, bancos de imágenes, y otros documentos de interés que afectan al caso de estudio seleccionado.
- Se ha recopilado información de los organismos oficiales, sobre las estadísticas concretas para el caso de estudio.
- Se ha recopilado información a través de consultas a expertos y agentes implicados que han ayudado a clarificar aspectos relevantes del marco conceptual de la investigación.

La involucración de los agentes implicados a lo largo de todo el proceso es un elemento fundamental en el enfoque propuesto. Para cumplir adecuadamente con este requisito, se realizaron encuestas a expertos y agentes implicados en los destinos sol y playa de cara a validar el marco conceptual. Entre otros, en las encuestas se trataron seis temas principales:

- ¿Cuál es la actitud hacia la involucración de agentes sociales y del sector turístico en las distintas fases del proceso de planificación territorial en las diferentes escalas territoriales?
- ¿Cuál es la actitud hacia la involucración de los distintos niveles de la Administración en las distintas fases del proceso de planificación territorial en las diferentes escalas territoriales?
- ¿Cuál es la actitud hacia la incorporación de herramientas de prospectiva, para manejar la incertidumbre, en la fase de avance de los Planes?
- ¿Cuál es la actitud hacia la participación ciudadana previa a la toma de decisiones en la fase de avance?
- ¿Cuál es la actitud hacia la definición del modelo territorial de turismo sol y playa sostenible a escala regional?
- ¿Cuál es la actitud hacia los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes?

De la muestra inicial de cuarenta personas seleccionadas (de organismos oficiales de turismo, de organismos oficiales de ordenación del territorio, de la OMT, de ONG ambientalistas, de colegios profesionales, de asociaciones profesionales, de la universidad, consultores de ordenación del territorio y urbanismo, del Ayuntamiento de Fuengirola, empresarios del sector turístico, residentes y turistas) por su vinculación con destinos turísticos de sol y

Capítulo 4..... Método de investigación

playa, con las que se contactó para solicitar su participación en las encuestas, finalmente colaboraron un total de veintitrés personas³¹.

En la Tabla 8 se sintetizan los puntos de vista de los encuestados sobre los temas tratados.

4.4.3. Procesado de la información, extracción de resultados y conclusiones

A continuación se presenta el esquema seguido en esta investigación, hasta alcanzar la verificación de la hipótesis

Una vez seleccionado el caso de estudio (Capítulo 5), se procede a realizar una breve descripción del caso de estudio para facilitar la aproximación al lector con respecto al objeto de investigación. El propósito de esta descripción es construir un contexto crítico “real” con el que el lector pueda familiarizarse. Así, previo a la implementación del marco conceptual, se espera poder transmitir la situación real del caso de estudio con respecto a:

- El origen y evolución del proceso de implantación territorial del turismo en el caso de estudio
- El estado actual de la arquitectura de la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma a la que pertenece el caso de estudio
- Los instrumentos de planificación territorial, en sus diferentes escalas territoriales, que afectan al caso de estudio
- Los instrumentos de planificación sectorial turística, en sus diferentes escalas territoriales, que afectan al caso de estudio

Una vez la información es obtenida y organizada, se implementa el marco conceptual. A lo largo de todo el proceso se valorará el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos en el modelo “idealizado” de los instrumentos de análisis, destacándose al final, aquellos elementos que sean particularmente problemáticos a lo largo de los procesos (Capítulo 7). De este modo, se espera identificar las similitudes y brechas existentes entre el caso real de estudio y el modelo teórico “idealizado” de los procesos de planificación territorial y turística conectados y sus implicaciones en la satisfacción de las necesidades (ambientales, sociales y económicas) de la demanda del destino (ver Capítulo 8). Para finalizar se verificará la hipótesis y se expondrán las conclusiones y el desarrollo de nuevas líneas de investigación (ver Capítulo 9)

³¹ En el Anexo I, se adjunta la relación de participantes en las encuestas

4.4.4. Evaluación crítica del método empleado

A continuación se exponen lo que se considera las principales fortalezas y debilidades del método empleado (de los instrumentos de análisis, de la recogida de la información y del modo en que dicha información ha sido procesada)

A) Instrumentos de análisis

Se considera que la principal fortaleza de los instrumentos de análisis diseñados es su capacidad para identificar y poner en relación procesos y elementos que se tiende a observar por separado. Sin embargo, es necesario resaltar que el marco conceptual es una abstracción simplificada e “idealizada” tanto de los procesos como de los elementos, por lo que puede considerarse una forma de percibir la realidad excesivamente reduccionista. Por último, debido a la limitación de recursos temporales, como de financiación y de conocimientos, no se ha logrado el grado de profundización que sería deseable en cada uno de los procesos y elementos que los componen.

B) Recogida de información

Se considera que el proceso de selección de los casos de estudio y el posterior proceso de análisis ha permitido un acercamiento a la complejidad inherente a los procesos de planificación territorial y turística y de cómo estos pueden influir en la satisfacción de las necesidades de la demanda final. Desde el inicio se ha intentado adoptar un papel “neutral” con respecto a la investigación para, de este modo, facilitar el acercamiento a la realidad y reforzar el proceso de recogida de la información.

C) Procesado de la información

Se considera que los resultados obtenidos, pese a que son contexto-dependientes, serán comparables, fiables, generalizables y ponderables (Shaffer, 2002).

- Se considera que los resultados obtenidos serán comparables en la medida en que se sigue un proceso de recogida y procesado de la información. Sin embargo, como ya se ha expuesto, debido a la limitación temporal de la investigación, no se han analizado casos diferentes, pero se considera que sí podrían ser comparados con los resultados obtenidos en otras investigaciones que hagan referencia a los mismos procesos recogidos en esta investigación.

Capítulo 4..... Método de investigación

- Se considera que los resultados producidos serán fiables en la medida en que la información ha sido recabada de diferentes fuentes (documentos oficiales, consultas a expertos, bases cartográficas, estadísticas oficiales, etc.). Además se considera que los resultados han sido procesados rigurosamente a través de los instrumentos de análisis previamente diseñados. Así mismo se considera como una fortaleza del modo de procesar la investigación el hecho de que se hayan puesto de relieve aquellos elementos que presentan incoherencias o contradicciones entre las diferentes fases de los procesos de planificación territorial y turística.
- Se considera que los resultados producidos serán generalizables en la medida en que el caso estudiado responde a las formas tipificables de los diferentes modelos de actuación (Shaffer, 2002). Sin embargo, no podrán ser generalizables hasta el punto de establecer una teoría por sí misma, dado que la muestra no es representativa para generalizar los hallazgos y que el análisis de los diferentes elementos y relaciones son contexto dependientes.
- Se considera que los resultados serán ponderables en la medida en que han podido ser valorados en una escala de 0 a 4 en función del grado de cumplimiento de cada requisito.

Se considera que los resultados obtenidos pueden servir para orientar otras investigaciones y procesos, o para compararlos con los resultados obtenidos en otras CCAA.

Se considera que esta investigación puede contribuir a “visibilizar” conocimientos, experiencias y consecuencias que tienden a ser “invisibles”.

Finalmente se considera que las limitaciones expuestas no pondrán en peligro las características de validez, fiabilidad e innovación de esta investigación.

5. SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

Para la selección del caso de estudio se parte de la necesidad de cambiar el modelo territorial de desarrollo turístico de sol y playa de masas depredador, hacia un modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible, para satisfacer las necesidades de la demanda. Para ello se considera necesario conectar las políticas territoriales con las políticas turísticas.

5.1. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

Con el fin de responder a los objetivos de la investigación, se optó por seleccionar casos paradigmáticos de destinos sol y playa de masas y maduros y que estuvieran afectados por instrumentos de planificación territorial y turística en las diferentes escalas territoriales. Por todo ello se consideró que los casos seleccionados debían responder a los siguientes criterios:

Criterios para la selección de la Comunidad Autónoma en la que se ubica el destino turístico sol y playa de masas:

- Ser una de las CCAA del litoral mediterráneo o insular español.
- Existencia de planificación territorial y turística de ámbito regional con un mínimo de años para poder evaluar resultados.
- Experiencias piloto de reconversión de destinos maduros.
- Existencia de información de los instrumentos de planificación territorial a nivel regional y subregional y facilidad de acceso a la misma

Criterios para la selección del destino turístico:

- Ser destinos turísticos sol y playa de masas y maduros (con signos de agotamiento del modelo), inscritos en el litoral mediterráneo o insular español, y así reconocidos en la literatura académica existente.
- Que la planificación urbana del municipio este adaptada a la planificación territorial existente en su comunidad autónoma.
- Existencia de información sobre el municipio elegido y facilidad de acceso a la misma.

En el Capítulo 6 se presenta el caso de estudio; en el Capítulo 7 la información recabada se procesa mediante los instrumentos de análisis diseñados (“proceso de planificación

Capítulo 5.....Selección del caso de estudio

territorial y turística conectados” y “despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados”) y; en el Capítulo 8 se mostrarán los resultados obtenidos.

5.2. SELECCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Los instrumentos de ordenación del territorio a escala regional y las relaciones entre legislación sectorial/legislación territorial han tenido un desarrollo desigual en España desde su asunción por parte de las CCAA. La cuestión central es que no se ha implantado un modelo de Plan sino que existen planes con características muy diversas y el debate acerca de las bondades y carencias de los mismos no ha tenido lugar todavía (Benabent F, M. 2005). La tabla 9 muestra la relación entre la legislación sectorial/legislación territorial en las CCAA del litoral mediterráneo y archipiélagos. Salvo los casos de Andalucía y Cataluña, la planificación sectorial puede efectuarse sin sujetarse a las determinaciones del “plan integral” o modificando al mismo.

Tabla 9: Vinculaciones entre la legislación sectorial y territorial en las CCAA del litoral mediterráneo e insular

TIPOLOGÍA	VINCULACIONES	CCAA
Estructura jerárquica piramidal cerrada	<ul style="list-style-type: none"> • El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial 	Andalucía y Cataluña
Estructura jerárquica piramidal abierta	<ul style="list-style-type: none"> • El plan regional vincula al plan subregional y al plan sectorial. • No hay una relación jerárquica entre el plan subregional y el plan sectorial 	Baleares, Canarias y Comunidad Valenciana
Estructura reticular	<ul style="list-style-type: none"> • No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior. 	Murcia

Fuente: Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Colección Kora. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, y elaboración propia.

En la estructura jerárquica piramidal cerrada, el instrumento de escala regional vincula al de ámbito subregional y ambos al planeamiento sectorial. No es un sistema escalonado, de manera que los distintos instrumentos se pueden desarrollar de manera independiente. En todo caso, aprobado el de nivel jerárquico superior, este vinculará a los instrumentos de orden jerárquico inferior que hubieran sido aprobados con anterioridad y, en su caso, modificará sus determinaciones debiendo ajustarse siempre al de nivel superior. Dentro del sistema se presentan algunas particularidades. Así en el caso catalán, los planes sectoriales son siempre de ámbito regional, y deben adaptarse a los planes territoriales parciales, cuyo ámbito es siempre subregional.

Capítulo 5.....Selección del caso de estudio

En la estructura jerárquica piramidal abierta, se mantiene siempre una relación de jerarquía entre el plan regional y los otros instrumentos de ordenación del territorio, pero no siempre se produce una relación jerárquica entre estos últimos; es decir, entre el plan subregional y los planes sectoriales o los planes de ordenación del medio físico, siendo la causa variada, Así, en Baleares, los planes sectoriales y los planes territoriales insulares elaborados por el gobierno regional tienen el mismo rango, por lo que en caso de conflicto prevalecen las determinaciones del plan que tenga un carácter más específico. En el caso de planes sectoriales elaborados por los cabildos, estos deberán someterse a los planes territoriales insulares. En todo caso unos y otros no podrán contradecir las determinaciones de las directrices de ordenación territorial. En Canarias, los planes sectoriales pueden ser de ámbito regional, insular o comarcal y en el caso en que no sean en desarrollo de los planes insulares no dependen jerárquicamente de estos y sus determinaciones son recomendaciones para los planes territoriales parciales. En cuanto a los planes y normas de espacios naturales protegidos, deben ser conformes con lo que en su ámbito establezcan las directrices de ordenación y el respectivo plan insular de ordenación. En el caso de Valencia, los planes de acción territorial (integrados y sectoriales) desarrollan la estrategia territorial de ámbito regional pero pueden modificarla. Los planes de acción territorial, (integrados o sectoriales) y los de ordenación del medio físico natural, vinculan al planeamiento urbanístico.

En la estructura reticular, no existe una jerarquía de planes ya que los instrumentos de ordenación del territorio integrales o sectoriales tienen el mismo rango normativo, por lo que a nuestro juicio, los aprobados con posterioridad pueden modificar a los anteriores. Por otra parte las normativas no establecen un contenido diferenciado para los planes integrales, ya sean estos de ámbito regional o subregional. Asimismo, los planes sectoriales pueden ser de ámbito regional o subregional.

En este contexto y tras un largo proceso de recogida de información sobre los instrumentos y leyes de planificación territorial y turística de las CCAA del litoral mediterráneo y archipiélagos, resultaba extremadamente dificultosa la selección de la Comunidad Autónoma en la que focalizar el caso de estudio, razón por la cual se consideró necesario indagar en el conjunto de leyes y Planes existentes, para el ámbito del litoral de cada CCAA, y valorar los años en los que habían sido aprobados para, posteriormente, poder evaluar su eficacia en el caso de estudio. A continuación (ver Tabla 10) se muestra el estado del conjunto de Leyes y Planes de Ordenación del Territorio regionales y subregionales vigentes en las CCAA del litoral mediterráneo y archipiélagos.

Capítulo 5.....Selección del caso de estudio

Tabla 10: Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional que afectan al litoral (15/01/2015)

CCAA	Ámbito	Denominación	Estado	Año
Andalucía	REG	Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)	Aprobada	1994
		Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)	Aprobado	2006
		Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA)	Aprobado	2015
	SUBREG (Litoral)	Plan de OT Poniente de Almería	Aprobado	2002
		Plan de OT Ámbito de Doñana	Aprobado	2004
		Plan de OT Bahía de Cádiz	Aprobado	2004
		Plan de OT Costa del Sol Occidental (Málaga)	Aprobado	2006
		Plan de OT Litoral Occidental de Huelva	Aprobado	2006
		Plan de OT Litoral Oriental-Axarquía (Málaga)	Aprobado	2006
		Plan de OT Levante de Almería	Aprobado	2009
		Plan de OT Aglomeración Urbana de Málaga	Aprobado	2009
		Plan de OT Costa Noroeste de Cádiz	Aprobado	2011
		Plan de OT La Janda	Aprobado	2011
		Plan de OT Aglomeración Urbana de Almería	Aprobado	2012
		Plan de OT Campo de Gibraltar	Aprobado	2012
		Plan de OT Costa tropical de Granada	Aprobado	2012
		Plan de OT Aglomeración Urbana de Huelva	Tramitación	2008
Baleares	REG	Ley de Ordenación Territorial	Aprobada	2000
		Directrices de Ordenación Territorial de la Islas Baleares y de Medidas Tributarias	Aprobado	1999
	SUBREG	Plan Territorial Insular de Mallorca	Aprobado	2004
		Plan Territorial Insular de Menorca	Aprobado	2003
		Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera	Aprobado	2005
Canarias	REG	TR de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias	Aprobado	2000
		Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias	Aprobada	2003
	SUBREG	Plan Insular de Ordenación de El Hierro	Aprobado	2011
		Plan Insular de Ordenación de la Palma	Aprobado	2011
		Plan Insular de Ordenación de La Gomera	Aprobado	2011
		Plan Insular de Ordenación de Tenerife	Aprobado	2011
		Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria	Aprobado	2011
		Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura	Aprobado	2011
		Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote	Aprobado	1991
Cataluña	REG	Ley de Política Territorial	Aprobada	1983
		Plan territorial General de Cataluña	Aprobado	1995
	SUBREG	Plan Territorial Metropolitano de Barcelona	Aprobado	2010
		Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona	Aprobado	2010

Capítulo 5.....Selección del caso de estudio

	(litoral)	Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre	Aprobado	2010
		Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona	Aprobado	2010
Murcia	REG	Ley de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia	Aprobada	2015
		Sin Plan a nivel regional		
	SUBREG (litoral)	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Aprobado	2004
Comunidad Valenciana	REG	Ley de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana	Aprobada	2014
		Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	Aprobado	2011
	SUBREG (litoral)	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura verde del Litoral	Tramitación	2015
		Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón	Tramitación	2005
		Plan de Acción Territorial de las áreas metropolitanas de Alicante y de Elche	Tramitación	2005

Fuente: Actualización del mapa de planes de ordenación del territorio en España (Farinós, 2015) y elaboración propia

Otro de los criterios establecidos para la selección de la comunidad autónoma consistía en que existiera alguna de las experiencias piloto³², impulsadas por el Plan Turismo Litoral S.XXI (ver situación problemática), para la reconversión de destinos maduros con proyección internacional y potente efecto demostración, impulsados, desarrollados y cofinanciados entre todas las administraciones competentes y con la participación del sector empresarial, con el propósito de implantar un modelo turístico de futuro.

Dado que las CCAA de Cataluña, Murcia y Comunidad Valencia no cuentan con experiencias piloto de reconversión de destinos maduros, quedaban fuera de la selección. Así pues, la pugna quedaba reducida a las CCAA de Andalucía, Baleares y Canarias. Pero, la relativa reciente vigencia de la mayoría de los POT subregionales de Canarias (todos vigentes desde el año 2011 salvo el PIO de Lanzarote que lo es desde 1991) también desaconsejaron su selección. Por último entre Baleares y Andalucía se optó por ésta última por estimar que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), de 2006, se

³² Cabe mencionar que, como apuntan López y Pulido (2013, p: 51), estos planes encontraron numerosas dificultades en el camino, como problemas de índole política, dificultades para involucrar al sector privado, así como discrepancias en cuanto a prioridades y objetivos, lo que complicó la adecuada ejecución de los proyectos. De igual manera, los cambios de gobiernos regionales y locales, acontecidos en las elecciones de 2011, supusieron cambios sustanciales en la dirección y puesta en marcha de buena parte de las iniciativas en las que la participación de la administración local o regional era clave. Además, los programas de recualificación de destinos maduros requieren incentivar de forma importante la inversión privada, pues sin ella el conjunto del proyecto no tiene sentido. La inversión pública debe dirigirse a poner en valor el territorio y las infraestructuras, pero la privada es la responsable de que los alojamientos sean de calidad, la oferta gastronómica y de equipamientos sea moderna y atractiva, o que se creen nuevos productos, lo que requiere desde el inicio el compromiso y la confianza del empresario. Y éste fue excesivamente receloso respecto a su participación en estos proyectos, o bien la administración no tuvo la capacidad o sensibilidad necesarias para involucrarlo con todas sus consecuencias.

Capítulo 5.....Selección del caso de estudio

inscribía dentro de la última generación de Planes de Ordenación del Territorio por lo que se consideró la oportunidad de investigar a fondo su operatividad.

CCAA del litoral mediterráneo e insular	Experiencias piloto de reconversión de destinos maduros
ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> Plan Qualifica. Costa del Sol Occidental (Málaga)
ISLAS BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> Playa de Palma (Mallorca)
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria) Puerto de la Cruz (Tenerife)
CATALUÑA	---
MURCIA	---
C.VALENCIANA	---

5.3. SELECCIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO

Para acercarnos a la selección del municipio de estudio, la selección del nivel subregional, resultó menos compleja. La Costa del Sol presenta junto a tramos de Alicante y Barcelona, el cordón urbano litoral más colmatado y extenso de España. Según el último informe del Observatorio de la Sostenibilidad para la costa, el plazo para la colmatación definitiva del litoral en la provincia de Málaga, es de poco más de tres décadas (Cambios de ocupación del suelo en la costa. 2016). Además, la Costa del Sol Occidental es el primer destino turístico de Andalucía. Aunque el litoral malagueño abarca tanto la Costa del Sol Occidental como la Costa del Sol–Axarquía, el sector turístico se ha desarrollado de forma muy desigual en estas dos zonas; mientras la Costa del Sol Occidental es un destino turístico consolidado desde hace décadas, la Costa del Sol– Axarquía está experimentando un auge reciente como zona de atractivo turístico. Por todo ello, se consideró que el caso de estudio debía estar inscrito en la Costa del Sol Occidental.

Si en un principio se barajó la posibilidad de seleccionar al menos dos casos de estudio (ver apartado 4.4.2.) con el ánimo de enriquecer los resultados de la investigación, lo cierto fue que la selección del municipio turístico resultó inducida, pues de todos los municipios pertenecientes a la Costa del Sol Occidental, solamente había un municipio que tenía su planeamiento urbanístico adaptado a la planificación territorial de su Comunidad Autónoma (criterio básico para seleccionar el caso de estudio), tanto a nivel regional como subregional: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT_CSO). En suma, el caso de estudio de la investigación se centra en Fuengirola.

6. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

Para adentrarse en el caso de estudio seleccionado, en primer lugar se realiza una breve descripción del origen y la evolución del destino hasta su situación actual (apartado 6.1.). Seguidamente se presenta el contexto actual de los instrumentos de planificación territorial y turística existentes en las tres escalas territoriales: cómo están organizados, los procesos y los vínculos entre ellos (apartado 6.2.).

6.1. PRESENTACIÓN DEL CASO

El litoral andaluz se ha caracterizado por un proceso de intensa ocupación poblacional en los últimos decenios. Los municipios litorales concentran el 35,8% de la población de Andalucía, en una tendencia creciente patente ya desde los años noventa y manteniendo un ritmo de crecimiento sostenido hasta 2011. A partir de 2008, con el estallido de la crisis inmobiliaria, tiene lugar una desaceleración de ese crecimiento. Las mayores tasas de crecimiento se han registrado en el litoral almeriense y malagueño. El litoral malagueño representa casi la mitad del aumento de la población litoral. En este incremento de la población ha tenido mucha importancia los procesos migratorios entre 2001 y 2011. El 64,8% de los inmigrantes procedían de otros lugares de España y el 35,2% de otros países, de todos ellos, casi la mitad se concentraron en la provincia de Málaga (Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, 2015).

Imagen 2: Sistema urbano de Andalucía

Fuente: Instituto de estadística y cartografía de Andalucía, 2016

Imagen 3: Mapa de situación del ámbito de estudio

Fuente: Elaboración propia

La vocación turística de la Costa del Sol, tal y como la conocemos hoy ha pasado por tres coyunturas importantes:

Los inicios se remontan a la década 1950-1960, cuando el turismo se convierte en el dinamizador clave del espacio. La actividad especulativa y de apropiación devoradora del territorio por el turismo, va a generar la liquidación casi total de la actividad agraria y de la mono producción terciaria (Marchena, 1987).

Si en los primeros años primaban los espacios litorales libres y el suelo agrícola, en función de los regadíos tradicionales, a primeros de los setenta, ya es el suelo urbanizado la característica esencial de estos espacios costeros. Fuengirola y Torremolinos se consolidan como los núcleos tradicionales en primera línea de playa y cercanos al aeropuerto cuyas urbanizaciones parasitan en la carretera nacional paralela a la costa y complican la red de saneamientos, creándose un nuevo e importante entramado de variadas infraestructuras de servicios (ver Plano 1).

Plano 1: Evolución de la ocupación urbanística en la Costa del Sol occidental (1956-1985)

Fuente: Territorio y turismo en Andalucía. Análisis a diferentes escalas espaciales (Marchena, 1987).

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

La evolución hasta nuestros días es la colmatación de los espacios libres de edificación en primera línea de playa y el asalto hacia zonas interiores (colinas y pie de monte), bajo la premisa de diseñar urbanizaciones de mayor “calidad” para rentas económicas más elevadas, y la expansión entre Manilva y Marbella. En la década de 1980 Fuengirola y Torremolinos presentan menos actividad al contar con menos suelo atractivo, pues el suelo cercano a la playa está prácticamente consumido. Sin embargo Mijas mantiene un desarrollo constante por todo su término municipal, ocupando progresivamente distintos y extensos planes parciales (PP).

Foto 7: Imágenes históricas de Fuengirola. 1945

Fuente: Ayuntamiento

Foto 8: Fuengirola. 1962

Fuente: El Observador. www.revistaelobservador.com

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

En Fuengirola, la propia delimitación de su término municipal (estrecha franja de 8 km de costa) (ver Imagen 4) hace que su modelo de ocupación territorial del suelo urbanizado tienda a apoyarse en la playa y como consecuencia de ello, en este periodo el crecimiento es menor. A mediados de los ochenta, solo la topografía evidentemente adversa al norte del término, la reserva de suelo para la autovía o espacios de indiscutible valor agrícola como el río Fuengirola, hacen que no sean clasificados como urbanizables. Sin embargo el PGOU de 1998 ya clasifica como urbanizable todo el término municipal a excepción de los suelos protegidos por la infraestructura viaria (autovía) y el dominio público hidráulico, pasando aquellas zonas de topografía adversa, y, a nuestro juicio, con indudables valores paisajísticos y ambientales, a ser suelos urbanizables (ver Imagen 5).

Marchena (1987) resume con claridad meridiana el proceso de urbanización de la Costa del Sol: *“generalmente los terrenos de primera línea del litoral habían sido lugar hostil y de escasas posibilidades agronómicas y fueron reagrupados en este siglo [XX] por los grandes propietarios para convertirse luego en 1955, en foco de atención especulativa. El pequeño propietario se conformó con un dinero rápido, pero muy alejado de las cotizaciones del valor de cambio, y siempre que la localización de la finca permitiera por encima de los inconvenientes que representaba poner de acuerdo a numerosos pequeños propietarios para aglutinar una extensión de tierra interesante, un atractivo de compra por parte del promotor”*.

Imagen 4: Superposición del término municipal de Fuengirola sobre cartografía 3D

Fuente:

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

Imagen 5: Imagen de cartografía 3D de los suelos al norte de Fuengirola clasificados como urbanizables desde el PGOU de 1998

Fuente: Google Earth. 2016

Los beneficios de la promoción inmobiliaria han sido el verdadero motor de desarrollo de la Costa del Sol, además de los más fructíferos, si bien rápidamente drenados hacia otros confines regionales (extranjero, norte de España) (Mingón 1983, citado en Marchena 1987)

Palomino (1972, citado por Marchena 1987), distingue tres oleadas de inversores: una primera compuesta por avispados e improvisados profesionales e industriales malagueños y del entorno regional, pero sin ninguna relación con el sector turístico; a mediados de los sesenta, los intereses giran en torno a la promoción y urbanización de los terrenos parcelados por los especuladores, a la vez que intentan controlar paquetes de suelo para posteriores actuaciones. Los inversores son esencialmente nacionales extra regionales relacionados con el turismo nacional (Meliá, Marsans, Uribe, Fontcuberta, etc.); la tercera etapa se caracteriza por la inversión extranjera (finales de los sesenta) coincidente con el inicio de la expansión de los apartamentos y las urbanizaciones residenciales. A partir de 1977, serán los árabes el paradigma de esta intervención reanimando el asfixiado mercado inmobiliario especulando con el suelo: se compra al contado o con opción a compra y se aguarda a la subida de precios para realizar el trato.

Actualmente, la Costa del Sol es una de las costas más transformadas de todo el litoral español, Málaga presenta junto a Alicante y Barcelona el cordón urbano litoral más

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

compacto y extenso de España. En 2011, el porcentaje de costa artificial alcanza el 81% (en la franja de 500 m hacia el interior), lo que configura una gran fachada de cemento sobre el litoral que la convierte en la más edificada de todo el mediterráneo español. El último informe del Observatorio de la Sostenibilidad “Costa 16. Cambios de ocupación en la costa en España 1987-2011”³³, basado en datos del *Corine Land Cover*, estima un plazo para la colmatación definitiva del litoral Malagueño similar al de Alicante, de solo 32 años. La ocupación del suelo en la franja de 10 km es también de las más elevadas de España con un 20,85% y un plazo de colmatación de 200 años.

Foto 9: Marbella 1971

Fuente: Google

En la zona occidental los principales crecimientos en la primera línea han tenido lugar en las zonas menos colmatadas en la década de 1980, principalmente en el entorno de Manilva y entre Estepona y San Pedro de Alcántara, pero lo realmente significativo es que se ha crecido engrosando el cordón urbano litoral y rellenando los pequeños huecos que quedaban libres.

Dentro de la Costa del Sol Occidental, Fuengirola es un pequeño municipio de 1.017 has. Su término municipal (ver Imagen 6) se extiende a lo largo de una estrecha franja de suelo de 8 km de longitud de costa hacia el mar Mediterráneo con playas orientadas al SE. El resto del término municipal está rodeado por Benalmádena y Mijas. La Villa original se sitúa en la

³³El informe plantea dos escenarios alternativos: el escenario tendencial, desemboca en que prácticamente todo el litoral estará urbanizado. Describe un futuro insostenible, aun mas por el aumento de los riesgos (tormentas, inundaciones, galernas, pérdida de playas, etc.) asociados al cambio climático. El escenario sostenible o de inteligencia colectiva, implica que se paralice la urbanización actual y se establezca una planificación integral racional, capaz de preservar importantes zonas de costa y ecosistemas singulares, minimizar los riesgos ambientales respetando las zonas de inseguridad, permitir la conectividad entre los ecosistemas costeros y los terrestres y diversificar la economía de manera que se aumente el valor añadido y disminuya la dependencia respecto del sector turístico.

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

desembocadura del valle de Mijas, formado por la confluencia de los ríos Posadas y Ojén, que recogen las aguas de las sierras de Alpujarra, Mijas y Chapas de Marbella. El término se encuentra prácticamente urbanizado en su totalidad constituyendo un único núcleo de población. Forma parte de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental junto a Benahavís, Benalmádena, Casares, Estepona, Istán, Manilva, Mijas, Marbella, Ojén y Torremolinos.

Foto 10: Foto aérea de la Costa del Sol. 2008

Fuente: Google

Su excelente situación geográfica y climatológica lo posicionaron como destino turístico antes incluso de la guerra civil, si bien será a partir del año 1950, y sobre todo con el “boom” del turismo de 1960 y 1970, cuando Fuengirola se consolida como destino turístico sol y playa de masas para extranjeros y españoles.

Con una población residente de 77.525 habitantes, según el padrón de 2015 (cifra que en la temporada estival puede superar los 250.000), a pesar de su reducido tamaño, es el quinto municipio más poblado de la provincia y uno de los de más alta densidad, con cerca de 7.500 habitantes por km², fruto del poder de atracción de la actividad turística combinado con la laxitud de la planificación y de la reducida superficie del término. También presenta una de las tasas de extranjería más altas de la comunidad, con más de un 30% de la población procedente de otros países (sima), principalmente europeos (Reino Unido, Irlanda, Finlandia, Dinamarca y Suecia, entre otros), Aunque los británicos son mayoría suponen un 20% de la población extranjera.

X=343.328
Y=4.035.065

Escala 1: 100.000

Fecha de impresión 06/05/2017

IDEMAP. Visor WMS

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

La evolución demográfica de Fuengirola desde mediados del siglo XX es un caso análogo al de otros municipios de la costa mediterránea española, presentando un fuerte aumento con un saldo vegetativo y migratorio positivo, provocado por el desarrollo del sector turístico. Además, la fuerte estacionalidad del turismo, provoca que esta población llegue a triplicarse en los meses estivales. Sin embargo, cabe destacar que en el año 2013 los datos censales de la población reflejan un techo poblacional y a partir de ése año, la población de Fuengirola tiende a estancarse (ver Imagen 7).

Imagen 7: Evolución de la población de Fuengirola (1900-2016)

Fuente: <http://www.foro-ciudad.com>, a partir de datos del INE

6.2. CONTEXTO ACTUAL DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA EN ANDALUCÍA

Se presenta el contexto actual de los instrumentos de planificación territorial y turística existentes en los tres niveles territoriales: como están organizados, los procesos y los vínculos entre ellos (ver Imagen 8).

6.2.1. Arquitectura de la planificación territorial en Andalucía

En Andalucía, la ordenación del territorio muestra una estructura jerárquica piramidal, en la cual el instrumento de escala regional vincula al de ámbito subregional y ambos al planeamiento sectorial y urbanístico.

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía 1/1994 (LOTA) establece dos instrumentos de planificación integral del territorio; el Plan de Ordenación del Territorio de

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

Andalucía (POTA) y los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Adicionalmente, la ley incluye los planes sectoriales que afectan a las materias que se especifican como planes con incidencia en la ordenación del territorio. Además de lo anterior la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002 (LOUA), incorpora los planes especiales como instrumento de desarrollo de los planes de ordenación del territorio.

Imagen 8: Sistema Andaluz de Planificación Territorial (Ley 1/94)

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio

Los Planes de Ordenación del Territorio (POT) de ámbito subregional desarrollan y aplican las determinaciones y orientaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Estos planes desarrollan las propuestas de organización, articulación y gestión territorial, directamente derivadas de las características y problemáticas socio territoriales particulares. Los planes subregionales son vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación el Territorio y el Planeamiento Urbanístico General, adoptando Normas (determinaciones de aplicación directa en los suelos urbanizables y no urbanizables), Directrices (determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines) y Recomendaciones (determinaciones de carácter indicativo).

En cuanto a los planes sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio (PIOT), la LOTA determina que las principales políticas sectoriales deben considerar su incidencia en la organización del territorio y su compatibilidad con la política de ordenación del territorio. La Ley no interfiere en los contenidos de la planificación sectorial, pero les va a requerir que

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

efectúen un diagnóstico territorial, que especifiquen sus objetivos territoriales y que justifiquen su coherencia con los planes de ordenación del territorio que les afecten.

Tabla 11: Periodos de elaboración y vigencia de los instrumentos de planificación territorial y turística en Andalucía

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12: Fechas relevantes en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial y turística en Andalucía

POTA	
1995	Acuerdo de la Formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía mediante el Decreto 83/1995 de 28 de marzo
1999	Aprobación del documento de Bases y Estrategias (Decreto 103/1999 de 4 de mayo).
2006	Aprobación del POTA (Decreto 206/2006 de 28 de noviembre) por el Parlamento de Andalucía
PPCLA	
2013.	Acuerdo de la formulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, de 29 de enero de 2013
2015	Aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, mediante Decreto 141/2015, de 26 de mayo
POT_CSO	
2004	Formulación del Plan de Ordenación de la Costa del Sol Occidental mediante Decreto 8/2004, de 20 de enero
2006	Aprobación del el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento, mediante Decreto 142/2006, de 18 de julio
2015	Sentencia del Tribunal Supremo por la que se anula el POT_CSO. 6/10/2015
PGOU_F	
1998	Aprobación Definitiva del PGOU de 1998 que sustituye al PGOU de 1982
2004	Acuerdo para la revisión del PGOU de 1998
2004	Acuerdo para la información pública del Avance del PGOU de Fuengirola
2006	Aprobación Inicial del PGOU por acuerdo plenario
2007	Aprobación Provisional
2010	Aprobación Definitiva Parcial
2011	Aprobación Definitiva parcial
PGTSA	
2003	Aprobación del Plan General de Turismo de Andalucía. 9 de diciembre de 2003

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

2005	Acuerdo de formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía. Decreto 279/2005 de 20 de diciembre, en sustitución del anterior
2007	Aprobación del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. Decreto 261/2007, de 16 de octubre
2013	Acuerdo de la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020. Decreto 38/2013, de 19 de marzo
2016	Aprobación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020. Decreto 37/2016, de 9 de febrero
PLAN QUALIFICA	
2007	Aprobación del Programa de Recualificación de Destinos de destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía "Plan Qualifica". Decreto 78/2007, de 20 de marzo

Fuente: elaboración propia

A pesar de que son muchos los Planes Sectoriales con incidencia en el territorio que afectan a cualquier plan urbanístico, en esta investigación nos centramos en la planificación sectorial turística de cara a averiguar el grado de conexión existente entre la planificación territorial y la turística para el caso de estudio y las consecuencias que ello pueda acarrear en el destino.

Las tablas 11 y 12 muestran las fechas relevantes en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación territorial y turística en Andalucía y como se solapan unas con otras. Destaca que los inicios de la elaboración del PGOU de Fuengirola, coinciden con los inicios de la elaboración del POT_CSO y la elaboración del POTA estaba ya muy avanzada. Además, cuando se aprueba definitivamente, tanto el POTA como el POT_CSO, hacía más de tres años que estaban vigentes. En cuanto a la planificación turística, en el momento de la aprobación definitiva del PGOU de Fuengirola, tanto el PGTSA como el Plan Qualifica, también estaban vigentes.

6.2.2. Cadena de valor de los procesos de planificación territorial en Andalucía

A) Escala regional. Planificación territorial

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con una dilatada experiencia en la planificación territorial y presenta una estructura jerárquica que va desde los instrumentos de ordenación del territorio más generales a escala regional, con objetivos más amplios, hasta los más concretos, a escala municipal. El POTA como instrumento de ordenación del territorio a escala regional, es el máximo instrumento para la ordenación del territorio en Andalucía, vincula al de ámbito subregional y ambos a los instrumentos de planificación urbanística y a los planes con incidencia en la ordenación del territorio (PIOT).

El POTA, de 2006, marca un hito en la evolución de la ordenación del territorio como política pública, como instrumento directivo y de coordinación de políticas con incidencia

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

territorial, en este sentido, supone un avance considerable hacia la coordinación y cooperación intersectorial, respecto de planes anteriores. En efecto, el POTA es un documento de coordinación y de gestión de las políticas con incidencia en el territorio más que un documento de ordenación física del territorio. De acuerdo con Benabent (2006), la división territorial propuesta es más expresiva de la diversidad geográfica de Andalucía que de un modelo propositivo de territorio. Aquí, evidentemente, la propuesta es una caracterización de síntesis de la realidad actual basada en los usos predominantes del suelo. De ahí también que por la generalidad de las zonas que se proponen, las propuestas estratégicas sean poco específicas y resulten en su mayor parte intercambiables entre las mismas.

Establece los elementos básicos para la organización y estructura territorial de Andalucía. Entre los cometidos del Plan destaca recoger el mapa de infraestructuras y los niveles de equipamientos, las zonas protegidas de ámbito autonómico y los límites así como los criterios de crecimiento para los planes de ordenación urbana.

B) Escala subregional. Planificación territorial

En la escala subregional, el siguiente instrumento de planificación territorial que afecta al caso de estudio es el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA). Su ámbito incluye los terrenos comprendidos en la franja de 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde la línea que determina el dominio público marítimo-terrestre, de los términos municipales³⁴ incluidos afectados. Se trata de un instrumento directivo y vinculante tanto para los POT subregionales como para los PGOU. Integra planificaciones sectoriales y establece categorías de protección y régimen de usos e identifica donde se aplican. Tiene como objeto establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de la franja más próxima a la costa de Andalucía, en el marco de lo establecido en el POTA.

³⁴ Provincia de Almería: Adra, Almería, Berja, Carboneras, Cuevas de Almanzora, Ejido (El), Enix, Garrucha, Mojácar, Níjar, Pulpí, Roquetas de Mar, Vera; Provincia de Cádiz: Algeciras, Barbate, Barrios (Los), Cádiz, Chiclana de la Frontera, Chipiona, Conil de la Frontera, Línea de la Concepción (La), Puerto de Santa María (El), Puerto Real, Rota, San Fernando, San Roque, Sanlúcar de Barrameda, Tarifa, Vejer de la Frontera; Provincia de Granada: Albuñol, Almuñécar, Gualchos, Lújar, Motril, Polopos, Rubite, Salobreña, Sorvilán; Provincia de Huelva: Almonte, Ayamonte, Cartaya, Huelva, Isla-Cristina, Lepe, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Punta Umbría; Provincia de Málaga: Algarrobo, Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Málaga, Manilva, Marbella, Mijas, Nerja, Rincón de la Victoria, Torremolinos, Torrox, Vélez-Málaga

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

La protección del corredor litoral toma como punto de partida las afecciones procedentes de la legislación y planificación territorial, ambiental y sectorial que inciden en el ámbito y condicionan las decisiones de actuación del Plan sobre el litoral.

Este Plan establece respecto a la actividad turística, en su Memoria Informativa, que los nuevos proyectos que tengan por objeto esta actividad deben tratar de mejorar y recualificar la oferta centrada en el sol y playa así como el propio litoral, cualificar sus espacios urbanos, destacando sus signos de identidad y su calidad basadas en sus valores naturales, culturales y paisajísticos. El PPCLA incluye entre sus objetivos propiciar el mantenimiento del litoral como recurso turístico básico evitando su consolidación con nuevos usos residenciales estacionales.

Todavía en la escala subregional, pero con un nivel de detalle más concreto, el siguiente instrumento que afecta al caso de estudio es el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT_CSO). Establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito³⁵ y es el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las administraciones y entidades públicas, así como para las actividades de los particulares. El POT_CSO es vinculante para los planes con incidencia en la ordenación del territorio (PIOT) y para los PGOU, afectados por su ámbito, que habrán de ajustarse a sus determinaciones.

El grado de vinculación de los POT, tanto a escala regional como subregional, depende de la naturaleza de sus determinaciones, que podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales: Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas (AAPP) y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables; Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, los órganos competentes de las AAPP a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines; por último, las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las AAPP que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio.

³⁵ Comprende íntegramente los términos municipales de Benahavís, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas y Ojén

C) Escala municipal. Planificación territorial

El Planeamiento urbanístico, como último eslabón en la cadena de valor de ordenación del territorio, tiene que adaptarse a todos los planes que jerárquicamente están por encima de él, esto es, los de ámbito regional o subregional ya sean de ordenación del territorio o sectoriales. Debe recoger el modelo de desarrollo territorial definido en los instrumentos de planificación territorial jerárquicamente superiores y ser coherente con los municipios limítrofes. La escala local de la planificación urbana le confiere el rigor necesario para hacer realidad el modelo propuesto por el POTA, el PPCLA y el POT_CSO.

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Fuengirola establece la ordenación urbanística en la totalidad de su término municipal y organiza la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo (8 años).

Hasta la aprobación definitiva del vigente PGOU de 2011, el municipio de Fuengirola desarrollaba su actividad urbanística de acuerdo al PGOU de 1998, documento a su vez heredero del PGOU de 1982. Antes de éste último el urbanismo del municipio se regía por el denominado “Plan Parcial de Fuengirola” de 1969, documento con el que se inició el proceso de desarrollo urbanístico en una época de fuerte demanda turística sol y playa. Las consecuencias morfológicas de aquel primer “Plan” aún hoy están presentes: en las zonas edificables se entremezclaban tipologías edificatorias, produciendo un resultado desordenado y de impacto visual muy negativo, el paseo marítimo concentraba predominaban las alturas de 8 plantas y los espacios verdes brillaban por su ausencia o se situaban en lugares de imposible implantación, la densidad de viviendas alcanzó las 110-116 viv/ha, se trazaron calles que no cumplían los trazados previstos, etc., lo que provocó la necesaria tramitación de modificaciones puntuales (Galacho, 2005).

La larga duración de los procesos de elaboración de los planes urbanísticos o del planeamiento municipal, frecuentemente, ha tenido como consecuencia que el documento que se aprobara definitivamente, bastantes años después de su formulación, resultase ya desfasado, ya que la dinámica urbanística se mantiene al margen de dicho proceso. En la década de 1980 se experimentaron en los municipios litorales crecimientos impulsados por el planeamiento de 1970, en la década de 1990 se iban configurando y consolidando los vacíos previstos en el planeamiento de la década anterior (1980) y así sucesivamente (Galacho, 2005). De igual modo, en la primera década del s. XXI, el *boom* inmobiliario daba cuenta de los excesos previstos en el planeamiento de la última década del s. XX.

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

En la práctica totalidad de los municipios de la costa del sol, siempre ha venido prevaleciendo la generación de plusvalías como uno de los objetivos preferentes del planeamiento, obviamente, por encima de cualquier consideración de índole territorial o ambiental. El planeamiento urbanístico, además de ser el instrumento principal de la política municipal, puede ser también un instrumento para la ordenación del territorio y la sostenibilidad ambiental

c) Elementos transversales de la cadena de valor. Planificación territorial

En la elaboración tanto del POTA como de los POT de ámbito subregional interviene la Comisión de Redacción cuyas funciones son: a) Informar los documentos del Plan que durante el proceso de redacción se sometan a su consideración. b) Informar el Plan una vez concluida su elaboración, antes de iniciar su tramitación. c) Informar las modificaciones que se introduzcan en el Plan como consecuencia de la información pública y de la audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas. Estas comisiones cuentan con representantes de distintos niveles de la administración (nacional-regional-subregional-local) así como con representantes de las consejerías con mayor implicación en el Plan.

En cuanto a la información y a la participación de los agentes sociales y económicos en el proceso de elaboración y tramitación de los planes, ésta se limita a lo establecido en la legislación vigente, y se produce cuando las decisiones ya están tomadas.

A diferencia de los POT, en el proceso de elaboración del PGOU de Fuengirola, no existe la figura de la Comisión de Redacción. El PGOU de Fuengirola se realiza por encargo del Ayuntamiento a un equipo técnico, que redacta el Plan bajo las directrices del Ayuntamiento. El equipo redactor del PGOU ejerce la función de coordinador al incorporar la planificación territorial de ámbito regional y subregional y los planes con incidencia en la ordenación del territorio

Las labores de coordinación y cooperación con las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio tienen lugar en el periodo de información pública y audiencia a las administraciones, tras la aprobación inicial del PGOU por el Pleno del Ayuntamiento, cuando se emiten los informes de incidencia territorial por las distintas administraciones sectoriales.

La coordinación y cooperación multinivel (regional, subregional, local), se produce también, tras el acuerdo de aprobación inicial por el pleno del Ayuntamiento, cuando pasa a la

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU) para su aprobación definitiva.

La información y participación pública, reglada, es la estrictamente dispuesta por la legislación vigente, y tiene lugar cuando ya se han tomado las decisiones acerca del modelo futuro de ciudad.

Figura 8: Cadena de valor de la planificación territorial. Caso de estudio

Fuente: Elaboración propia

Como resumen de lo expuesto, en la Figura 8 se muestra la cadena de valor de la planificación territorial para el caso de estudio.

6.2.3. Cadena de valor de los procesos de planificación turística en Andalucía

a) Escala regional. Planificación turística

En los últimos años, la actividad en la planificación turística de Andalucía ha sido frenética: de 2013 a 2016 se han aprobado 5 planes estratégicos.

El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (PGTSA) emana de la Ley de Turismo de Andalucía de 1999. El primer Plan General de Turismo de Andalucía, aprobado en 2003, fue sustituido por el PGTSA 2008-2011. Los cambios operados en la demanda de turismo en el continente europeo, la aparición de nuevos productos, nuevas tecnologías o nuevos destinos, fueron factores que exigieron respuestas adaptadas a la nueva realidad y la configuración de un nuevo modelo de turismo para la región. Recientemente, en 2016 se ha aprobado el PGTSA horizonte 2020 que sustituye al PGTSA 2008-2011.

Es el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma y marco de referencia estratégico a medio plazo mediante el establecimiento de orientaciones generales para la formulación,

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

implementación, seguimiento y evaluación de los diferentes planes y políticas impulsados desde la Consejería de Turismo y Deporte.

Los objetivos generales son:

- Estructurar una política turística en sus diversas dimensiones: la oferta y demanda, la dimensión territorial y ambiental, de incorporación patrimonial y de respuestas a los patrones de demanda del mercado.
- Desarrollo de estrategias y políticas turísticas que garanticen un modelo turístico sostenible desde el punto de vista social, ambiental y económico basado primordialmente en la diferenciación.
- Desarrollar un modelo turístico competitivo basado en la calidad total, la innovación y la formación.
- Fortalecimiento del sector empresarial turístico y creación de empleo.
- Establecer un proceso de integración entre Planificación y Gestión.

b) Escala subregional. Planificación turística

En la escala subregional, el siguiente instrumento de planificación turística que afecta al caso de estudio es el Plan Qualifica: Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía, aprobado en 2007. Abarca los municipios de: Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva.

El Plan Qualifica se inscribe dentro de los instrumentos de ordenación y promoción para que la Administración turística en coherencia con la planificación territorial, pueda promover el crecimiento ordenado y sostenible del sector turístico de Andalucía. Así, los Programas de Recualificación de Destinos están dirigidos básicamente al restablecimiento de determinadas áreas territoriales afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento y de la fragilidad territorial. Es un plan pionero incluido en el Plan de Turismo Litoral S.XXI para impulsar una Estrategia Nacional de Revalorización de Destinos Turísticos Maduros. Se pretendía que tuvieran un efecto demostración, al estar impulsados, desarrollados y cofinanciados entre todas las administraciones competentes y con la participación del sector empresarial, con el propósito de implantar un modelo turístico de futuro.

El Plan Qualifica nace con el objetivo de *“establecer las estrategias, políticas y actuaciones necesarias para la reconversión y el reposicionamiento del destino Costa del Sol Occidental, de forma que aumente su competitividad en el contexto turístico internacional y se garantice*

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

un ritmo de crecimiento turístico sostenible en el tiempo” (Plan Qualifica, 2007)³⁶. Para su elaboración se invitó a participar a todos los sectores involucrados en el turismo de la Costa del Sol y se constituyeron cuatro mesas de trabajo relacionadas con los temas más relevantes: Infraestructuras y servicios públicos; Medio urbano, natural y playas; Productos turísticos y; Modernización económica y empleo. Además para su difusión se creó una página web.

El objetivo general del Plan era el aumento de la calidad y de la competitividad del destino Costa del Sol mediante el diseño de estrategias basadas en la rehabilitación cualitativa del patrimonio y del espacio turístico bajo las premisas de sostenibilidad y rentabilidad socioeconómica, apostando por la diferenciación frente a estandarización. Los objetivos finalistas se dividían en objetivo social; económico y, medioambiental y cultural. El objetivo social se dirigía a aumentar el bienestar social, tanto de los turistas que visiten este destino como de los propios residentes de la zona; el económico a aumentar la rentabilidad que genera el sector turístico desde el punto de vista del beneficio empresarial, del empleo y del efecto arrastre sobre otros subsectores de la economía provincial y; el medioambiental y cultural a garantizar un desarrollo de la actividad a largo plazo compatible con el entorno, con actuaciones que lo mejoren desde sus puntos de vista natural, urbano y cultural, y que conserven la identidad del destino y sus recursos autóctonos.

Tras un profundo diagnóstico sobre el modelo de desarrollo del sector turístico malagueño en el que se aborda su sostenibilidad ecológica, económica, social y cultural, el Plan Qualifica realiza una apuesta por el cambio en el modelo: “El nuevo modelo diseñado se basa en la rehabilitación frente a la expansión; defiende una expansión económica y no territorial. Romper la dinámica de crecimiento turístico, apostando por el desarrollo turístico sostenible. Plantea la rehabilitación del espacio y los servicios turísticos consolidados, frente a la expansión turística, es decir, invertir en proporcionar valor añadido al vasto patrimonio turístico existente en el litoral de la Costa del Sol Occidental, que empieza a presentar cotas de devaluación. Apostar, como base de la recualificación, por la inversión en el valor añadido del patrimonio turístico existente, frente a la postura de crear más patrimonio, supone confiar en los grandes márgenes de rentabilidad socioeconómicos que aún presenta el destino, y en una explotación intensiva del territorio –frente a la explotación extensiva actual– rehabilitando, recualificando y mejorando el espacio turístico tradicional. Además, la apuesta por la inversión en espacio turístico actual debe implicar algunas nuevas apuestas

³⁶ Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de recualificación de Destinos de la Costa del sol Occidental de Andalucía “Plan Qualifica”. (BOJA nº 75 de 17 de abril de 2007. P: 61)

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

en la actividad del sector de la construcción, basadas fundamentalmente en la rehabilitación y la mejora de las infraestructuras y en su reorientación hacia fórmulas más comprometidas con la actividad turística. Esto permitiría incorporar una dinámica de modulación del crecimiento, garantizando una buena gestión del mismo que logre adaptar sus ritmos a los cambios reales de la demanda y a los espacios” (Plan Qualifica, 2007, P: 73)

Se trata de un Plan innovador, cuyo principal objetivo consiste en reorientar el modelo de desarrollo turístico de la Costa del Sol mediante el diseño de estrategias basadas en la rehabilitación del espacio bajo las premisas de la sostenibilidad, una mayor rentabilidad de la actividad y apostando por la diferenciación frente a la estandarización.

Así mismo, el Plan define nueve estrategias de actuación³⁷ (ver Tabla 27), cada una de las cuales se desarrolla a través de varios programas a los que se les asigna la financiación.

c) Escala municipal. Planificación turística

A escala municipal el Consorcio Qualifica Costa del Sol, es la herramienta creada para gestionar la recualificación de cada uno los destinos incluidos en el ámbito del Plan Qualifica, de forma coordinada, consensuada y eficaz.

El objetivo general del Consorcio Qualifica es llevar a cabo una intervención integral en la Costa del Sol, incidiendo en la competitividad y en la innovación, a través de estrategias de rehabilitación cualitativa del patrimonio y de espacios turísticos, bajo las premisas de sostenibilidad ambiental y de rentabilidad socioeconómica. Articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre las distintas entidades consorciadas, con el fin de alcanzar el desarrollo y la competitividad de la Costa del Sol como destino turístico. Y llevar a cabo la ejecución de las obras relativas a la construcción de equipamientos, dotaciones e instalaciones que se consideren convenientes, así como de gestionar en favor del Consorcio y con los diferentes entes adscritos al mismo.

d) Elementos transversales de la cadena de valor. Planificación turística

Actores que intervinieron en la elaboración del PGTSA 2008-2011: la elaboración corrió a cargo de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte

³⁷ En el Anexo VIII se han incorporado las Estrategias de Actuación del Plan Qualifica y las actuaciones desarrolladas por el Consorcio Qualifica

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

El procedimiento de elaboración del Plan General del Turismo Sostenible será especialmente participativo, lo cual se garantiza, no sólo a través de la información pública, sino también con su remisión a la Unión Europea, a la Administración General del Estado y a la Administración Local, y con la participación de los agentes económicos y sociales, pues en el Consejo Andaluz del Turismo estarán representadas las organizaciones económicas, sindicales de consumidores y usuarios de Andalucía.

Elaborada por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte la propuesta del Plan General del Turismo Sostenible, previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda, será sometida por un plazo de dos meses a información pública y, simultáneamente, por ese mismo plazo, se dará audiencia a la Comisión Europea, a la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, y a los agentes económicos y sociales. Asimismo, se dará traslado de la citada propuesta a cada una de las Consejerías de la Junta de Andalucía a fin de que se puedan formular las observaciones o sugerencias que consideren convenientes.

2. Finalizados los trámites de información pública y audiencia, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a la vista de los informes y observaciones que se emitan, formulará la correspondiente propuesta de Plan, que será remitida para su informe, a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, a los efectos previstos en el artículo 18.3 de la Ley 1/1994 respecto a los Planes con incidencia en el territorio y a la Consejería de Medio Ambiente para su evaluación ambiental. Asimismo el Plan deberá ser informado por el Consejo Andaluz del Turismo, el Consejo Andaluz de Municipios y el Consejo Andaluz de Provincias.

3. Los informes y observaciones presentados al Plan serán valorados por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y, efectuada la incorporación de las sugerencias que se estimen oportunas, su titular lo someterá a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a través de su Comisión de Turismo, para su elevación al Consejo de Gobierno.

4. Tras su aprobación por el Consejo de Gobierno, el Plan será remitido para su conocimiento al Parlamento de Andalucía.

El recientemente aprobado PGTSA horizonte 2020 en febrero de 2016 ya incluye en el procedimiento de elaboración del Plan el principio de participación, concretado a través de

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

los foros y espacios de participación creados en la Conferencia Estratégica del Turismo³⁸, y en la serie de encuentros provinciales mantenidos con actores de los ámbitos público y privado implicados en el desarrollo turístico de Andalucía. Además el periodo de información pública y participación y audiencia a las Administraciones afectadas; la participación de las autoridades locales a través del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y con los agentes sociales y económicos representados en el Consejo Andaluz de Turismo. Finalmente la propuesta del Plan fue consensuada en el seno de la Mesa de Turismo

Se crea la Comisión de Redacción cuyas funciones son: a) Analizar cuantos documentos se sometan a su consideración durante el procedimiento de redacción del Plan; b) Establecer los criterios en base a los que la Consejería competente elaborará la propuesta del Plan; c) Informar la propuesta de Plan una vez concluida su redacción, antes de iniciar su tramitación; y d) Valorar las modificaciones que se introduzcan en la propuesta del Plan como consecuencia de los trámites de información pública, audiencia y de los informes emitidos por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente, Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y Consejo Andaluz del Turismo. Estas comisiones cuentan con representantes de distintos niveles de la administración (nacional-regional-subregional-local) así como con representantes de las consejerías con mayor implicación en el Plan, además de agentes económicos y sociales integrantes de la Mesa de Turismo, representación de organizaciones o asociaciones de consumidores y representación de asociaciones ecologistas.

Actores que intervinieron en la elaboración del Plan Qualifica: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Consejería de Economía y Hacienda; Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio; Consejería de Medioambiente; Diputación Provincial de Málaga; Ayuntamientos de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva; Confederación de Empresarios Andaluces, Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores de Andalucía.

Entidades consorciadas del Consorcio Qualifica: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Turismo; Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Carreteras; Junta de Andalucía a través de las Consejerías competentes en materia de Economía y Hacienda, Vivienda y Ordenación del Territorio,

³⁸ Conferencia Estratégica del Turismo, celebrada en Torremolinos el 22 de noviembre de 2012

Capítulo 6..... Análisis del caso de estudio

Turismo, Comercio, Deporte y Medioambiente; Diputación Provincial de Málaga; Ayuntamientos de Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Manilva, Marbella, Mijas y Torremolinos; Comisiones Obreras de Andalucía; Unión General de Trabajadores de Andalucía y Confederación de Empresarios de Andalucía.

Figura 9: Cadena de valor de la planificación turística. Caso de estudio

Fuente: Elaboración propia

Se observa que en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación turística, la involucración de los *stakeholders* es cada vez mayor.

Como resumen de lo expuesto, en la Figura 9 se muestra la cadena de valor de la planificación turística para el caso de estudio.

7. DESARROLLO DEL CASO DE ESTUDIO

En este capítulo se analiza comparativamente el caso de estudio al aplicar el marco conceptual de la investigación. Siguiendo el esquema del instrumento de análisis “Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística”, este capítulo se estructura en las diferentes escalas territoriales de los procesos de planificación territorial y turística, en donde se valora el cumplimiento de los requisitos específicos de cada fase (Apartados 7.1, 7.2 y 7.3), para finalizar con la valoración del cumplimiento de los requisitos específicos para satisfacer la demanda de Fuengirola (apartado 7.4)

Para aplicar el marco conceptual al caso de estudio, en primer lugar establecemos las equivalencias entre el marco conceptual y el despliegue de los procesos de planificación territorial y turística existentes en el caso de estudio (ver Figura 10).

Figura 10: Despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados. Aplicación al caso de estudio

Fuente: Elaboración propia

El siguiente paso consiste en entrar en el detalle de cada eslabón de la cadena o escala territorial, para valorar el grado de cumplimiento de los requisitos específicos de las diferentes fases que componen cada escala territorial del proceso de la planificación territorial

7.1. MARCO CONCEPTUAL A ESCALA REGIONAL

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) es el instrumento de planificación territorial a escala regional. Aunque el POTA se refiera a toda Andalucía, en este análisis nos centraremos sobre todo en aquellos aspectos relacionados con la ordenación territorial del litoral y las zonas turísticas sol y playa de Andalucía.

Figura 11: Aplicación del marco conceptual a escala regional: Andalucía (POTA)

Fuente: Elaboración propia

Es este apartado se valoran los requisitos específicos de cada una de las fases correspondientes al desarrollo competo del POTA: fase de elaboración (Apartado a)), fase de aplicación (Apartado b)) y fase de seguimiento y evaluación (Apartado c)). A su vez, la fase de elaboración se compone de varias etapas: en primer lugar, identificar a los agentes involucrados en todo el proceso (públicos y privados), en segundo lugar y antes de proceder a la redacción del propio plan, se considera necesario elaborar un documento de avance que aporte una visión estratégica del territorio a largo plazo y en el que se puedan identificar las tendencias emergentes que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en el territorio, aportando diseño de escenarios alternativos de futuro (Apartado a.1)). Una vez aprobada, por consenso de todos los agentes involucrados, la visión de futuro deseada (Apartado a.1.2)), comienza el proceso de redacción del propio plan (Apartado a.2.1)), que culmina con la aprobación consensuada del mismo (Apartado a.2.2)).

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Los requisitos específicos en cada una de las fases a escala regional del modelo “idealizado” son los siguientes:

a) FASES DE ELABORACIÓN

- ✓ *Identificar los agentes públicos y privados involucrados en todas las fases del proceso.*

a.1) FASE DE AVANCE**a.1.1) Avance del modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible:**

- ✓ Análisis y diagnóstico de la realidad existente, identificación de temas críticos o estrategias.
- ✓ Incorporar herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre: diseño de escenarios alternativos de futuro sobre el modelo territorial turístico sostenible

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada:

- ✓ Periodo de información y participación ciudadana.
- ✓ Aprobar la visión deseada con consenso de todos los agentes involucrados y con la participación activa de la ciudadanía.

a.2) FASE DE REDACCIÓN**a.2.1) Modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible:**

- ✓ Definir el modelo territorial; vinculante, coherente, efectivo y coordinado con la planificación turística.

a.2.2) Aprobación consensuada del Plan:

- ✓ Periodo de información y participación ciudadana.
- ✓ Introducir los cambios aprobados por consenso de todos los agentes involucrados en la elaboración del Plan y aprobar el Plan.

b) FASE DE APLICACIÓN:

- ✓ Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados y desarrollar las actuaciones previstas en desarrollo del Plan

c) FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- ✓ Implementar los mecanismos de seguimiento
- ✓ Evaluar el cumplimiento de los objetivos y en caso de conflicto redefinirlos

7.1.1. Requisitos específicos de las fases a escala regional: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)**a) FASES DE ELABORACIÓN:POTA**

La Tabla adjunta muestra el largo proceso de elaboración y tramitación seguido por el POTA desde su formulación, en 1995, hasta su entrada en vigor en 2006. La tabla ha sido extraída del documento elaborado para la presentación del Plan durante el periodo de información pública.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Proceso de elaboración y tramitación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

FASE	DOCUMENTACIÓN	TRAMITES ADMINISTRATIVOS	PARTICIPACIÓN
Formulación	Decreto 83/1995 BOJA nº 65 de 5 de mayo	Aprobación Consejo de Gobierno	
Metodología	Documento Metodológico del Plan	Constitución de la Comisión de Redacción (CR) y Comisión Técnica	
Avance	Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Informe favorable de la CR 30/09/1998 del documento para información pública	Grupos de Trabajo
		Informe sobre la información pública de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) y de la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos (CPDAE)	
		Resolución Consejería de Obras Públicas y Transporte de 1/10/1998 sobre información pública del documento de Bases y Estrategias	Información Pública de 10/10/1998 a 19/02/1999 Audencia a la Administración General del Estado y Diputaciones
		Informe CR sobre las alegaciones de 9/04/1999	
		Informe COTUA 12/4/1999 y la CPDAE	
		Aprobación Bases y Estrategias por Consejo de Gobierno el 4/05/1999	
Plan	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía		Cauce de Participación Municipal 2000-2003
		Informe favorable CR 15/07/2005 del documento para información pública	
		Informe sobre la información pública COTUA 26/09/2005 y CPDAE 4/10/2005	
		Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, de 5 de octubre de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA nº 201 de 14/10/2005)	Información Pública y Audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones
		Informe CR sobre las alegaciones	
		Informe COTUA y CPDAE	
		Aprobación por el Consejo de Gobierno	
		Remisión al Parlamento de Andalucía para su tramitación de acuerdo con el artículo 143 del Reglamento del Parlamento de Andalucía	
		Adaptación del Plan por el Consejo de Gobierno	
		Publicación y entrada en vigor	

Fuente: Presentación POTA (2005). Documento para Información Pública

Identificación de los agentes involucrados en todas las fases

El proceso de elaboración y tramitación del POTA, responde a la finalidad de garantizar la participación y la cooperación institucional (entre las distintas políticas sectoriales de incidencia territorial y entre los diferentes niveles de gobierno que comparten responsabilidades y competencias sobre el territorio regional y sus diferentes unidades administrativas) y social en torno a los objetivos, orientaciones y estrategias territoriales. Para ello se crea un órgano colegiado interdepartamental, la Comisión de Redacción, apoyado en una Comisión Técnica, que será la encargada de la dirección del proceso de elaboración del Plan.

La coordinación y el liderazgo de los trabajos de elaboración del POTA corrieron a cargo de la Secretaría General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y las Comisiones y grupos de trabajo correspondían a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo

La Comisión de Redacción se encargó de la dirección y seguimiento de los trabajos elaborados a lo largo de las distintas fases, el establecimiento de los criterios y estrategias de

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

ordenación y de la selección de las propuestas para la consecución de los objetivos del POTA. Estaba presidida por el Consejero de Obras Públicas y Transportes e integrada por:

- El Viceconsejero, el Secretario General de Planificación y los Directores Generales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Los Directores Generales, de cada una de las Consejerías de: Gobernación y Justicia, de Economía y Hacienda, de Trabajo e Industria, de Turismo y Deporte, de Agricultura y Pesca, de Cultura y de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. (gobernanza horizontal)
- Dos Delegados o Directores Provinciales, en representación de la Administración del Estado. (gobernanza vertical)
- Tres representantes de las Corporaciones Locales, designados por la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma. (gobernanza vertical)

Para facilitar los trabajos, la Comisión de Redacción crea la Comisión Técnica, cuya misión consistía en la elaboración y coordinación de los trabajos técnicos que sirvieran de base a la Comisión de Redacción. Estaba presidida por la Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y creaba los Grupos de Trabajo necesarios para la definición de diagnósticos y propuestas específicas.

En este esquema de organización de los agentes implicados en el proceso de elaboración del POTA, se aprecia un esfuerzo por alcanzar la coordinación y cooperación interdepartamental, lo que en términos de gobernanza territorial se conoce como gobernanza horizontal. Por ello, como afirma Benabent (2006), el POTA se ubica en el marco de los documentos que, a diferencia de otras los de comunidades, trascienden la ordenación física para situarse en el ámbito de la coordinación y en el diseño de la gestión de todas las políticas con incidencia en el territorio. Lo que le confiere interés para su análisis desde el enfoque de la gobernanza territorial, ya que se trata de un Plan que integra las políticas sectoriales con incidencia en el territorio. Aunque a este respecto, cabe señalar que dada la importancia del turismo sol y playa, en una región como la Andaluza con 1100 km de litoral, en la que el sector turístico representa el 12,7% del PIB andaluz, destaca la inexistencia de representantes de la administración sectorial turística a nivel provincial (al menos de aquellas provincias más dependientes de ese sector).

En segundo lugar, atendiendo a la dimensión vertical de la gobernanza (regional-subregional-local), se echa de menos una mayor representación de los ayuntamientos.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Teniendo en cuenta que Andalucía es una de las regiones de mayor tamaño de Europa y la más grande de España, que alberga 8 capitales de provincia y 778 municipios, de los cuales 62 están en la costa, destaca la escasa presencia de la administración a escala local, con solo 3 representantes para el total de la región.

En cuanto a la involucración de los agentes sociales y empresariales solo resta añadir que es inexistente. Ésta importante representación, se deja para el periodo de “información pública” de la fase de aprobación del Plan.

Tabla 13. Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en la elaboración del Plan a escala regional: POTA

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN		
Identificación de agentes involucrados	Coordinación y liderazgo: administración competente en planificación territorial	4
	Representantes de todas las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio (medioambiente, transportes, patrimonio, agua,) a nivel regional (CCAA)	4
	Representantes de la administración general del estado competentes en planificación territorial y turismo	2
	Representantes de la administración regional (CCAA) competente en planificación territorial y turismo	4
	Representantes de la administración subregional competente en planificación territorial y turismo	0
	Representación significativa de la administración local competente en planificación urbana y turismo, y en particular de los municipios litorales (los de mayor influencia según las características de la región)	2
	Representantes del sector empresarial: (los de mayor influencia según las características de la región) en especial del sector turístico.	0
	Representantes del sector social: ONG, universidad, sindicatos, asociaciones ciudadanas, partidos políticos. (los de mayor influencia según las características de la región)	0
2,0		

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a.1) FASE DE AVANCE: POTA

La fase de avance del POTA comienza en 1995 con la elaboración del Documento de Bases y Estrategias de carácter preparatorio y culmina en 1999 con su aprobación. El documento establecía el diagnóstico de las oportunidades y problemas regionales, el Modelo Territorial de Andalucía y las principales estrategias sobre las estructuras y sistemas regionales (sistema de ciudades, gestión de los recursos naturales y el paisaje, sistemas de infraestructuras y la integración exterior de Andalucía).

El POTA se concibe como un instrumento directivo (porque sus determinaciones tienen carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales) y de coordinación de políticas con incidencia territorial (porque es el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) y para las

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general)

a.1.1) Avance del modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible

El contenido del Documento de Bases y Estrategias se articula en tres bloques; Diagnóstico, donde se identifican los problemas y oportunidades que han de abordarse para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible; propuesta de Modelo Territorial de Andalucía y; las Estrategias de Ordenación del Territorio que favorezcan la consecución de los objetivos del Modelo Territorial.

Entre los problemas detectados en el diagnóstico, recibe mención especial la resolución de conflictos territoriales y ambientales derivados del crecimiento descontrolado del turismo sol y playa y de la agricultura intensiva bajo plástico, que afectan al litoral. En cuanto a las oportunidades, se reconoce el papel estratégico para la economía regional del litoral andaluz. En suma, la intensa dinámica de las áreas litorales, su fragilidad ecológica, su papel estratégico para la economía regional, y la necesidad de que su desarrollo se haga compatible con la gestión racional de los recursos naturales y el mantenimiento de la calidad ambiental, lo convierten en una de las prioridades de la política territorial de Andalucía.

El Modelo Territorial que se propone a partir del diagnóstico es, sobre todo, una interpretación de la realidad existente de la diversidad del territorio andaluz (sistema de ciudades y relaciones entre ellos) y una zonificación, por zonas homogéneas, de cara a concretar las estrategias específicas para cada una de las unidades territoriales. Entre estas unidades, la franja litoral constituye una “Unidad Territorial” claramente diferenciada en la cual la ordenación del territorio se enfrenta a problemas prioritarios a escala regional, que serán concretados a través de estrategias específicas, basadas en la compatibilización de la dinámica de los desarrollos urbanos y productivos con la conservación de los valores naturales y paisajísticos propios del espacio litoral.

Finalmente, ofrece un conjunto de estrategias (como temas críticos) que deben servir para alcanzar los objetivos globales de la política territorial, en este sentido no define estrategias específicas para el turismo sol y playa, pero si define estrategias que están directamente relacionadas con aquel, como son las relativas a la gestión de los recursos naturales, el paisaje y a los sistemas de infraestructuras regionales básicas que afectan al litoral.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

En este documento no se incorporan herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre, como diseño de escenarios alternativos de futuro, pero si se analizan los problemas, oportunidades y tendencias más relevantes de la región de cara a elaborar el diagnóstico y definir las estrategias.

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada

Una vez concluida la fase de redacción del Documento de Bases y Estrategias, comienza el periodo de información y participación pública, es decir, cuando las decisiones acerca del modelo territorial de Andalucía y las estrategias para alcanzarlo ya están tomadas. Se trata de un acto reglado. En este sentido, difiere del marco conceptual propuesto

El periodo de información pública³⁹ se inició con la resolución del Consejero de Obras Públicas y Transportes de 1 de octubre de 1998 y finalizó el 19 de febrero de 1999, simultáneamente se dio audiencia a las Diputaciones Provinciales y a la Administración general del Estado, trámite necesario al no estar presentes en las fases de decisión.

Para facilitar la participación pública se realizaron diversas actividades de difusión tendentes a conseguir una participación pública efectiva tanto de las instituciones como de la sociedad andaluza en general (publicaciones, exposiciones, jornadas de debate, etc.), y cuyos principales datos son:

- Las exposiciones fueron visitadas por un total de 5.318 personas
- Se realizaron 113 visitas guiadas a colectivos y reuniones monográficas
- Asistieron a las jornadas técnicas de Debate 542 personas
- En los actos realizados se contabilizó la presencia de 47 medios de comunicación distintos, que generaron un total de 78 informaciones en prensa.
- Se publicaron 15 artículos y colaboraciones en revistas especializadas
- En la edición en internet del documento se contabilizaron 4.027 accesos.
- De las encuestas distribuidas por las distintas exposiciones se cumplieron 215 recogiendo las opiniones, comentarios y valoración del público asistente.

Durante el periodo descrito, se recibieron un total de 20 escritos que contenían 52 sugerencias diferentes distribuidas de la siguiente forma: Diputaciones (2); Mancomunidades

³⁹ La información relativa a los resultados del periodo de información pública proviene del Decreto 103/1999, de 4 mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. (BOJA nº 96 de 19 de agosto de 1999. P: 11.071)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

(2); Ayuntamientos (5); Cámaras de Comercio (2); Colegios Profesionales (2); Grupos Ecologistas (3); Particulares (2); Grupos Políticos (1); Universidad (1).

Junto a estas aportaciones formales, se consideraron una serie de sugerencias y observaciones que se realizaron en las Jornadas de Debate, en las encuestas distribuidas en las distintas exposiciones, en los artículos publicados en revistas especializadas, etc. Que contribuyeron a completar y mejorar el documento.

De este resultado se deduce que la participación ciudadana, a pesar de los esfuerzos por llegar a todos a través diferentes foros de información, resultó claramente insuficiente si tenemos en cuenta que la población total de Andalucía superaba, en aquellos años, los siete millones de habitantes. Llama la atención la escasez de sugerencias recibidas (52). Una vez más esto puede deberse a dos razones fundamentales: por un lado, a la falta de cultura en cuestiones relativas a la ordenación del territorio, que se refleja en un desinterés por las cuestiones relativas al mismo y, en otro orden, a una errónea concepción de la participación pública, denunciada reiteradamente en la bibliografía académica, en las fases en las que las decisiones ya han sido tomadas por los “expertos”. La participación no se da en el proceso de formación de la decisión, es una participación posterior a la decisión que puede corregir a ésta de forma muy limitada. Se plantea más bien como un medio de obtención de información que como un medio de obtención del consenso (Benabent, 2005).

Previa a la participación ciudadana no ha habido una involucración de los agentes sociales en la toma de decisiones, en donde está representada la ciudadanía. En suma, no puede decirse que esta fase reglada del procedimiento pueda llamarse “participación pública”, si por tal entendemos un mecanismo de gobernanza mediante el cual los ciudadanos pueden contribuir a las decisiones de gobierno (Benabent, 2012), no forma parte esencial de la elaboración del plan.

Durante el proceso de tramitación para aprobar el documento intervinieron la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (COTUA) y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos (CDPAE). Una vez introducidos los cambios derivados de los informes de las administraciones interesadas y de las sugerencias, informadas favorablemente por la Comisión de Redacción, el Consejero de Obras Públicas y Transportes fue el encargado de dar el visto bueno al Documento de Bases y Estrategias. Finalmente, se aprobaron por Consejo de Gobierno para reforzar su operatividad como documento de referencia a otros procesos de planificación con incidencia en la ordenación del territorio.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

En suma, para lograr el consenso sobre el avance del modelo territorial participan, además de la Comisión de Redacción, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, la Administración General del Estado y Diputaciones. Por lo que la labor de coordinación intersectorial es notable. Sin embargo la involucración de los agentes sociales y económicos es inexistente.

Tabla 14: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de avance a escala regional: POTA

REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN		
a.1) Fase de Avance		
Avance del modelo. 2,66	Análisis y diagnóstico de la situación actual sobre la realidad existente	4
	Identificación de temas críticos (estrategias)	4
	Herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre	0
Aprobación de la visión deseada. 1,5	Información y participación activa de la ciudadanía	1
	Introducir los cambios aprobados por consenso de todos los agentes involucrados	2

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a.2) FASE DE REDACCIÓN: POTA

Tras la aprobación por Decreto, el 4 de mayo de 1999, del Documento preparatorio de Bases y Estrategias, comienza la de fase redacción del POTA que tendrá una dilatada tramitación hasta su aprobación definitiva en 2005.

a.2.1) Modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible

1. Definición del modelo territorial

El POTA propone un Modelo Territorial de Andalucía (ver Plano 1) sustentado en el sistema de ciudades, el esquema básico de articulación y un sistema básico de zonificación integrado por los dominios territoriales: Sierra Morena –Los Perroches, Valles del Guadalquivir, Sierra y Valles Béticos y el Litoral (ver Plano 2) y por las unidades territoriales (ver Plano 3). Sin embargo, no se trata de un modelo definido físicamente sino que a partir del sistema básico de zonificación que propone, se define el marco más general desde el cual se diseña las líneas estratégicas referidas a problemas y oportunidades, como la ordenación de los usos globales del suelo, las políticas ambientales en materia de paisaje, agua, suelo, la preservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural, etc.

En base a ello, el POTA no define explícitamente el modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa sostenible, pero, sí zonifica el litoral como un componente de la estructura

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

regional que requiere el desarrollo de políticas coherentes y coordinadas. Y las estrategias que desarrolla para él se dirigen a definir los objetivos para su desarrollo futuro.

Las estrategias de desarrollo territorial del POTA se dividen en “estrategias generales” para el conjunto de la región y en “determinaciones complementarias” para ámbitos específicos de características similares, como es el caso del litoral.

Dentro de las estrategias generales para el conjunto de la región dedica especial interés a la urbanización de las áreas turísticas y prevé mecanismos de orientación y control de los procesos de urbanización que deberán ser recogidos por los instrumentos de planificación urbana o territorial de ámbito supramunicipal.

Básicamente, estos criterios van dirigidos a frenar la inercia urbanizadora de los años pre crisis, que por otro lado coinciden con la elaboración del POTA, y a reconducir el futuro del sector turístico, clave en la economía andaluza. Algunos de estos criterios son: recualificar la oferta turística existente, proteger los espacios naturales y culturales, abrir el monocultivo turístico a otros sectores locales y dimensionar la oferta atendiendo a la capacidad de carga del territorio. En suma, todos ellos son criterios tendentes a cambiar el modelo turístico existente hacia un modelo de desarrollo sostenible y coherente con los instrumentos de planificación turística. Además dentro de los criterios básicos a seguir por los planes territoriales de ámbito subregional y urbano hacen mención específica a la coordinación de éstos con la planificación sectorial contenida en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía y sus instrumentos de desarrollo.

Sin embargo, dentro también de las estrategias generales para el conjunto de la región referidas a la orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana, entre otros, establece como criterio básico para la planificación urbana límites al crecimiento: “no se admitan crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, ni crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en 8 años”. Aunque remite a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional la determinación de los criterios específicos para cada ámbito.

Plano 2: Modelo Territorial de Andalucía

Fuente: POTa, 2006

Plano 3: Dominios Territoriales: Litoral

Fuente: POT, 2006

Plano 4: Zonificación del Plan: Unidades Territoriales

Fuente: POTA, 2006

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Además, como determinaciones complementarias para el litoral, desde el POTA se considera prioritario el desarrollo de los planes de ordenación del territorio de cada ámbito litoral de forma que, a corto plazo, el conjunto del litoral disponga de modelos de ordenación que expliciten los objetivos de desarrollo territorial, productivo y ambiental. En base a ello, establece unas Directrices que deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración de los modelos de desarrollo urbano contemplados en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y por los planes generales de ordenación urbana. Estos objetivos y directrices son:

- Romper la tendencia a nuevos crecimientos exógenos y reducir el progresivo consumo de espacios naturales o rurales: dar prioridad a la reordenación y recualificación de los cascos urbanos consolidados.
- Evitar la formación de continuos urbanos en el frente costero: los desarrollos urbanos han de respetar la protección integral de los ecosistemas litorales y el mantenimiento de la diversidad de los usos del suelo.
- Para los destinos turísticos más consolidados (maduros) se llevarán a cabo Programas de Recualificación de Destinos de ámbito supramunicipal en el marco del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía
- Para los destinos menos consolidados se llevarán a cabo Planes de Actuación turística integrada de ámbito supramunicipal en el marco del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía

Dentro del programa de actuaciones prevé la elaboración del Programa Regional de Ordenación del Litoral, como instrumento de ordenación general a escala regional que incorpore los criterios que se desarrollan en torno a la gestión integrada de las zonas costeras y que integre los contenidos de ordenación territorial desarrollados a escala regional y establezca los criterios de coordinación de políticas regionales confluyentes sobre el litoral. Programa que hasta la fecha no se ha elaborado.

En suma, el POTA resulta un tanto laxo en la definición del modelo territorial turístico sol y playa sostenible, parece más bien una declaración de intenciones que un modelo territorial de un documento de carácter directivo. Es un documento programático y de coordinación de políticas pues el modelo territorial de desarrollo físico para el litoral queda relegado a los POT subregionales.

2. *Modelo territorial vinculante:*

En POTA define claramente las vinculaciones para el planeamiento subordinado, (los POT de ámbito subregional y los PIOT y los instrumentos de planeamiento urbanístico PGOU), otra cuestión, que se ira valorando en las sucesivas escalas, es si estos instrumentos verdaderamente son coherentes con las determinaciones (Normas, Directrices y Recomendaciones) establecidas en el POTA

3. *Modelo territorial coherente:*

El POTA guarda coherencia con las políticas nacionales y europeas, sin embargo se ha podido observar algunas incoherencias entre las propias determinaciones por él establecidas. Dentro de las estrategias generales para el conjunto de la región, establece, con carácter normativo (esto es, de aplicación directa) para la planificación urbana: que no se admitan crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, ni crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en 8 años. Sin embargo en el modelo territorial del POTA se diferencian claramente los grandes dominios territoriales de la región (constituidos por ámbitos geográficos que poseen coherencia desde el punto de vista de la base físico-natural, los usos del suelo, orientaciones productivas dominantes, estructuras urbanas y tendencias de transformación y dinamismo territorial) (ver Plano 2).

Estos grandes dominios territoriales son: el litoral, para el que el Plan marca como objetivo global garantizar el futuro de sectores productivos clave para la región como son el turismo y las nuevas agriculturas, de manera compatible con el equilibrio territorial, el desarrollo urbano ordenado y la preservación de los valores naturales, ambientales y paisajísticos de unos ecosistemas especialmente sensibles; el valle del Guadalquivir, para las que el Plan establece estrategias dirigidas a favorecer el mantenimiento de la base productiva asociada a la agricultura y, a potenciar el papel de las ciudades medias, como centros económicos con potencial de desarrollo; Sierra Morena-Los Pedroches, cuyo futuro ha de estar asociado a estrategias de desarrollo que garanticen el mantenimiento de la población, la pervivencia de la base económica asociada al aprovechamiento de la dehesa, y la protección de los valores ecológicos, culturales, urbanos y paisajísticos de su rico patrimonio territorial y; Sierras y valles béticos, para el que se plantean estrategias diferenciadas para zonas como las sierras penibéticas y subbéticas, las depresiones intrabéticas, las altiplanicies orientales y el sureste árido, atendiendo a las características propias de cada una de ellas. La protección de los valores ecológicos, culturales, urbanos y paisajísticos, el desarrollo ordenado del turismo

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

rural, la modernización de regadíos y la lucha contra la erosión y la desertificación son algunos de los objetivos principales, además del control de los procesos de urbanización en los ámbitos de las sierras litorales que entran en contacto con las zonas dinámicas del litoral mediterráneo (Presentación POTA, 2005. Documento para Información Pública).

En base a esta diversidad de ámbitos, no parece coherente establecer, con carácter general, los mismos límites al incremento del suelo urbanizable o al incremento de la población en el litoral que en Sierra Morena, por poner un ejemplo.

A pesar que el POTA remite a los POT de ámbito subregional la determinación de los criterios específicos para cada ámbito, esta Norma, dado su carácter indiferenciado, puede dar lugar a incongruencias al ser aplicada a los destinos turísticos de masas más consolidados, pues fijar unos límites al crecimiento tan bajos, puede estar en desacuerdo con los intentos cambiar el modelo turístico sol y playa existente hacia un modelo territorial de desarrollo sostenible a largo plazo.

4. Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística:

Para asegurar el desarrollo y consecución de los objetivos y estrategias de la política territorial, el POTA establece un Programa de Actuación como instrumento para fijar sus compromisos.

Dentro del programa de actuaciones prevé la elaboración del Programa Regional de Ordenación del Litoral, como instrumento de ordenación general a escala regional que incorpore los criterios que se desarrollan en torno a la gestión integrada de las zonas costeras y que integre los contenidos de ordenación territorial desarrollados a escala regional y establezca los criterios de coordinación de políticas regionales confluyentes sobre el litoral. Programa que hasta la fecha no se ha elaborado.

La planificación turística de Andalucía emana de la Ley de Turismo de 1999. Durante el proceso de elaboración del POTA estaba en vigor el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (PGTSA) de 2003 y en 2005, mediante Decreto (279/2005 de 20 de diciembre), la Junta acuerda la formulación del nuevo PGTSA 2008-2011. Este Plan es incorporado en el Programa de Actuación del POTA, cuyo objetivo es la ordenación de los recursos turísticos.

El PGTSA 2008-2011, se hace eco de las determinaciones establecidas por el POTA dirigidas al equilibrio territorial del espacio turístico y a la correcta integración de esta

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

actividad en el conjunto del territorio. En su presentación asegura que *“este Plan General es un instrumento eficaz de desarrollo de los contenidos turístico-territoriales del propio P.O.T.A”*

Además unos de los pilares básicos del Plan es la mejora de la eficacia y coherencia de las políticas públicas convergentes o, lo que es lo mismo, la imperiosa necesidad de una intensa colaboración entre la política turística, la de ordenación del territorio y la de infraestructuras territoriales. Así, dentro de las orientaciones estratégicas para el segmento específico de turismo sol y playa insiste en:

- *“Reforzamiento de los mecanismos de coordinación y de acción consensuada con Ordenación del Territorio y Urbanismo en la configuración del espacio turístico en el ámbito litoral. La convergencia entre dichas políticas ha de establecerse tanto en la definición de elementos básicos de regulación normativa y criterios generales de planificación como en la aportación por parte de la Consejería de Turismo del modelo turístico requerido en cada territorio y de criterios específicos de ordenación desde el punto de vista turístico”*
- *“La política autonómica en los destinos litorales deberá formalizar las recomendaciones sobre modelo turístico a los planes de ordenación del territorio, así como las composiciones deseables de modalidades de alojamiento y establecimientos de actividades y servicios turísticos. (...). En desarrollo del Plan se redactará un Plan de Ordenación Turística del Ámbito litoral”.*

Entre los objetivos para mejorar la coherencia y eficacia en la actuación conjunta entre la política turística y la de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas:

- *La convergencia de políticas con Ordenación del Territorio debe establecerse, al menos, a dos niveles; por una parte, procurando una acción consensuada en la definición de los elementos básicos de regulación normativa y de los criterios generales de planificación en el espacio turístico, y por otra, mediante la participación de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio. En este contexto el modelo turístico se integrará en la ordenación prevista para un determinado territorio en los instrumentos de planificación territorial.*
- *En relación con el planeamiento urbanístico, este Plan contempla la necesidad de proporcionar criterios indicativos a las formulaciones de planeamiento general de aquellos municipios que están integrados en espacios turísticos identificados en la*

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

escala regional, de forma que sus determinaciones de ordenación y configuración concreta de los espacios turísticos puedan contribuir a los fines estratégicos de esta política regional.

Y, dentro de los programas de iniciativa autonómica .Programas de recualificación de destinos:

- *La Junta de Andalucía podrá identificar situaciones donde es preciso intervenir con instrumentos de gran capacidad transformadora con objeto de reorientar procesos en espacios turísticos de elevado valor estratégico para la Comunidad Autónoma. Las intervenciones se concentrarán en destinos maduros y de gran representatividad en el conjunto del espacio turístico regional, como es el caso de la Costa del Sol (Plan Qualifica).*

Asimismo el PGTSA justifica su Coherencia con el Plan de Ordenación del territorio de Andalucía dando cumplimiento a la Norma 150 del POTA sobre el Modelo Territorial de cada ámbito litoral mediante los Programas de Recualificación de Destinos; a los contenidos de la Norma 113 del POTA sobre Estrategias de planificación y gestión integrada del Patrimonio Territorial a través del Fomentar el desarrollo basado en la diferencia a partir del reforzamiento de la identidad del espacio turístico basada en el patrimonio natural, cultural y paisajístico; y ha tomado en consideración los contenidos de la Directriz 53 del POTA relativa a Urbanización de áreas turísticas, tanto en lo que se refiere a la recualificación de áreas turísticas existentes (instrumento de actuaciones de revitalización), como en los criterios de ubicación de los nuevos espacios turísticos litorales y el impulso a la reutilización de suelos urbanos de vocación turística.

En suma, puede decirse que existe un grado alto de coordinación entre el POTA y el PGTSA, al menos como declaración de intenciones. Dentro de los objetivos del PGTSA, destaca la necesidad de involucrar nuevos agentes, en los procesos de elaboración de los POT y PGOU, mediante la participación de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

5. Modelo territorial efectivo

El POTA, para su completo desarrollo, define otros instrumentos que han de concretar las orientaciones estratégicas de la política territorial. Nos referimos a los POT de ámbito subregional, los PIOT y los PGOU. Sin embargo, para aquellos POT de ámbito subregional y PGOU que estaban en vigor en el momento de la aprobación del POTA, y que resultara

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

necesaria una adaptación de sus determinaciones al mismo, ésta tendría lugar en el procedimiento de revisión previsto para cada uno de ellos.

Este hecho, dio lugar a una falta de efectividad del POTA que provocó, en muchos casos, su inoperatividad. De hecho, transcurridos más de 6 años de su aprobación, de los 62 municipios costeros solo 10 habían revisado sus planes para adaptarse al POTA. Como consecuencia de ello, estaban teniendo lugar desequilibrios territoriales derivados de los PGOU adaptados al POTA y los aprobados con anterioridad, que respondían en muchos casos a modelos de crecimiento no sostenibles, alejados del contexto socioeconómico del momento y de los criterios y limitaciones establecidos en el POTA. En este contexto, tuvo que crearse la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA), mediante el Decreto-Ley, de 27 de noviembre, de 2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esa zona, de forma que se garantizaba la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantenía libres de urbanización los espacios no edificados que no fuesen necesarios para la normal expansión de las ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio.

Con todo y con ello, en 2014, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático redactó una Instrucción a cerca de la adecuación de los PGOU a la planificación territorial.

El objeto de dicha Instrucción, no es otro que establecer criterios, orientaciones y aclaraciones para los distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía con competencia en las materias de ordenación del territorio y urbanismo en relación a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico y la adecuación de sus determinaciones al planeamiento territorial, así como el análisis y valoración de estas cuestiones en los informes que han de emitir estos órganos durante la tramitación y aprobación de dichos instrumentos.

En suma, puede afirmarse que la efectividad del POTA, al menos, hasta la entrada en vigor del PPCLA (2015) y la Instrucción (2014), se considera muy escasa.

a.2.2) Aprobación consensuada del Plan

Una vez redactado el POTA y tras el informe favorable de la Comisión de Redacción y de los informes previos de la COTUA y de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, dio comienzo la tramitación para su aprobación, que se prolongó durante un año y medio.

El periodo de información pública y audiencia a las Diputaciones y a la Administración General del Estado, acto reglado una vez tomadas las decisiones sobre el modelo territorial de Andalucía, duro tres meses

¿Quién aprueba el POTA?

El trámite para aprobar el POTA es similar a las Bases y Estrategias aunque intervienen mas actores. La Secretaría General de OT y Urbanismo, realiza el informe de las alegaciones y la propuesta de las modificaciones que deberían llevarse a cabo tras el periodo de información pública y audiencia a las Administraciones. Seguidamente la Comisión de Redacción emite informe donde se estiman o desestiman las alegaciones y con las modificaciones a introducir en el documento, acto seguido la COTUA y la Comisión Delegada de Asuntos Económicos emiten informes del POTA modificado y el Consejo de Gobierno aprueba el POTA por Decreto y lo remite al Parlamento de Andalucía, lo que implica la participación de nuevos actores en el proceso. En la fase final, las Resoluciones aprobadas por el Parlamento supusieron la incorporación de importantes elementos nuevos en el texto del POTA, (sin embargo no se ha tenido acceso a cuales fueron estos cambios) que tuvo que ser adaptado por el Consejo de Gobierno para la publicación el BOJA el 29 de diciembre de 2006 entra en vigor.

En consecuencia, la participación pública, es un acto reglado que se produce después de tomar las decisiones sobre el modelo territorial, sin que en el proceso intervengan agentes del sector social o empresarial para dar voz o voto en la estimación o no de las alegaciones planteadas. En suma el Plan es aprobado por los mismos agentes que lo elaboran y, en este proceso se echa de menos la involucración de los agentes sociales y empresariales que podrían aportar otras visiones. Por otro lado, la inexistencia de representantes de las Diputaciones durante el proceso de elaboración, hace que se alargue la tramitación a la espera de los informes de estos entes. Por todo ello, la aprobación del POTA se considera que no es todo lo consensuada que debería.

Tabla 15: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de redacción del Plan a escala regional: POTA

a) REQUISITOS ESPECÍFICOS EN LA FASE DE ELABORACIÓN		
a.2) Fase de Redacción		
Modelo territorial turístico sostenible. 2,4.	Definición del modelo territorial turístico sol y playa sostenible	2
	Modelo territorial vinculante	4
	Modelo territorial coherente	1
	Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística	4
	Modelo territorial efectivo	1
Aprobación consensuada. 1,5	Información y participación activa de la ciudadanía	1
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados	2

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

b) FASE DE APLICACIÓN: POTA

El requisito específico de esta fase del proceso consiste en verificar si se han elaborado los instrumentos para el desarrollo del POTA (POT subregionales y PGOU nos centraremos solo en el litoral, PIOT centrándonos en la planificación turística).

Plano 5: Ámbitos de Andalucía con POT subregionales

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2017).

El Plano 5 muestra los POT subregionales desarrollados hasta la fecha en sus diferentes fases: formulados en redacción, en tramitación, y ya aprobados.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Del total de POT subregionales elaborados se observa que la gran mayoría se concentran en el Litoral. No parece casual que la mayor parte de los POT subregionales elaborados se concentren en el litoral, ya que se trata del territorio con mayores problemas y oportunidades y donde se centran las estrategias del POTA y donde su desarrollo se considera prioritario. Actualmente, el único POT inexistente de todo el litoral Andaluz es precisamente el POT_CSO aprobado en 2006, pero anulado por el Tribunal Supremo en octubre de 2015⁴⁰.

A pesar de que esta circunstancia en un principio provocó cierto grado de incertidumbre, debido a sus implicaciones y a lo avanzado de los trabajos, se valoró el hecho de que en esta investigación interesan los procesos, motivo por el cual se consideró que esta nueva circunstancia no afectaba a los procedimientos perseguidos a la hora de analizar el caso de estudio.

En cuanto a la situación de los PGOU del litoral y su adaptación al POTA, es la siguiente:

- En la provincia de Huelva: 10 municipios. Adaptado Isla Cristina PGOU de 2013
- En la provincia de Cádiz: 16 municipios. Adaptados Conil de la Frontera PGOU de 2013 y Los Barrios PGOU de 2008
- En la provincia de Málaga: 14 municipios. Adaptados Fuengirola PGOU de 2011 y Málaga PGOU de 2011
- En la provincia de Granada: 9 municipios. Ninguno adaptado al POTA
- En la provincia de Almería: 13 municipios. Adaptado Roquetas de Mar PGOU de 2009

Por último, el grado de desarrollo de los planes y programas sectoriales turísticos previstos en el POTA es el siguiente:

- Plan General de Turismo Sostenible (PGTSA): Aprobado en 2007
- Programa Regional de ordenación del Litoral: Sin elaborar

En consecuencia se considera que la aplicación del POTA en el marco de los POT de ámbito subregional del litoral es muy alta, sin embargo en la escala municipal, el grado de aplicación del POTA es muy bajo. De los 62 municipios que constituyen el litoral andaluz, solamente

⁴⁰ La información sobre esta inesperada circunstancia que dejaba sin efecto uno de los instrumentos sobre los que se centraba la investigación no fue recogida por la web oficial de la Junta de Andalucía hasta varios meses después de la sentencia.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

10 han adaptado su planeamiento al POTA y en concreto, en el ámbito del POT_CSO, destino sol y playa de masas de Andalucía por excelencia, solamente Fuengirola.

En cuanto a la planificación sectorial turística, como se ha visto, de los dos instrumentos previstos por el POTA, solo se ha elaborado el PGTSA.

Tabla 16: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación a escala regional: POTA

b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN DEL PLAN						
2,3	Elaborar/adaptar los Instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional en el litoral	4				
	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación urbanística afectados por el Plan en el litoral	1				
	Elaborar los instrumentos de planificación turística en desarrollo del Plan	2				
Gradiente de cumplimiento		(+)	4	3	2	1 0 (-)

c) FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION: POTA

Los mecanismos de evaluación y la capacidad de adaptación de los instrumentos de ordenación del territorio son una parte imprescindible para valorar la eficacia y el alcance real de los objetivos propuestos en ellos.

Para el seguimiento y evaluación de su aplicación y desarrollo el POTA prevé la elaboración de Memorias de Gestión del Plan a elaborar periódicamente, el Sistema de Información Territorial y el Observatorio de Información Territorial. Sin embargo el alcance de todo estos mecanismos ha tenido poco calado, hasta el momento. Muchas de estas actuaciones parecen quedarse en unas buenas intenciones (Segura y Pedregal, 2014). Sobre todo en lo referente al Observatorio Territorial de Andalucía, pieza que debería ser clave en el seguimiento y evaluación del desarrollo territorial en la región. Aunque fue creado por Orden de 13 de marzo de 2007 de la Junta de Andalucía, actualmente no ha sido desarrollado ni está en funcionamiento. Sin embargo, se pueden reconocer ciertas licitaciones en relación con el Sistema de Información Territorial y su mejora, así como otros trabajos fuertemente relacionados con este sistema, entre los que destaca y con mayor relevancia los vinculados al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, a través de iniciativas como el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA).

En la información disponible de la *web* oficial de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía no existen Memorias de Gestión. Estas Memorias debían reflejar el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de actuaciones públicas. Además debían proponer las medidas a adoptar en caso de conflicto o desajustes.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Sin embargo, aunque al margen de los instrumentos previstos, la Instrucción 1/2014 puede considerarse como un mecanismo para resolución de conflictos, pues surge como consecuencia de la falta de operatividad tras 8 años de vigencia del POTA.

En la misma línea, el PPCLA aprobado en 2015, también puede considerarse como otro instrumento para resolución de conflictos derivados de los desequilibrios territoriales ocasionados por la falta de operatividad del POTA.

Tabla 17: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación a escala regional: POTA

c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN				
0,66	Implementar mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos			1
	Evaluar el cumplimiento de los objetivos.			0
	En caso de conflicto, redefinir los objetivos y aprobarlos por consenso			1

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

En consecuencia, se considera que el grado de cumplimiento a la hora de implementar mecanismos de seguimiento es bajo. Al no existir memorias de gestión, se considera que no se ha evaluado el cumplimiento de los objetivos del POTA y, por último, a través de la Instrucción 1/2014 y del PPCLA, se considera que existen algunos mecanismos para intentar resolver conflictos.

7.1.2. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala regional: POTA

La tabla 18 recoge de manera sintética los resultados del grado de cumplimiento de los requisitos específicos en cada fase a escala regional.

Tabla 18: Resultados del grado de cumplimiento de los requisitos a escala regional: POTA

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN			
2,0	Identificación de agentes involucrados en la elaboración		2,0
a.1) Fase de Avance			
2,08	Avance del modelo territorial turístico sostenible		2,66
	Aprobación de la visión deseada		1,5
a.2) Fase de Redacción			
1,95	Modelo territorial turístico sostenible		2,4
	Aprobación consensuada		1,5
b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN			
2,3	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados		2,3
c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN			
0,66	Implementar los mecanismos, evaluar el cumplimiento y redefinir objetivos en su caso		0,66

Gradiente de cumplimiento	(+)	3,5-4	2,6-3,5	1,6-2,5	0,5-1,5	0-0,5	(-)
---------------------------	-----	-------	---------	---------	---------	-------	-----

Como resumen de lo expuesto, la Figura 12 muestra los resultados obtenidos de aplicar el marco conceptual de la investigación a escala regional.

Figura 12: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala regional: Andalucía POTA

7.2.MARCO CONCEPTUAL A ESCALA SUBREGIONAL

Los instrumentos de planificación territorial subregional que afectan al caso de estudio son el Plan del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT_CSO) que se analizan por separado.

Del mismo modo que en la escala regional, en este apartado se valoran los requisitos específicos en cada una de las fase correspondientes al desarrollo completo de los dos instrumentos de planificación PPCLA y POT_CSO: fase de elaboración (Apartado a)), que a su vez incluye la identificación de agentes involucrados, la fase de avance (Apartado a.1)) y, la fase de redacción y aprobación del Plan (Apartado a.2)); fase de aplicación (Apartado b)) y; la fase de seguimiento y evaluación (Apartado c)).

Figura 13: Aplicación del marco conceptual a escala subregional: Litoral Andalúz (PPCLA)

Los requisitos específicos en cada una de las fases a escala subregional del modelo “idealizado” son los siguientes:

a) FASES DE ELABORACIÓN

- ✓ Identificar los agentes públicos y privados involucrados en todas las fases del proceso.

a.1) FASE DE AVANCE

a.1.1) Avance del modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible:

- ✓ Análisis y diagnóstico de la realidad existente, identificación de temas críticos o estrategias.
- ✓ Incorporar herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre: diseño escenarios alternativos de futuro sobre el modelo territorial turístico sostenible.

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada:

- ✓ Periodo de información y participación ciudadana.
- ✓ Aprobar la visión deseada con consenso de todos los agentes involucrados y la participación activa de la ciudadanía.

a.2) FASE DE REDACCIÓN:

a.2.1) Modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible:

- ✓ Definir el modelo territorial; vinculante, coherente, efectivo y coordinado con la planificación turística.

a.2.2) Aprobación consensuada del Plan:

- ✓ Periodo de información y participación ciudadana.
- ✓ Introducir los cambios aprobados por consenso de todos los agentes involucrados en la elaboración del Plan.

b) FASE DE APLICACIÓN:

- ✓ Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados y desarrollar las actuaciones previstas en desarrollo del Plan

c) FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- ✓ Implementar los mecanismos de seguimiento
- ✓ Evaluar el cumplimiento de los objetivos y en caso de conflicto redefinirlos

7.2.1. Requisitos específicos de las fases a escala subregional: Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA)

En 2012, tras más de 6 años de vigencia del POTA, de los 62 municipios costeros solo 10 habían revisado sus planes urbanos para adaptarse a él. Resultaba necesario evitar los desequilibrios territoriales que se estaban produciendo entre los planeamientos adaptados que respetaban los límites al crecimiento establecidos por el POTA, y los aprobados con anterioridad que respondían, en muchos casos, a modelos de crecimiento no sostenibles, alejados del actual contexto socioeconómico y de los criterios y limitaciones establecidos en el POTA.

En el Decreto Ley 5/2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, cuyo objeto es “posibilitar la intervención inmediata en la protección del ámbito litoral e incentivar el cumplimiento de las determinaciones del POTA”, se exponía que *“el espacio costero andaluz, precisa un enfoque unitario e integrador que permita encauzar las dinámicas de crecimiento urbanístico, pues sobre la calidad ambiental y paisajística del litoral se sustenta una parte muy importante de la competitividad de los destinos turísticos de Andalucía”*. Por ello, además de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, *“se precisa de un instrumento específico de protección que aborde el corredor litoral en su integridad a la escala adecuada, a fin de servir de orientación a los planes municipales de ordenación detallada”*. Pero además establece plazos para la adecuación de los planeamientos urbanísticos al POTA y adopta medidas en caso de incumplimiento.

En este contexto, el Decreto-Ley crea la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA), con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos de la zona, garantizando la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y manteniendo libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de los pueblos y ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Se trata, por tanto de un instrumento de protección más que de ordenación, intermedio entre la escala regional y la subregional. Y se

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

redacta como resultado de la ineficacia del POTA, para posibilitar la intervención inmediata en la protección del litoral e incentivar el cumplimiento de las determinaciones del POTA

a) FASE DE ELABORACIÓN: PPCLA

Identificación de agentes involucrados en todas las fases del proceso

La Comisión de Redacción del PPCLA, encargada de informar todos los documentos dirigir y coordinar los trabajos de elaboración del Plan, estaba adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, presidida por el Secretario General de Ordenación del territorio y compuesta por:

- Director General de Urbanismo que desempeñará la vicepresidencia.
- Los Directores Generales de Gestión del Medio Natural, de Espacios Naturales y Participación Ciudadana, de Prevención, Calidad Ambiental y Cambio Climático, y de Planificación y de Gestión del Dominio Público Hidráulico de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.
- Los Directores Generales de las siguientes consejerías: Hacienda y Administración Pública; Economía, Innovación, Ciencia y Empleo; Fomento y Vivienda; Salud y Bienestar Social; Turismo y Comercio; y Cultura y Deporte.
- Un representante de la Administración General del Estado.
- Cinco representantes de los ayuntamientos incluidos en el Plan elegidos por la Asociación de Municipios y Provincias con mayor representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El ente encargado de la realización técnica de los trabajos era la Comisión Técnica que correspondía a la Secretaría General de Ordenación del Territorio de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

En este esquema de organización de los agentes involucrados en el proceso de elaboración del PPCLA, se observa una amplia representación de las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio, sin embargo, respecto a la representación de los distintos niveles de la Administración con competencias en OT y Turismo, se echa de menos la existencia de representantes de las Diputaciones provinciales.

En cuanto a la involucración de los agentes sociales y empresariales solo resta añadir que es inexistente. Ésta importante representación, se deja para el periodo de “información pública”

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

de la fase de aprobación del Plan. Si bien destaca por la novedad la incorporación de la directora general de participación ciudadana en la Comisión de Redacción.

Tabla 19: Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en el proceso a escala subregional: Litoral andaluz PPCLA

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN			
Identificación de agentes involucrados (2,13)	Coordinación y liderazgo:		4
	Representantes de todas las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio (medioambiente, transportes, patrimonio, agua,) a nivel regional (CCAA)		4
	Representantes de la administración general del estado competente en planificación territorial y turismo		3
	Representantes de la administración regional (CCAA) competente en planificación territorial y turismo		4
	Representantes de la administración subregional competente en planificación territorial y turismo		0
	Representación significativa de la administración local competente en planificación urbana y turismo (los de mayor influencia según las características de la región)		2
	Representantes del sector empresarial: (los de mayor influencia según las características de la región) en especial del sector turístico.		0
	Representantes del sector social: ONG, universidad, sindicatos, asociaciones ciudadanas, partidos políticos. (los de mayor influencia según las características de la región)		0

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a.1) FASE DE AVANCE: PPCLA

a.1.1) Avance del modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible

Durante el proceso de elaboración del PPCLA no existió la fase de avance propiamente dicha, con su tramitación, lo que puede deberse a las siguientes causas:

- La singularidad del Plan que surge como consecuencia de una falta de operatividad del POTA, lo que obligó a tomar *medidas urgentes* a través del Decreto Ley que crea la figura del PPCLA.
- El carácter urgente del mismo, para el que se preveía una duración máxima de los trabajos de elaboración de un año (aunque tuvo que prolongarse su tramitación como consecuencia de la alta participación durante el periodo de información pública).

La Memoria Informativa del Plan realiza un diagnóstico de la situación actual de la franja del litoral e identifica los elementos claves para adoptar decisiones sobre la oportunidad o necesidad de su protección.

La Memoria Ambiental hace mención a las alternativas de planificación barajadas en función de dos escenarios posibles sobre la evolución del litoral: el *escenario tendencial*, definido por la situación y consecuencias que se derivarían del desarrollo y ejecución de los

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

planeamientos en desarrollo de los suelos urbanizables así clasificados y la previsible reclasificación como urbanizables de la mayor parte de los suelos actualmente clasificados como no urbanizables; y el *escenario planificado*, definido por la situación en la que se protege el corredor y cada uno de los tramos del litoral, evitando nuevos procesos de urbanización y garantizando el mantenimiento de los valores ambientales, etc.

En consecuencia para poder evaluar el cumplimiento de los requisitos en la fase de avance según el modelo "idealizado", la Memoria Informativa y la Memoria Ambiental del Plan se equiparan a lo que podría ser el Avance del modelo.

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada

Dado que la fase de avance no tuvo lugar, este requisito no puede valorarse.

Tabla 20: Grado de cumplimiento de los requisitos en la fase de avance a escala subregional: PPCLA

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACION DEL PLAN			
a.1) Fase de Avance			
Avance del Modelo (3.3)	Análisis y diagnóstico de la situación actual sobre la realidad existente		4
	Identificación de temas críticos (estrategias)		4
	Aplicación de herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre: Diseño de escenarios alternativos de futuro		2
Aprobación de la visión deseada	Información y participación activa de la ciudadanía		---
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados		---

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a.2) FASE DE REDACCIÓN: PPCLA

a.2.1) Modelo territorial turístico sol y playa sostenible

1. Definición del modelo territorial

El ámbito del PPCLA incluye los terrenos comprendidos en la franja de 500 metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde la línea que determina el dominio público marítimo-terrestre, de los términos municipales del litoral andaluz.

El objetivo principal del Plan es el de adoptar un sistema de protección que, teniendo en cuenta el desarrollo de los núcleos de población existentes, preserve del proceso de urbanización aquellos terrenos que cuenten con características naturales, paisajísticas agrícolas o forestales relevantes, o cumplan funciones territoriales específicas para facilitar la

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

conexión de esta zona costera con el interior, impidan la conurbación o contribuyan a la mejora de la calidad ambiental y urbana.

En el momento de la elaboración del PPCLA, el litoral andaluz contaba con sus respectivos planes de ordenación del territorio (POT) de ámbito subregional, aprobados y en desarrollo, a excepción del correspondiente al Centro Regional de Huelva. Cada uno de ellos desarrollaba los modelos territoriales de ordenación establecidos en el POTA. En todos ellos se prestaba un especial interés en la franja litoral, empleando diferentes estrategias y determinaciones, en más o menos coherencia con los criterios generales del POTA, para la ordenación territorial de los ámbitos litorales: *“consideración unitaria de la sostenibilidad económica y ecológica, protección integral de los sistemas litorales evitando la formación de continuos urbanos en el frente costero, la protección del paisaje, la preservación del patrimonio natural y la protección de la costa frente a los riesgos de erosión”*. Sin embargo, ninguno de estos planes alteraba la clasificación del suelo establecida por el planeamiento urbanístico de los municipios incluidos en sus respectivos ámbitos. Como resultado de ello, el modelo de protección adquiriría un tratamiento desigual, pues en algunos municipios el planeamiento vigente clasificaba como urbanizable la mayor parte del suelo no afectado por las protecciones de alcance supramunicipal. En otras palabras, se priorizaba o se daba valor al planeamiento urbanístico municipal sobre la planificación territorial a escala supramunicipal.

En este contexto, el objetivo general del PPCLA no fue otro que el de establecer los objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía en el marco de lo establecido en el POTA y acabar con esas desigualdades. Por lo tanto en el PPCLA no se define un modelo territorial sostenible para el litoral, pero si es un intento de homogenizar criterios de protección para evitar las incongruencias que estaban teniendo lugar, lo que afecta muy directamente a dicho modelo.

2. *Modelo territorial vinculante*

El PPCLA es vinculante para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General. Pero además, las determinaciones de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los planes subordinados al mismo anteriormente aprobados, cuestión ésta que lo diferencia del POTA y parece responder a paliar los conflictos ocasionados por la laxitud con la que fue definida esta premisa.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

El PPCLA complementa las determinaciones del POTA y modifica las determinaciones de los POT de ámbito subregional en aquellos ámbitos en los que el PPCLA es más restrictivo. Así mismo, los instrumentos de planificación urbana afectados, también deberán adscribir los suelos no urbanizables protegidos por el PPCLA, a la categoría de especial protección por la planificación territorial.

3. *Modelo territorial coherente*

La Memoria Informativa del PPCLA se hace eco de que *“el planeamiento urbanístico, en ausencia de criterios y esquemas vinculantes de ordenación supramunicipal, se ha volcado en clasificar suelo para concurrir a un mercado muy competitivo, limitando los espacios protegidos a los que (...) fueron cautelados por la administración sectorial competente. Esta inercia se ha mantenido aun cuando la administración había elaborado documentos, como las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas desde 1990, que detectaban estos procesos y la necesidad de racionalizarlos. La no vinculación directa del planeamiento a estas Directrices ha hecho prevalecer los criterios municipalitas de satisfacer la demanda creciente de productos inmobiliarios en el litoral.”*

Ante la necesidad de acabar con las desigualdades provocadas por la clasificación desproporcionada del suelo establecida en el planeamiento urbanístico de los municipios de la costa, el PPCLA pretende garantizar la preservación de los valores del litoral para un desarrollo urbano turístico de mayor calidad, protegiendo y poniendo en valor sus recursos paisajísticos y ambientales, favoreciendo la continuidad ecológica tierra-mar y propiciando el mantenimiento de los recursos turísticos.

La propuesta de zonas protegidas incluye terrenos clasificados como suelo urbanizable sectorizado o no sectorizado necesarios para dar respuesta a los objetivos planteados, si bien se excluyen de las zonas de protección aquellos suelos ordenados por el planeamiento urbanístico o con Plan Parcial aprobado, respetando para ellos las determinaciones adoptadas por los respectivos PGOU, dado que una premisa del Plan fue *“afectar lo menos posible a derechos de particulares”*. Lo que, a nuestro juicio es incoherente con el objeto del PPCLA, ya que esta premisa puede dar lugar a hipotecar suelos que, aun cuando no se desarrollen por motivos coyunturales, permanecen en el mercado expectantes a la reactivación del sector inmobiliario y, de este modo, condicionan el futuro del litoral andaluz. Sobre todo para aquellos casos de destinos de masas maduras, con niveles de densidad urbana muy altos. En estos casos el esponjamiento sólo es imposible alterando la clasificación de los suelos no urbanizados. Por ello se considera que excluir de las zonas de protección, con carácter

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

general, los suelos ordenados por el planeamiento urbanístico o con PP aprobado, entra en conflicto con los intereses generales dirigidos a garantizar la preservación de los valores del litoral para un desarrollo urbano turístico sostenible de mayor calidad y adecuado a la capacidad de acogida del territorio.

En este sentido, el Informe de Sostenibilidad Ambiental aconseja incluir algunos suelos ordenados para frenar la tendencia acelerada de ocupación del litoral, que no estando protegidos por la planificación ambiental o territorial, mantenían condiciones naturales que favorecían la conectividad ecológica y cuyo desarrollo impediría los objetivos de protección para el tramo en su conjunto. Algunos de estos tramos se localizan en la Costa Oriental de la provincia de Málaga. Se trata de tramos libres de edificación con cierta amplitud, donde las condiciones físicas son inadecuadas para su urbanización (fuertes pendientes, elevado índice de torrencialidad, fragilidad urbanística, etc.), lo que justificó que se incluyera en la zona de protección del litoral los primeros 500 m de tres sectores de suelo urbanizable ordenado. Sin embargo nada que objetar sobre algunos de los suelos urbanizables previstos en el PGOU de Fuengirola, a pesar de responder a similares características y con el agravante de que su desarrollo acabará urbanizando todo el suelo del término municipal (y con ello agotando la capacidad de carga ambiental⁴¹ del municipio). Pero esta cuestión se analiza, con más detalle, más adelante.

En suma, se considera el grado de coherencia del PPCLA, a pesar de suponer un gran avance en la protección del litoral andaluz, es limitado (ver tabla 21).

4. Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística

Aunque el PPCLA no hace referencia explícita al PGTSA o al Plan Qualifica, se considera que sus objetivos son coherentes con la planificación turística, en tanto en cuanto el objetivo principal es el de adoptar un sistema de protección que preserve del proceso de urbanización aquellos terrenos que cuenten con características naturales, paisajísticas agrícolas o forestales relevantes, o cumplan funciones territoriales específicas para facilitar la conexión de esta zona costera con el interior, impidan la conurbación o contribuyan a la mejora de la calidad ambiental y urbana. Todos ellos compatibles con la planificación turística

⁴¹ La reducción de la capacidad de carga ambiental es viable como resultado de la contención del crecimiento urbanístico, con impulsar programas de mejora de la ecoeficiencia general de los destinos y de favorecer la estancia del turismo nacional por su menor factura en el transporte (Prats, 2007)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Por otro lado, dada su reciente vigencia (2015), tampoco los instrumentos de planificación turística se refieren a él.

5. *Modelo territorial efectivo*

Aun siendo pronto para hacer un balance de la efectividad o no del PPCLA, si se puede, al menos, comparar las diferencias, respecto al POTA, con que se definen las condiciones para su adaptación al planeamiento subordinado:

Las determinaciones de aplicación directa prevalecen sobre las determinaciones de los POT subregionales, los PIOT y los PGOU anteriormente aprobados, desde el momento de su entrada en vigor (julio de 2015).

Los PGOU vigentes de los municipios afectados deberán adaptarse a sus determinaciones en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor. Para adaptarse al POTA no se establecía plazo máximo.

Los PGOU en tramitación, en el momento de la entrada en vigor del PPCLA, deberán adaptarse a las determinaciones del PPCLA con independencia del grado de tramitación que hubieran alcanzado.

Las condiciones para que el planeamiento subordinado se adapte, han mejorado respecto de las definidas por el POTA, sin embargo debido al poco tiempo transcurrido desde su aprobación, aun no es posible valorar el grado de efectividad del Plan.

a.2.2) Aprobación consensuada del plan⁴²

Redactado el Plan, junto con su Informe de Sostenibilidad Ambiental, se sometió a información pública y audiencia a las Administraciones, Corporaciones Locales y Entidades Públicas afectadas, y se solicitaron observaciones a organismos y entidades relevantes como universidades de las provincias afectadas, colegios profesionales, entidades ciudadanas, etc.

Durante el período de información pública se presentaron 918 escritos que contenían un total de 3.547 alegaciones, que fueron tipificadas e informadas técnica y jurídicamente por los

⁴² La información relativa al periodo de información pública y audiencia ha sido extraída de la Memoria Ambiental del PPCLA (P: 9-11)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

servicios técnicos de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

El elevado número de municipios afectados (62) y la alta participación habida durante la información pública, tanto de las organizaciones empresariales, sindicales y ecologistas, como de los grupos profesionales y centros universitarios, formulando propuestas y alternativas de gran calado, pusieron de manifiesto la necesidad de ampliar las tareas de concertación que posibilitasen alcanzar el grado de consenso adecuado sobre el contenido del Plan, siendo imposible llevarlas a cabo en el plazo fijado⁴³. Por todo ello, tuvo que ampliarse el plazo de aprobación del Plan en seis meses.

La participación pública fue alta, y destaca, respecto del mismo proceso en el POTA, la solicitud de observaciones a organismos y entidades relevantes en busca de mayor consenso, sin embargo, no se considera activa, pues en el proceso de elaboración del Plan, previo a la toma de decisiones, no había representación del sector social ni del sector empresarial.

En respuesta a la audiencia dada a las administraciones públicas se recibieron los siguientes escritos de alegaciones e informes y sugerencias en el marco de sus competencias sectoriales: alegaciones de 48 de los 62 ayuntamientos incluidos en el ámbito del Plan, así como de las diputaciones de Málaga y Granada; informe preceptivo del Ministerio de Defensa y alegación de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras; informes de las Consejerías de la Junta de Andalucía⁴⁴ y; escritos de alegaciones de organismos y entidades relevantes en el ámbito litoral⁴⁵.

Tras el análisis y valoración de las alegaciones y del informe elaborado por el servicio de planificación subregional del litoral, se acuerda elevar a la Comisión de Redacción la propuesta de resolución de las mismas. De este modo, entre los agentes que aprueban las modificaciones a introducir en el documento, no están representados los agentes del sector social, los del sector empresarial, ni la administración subregional con competencias en

⁴³ Disposición adicional única del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía

⁴⁴ Consejería de Fomento y Vivienda; Dirección General de Gestión del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Dirección General de la Red de Espacio Naturales Protegidos y Participación Ciudadana de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Dirección General de Calidad, industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural; Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo; Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y; Consejería de Turismo y Comercio.

⁴⁵ Organizaciones ecologistas, colegios profesionales (arquitectos y geógrafos) y universidades (Sevilla, Málaga, Almería y Autónoma de Madrid)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

planificación territorial y turismo, en consecuencia se considera que no puede darse un consenso entre todos los agentes implicados, pues una parte importante de ellos no está representada.

Tabla 21: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de redacción y aprobación a escala subregional: PPCLA

a) REQUISITOS EN LAS FASE DE ELABORACIÓN DEL PLAN		
a.2) Fase de Redacción		
Modelo territorial turístico sostenible (3,0)	Definición del modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa	4
	Modelo territorial vinculante: define las vinculaciones al planeamiento subordinado	4
	Modelo territorial coherente	1
	Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística	3
	Modelo territorial efectivo: define las condiciones para su adaptación al planeamiento subordinado	---
Aprobación consensuada (1,5)	Información y participación activa de la ciudadanía	2
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados	1

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

b) FASE DE APLICACIÓN: PPCLA

En cuanto a la adaptación del planeamiento urbanístico vigente y en tramitación, el planeamiento urbanístico general vigente en los municipios afectados por el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía deberá adaptarse a sus determinaciones en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor. Y el planeamiento urbanístico en tramitación perteneciente a los referidos municipios deberá adaptarse a las determinaciones de este Plan con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado. A ello hay que añadir que las determinaciones de aplicación directa, como su nombre indica, son de aplicación directa desde la entrada en vigor del PPCLA.

Dado que el PPCLA se aprobó por Decreto el 26 de mayo de 2015 y entro en vigor en julio del mismo año, aún es pronto para evaluar este requisito, salvo para aquellas determinaciones de aplicación directa.

Tabla 22: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación del Plan a escala subregional: PPCLA

b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN DEL PLAN		
---	Elaborar los Instrumentos de planificación sectorial turística afectados	---
---	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación urbanística afectados	---

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

c) FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: PPCLA

Cada cuatro años, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio elaborará un informe de seguimiento y evaluación de las determinaciones del Plan en el que se integrará el sistema de indicadores previsto en la Memoria Ambiental.

Dado que el PPCLA entro en vigor en julio de 2015, todavía es pronto para medir el grado de cumplimiento de este requisito.

Tabla 23: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación del Plan a escala subregional: PPCLA

c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN	
---	Implementar mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos
---	Evaluar el cumplimiento de los objetivos.
---	En caso de conflicto, redefinir los objetivos y aprobarlos por consenso

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

7.2.2. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: PPCLA

La tabla 24 recoge de manera sintética los resultados del grado de cumplimiento de los requisitos específicos en cada fase a escala subregional del PPCLA.

Tabla 24: Resultados sobre el grado de cumplimiento de los requisitos a escala subregional (PPCLA)

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN	
2,1	Identificación de agentes involucrados en la elaboración
a.1) Fase de Avance	
3,3	Avance del modelo territorial turístico sostenible
a.2) Fase de Redacción	
2,25	Modelo territorial turístico sostenible
	Aprobación consensuada
b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN	
---	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados
c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
---	Implementar los mecanismos, evaluar el cumplimiento y redefinir objetivos en su caso

Gradiente de cumplimiento	(+)	3,5-4	2,6-3,5	1,6-2,5	0,5-1,5	0-0,5	(-)
---------------------------	-----	-------	---------	---------	---------	-------	-----

Como resumen de lo expuesto, en la Figura 14 muestra los resultados obtenidos de aplicar el marco conceptual de la investigación al PPCLA.

Figura 14: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: litoral andaluz PPCLA

7.2.3. Requisitos específicos de cada fase a escala subregional: Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT_CSO)

Figura 15: Aplicación del marco conceptual a escala subregional: Costa del Sol Occidental POT_CSO

El ámbito del Plan es el establecido por el Decreto 8/2004, de 20 de enero, por el que se acuerda su formulación, está integrado por los términos municipales de: Benahavís, Casares,

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas y Ojén. Representa una escala de planificación territorial intermedia entre la planificación territorial a escala regional y la planificación territorial a escala urbana. Se aprobó por Decreto 142/2006, de 18 de julio.

a) FASE DE ELABORACIÓN: POT_CSO

Identificación de agentes involucrados en todas las fases del proceso

La Comisión de Redacción del POT_CSO contaba con representantes de las consejerías con incidencia en el territorio y de los diferentes niveles de la administración: Administración General del Estado, Comunidad Autónoma, Diputación de Málaga y los Ayuntamientos de los municipios afectados por el ámbito del Plan:

Estaba presidida por el titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes e integrada por los siguientes miembros:

- El Secretario General de Ordenación del Territorio y Urbanismo a cargo de la vicepresidencia. Nivel regional
- El Delegado de Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga. Nivel subregional
- El Director General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Nivel regional
- El Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga. Nivel subregional
- Un representante con rango de Director General o Delegado Provincial por cada una de las Consejerías de Turismo y Deporte, de Economía y Hacienda, de Empleo y Desarrollo Tecnológico, de Agricultura y Pesca, de Cultura y de Medio Ambiente. Nivel regional o subregional
- Un representante de la Administración General del Estado. Nivel nacional
- El Presidente/a de la Diputación Provincial de Málaga. Nivel subregional
- Los Alcaldes de los Ayuntamientos de los Municipios incluidos en el ámbito del Plan. Nivel municipal

Sin embargo, no había representantes del sector social ni del sector empresarial.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Tabla 25: Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en el proceso a escala subregional: POT_CS0

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN		
Identificación de agentes involucrados	Coordinación y liderazgo:	4
	Representantes de todas las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio (medioambiente, transportes, patrimonio, agua,) a nivel regional (CCAA)	4
	Representantes de la administración general del estado competente en planificación territorial y turismo	4
	Representantes de la administración regional (CCAA) competente en planificación territorial y turismo	4
	Representantes de la administración subregional competente en planificación territorial y turismo	4
	Representación significativa de la administración local competente en planificación urbana y turismo (los de mayor influencia según las características de la región)	4
	Representantes del sector empresarial: (los de mayor influencia según las características de la región) en especial del sector turístico.	0
	Representantes del sector social: ONG, universidad, sindicatos, asociaciones ciudadanas, partidos políticos. (los de mayor influencia según las características de la región)	0
	3,0	

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a.1) FASE DE AVANCE: POT_CS0**a.1.1) Avance del modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible**

Durante el proceso de recogida de información de esta investigación, no se ha tenido acceso al documento de avance del plan, en consecuencia esta fase del proceso no puede ser valorada. Sin embargo, la Memoria de Información recoge el análisis y diagnóstico de la situación actual e identifica las tendencias del modelo.

Ahora bien, partiendo de la base que los usos turísticos-residenciales (que representan el 24,20% de la superficie frente, al 0,45% de los suelos terciarios-hoteleros y de los industriales)⁴⁶ y turístico-deportivos, caracterizan la estructura territorial existente y tendencial manifestada en los usos previstos en los suelos clasificados por los PGOU del ámbito del Plan y no desarrollados, y en las modificaciones de planeamiento tramitadas en los últimos años, dentro de las tendencias del modelo, destaca la hipótesis manejada para estimar la población que podría llegar a residir en la Costa del Sol. La hipótesis se basaba, no tanto en los cálculos estadísticos tendenciales (como el elaborado por el Instituto de Estadística de Andalucía que estimaba la población en la Costa del Sol para el año 2016 en 355.000 habitantes⁴⁷, cifra bastante más ajustada a la real⁴⁸), sino en que las viviendas

⁴⁶ (Memoria de Información del POT_CS0, 2006. P: 81)

⁴⁷ (Memoria de Información del POT_CS0, 2006. P: 86)

⁴⁸ La población real empadronada para el ámbito del POT de la Costa del Sol Occidental, en 2016, asciende a 388.111 habitantes (INE padrón municipal, 2016).

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

proyectadas por el planeamiento urbanístico vigente, en función de los suelos ya clasificados y las edificabilidades previstas, llegarían a construirse y a ocuparse. Así, la cifra de población estimada por el POT_CSO supera ampliamente las previsiones citadas pues en una situación extrema de crecimiento de la población residencial turística, contando con una ocupación media entre 3 y 4 personas por vivienda, la población de hecho podría llegar a alcanzar entre 1.400.000 y 1.770.000 de habitantes respectivamente en el año 2025⁴⁹. Hipótesis según ellos apoyada en las tendencias en cuanto a la doble residencia de un número cada vez más elevado de europeos, especialmente una vez alcanzada la edad de jubilación.

Bajo este prisma, se considera que la base de partida de la hipótesis es errónea en tanto en cuanto la futura población del ámbito se calcula en función de la oferta de las viviendas previstas en la sobredimensionada clasificación de los suelos urbanizables de los respectivos PGOU y no en función de la demanda real⁵⁰. Esto entra en conflicto con el Plan Qualifica que tras una estimación de los posibles escenarios⁵¹ que podrían darse en el grado de ocupación hotelera, concluye que: *“resulta necesario reequilibrar la oferta y la demanda y reconocer como un elemento de la realidad turística de la Costa del Sol la existencia de una situación de inadecuada dimensión de la oferta hotelera, con un comportamiento de la demanda incapaz de consumir el crecimiento de la oferta y con el consiguiente impacto sobre la rentabilidad global de la oferta del destino. Esto, unido al trasvase de turistas al modelo residencial, está originando la correspondiente pérdida de rentabilidad de los hoteles y una lógica reducción de sus grados de ocupación, que puede llegar a situarse, en algunos casos, por debajo de umbrales de rentabilidad”*.

El resultado de ello, básicamente, es un modelo tendencial que incorpora la suma de todos los planeamientos existentes y la realización de infraestructuras y equipamientos que posibiliten y justifiquen los crecimientos previstos, aunque poniendo el punto de mira en limitar expansión del uso residencial sobre los suelos clasificados como suelo no urbanizable común que deberá “sellarse”⁵² definitivamente.

⁴⁹ (Memoria de Información del POT_CSO, 2006. P: 86)

⁵⁰ Los habitantes que verdaderamente hacen uso actualmente de las infraestructuras, servicios y equipamientos de la Costa del Sol Occidental, duplican la cifra de los censados. (Memoria de Información del POT_CSO. P. 84)

⁵¹ A) Que la demanda se adapte a los ritmos de crecimiento de la oferta, B) Que sea la oferta la que se adecúe al crecimiento de la demanda y, C) Que tanto la oferta como la demanda continúen los ritmos de crecimientos de los últimos siete años. (Plan Qualifica. BOJA nº75 de 17 de abril de 2007. P:71)

⁵² El término “sellado” urbanístico, se utiliza en el POT_CSO para expresar la necesidad de limitar el crecimiento urbanístico sobre los suelos clasificados como Suelo No urbanizable Común: *“el problema de la competencia por el espacio se dirige especialmente a la expansión residencial sobre los suelos clasificados como Suelo No*

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada

Este requisito de la fase de avance no puede ser valorado por falta de información. En consecuencia, la fase de avance del POT_CSO no puede ser evaluada.

Tabla 26: Grado de cumplimiento de los requisitos en la fase de avance a escala subregional: POT_CSO

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN				
a.1) Fase de Avance				
Avance del modelo territorial.	Análisis y diagnóstico de la situación actual sobre la realidad existente			4
	Identificación de temas críticos (estrategias)			1
	Aplicación de herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre: Diseño de escenarios alternativos de futuro			---
Aprobación de la visión deseada	Información y participación activa de la ciudadanía			---
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados			---

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

a.2) FASE DE REDACCIÓN: POT_CSO**a.2.1) Modelo territorial de turismo de sol y playa de masas sostenible****1. Definición del modelo territorial**

El litoral de la Costa del Sol Occidental de Málaga representa uno de los escenarios más tensionados del litoral andaluz. En el momento de la redacción del POT_CSO, este territorio se encontraba en un importante proceso de transformación, ya que de ser un espacio predominantemente turístico y vacacional, cada vez más representaba el destino temporal de residentes nacionales y extranjeros; ello hacía que las demandas de dotaciones propias de la ciudad residencial se sumaran a las necesarias para el funcionamiento de la ciudad turística.

El elemento esencial de cambio fue la transformación de una aglomeración urbana fragmentada e inconexa conformada por ciudades próximas entre sí, a menudo colindantes pero independientes en su funcionamiento y desestructurada en su forma, en una auténtica ciudad de escala territorial ordenada y bien articulada entre sus distintas partes. El Plan entiende el territorio como una “ciudad turística de escala territorial”, lo cual requería reforzar la estructura general, la movilidad y las relaciones entre los municipios posibilitando sus continuidades viarias y las redes. Así mismo implicaba potenciar los grandes

Urbanizable Común y cuando este se colmata hacia el Suelo No Urbanizable Protegido. Este hecho se manifiesta espacialmente en esta clase de suelo en usos diluidos, sin límites precisos, favorecido por las actuaciones al margen o en los límites del planeamiento y que deberá “sellarse” definitivamente con el fin de clasificar sus naturalezas y usos” (POT Costa del Sol occidental, 2007, Memoria de Información, P: 81).

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

equipamientos y la creación de nuevas áreas de centralidad y oportunidad que conformen la estructura general.

Sin embargo, a la hora de definir los criterios del modelo de desarrollo urbanístico, se aprecia cierta condescendencia con los planes urbanísticos vigentes en el momento de su aprobación. De hecho el “crecimiento” de la ciudad turística territorial que se propone, coincide en gran medida con los suelos clasificados como urbanizables en los planeamientos generales aprobados con anterioridad al POT_CSO.

Los espacios protegidos de la sierra aportan el telón de fondo del paisaje de este territorio, mientras que los espacios libres de edificación del frente litoral y los cauces de los ríos y arroyos que conectan la sierra con el litoral, constituyen el sistema verde de carácter estructural que cualifica el entramado urbanístico (ver Plano 6).

Del modelo de desarrollo urbanístico que planteaba se destacan 3 acciones relevantes:

1. Dos modelos de ordenación del crecimiento urbanístico tratados de manera integradora:
 - a. El crecimiento de la *ciudad turística territorial*, comprendida entre el frente marítimo y la autopista AP-7 (Fuengirola, Mijas-Costa, Marbella, Estepona y Manilva), que coincide en gran medida con los suelos clasificados como urbanizables en los PGOU aprobados con anterioridad al Plan y en los que se propone la reordenación para configurar su estructura urbana y sus continuidades espaciales y viarias.
 - b. Para los bordes cautelares “ciudad-sierra” constituidos por los desarrollos de baja densidad a lo largo de los accesos a los núcleos del interior, se propone realizar un “sellado” urbanístico mediante modelos tipológicos de disminución progresiva de la densidad y localización preferente de equipamientos turísticos y actuaciones singulares de excelencia turística.
2. Intervenciones Estructurantes como elementos referenciales de la Ordenación:
 - a. Las líneas del Ferrocarril y viario estructurante: de un lado, el corredor ferroviario de la Costa del Sol se configura como la columna vertebral de la estructura territorial y eje del sistema intermodal del transporte público; de otro, la malla viaria formada por el eje intermedio y sus vías transversales, constituyen junto con la Autovía de la Costa y Autopista de Peaje la malla viaria estructurante de la propuesta.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

- b. Los puntos de los Equipamientos Territoriales: Diferenciando entre los equipamientos territoriales de la conurbación de la franja del litoral y los equipamientos del frente marítimo, que como puntos estratégicamente situados serán capaces de recualificar y referenciar el tejido territorial.
 - c. Las Áreas de las nuevas centralidades y oportunidades: Son las áreas que a modo de grandes plazas mayores pretenden concentrar la actividad urbana, capaces de generar nuevas centralidades y atractivas oportunidades económicas para provocar áreas estratégicas en esta escala territorial de la ciudad
3. Los Espacios Protegidos como Sistemas Verdes Estructurantes: Constituidos por los espacios protegidos de la Sierra como telón de fondo; el Corredor Marítimo como principal espacio libre de carácter colectivo y los Parques Fluviales de los ríos y arroyos que conectan la Sierra con el Corredor Marítimo:
- a. Preservar del proceso urbanizador, los espacios de mayor valor ambiental del ámbito, mediante su consideración como Zonas de Protección Ambiental;
 - b. Controlar las actuaciones en suelos considerados como Zonas de Interés Territorial, atendiendo a sus posiciones de bordes perimetrales de transición entre la Sierra y los suelos urbanizados.

Como se ha visto en la fase de avance, entre las características específicas que constituyeron el punto de partida del modelo territorial a desarrollar, destaca la proyección de la población residente estimada para el año 2.025. La base de partida para su cálculo fue el 5% de crecimiento anual que se había mantenido en los 10 últimos años (1993-2003⁵³). Como resultado se estimaba una población residente de 1.770.000 habitantes para el año 2.025, incrementada en los picos que produce el turismo estacional (Memoria de Ordenación del POT_CSO).

A pesar de las ventajas del modelo, se trataba de un modelo territorial con un fuerte componente desarrollista, por lo que no puede considerarse un modelo territorial de turismo sol y playa sostenible. En este sentido se aprecia el peso de los planes urbanísticos sobre los planes de ordenación del territorio en un momento en que imperaba el optimismo. Aún no había estallado la burbuja inmobiliaria, a pesar de que, cuando entro en vigor el Plan, en el

⁵³ La población de derecho en 2003 alcanzaba alrededor de los 300.000 habitantes. Población real estimada 700.000 habitantes. (Memoria de Información del POT_CSO. P: 84).

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

año 2007, comenzaban a darse señales que alertaban sobre la crisis económica que se avecinaba. Bajo este punto de vista y, reconociendo que define claramente un modelo territorial, se considera que dicho modelo, no responde a un modelo territorial de turismo sol y playa sostenible.

2. *Modelo territorial vinculante*

El POT_CSO era vinculante para todos los municipios que integraban su ámbito (Benahavís, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Marbella, Mijas y Ojén) y en sus determinaciones se hacía referencia expresa al carácter de Norma, Directriz o Recomendación que debían cumplir los planes urbanísticos de los municipios afectados. También era vinculante para todos los planes con incidencia en la ordenación del territorio, si bien, a los efectos de esta investigación, nos centraremos solo en la planificación sectorial turística: Plan de Recualificación de la oferta Turística “Plan Qualifica”.

3. *Modelo territorial coherente*

El POT_CSO, debía desarrollar la ordenación físico espacial del modelo territorial propuesto por el POTA para el ámbito concreto de la Costa del Sol Occidental.

Como hemos descrito, se trataba de un plan con un claro componente desarrollista. Partiendo de una población real en 2003 de 700.000 habitantes, y de acuerdo con las proyecciones de población, estimaba un incremento de más de 1.000.000 de habitantes en veintidós años (1.770.000 hab. en 2025). ¿Es compatible el modelo territorial sostenible de la Costa del Sol con estas previsiones de crecimiento?, las implicaciones de este modelo ¿pueden comprometer a largo plazo la sostenibilidad ecológica del litoral y, en consecuencia, amenazar su futuro económico?

En este enfoque del modelo territorial encontramos la primera incoherencia con respecto al POTA que, deja en manos del POT_CSO el modelo de ordenación que explice los objetivos de desarrollo territorial, productivo y ambiental.

Dentro de las estrategias generales para el conjunto de la región, el POTA establece como Norma general los criterios básicos relativos a los incrementos de los municipios (art.45 del POTA), y los POT de ámbito subregional determinarán criterios específicos, sin embargo en el POT_CSO no existen los criterios específicos sobre esta Norma que serían aconsejables en función de las particulares circunstancias de la Costa del Sol Occidental. De hecho permite

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

clasificar nuevos suelos urbanizables, siempre que se justifique que al menos el 60% de la superficie de suelo urbanizable prevista en el PGOU que se revise, tenga su proyecto de urbanización aprobado y se encuentre en fase de ejecución (art. 13. Criterios para la ordenación de los usos urbanos).

La ambigüedad del POTA a la hora de definir las determinaciones de aplicación directa (se refiere a “orientaciones generales”) sobre el modelo territorial de los POT del litoral, a pesar de ser un área estratégica de Andalucía, hizo posible el modelo desarrollista del POT_CSO.

Así, en la Norma 150 del POTA sobre el modelo territorial de cada ámbito litoral, establece que los modelos de desarrollo urbano contemplados en los POT subregionales y los planes urbanísticos han de basarse en una serie de “orientaciones generales”, como:

a) La prioridad a los nuevos desarrollos urbanos ha de darse a aquellos que se basan en el crecimiento hacia el interior de los núcleos, es decir, la reordenación y recualificación de zonas de los cascos urbanos consolidados, así como en desarrollos que completen la imagen unitaria de la ciudad. Ello supone establecer como objetivo el de romper la tendencia a nuevos crecimientos exógenos a los núcleos urbanos consolidados, reduciendo el progresivo consumo de espacios naturales o rurales, en especial en las sierras pre litorales.

b) Los desarrollos urbanos han de respetar la protección integral de los ecosistemas litorales (acantilados, dunas, arrecifes, zonas húmedas...) y el mantenimiento de la diversidad de usos del suelo, compatibilizando los usos urbanos con los rurales y naturales. Ello supone establecer el objetivo de evitar la formación de continuos urbanos en el frente costero.

Cualquiera de estas “orientaciones generales” no parecen muy coherentes con el modelo de “ciudad turística territorial” en dos aspectos fundamentales:

- En 1º lugar, el modelo de “ciudad turística territorial” del POT_CSO, no solo incorpora los suelos urbanizables del planeamiento vigente de los municipios afectados y comprendidos entre el frente marítimo y la Autopista AP-7 (sin plantearse su idoneidad) sino que, además, permite que, en el momento de la revisión de dichos planes, éstos puedan incrementar el suelo urbanizable “*cuando se justifique que al menos el 60% de la superficie de suelo urbanizable prevista en el planeamiento general que se revisa, tiene su proyecto de urbanización aprobado y se encuentran en fase de ejecución*” (art. 13. 5.). Lo que no se considera coherente

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

con romper la tendencia a nuevos crecimientos exógenos a los núcleos urbanos consolidados.

- En 2º lugar el POT_CSO, entre los objetivos generales para el sistema de asentamientos, planteaba entre otros. *“Evitar la urbanización dispersa y la fragmentación territorial, concentrando el crecimiento en las franjas litorales para consolidar una unidad de estructura territorial, protegiendo sus más importantes elementos paisajísticos y ambientales”* (art. 12). Lo que se considera incoherente con el objetivo de evitar la formación de continuos urbanos en el frente costero.

En suma, por todo lo anterior se considera que el POT_CSO no guarda la debida coherencia con el POTA. Cabe añadir que, lo paradójico de esta falta de coherencia, reside en la coincidencia temporal en la que ambos instrumentos fueron redactados, lo que evidencia la falta de coordinación y cooperación entre los agentes involucrados en la elaboración de uno y otro a pesar de pertenecer a la misma Consejería.

4. Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística

En relación al grado de coordinación con la planificación sectorial turística, hay que remitirse a lo recogido en el PGTSA relativo a que *“La convergencia entre dichas políticas [turísticas y de ordenación del territorio] ha de establecerse tanto en la definición de elementos básicos de regulación normativa y criterios generales de planificación como en la aportación por parte de la Consejería de Turismo del modelo turístico requerido en cada territorio y de criterios específicos de ordenación desde el punto de vista turístico”*. Y en base a ello, el “Plan Qualifica”, inscrito dentro de los Programas de Recualificación de Destinos definidos en el marco del PGTSA, apuesta por el cambio de modelo de desarrollo turístico de la Costa del Sol Occidental hacia la “recualificación del territorio”: *“El nuevo modelo diseñado se basa en la rehabilitación frente a la expansión; (...). Romper la dinámica de crecimiento turístico, apostando por el desarrollo turístico sostenible. (...) la rehabilitación del espacio y los servicios turísticos consolidados, frente a la expansión turística (...). Apostar, como base de la recualificación, por la inversión en el valor añadido del patrimonio turístico existente, frente a la postura de crear más patrimonio (...). Esto permitiría incorporar una dinámica de modulación del crecimiento, garantizando una buena gestión del mismo que logre adaptar sus ritmos a los cambios reales de la demanda y a los espacios”*. Sin embargo este modelo de desarrollo turístico, se queda en una mera declaración de intenciones que poco o nada tiene que ver con el modelo de “ciudad turística a escala territorial” que define el POT_CSO.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

A la postre el Plan Qualifica, define las estrategias de actuación resultantes de: los estudios técnicos referentes a la situación turística de la Costa del Sol (debilidades y potencialidades, evolución de sus principales indicadores turísticos, cambios en la motivación de la demanda, evolución de la oferta, evolución de la población, factores de competitividad, análisis de sostenibilidad, etc.); del análisis participativo (realizado por más de ciento veinte personas relacionadas asociaciones empresariales e instituciones del sector turístico) y; del análisis cualitativo (realizado por un grupo cerrado de veinticinco personas, representantes de las asociaciones empresariales, sindicatos, e instituciones turísticas de la Costa del Sol Occidental).

Como resultado final, se llegó a un diagnóstico consensado a partir del cual se desarrollaron las estrategias derivadas de dicho análisis y las actuaciones consideradas como necesarias desde los puntos de vista del diagnóstico realizado, las aportaciones del trabajo cualitativo y del consenso de los representantes de los ámbitos económicos, social e institucional de la Costa del Sol occidental. Las estrategias fueron las siguientes:

1. Revitalización de centros y espacios turísticos.
2. Calidad medioambiental del destino.
3. Modernización de las empresas y productos turísticos.
4. Diversificación y diferenciación de productos.
5. Mejora de servicios e infraestructuras públicas.
6. Estrategia de innovación y nuevas tecnologías.
7. Estrategia de cualificación del empleo y formación.
8. Estrategia de comunicación.
9. Gestión del Plan Qualifica.

La tabla 27 refleja la coordinación entre el Plan Qualifica y las actuaciones con incidencia turística del Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol Occidental sobre la base de presupuestos para las estrategias previstas.

Dentro de cada una de estas estrategias se incluyeron aquellas acciones⁵⁴ que incidían directamente en cada una de ellas. Entre las acciones llevadas a cabo a través del Consorcio

⁵⁴ En el Anexo VIII se adjuntan las estrategias y acciones del Plan Qualifica extraídas del documento (2006), así como las actuaciones llevadas a cabo a través del Consorcio Qualifica (2015)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Qualifica figuran las relacionadas con: medio urbano y espacio turístico; frente litoral y medio ambiente; empresa y producto turístico e; información turística (ver Tabla 28)

Tabla 27: Coordinación entre el Plan Qualifica y el POT_CSO

ESTRATEGIAS	PLAN QUALIFICA			POT_CSO
	Consejería de Turismo, Comercio y Deporte	otras Administraciones	Iniciativa privada	
1. REVITALIZACIÓN DE CENTROS Y ESPACIOS TURÍSTICOS	25.878.003	23.784.839	2.694.300	115.165.000
2. CALIDAD MEDIOAMBIENTAL DEL DESTINO	38.120.587	107.016.987	2.993.596	
3. MODERNIZACIÓN DE LAS EMPRESAS Y PRODUCTOS TURÍSTICOS	21.401.990	821.610	31.607.000	
4. DIVERSIFICACIÓN Y DIFERENCIACIÓN DE PRODUCTOS	22.870.849	5.767.367	13.264.442	40.140.000
5. MEJORA DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS				3.598.875.000
6. ESTRATEGIA DE INNOVACION Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	2.181.524	1.088.000	1.056.000	
7. ESTRATEGIA DE CUALIFICACIÓN DEL EMPLEO Y FORMACIÓN	. 540.000	25.175.293		
8. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN	4.034.950	2.932.000		
9. GESTIÓN DEL PLAN QUALIFICA	2.127.537	230.000		
TOTAL PRESUPUESTO/FUENTE DE FINANCIACIÓN	117.155.440	166.816.096	51.615.338	3.754.180.000
TOTAL PRESUPUESTO PLAN QUALIFICA				335.586.873
TOTAL PRESUPUESTO QUALIFICA+POT_CSO				4.089.766.874

Fuente: Plan Qualifica, 2007.

Sin embargo estas estrategias y acciones, de indudable valor para la mejora del destino, no garantizan el cambio del modelo de desarrollo turístico, básicamente porque no implican directamente una ruptura en la dinámica de crecimiento turístico ni conducen a una buena gestión del mismo que adapte sus ritmos a los cambios reales de la demanda y a los espacios.

Por todo ello, se considera que el grado de coordinación entre el Plan Qualifica y el POT_CSO (ver Anexo IX) se limita a la programación de las estrategias de actuación y su financiación. Todas ellas dirigidas a mejorar tal o cual aspecto del destino, pero que poco tienen que ver con cambiar el modelo hacia un modelo turístico sostenible. El nuevo modelo de desarrollo turístico definido en el Plan Qualifica basado en la rehabilitación frente a la expansión, no se corresponde con el modelo de “ciudad turística a escala territorial” definido en el POT_CSO que no rompe la dinámica de crecimiento turístico-residencial.

Capítulo 7 Desarrollo del caso de estudio

Tabla 28: Proyectos realizados o en marcha agrupados por áreas de actuación

	MEDIO URBANO Y ESPACIO TURÍSTICO	FRENTE LITORAL Y MEDIO AMBIENTE	EMPRESA Y PRODUCTO TURÍSTICO	INFORMACIÓN TURÍSTICA
BENALMÁDENA	<ul style="list-style-type: none"> Renovación y reformas en Calle Lomillas Remodelación y mejora de la Avenida Antonio Machado Remodelación y reforma de las calles Cataluña y Almería y Plaza Múnich 	<ul style="list-style-type: none"> Remodelación Plaza Solymar y entorno Remodelación del entorno del Castillo Bii-Bil Mejora medioambiental y de accesibilidad en las playas Remodelación de la Plaza Olé Mejoras en las playas de Benalmádena Resolución del Paseo Marítimo y acondicionamiento estético-funcional en el entorno de Playa Chica Pasarelas peatonales en Casares 		
CASARES	<ul style="list-style-type: none"> Jardines del Rosario Centro de integración intercultural del turista 	<ul style="list-style-type: none"> Remodelación del entorno de El Faro Sendero litoral Equipamiento de playas en Estepona 		
ESTEPONA				
FUENGIROLA	<ul style="list-style-type: none"> Remodelación de la Avenida de Jesús Cautivo Revitalización del centro histórico: Plaza Chinorros, Camino de la Condesa y Calle del Soldado Rafael Guerra 	<ul style="list-style-type: none"> Parque Fluvial en el Río Fuengirola. Fase I Parque Fluvial en el Río Fuengirola. Fase II Mejoras en el Frente Litoral: acondicionamiento del acceso a la Playa de El Egido y homogeneización de playas Suministro e instalación de 16 islas ecológicas en el Paseo Marítimo 	<ul style="list-style-type: none"> Renovación de la planta hotelera Programa de Potenciación de Nuevos Productos Turísticos: Sistema Integral de Calidad Turística en el Destino Costa del Sol Occidental (SICTED) y Programa de Clubes de Producto 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Señalización Turística de la Costa del Sol Occidental Fases I y II Sistema Integral de Información Turística
MANILVA	<ul style="list-style-type: none"> Centro de Interpretación Las Viñas Revitalización del núcleo urbano: Plaza de Pozo del Rey Plan de actuación en el Puerto Deportivo 	<ul style="list-style-type: none"> Sendero Peatonal en la zona del Castillo de la Duquesa Paseo Marítimo en Sabinillas Sendero entre escollera Maibú. Avenida Lola Flores y Urbanización Paseo Marítimo desde San Pedro Plan Integral de adecuación de accesos en el frente litoral Sendero litoral - Tramo 3: Arroyo Pozuelo - Río Real Playa Sendero litoral - Tramo 4: Río Real Playa 		
MARBELLA				
MIJAS	<ul style="list-style-type: none"> Obras de urbanización en calles del Centro Histórico Remodelación de la Plaza de la Virgen de la Peña 	<ul style="list-style-type: none"> Acondicionamiento y revalorización de las playas Sendero litoral - Tramo Calahonda 		
TORREMOLINOS	<ul style="list-style-type: none"> Renovación del Paseo Marítimo Acondicionamiento del Museo Ciudad Torremolinos 	<ul style="list-style-type: none"> Modernización de infraestructuras y mejora de la calidad ambiental Mejoras en el frente litoral Suministro e instalación de 15 islas de recogida selectiva en La Carlhuela 		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consorcio Qualifica, 2015

5. *Modelo territorial efectivo*

El POT_CSO, para su completo desarrollo, define otros instrumentos que han de concretar las determinaciones de ordenación y gestión y la naturaleza de las mismas, que tendrán carácter de Norma (aplicación directa), Directrices (determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines) o Recomendaciones (determinaciones de carácter indicativo). Nos referimos a los PIOT y los PGOU.

Al igual que el POTA y el PPCLA, las determinaciones de aplicación directa establecidas en el POT_CSO, prevalecían, desde su entrada en vigor, sobre las determinaciones de los PIOT, y los PGOU vigentes. En este punto no hay duda, pero son necesarios mecanismos de control y seguimientos para verificar que esto se lleva a efecto, de ahí que en el acuerdo de aprobación del POT_CSO se crease la Comisión para su Seguimiento que estaba constituida por los mismos miembros que la Comisión de Redacción. Sin embargo desde esta investigación no se ha tenido acceso ni información sobre dicha Comisión.

En cuanto a la adaptación del planeamiento urbanístico vigente: Los PGOU vigentes de los municipios de la Costa del Sol Occidental debían adaptarse a las determinaciones del POT_CSO en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor. Para la adaptación del planeamiento urbanístico en tramitación, los PGOU que estuvieran formulándose a la entrada en vigor del POT_CSO debían adaptarse a sus determinaciones, con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado.

Aparentemente el POT_CSO cumple los requisitos para ser efectivo, pues define claramente las condiciones para que el planeamiento subordinado se adapte a sus determinaciones. Sin embargo, la realidad fue otra, pues en los nueve años de vigencia, el único PGOU que revisó y adaptó sus determinaciones al POT_CSO fue el PGOU de Fuengirola.

a.2.2) Aprobación consensuada del Plan

Tras el pronunciamiento favorable de la Comisión de Redacción sobre el documento del Plan, se sometió a Información Pública mediante Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y, simultáneamente, al trámite de audiencia a las Administraciones afectadas, en este caso, a la Administración del Estado, a la Diputación Provincial de Málaga, a los Ayuntamientos y a las restantes Administraciones y Entidades Públicas afectadas durante un período de dos meses.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Como consecuencia de las alegaciones recibidas se introdujeron en la documentación del Plan modificaciones que aconsejaron abrir un nuevo periodo de información pública, al objeto de que las instituciones y los ciudadanos volvieran a expresar su opinión y manifestar las alegaciones que estimaran oportunas.

Finalizado el nuevo trámite de información pública y audiencia, previo informe de la Comisión de Redacción, el titular de la Consejería de Obras Públicas Transportes sometió el Plan a informes de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía. A la vista de los informes recibidos el titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes lo elevó al Consejo de Gobierno para su aprobación, dándose cuenta al Parlamento.

El periodo de información pública para que la ciudadanía expresase su opinión, tuvo lugar cuando las decisiones sobre el modelo territorial ya habían sido tomadas, sin que en el proceso de elaboración hubiera existido ningún representante del sector social o empresarial. Bajo este prisma no puede hablarse de participación ciudadana activa.

Una vez más, se considera que la aprobación del plan no es todo lo consensuada que debería, pues entre los agentes que lo aprobaron no estaban representados los agentes del sector social ni del sector empresarial.

Tabla 29: Grado de cumplimiento de los requisitos en la fase de redacción y aprobación del Plan. Escala subregional: POT_CSO

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN		
a.2) Fase de Redacción		
Modelo territorial turístico sostenible 1,4	Definición del modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa sostenible	1
	Modelo territorial vinculante: define las vinculaciones al planeamiento subordinado	3
	Modelo territorial coherente: guarda coherencia con la planificación jerárquicamente superior	1
	Modelo territorial coordinado con la planificación sectorial turística	1
	Modelo territorial efectivo: define las condiciones para su adaptación al planeamiento subordinado	1
Aprobación consensuada. 1,5	Información y participación activa de la ciudadanía	2
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados	1

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

b) FASE DE APLICACIÓN: POT_CSO

Esta fase implica elaborar o adaptar los PGOU de los municipios afectados. A continuación se relaciona el estado de los PGOU con respecto al POT_CSO:

- Benahavís: PGOU de 1993 no se adaptó al POT_CSO

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

- Casares: NNSS de 1986 vigentes parcialmente y adaptadas parcialmente a la LOUA (PAP) en 2010. No se adaptó al POT_CSO, aunque si se recogieron las determinaciones de aplicación directa del mismo.
- Estepona: PGOU de 1994 vigente parcialmente y adaptado parcialmente a la LOUA en 2010. No se adaptó al POT_CSO, aunque si se recogieron las determinaciones de aplicación directa del mismo.
- Fuengirola: PGOU de 2011 vigente adaptado a la LOUA, al POTA y al POT_CSO
- Istán: NNSS de 1999 vigente parcialmente y adaptación parcial a la LOUA en 2011. No se adaptó al POT_CSO, aunque si se recogieron las determinaciones de aplicación directa del mismo.
- Manilva: PGOU de 1994 vigente y adaptado parcialmente a la LOUA en 2012. No se adaptó al POT_CSO, aunque si se recogieron las determinaciones de aplicación directa del mismo.
- Marbella: PGOU de 1986 vigente. No se adaptó al POT_CSO
- Mijas: PGOU de 1999 vigente parcialmente y adaptado parcialmente a la LOUA en 2010. No se adaptó al POT_CSO, aunque si se recogieron las determinaciones de aplicación directa del mismo.
- Ojén: NNUU de 2000 vigentes. No se adaptó al POT_CSO.

En consecuencia se puede afirmar que la aplicación del POT_CSO, durante su vigencia, ha sido muy poco efectiva. De los 9 municipios que integran su ámbito, solamente Fuengirola se adaptó a sus determinaciones.

Tabla 30: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación del Plan: POT_CSO

b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN DEL PLAN									
1,0	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación urbanística afectados								1
Gradiente de cumplimiento (+) 4 3 2 1 0 (-)									

c) FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: POT_CSO

La Comisión de Seguimiento del POT_CSO, creada en el mismo momento de la aprobación del Plan, era la encargada de elaborar, cada tres años, un Informe de Seguimiento del Plan. Los Informes de seguimiento del Plan tenían por finalidad analizar el grado de cumplimiento de las determinaciones del Plan y proponer las medidas que se consideraran necesarias en el corto plazo para incentivar el cumplimiento de sus objetivos.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

En la fase de recogida de información de la presente investigación no se ha tenido acceso a ningún informe de seguimiento durante el periodo de vigencia del Plan.

Por último, cabe aquí señalar que el POT_CSO ya no está en vigor. En noviembre de 2015, fue anulado por el Tribunal Supremo. El alto tribunal destacó, por unanimidad, que la nulidad de pleno derecho radicaba en la falta de respuesta de la administración a las alegaciones presentadas por la mercantil recurrente en el trámite de información pública.

Tabla 31: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación del Plan: POT_CSO

c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN	
0,3	Implementar mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos
	Evaluar el cumplimiento de los objetivos.
	En caso de conflicto, redefinir los objetivos y aprobarlos por consenso
Gradiente de cumplimiento (+) 4 3 2 1 0 (-)	

7.2.4. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: POT_CSO

La tabla 32 recoge de manera sintética los resultados del grado de cumplimiento de los requisitos específicos en cada fase a escala subregional del POT_CSO.

Tabla 32: Resultados sintéticos sobre el cumplimiento de los requisitos a escala subregional (POT_CSO)

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN		
3,0	Identificación de agentes involucrados en la elaboración	3,0
a.1) Fase de Avance		
---	Avance del modelo territorial turístico sostenible	1,7
	Aprobación de la visión deseada	---
a.2) Fase de Redacción		
1,45	Definición del modelo vinculante, coherente, coordinado y efectivo	1,4
	Aprobación consensuada	1,5
b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN		
1,0	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados	1,0
c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN		
0,3	Implementar los mecanismos, evaluar el cumplimiento y redefinir objetivos en su caso	0,3
Gradiente de cumplimiento (+) 3,5-4 2,6-3,5 1,6-2,5 0,6-1,5 0-0,5 (-)		

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Como resumen de lo expuesto, la figura 16 muestra el resultado de aplicar el marco conceptual de la investigación al POT_CS0.

Figura 16: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala subregional: Costa del Sol Occidental POT_CS0

7.3. MARCO CONCEPTUAL A ESCALA MUNICIPAL

El municipio de Fuengirola cuenta con una largo historial en planeamiento urbanístico: comienza en 1969 con la aprobación del denominado Plan Parcial de Fuengirola, Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1982, PGOU de 1998, y el vigente PGOU de 2011, cuya farragosa tramitación se dilató 5 años desde la aprobación inicial por Pleno del Ayuntamiento en 2006.

Del mismo modo que en la escala regional y subregional, en este apartado se valoran los requisitos específicos en cada una de las fase correspondientes al desarrollo completo del Plan General de Ordenación Urbana de Fuengirola: fase de elaboración (Apartado a)), que a su vez incluye la identificación de agentes involucrados, la fase de avance (Apartado a.1)) y, la fase de redacción y aprobación del Plan (Apartado a.2)); fase de aplicación (Apartado b)) y la fase de seguimiento y evaluación (Apartado c)).

Figura 17: Aplicación del marco conceptual a escala municipal: PGOU de Fuengirola

Los requisitos específicos en cada una de las fases a escala municipal del modelo *idealizado* son los siguientes:

a) FASES DE ELABORACIÓN

- ✓ Identificar los agentes públicos y privados involucrados en la elaboración del Plan

a.1) FASE DE AVANCE

a.1.1) Avance del modelo territorial de destino de sol y playa de masas sostenible:

- ✓ Análisis y diagnóstico de la realidad existente, identificación de temas críticos o estrategias.
- ✓ Incorporar herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre: diseño de escenarios alternativos de futuro sobre el modelo de ciudad turística sostenible.

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada:

- ✓ Información y participación ciudadana.
- ✓ Aprobar la visión deseada por consenso de todos los agentes involucrados y con la participación activa de la ciudadanía.

a.2) FASE DE REDACCIÓN

a.2.1) Modelo territorial de destino de sol y playa de masas sostenible:

- ✓ Definir el modelo territorial; vinculante, coherente, efectivo y coordinado con la planificación turística.

a.2.2) Aprobación consensuada del Plan:

- ✓ Información y participación ciudadana.
- ✓ Introducir los cambios aprobados por consenso de todos los agentes involucrados en la elaboración del Plan.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

b) FASE DE APLICACIÓN:

- ✓ Elaborar el planeamiento de desarrollo y ejecutar las actuaciones previstas en desarrollo del Plan.

c) FASE DE SEGUIMIENTO:

- ✓ Implementar los mecanismos de seguimiento.
- ✓ Evaluar el cumplimiento de los objetivos y en caso de conflicto redefinirlos.

7.3.1. Requisitos específicos de las fases a escala municipal: Plan General de Ordenación Urbana de Fuengirola (PGOU_F)**a) FASES DE ELABORACIÓN: PGOU de Fuengirola****Identificación de agentes involucrados**

En 2004 el Ayuntamiento de Fuengirola acuerda la revisión del entonces vigente PGOU de 1998 y encarga la realización de los trabajos de elaboración del nuevo PG a una empresa privada.

El coordinador de los trabajos es el letrado urbanista del Ayuntamiento, la dirección corre a cargo del arquitecto municipal y la empresa privada será la encargada de la realización de los trabajos de elaboración del Plan bajo la dirección del Ayuntamiento de Fuengirola

Tabla 33: Grado de cumplimiento en la identificación de agentes involucrados en todas las fases a escala municipal: PGOU de Fuengirola

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN	
Identificación de agentes involucrados 0,86	Coordinación y liderazgo: competente en planificación territorial
	Representantes de la administración subregional (Diputación) competente en planificación territorial y turismo
	Representantes del Ayuntamiento con competencias en planificación urbana y turismo
	Representantes del Ayuntamiento con competencias en materias sectoriales con incidencia en el territorio
	Representación de la administración local competente en planificación urbana y turismo, de los municipios limítrofes
	Representantes del sector empresarial: (los de mayor influencia según las características del municipio) en especial del sector turístico.
	Representantes del sector social: ONG, universidad, sindicatos, asociaciones ciudadanas, partidos políticos. (los de mayor influencia según las características del municipio)

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

Entre todos constituyen el equipo redactor del PGOU. Se trata de un equipo puramente técnico, en donde no existe representación de las administraciones sectoriales, ni de la administración provincial. Tampoco existen representantes del sector social ni del sector empresarial turístico. La participación de las administraciones se limita a la emisión de los

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

informes técnicos en la fase de audiencia establecida en el periodo de información pública del Plan.

a.1) FASE DE AVANCE: PGOU de Fuengirola**a.1.1) Avance del modelo territorial de destino de sol y playa de masas sostenible**

El vigente PGOU comienza su elaboración a partir del acuerdo del Ayuntamiento para la revisión en 2004 (año de máximos del *boom* inmobiliario). Los motivos fueron; la adaptación a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la “*especial situación alcista del mercado inmobiliario*”. Pero el PGOU de 1998 ya clasificaba la totalidad de su término municipal como suelo urbano y urbanizable (a excepción de las vías pecuarias), en consecuencia el nuevo PGOU, manteniendo esa clasificación, se centraba en mejorar problemas funcionales básicos mediante la incorporación de nuevas infraestructuras viarias.

En este contexto, el propósito del avance se limitó a exponer al público, “*de forma clara y comprensiva*”, el estado del planeamiento para facilitar la participación ciudadana. En consecuencia, el avance no presentaba alternativas al modelo existente.

a.1.2) Aprobación consensuada de la visión deseada

El avance del Plan se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento en julio de 2004. Dado que no se presentaron alternativas sobre el modelo de ciudad de futuro, durante el periodo de participación ciudadana, las sugerencias al avance se centraron, en la mayoría de los casos, en temas particulares que poco o nada tenían que ver con el modelo de ciudad.

Tabla 34: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de avance: PGOU de Fuengirola

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DE PLAN				
a.1) Fase de Avance				
Avance del modelo 0,66	Análisis y diagnóstico de la situación actual sobre la realidad existente			1
	Identificación de temas críticos (estrategias)			1
	Diseño de escenarios alternativos de futuro			0
Aprobación de la visión deseada 1,0	Información y participación activa de la ciudadanía			1
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados			1

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

En el acuerdo de aprobación del avance del modelo interviene la Corporación Municipal, pero no existe representación del sector social, empresarial o administraciones sectoriales con incidencia en el territorio ni de otros niveles de la administración.

a.2) FASE DE REDACCIÓN: PGOU de Fuengirola

a.2.1) Modelo territorial de destino de sol y playa de masas sostenible

1. Definición del modelo territorial

El PGOU de Fuengirola ordena todo el territorio de su ámbito, clasifica el suelo de todo su término municipal en urbano, urbanizable y no urbanizable; establece los usos del suelo para cada clase, define los elementos fundamentales de la estructura del territorio integrados por los sistemas generales de comunicación, de zonas verdes y de equipamientos; define el programa las actuaciones para su desarrollo y ejecución y; elabora el estudio económico y financiero de acuerdo a sus presupuestos.

Una de las peculiaridades de Fuengirola es que en el momento de la revisión del Plan (año 2004), el 71,48% del suelo de su término municipal estaba clasificado como urbano y el resto clasificado como suelo urbanizable (28,18%) a excepción de las vías pecuarias (0,34%), dando por agotado el desarrollo urbanístico del término municipal. Cuestión que, en la memoria del Ordenación del Plan, achacan a lo reducido de su municipio (10,2 has).

En este contexto, el vigente PGOU, no se plantea redefinir el modelo de ciudad para Fuengirola y así lo reconoce en la memoria cuando lo justifica en los siguientes términos: *“Fuengirola tiene el 72% de su término municipal urbanizado y el resto está prácticamente a punto de desarrollarse en gran parte. (...). Por ello hay que tratar la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística como un elemento definitivo y definitorio del modelo de ciudad que tenemos y que debe seguir siendo así, en la misma línea, ya que prácticamente está agotado el suelo, y por tanto la capacidad del crecimiento normal a medio plazo”*.

El modelo territorial de ciudad al que hacen referencia prevé urbanizar la totalidad de su término municipal a excepción de las zonas de Dominio Público Marítimo-Terrestre (entre las que están incluidas todas las playas); las zonas del Dominio Público Hidráulico (cauces fluviales), las zonas de protección de las infraestructuras viarias (AP-7) y las vías pecuarias. En el Plano de Ordenación Completa del PGOU de Fuengirola (Plano 7) se distinguen las distintas clases de suelo. El suelo urbano ocupa la mayor parte del término municipal y el

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

resto es suelo urbanizable: suelo urbanizable en régimen transitorio (API), suelo urbanizable sectorizado (SURS) y suelo urbanizable ordenado SURO). La clase de suelo no urbanizable de especial protección se limita a las playas, la vía pecuaria y los cauces (ver Plano 7).

En consecuencia, se considera que el PGOU de Fuengirola no define un modelo de ciudad turística sol y playa de masas sostenible, pues se limita a continuar con el mismo modelo de colmatación del término municipal por la urbanización del anterior Plan de 1998.

Imagen 9: Computo de las superficies de suelo del PGOU de Fuengirola de 1998

Plan General de Ordenación Urbanística de Fuengirola		
COMPUTO DE SUPERFICIES DEL PGOU DE 1.998:		
A.- SUELO URBANO		
Núcleo Urbano:	2.532.858 m ²	
Unidades de Ejecución Realizadas:	231.158 m ²	
Unidades de Ejecución No Iniciadas:	176.558 m ²	
Ordenaciones Singulares:	138.031 m ²	
PERI:	28.255 m ²	
Torreblanca del Sol:	2.084.459 m ²	
Sistemas Generales y locales:	<u>2.078.382 m²</u>	
TOTAL:	7.269.701 m ²	(71,48%)
B.- SUELO URBANIZABLE		
Sectores Ejecutados y en régimen transitorio:....	831.995 m ²	
Sectores no iniciados:	1.607.167 m ²	
Sistema General (autovía):	<u>426.024 m²</u>	
TOTAL:	2.865.186 m ²	(28,18%)
C.- SUELO NO URBANIZABLE		
Vías pecuarias protegidas:.....	<u>35.113 m²</u>	
TOTAL:	35.113 m ²	(0,34%)
TOTAL TÉRMINO MUNICIPAL:	10.170.000 m ²	(100%)

Fuente: Memoria del PGOU de Fuengirola 2010

2. *Modelo territorial vinculante*

Los PGOU establecen la ordenación estructural del término municipal, que está constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio asumido, y la ordenación pormenorizada mediante determinaciones en el suelo urbano consolidado y no consolidado, en el suelo urbanizable sectorizado, la densidad de viviendas por hectárea y los plazos de ejecución de las áreas y sectores.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Las determinaciones establecidas en el PGOU de Fuengirola, de acuerdo con la LOUA, son vinculantes para los instrumentos previstos para su desarrollo y para las acciones programadas.

3. Modelo territorial coherente

El PGOU de Fuengirola debe guardar coherencia con la planificación territorial jerárquicamente superior, esto implica guardar coherencia con los modelos territoriales expresados en el POTA, en el PPCLA y en el POT_CSO.

Coherencia con el POTA

Tabla 35: Cuadro comparativo entre algunas determinaciones del POTA y las previsiones del PGOU de Fuengirola

POTA	PGOU_F
Norma 45. Modelo de ciudad: Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito	El anexo V de la memoria justifica la coherencia con el modelo territorial del POTA exclusivamente mediante el cumplimiento de la Norma 45: <ul style="list-style-type: none"> • Sup. S. Urbanizable=12,30% < 40% • Crecimiento poblacional:26,43% < 30% Viviendas nuevas/existentes:18,56% < 25%
Directriz 53. Urbanización de las áreas turísticas: Prioridad a la integración de las nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes <ul style="list-style-type: none"> • Establecer medidas de reconversión y recualificación de las áreas turísticas existentes • Favorecer modelos de desarrollo menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido frente a los basados exclusivamente en la promoción de segundas residencias • Dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico atendiendo a la capacidad de carga de territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevé colmatar por la urbanización la totalidad del término municipal a excepción de las zonas de Dominio Público Marítimo-Terrestre; las zonas del Dominio Público Hidráulico (cauces fluviales), las zonas de protección de las infraestructuras viarias (AP-7) y las vías pecuarias • Todos los nuevos desarrollos previstos, menos uno, tienen uso residencial exclusivo • La oferta y el uso del espacio turístico no se ha diseñado atendiendo a la capacidad de carga del territorio
Norma 150. Modelo territorial para cada ámbito litoral mediante la planificación: <ul style="list-style-type: none"> • Romper la tendencia a nuevos crecimientos exógenos a los núcleos urbanos consolidados • Evitar la formación de continuos urbanos en el frente costero 	<ul style="list-style-type: none"> • El modelo territorial del Plan asume el modelo del PGOU de 1998 y prevé la colmatación urbanística de todo el término municipal a excepción de los suelos protegidos por su condición de vías pecuarias, dominio público hidráulico e infraestructuras viarias. • No evita la formación de continuos urbanos en el frente costero. Colmata la urbanización de todo el término municipal.

Fuente: Elaboración propia

El Anexo V del PGOU de Fuengirola justifica la coherencia con el modelo territorial propuesto en el POTA y el cumplimiento de las determinaciones establecidas. Sin embargo esta justificación, se limita al cumplimiento de lo establecido en la Norma. 45 del POTA, relativa a los límites al crecimiento para los PGOU, pero no justifica la coherencia con la

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Directriz 53, relativa a la urbanización de áreas costeras, ni con la Norma 150, sobre el modelo territorial para cada ámbito del litoral. En el cuadro adjunto se expone de manera sintetizada el grado de coherencia del PGOU de Fuengirola respecto a las determinaciones del POTA que lo afectan directamente (ver Tabla 35).

En suma, se considera que, salvo en lo concerniente a la Norma 45, el grado de coherencia del PGOU de Fuengirola sobre las determinaciones del POTA es muy escaso.

Coherencia con el PPCLA

Ninguna de las protecciones para la franja del litoral establecidas por el PPCLA afectan al PGOU de Fuengirola pues, como ya se ha visto, una de las premisas del PPCLA, es afectar lo menos posible a los particulares y para ello se excluye de la protección los suelos ordenados por el planeamiento o con plan parcial aprobado. No obstante, a lo largo de la investigación se ha detectado lo que podría interpretarse como un error en el Plano de Ordenación del PPCLA, al incorporar los ámbitos de algunos suelos urbanizables previstos en el PGOU de Fuengirola (ver Plano 8).

En Fuengirola se da la circunstancia de que todos los sectores de suelo urbanizable previstos (API, SURS Y SURO) están ordenados o cuentan con instrumento de planeamiento aprobado (PP o PERI). En consecuencia, a pesar de que algunos de los sectores (en concreto los API-04, API-05M, API-06M y API-08)⁵⁵ están comprendidos en la franja de 500 metros desde el Dominio Público Marítimo-Terrestre (ver planos 8 y 9) y que por su localización facilitan la conexión de la costa con el interior, se considera que el PGOU de Fuengirola guarda coherencia con el PPCLA.

Coherencia con el POT_CSO

En el Anexo IV del PGOU_F se justifica el cumplimiento de su adecuación a los contenidos del POT_CSO que afectaban al municipio de Fuengirola en los siguientes términos:

En términos generales, el modelo territorial previsto en el PGOU de Fuengirola es bastante coherente con el modelo territorial del POT_CSO. La colmatación urbanística de todo el término municipal encaja perfectamente en la “ciudad turística de escala territorial” del POT_CSO. Sin embargo es necesario realizar algunas puntualizaciones al respecto.

⁵⁵ En el Anexo VI se incluyen las Fichas Técnicas de todos los Sectores de Suelo Urbanizable previstos en el PGOU de Fuengirola

- SU Suelo urbano
- SUS Suelo urbanizable sectorizado
- SUO Suelo urbanizable ordenado
- SUNS Suelo urbanizable no sectorizado
- Suelo no urbanizable sin protección territorial/ambiental
- Protección Territorial (POTS)
- Zonas inundables

- Límite Franja de 500 m desde DPMT
- Dominio Público Marítimo Terrestre
- Límite términos municipales

PROTECCIÓN AMBIENTAL (PA)

- Espacios Naturales Protegidos
- Montes de Dominio Público
- Red Natura 2000
- Vías pecuarias

PROTECCIÓN TERRITORIAL (PT)

- PT1
- PT2

ORTOFOTO

- Suelo Urbano
- Suelo Urbanizable Ordenado/Sectorizado
- Suelo Urbanizable No Sectorizado

PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA

PLANO DE ORDENACIÓN

ESCALA 1:30.000
Abril 2015

060

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

El POT_CSO incorpora en su modelo de ciudad turística territorial los suelos clasificados como urbanizables por los PGOU de los municipios que integran su ámbito, entre ellos

Fuengirola. Sin embargo, entre los criterios para la ordenación de los usos urbanos (art. 13), recomendaba que las revisiones de los PGOU desclasificaran los suelos urbanizables clasificados hacía más de diez años y que no hubieran sido desarrollados. A este respecto, cabe señalar que el PGOU de Fuengirola que, estaba en revisión cuando entro en vigor el POT_CSO, hizo caso omiso de esta recomendación y desaprovecho la oportunidad de desclasificar los suelos provenientes del PERI Torreblanca del Sol aprobado en 1988. Esta oportunidad desperdiciada, hubiera permitido preservar suelos al norte del término municipal, de innegable valor medioambiental y paisajístico y conectores entre el litoral y la sierra. Pero “la situación de especial tensionamiento alcista actual del mercado inmobiliario y su sensibilidad a los procesos de renovación”⁵⁶ de aquellos años (2004), mencionada en la memoria, tuvo mayor peso a la hora de decidir el modelo de ciudad de futuro para Fuengirola. En el Plano 10 se muestran fragmentos del plano de estructura del territorio del PGOU de Fuengirola de 1998, del plano de clasificación del suelo del PGOU vigente y una imagen aérea de *Google Earth* del año 2004, año en que comienza la elaboración del vigente PGOU. Destaca la similitud de los suelos urbanizables clasificados entre los dos PGOU. En la foto aérea se identifica con claridad el escaso suelo al norte del municipio, aun sin urbanizar pero, clasificado como suelo urbanizable, a pesar de los innegables valores medioambientales y de conexión entre la costa y la montaña. La superficie total de suelo urbanizable del PGOU de Fuengirola, alcanza la cifra nada desdeñable de 1.830.637 m² de suelo, distribuidos de la siguiente manera:

	SUPERFICIE (M ²)	Nº MÁXIMO DE VIVI
SURS-01	217.143	977
SURS-02	61.778	278
SURS-03	32.410	146
TOTAL S. URBANIZABLE SECTORIZADO	311.331	1.401
SURO-01	40.040	300
TOTAL S. URBANIZABLE ORDENADO	40.040	300
API-01	510.931	1.430
API-02	61.486	184
API-03	25.714	USO HOTELERO
API-04	93.135	300
API-05	43.540,94	209
API-06	74.880	262
API-07	118.970,11	355
API-08	35.731,14	87
API-09	435.642	1.700
API-10	79.236	48
TOTAL S. URBANIZABLE TRANSITORIO	1.479.266	4.575
TOTAL SUELO URBANIZABLE	1.830.637	6.276

⁵⁶ Memoria del PGOU de Fuengirola, 2010. P: 9 (2010)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

En consecuencia se considera que el PGOU de Fuengirola es bastante coherente con el modelo de desarrollo territorial propuesto en el POT_CSO aunque con los matices apuntados.

4. *Modelo territorial coordinado con la planificación turística*

Para valorar el grado de coordinación entre PGOU de Fuengirola y la planificación sectorial turística, hay que remitirse al Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía “Plan Qualifica” inscrito en el marco del PGTSA 2008-2011.

El Plan Qualifica, nace con el objetivo de establecer las estrategias, políticas y actuaciones necesarias para la reconversión y el reposicionamiento del destino Costa del Sol Occidental. En coherencia con el POTA y con el PGTSA, apuesta por un cambio de modelo de desarrollo turístico basado, fundamentalmente en:

- La rehabilitación frente a la expansión territorial. Romper la dinámica de crecimiento turístico, apostando por el desarrollo turístico sostenible.
- Apostar por la inversión en el valor añadido del patrimonio turístico existente frente a la postura de crear más patrimonio, lo que supone rehabilitar, recualificar y mejorar el espacio turístico tradicional.

Uno de los retos del Plan Qualifica gira en torno a la necesidad de trabajar en el plano territorial, urbanístico e infraestructural con escalas, ritmos y condiciones de desarrollo sostenibles que tengan en cuenta la capacidad de carga del territorio. Para ello se hace necesario tratar de preservar los pocos sistemas costeros aun no urbanizados y resolver, en todas sus escalas, la movilidad en el marco de soluciones integradas en el plano provincial, litoral y local.

A la vista del modelo territorial de ciudad que plantea el PGOU de Fuengirola, en el cual se pretende colmar la urbanización de todo el término municipal mediante el desarrollo de los suelos urbanizables que prevé, se considera que no solo no está coordinado con el Plan Qualifica sino que además va en contra del cambio de modelo propuesto. El PG de Fuengirola NO rompe la dinámica de crecimiento turístico; NO apuesta decididamente por la inversión en el valor añadido del patrimonio turístico existente frente a la postura de crear más patrimonio; NO tiene en cuenta la capacidad de carga del territorio; y NO trata de preservar los escasos sistemas costeros aun no urbanizados.

Plano 10: Plano de Estructura del Territorio (PGOU Fuengirola 1998); Imágen aérea (Google 2004) y Plano de Ordenación Completa (PGOU Fuengirola 2011)

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Aunque conviene añadir que, Fuengirola si está coordinado y se beneficia de las actuaciones previstas en dicho Plan a través del Consorcio Qualifica, creado en 2009, como nuevo instrumento de gestión. Las áreas de actuación se refieren a 4 temas fundamentales: Área de centros y espacios turísticos, Área litoral y medio ambiente, Área de información turística y Área empresa y producto turístico.

A la postre, el Plan Qualifica, se limita a dotar de recursos económicos a los ayuntamientos para llevar a cabo actuaciones tendentes a la reconversión de la Costa del Sol. Sin embargo estas actuaciones, más que cambiar el modelo territorial de desarrollo turístico de la Costa del Sol, se limitan a mejorar tal o cual aspecto del destino (mejoras en la franja litoral, en el centro histórico, renovación de algunos hoteles obsoletos o la señalización e información turística). Y esto se debe fundamentalmente a que la planificación turística no tiene competencias en la ordenación del territorio y los intentos por alcanzar la anhelada convergencia entre políticas, continúan siendo fallidos. Los planes urbanísticos y de ordenación del territorio son los únicos instrumentos que tienen el poder y la capacidad para transformar el territorio, ya sea en un sentido o en otro (modelo intensivo o modelo extensivo).

En suma, el grado de coordinación y cooperación entre el PGOU de Fuengirola y la planificación turística que le afecta se limita a sufragar actuaciones puntuales de mejora del destino a través del Consorcio Qualifica, pero estas actuaciones no tienen calado en el modelo territorial del destino.

5. Modelo territorial efectivo

Para que el PGOU de Fuengirola sea un Plan efectivo, tiene que poder llevarse a cabo, esto es, elaborar el planeamiento de desarrollo y ejecutar las acciones previstas. El programa de Actuación del PGOU de Fuengirola es la pieza clave donde se recogen todas las obras necesarias e inversiones para el desarrollo del Plan en su horizonte temporal (8 años).

Las fichas de los sectores fijan las condiciones particulares para la ordenación, ejecución y los plazos máximos de los propietarios para el desarrollo y gestión del planeamiento de desarrollo así como para su ejecución. Sin embargo en el art. 1.0.8. “Plazos para el desarrollo del Suelo Urbano y Suelo Urbanizable”, establece que el incumplimiento de cualquiera de los plazos de presentación de Planes, Proyectos o estudios, o de cualquiera de las fases de ejecución material de la urbanización o de edificación, será causa para que pueda procederse

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

a la modificación puntual del mismo, sin perjuicio en su caso, de la incoación de expediente de declaración de incumplimiento de deberes legitimador de la expropiación.

Sin embargo, se considera que estas condiciones no garantizan la efectividad del Plan. Si bien es cierto que se definen claramente los plazos para el desarrollo del planeamiento y la ejecución de la edificación, también es cierto que las consecuencias del incumplimiento de los mismos quedan vagamente definidas. De hecho, como consecuencia de la actual coyuntura del mercado inmobiliario, transcurridos más de 5 años de vigencia del Plan muchos de los plazos previstos ya se han incumplido y no se han tomado las medidas previstas.

a.2.2) Aprobación consensuada del modelo de ciudad

Al no existir un Texto Refundido del PGOU de Fuengirola, ha resultado muy laboriosa la tarea de compilar la documentación del Plan definitivamente vigente. El dilatado proceso de aprobación definitiva y “completa” del PGOU de Fuengirola, desde su aprobación inicial en 2006 se resume en las siguientes fechas:

- 08/08/2006 Aprobación inicial por acuerdo plenario del Ayuntamiento
- Incorporación de las modificaciones al documento resultantes del periodo de información y participación ciudadana.
- 18/10/2007 Aprobación provisional por acuerdo plenario del ayuntamiento
- 29/01/2010 Nuevo documento de aprobación provisional por acuerdo plenario. Se remite a la Consejería de Obras públicas y Vivienda para su análisis y aprobación definitiva
- 20/05/2010 Acuerdo plenario del Ayuntamiento de las correcciones al PGOU y su remisión a la Delegación Provincial de la Consejería
- 10/06/2010 Aprobación definitiva parcial por la CPOTU de Málaga que incorpora los informes sectoriales. documento pendiente de subsanación de deficiencias y de suspensión de determinaciones.
- 23/11/2010-25/01/2011-02/02/2011 el Ayuntamiento aporta documentación de justificación de la subsanación de deficiencias.
- 25/03/2011 acuerdo plenario de la CPOTU por el que se aprueba de manera parcial el cumplimiento de las determinaciones suspendidas y se publican las NNUU del PGOU de Fuengirola.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

- 03/11/2011 el Ayuntamiento aporta la subsanación de algunas determinaciones suspendidas
- 24/11/2011 la CPOTU requiere mejorar determinados aspectos
- 25/01/2012 el Ayuntamiento aporta nueva documentación
- 31/01/2012 acuerdo de la CPOTU por el que se levanta la suspensión y se aprueba definitivamente las determinaciones de algunos ámbitos, pero quedan pendientes diversas deficiencias reseñadas en el acuerdo
- 23/02/2012-15/03/2012 el Ayuntamiento aporta la documentación requerida
- 29/03/2012 Resolución de la CPOTU por la que se dispone la publicación de las determinaciones suspendidas

Este farragoso proceso pone de manifiesto dos aspectos relevantes, por un lado, la falta de rigor en la definición del PGOU aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en 2006 (probablemente debido a la falta de colaboración durante el proceso de elaboración con otras administraciones), y por otro lado, que la situación de extremado optimismo del mercado inmobiliario al inicio del proceso de elaboración del Plan, había cambiado radicalmente tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008. En este escenario los requerimientos de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU) para dar por buena la revisión del PGOU de Fuengirola se vuelven cada vez más exigentes.

Resumiendo, los agentes involucrados en el proceso de aprobación del Plan son los siguientes:

- Pleno del Ayuntamiento
- Participación ciudadana a través de las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública y que fueron estimadas o desestimadas por el equipo redactor bajo la dirección del Ayuntamiento
- Informes sectoriales emitidos por: la Delegación Provincial de Vivienda y Ordenación del Territorio, Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Agencia Pública de Puertos de Andalucía, Demarcación de Costas de Andalucía-Mediterráneo, Servicio de Carreteras de la Delegación Provincial, Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental, Dirección General de Ferrocarriles y del Administrador de Infraestructuras de Andalucía (ADIF), Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, Consejería de Cultura, y de la Agencia Andaluza del Agua. Entre todos ellos destaca la ausencia del informe de la Consejería de Turismo y Comercio

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

- La CPOTU compuesta por representantes de la Consejería de Ordenación del Territorio

La aprobación consensuada del Plan requiere el consenso de todos los agentes involucrados en el proceso de elaboración, según el modelo “idealizado”: representantes de la Diputación con competencias en planificación territorial, planificación turística y sectorial con incidencia en el territorio, representantes del Ayuntamiento con competencias en planificación urbana, turística y sectorial con incidencia en el territorio, representantes de los ayuntamientos de los municipios limítrofes, representantes del sector social y representantes del sector empresarial turístico.

De todos ellos, en el caso de estudio, existen carencias relevantes: representantes de la planificación turística a nivel provincial o regional, representantes del sector social, representantes del sector empresarial y representantes de los ayuntamientos limítrofes. En consecuencia se considera que el grado de consenso para la aprobación del PGOU de Fuengirola es escaso. Cabe señalar que, salvo los representantes del Ayuntamiento, el resto de agentes solo tienen acceso al Plan en el periodo de información pública y audiencia a las administraciones, cuando las decisiones sobre el modelo ya han sido tomadas.

Tabla 36: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en las fases de redacción y aprobación del Plan a escala municipal: PGOU de Fuengirola

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLAN		
a.2) Fase de Redacción		
Modelo territorial de ciudad turística sostenible. 1,6	Definición del modelo territorial de ciudad turística sostenible	0
	Modelo territorial de ciudad vinculante: define las vinculaciones al planeamiento subordinado	4
	Modelo territorial de ciudad coherente: guarda coherencia con la planificación jerárquicamente superior	2
	Modelo territorial de ciudad coordinado con la planificación sectorial turística	1
	Modelo territorial de ciudad efectivo: define las condiciones para la ejecución del planeamiento subordinado	1
Aprobación consensuada 1,0	Información y participación activa de la ciudadanía	1
	Introducir los cambios aprobados por consenso de los agentes involucrados	1

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

b) FASE DE APLICACIÓN: PGOU de Fuengirola

La fase de aplicación del Plan a escala municipal, supone alcanzar el último eslabón de la cadena del proceso, así como elaborar el planeamiento de desarrollo y ejecutar las acciones previstas en el Plan, en otras palabras, visualizar sobre el terreno las implicaciones del modelo territorial turístico sol y playa sostenible y consensuado.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Para valorar el grado de aplicación del PGOU de Fuengirola, nos centramos únicamente, en el grado de desarrollo alcanzado por los sectores de suelo urbanizable⁵⁷ previstos y en el grado de ejecución alcanzado por las actuaciones previstas en el Plan Qualifica.

De la información facilitada por el Ayuntamiento (septiembre de 2016), el grado desarrollo de los sectores de suelo urbanizable del Plan es bastante escaso (solamente dos de los diez API han presentado Proyecto de Urbanización, en relación a los SURO y SURS no ha comenzado su desarrollo), lo cual se puede considerar como positivo desde la perspectiva de la sostenibilidad y podría dar lugar a replantearse la idoneidad de su desarrollo. Sin embargo, no se han tomado las medidas establecidas, en la normativa, relativas a la modificación puntual de los ámbitos o la incoación de expediente de declaración de incumplimiento de deberes legitimador de la expropiación, para aquellos sectores que hayan incumplido los plazos previstos para su desarrollo y ejecución. Lo que puede indicar que el Ayuntamiento no tiene intención de replantearse el desarrollo de esos sectores.

Tabla 37: Grado de ejecución de las acciones previstas por el Consorcio Qualifica para Fuengirola

Área de centros y espacios turísticos	Revitalización urbana del centro histórico: Plaza Chinorros, Camino de la Condesa y Calle del Soldado Rafael Guerra...
	Remodelación de la Avenida de Jesús Cautivo
Área litoral y medio ambiente	Parque fluvial en el Río Fuengirola Fases 1 y 2
	Mejoras en el Frente Litoral: acondicionamiento del acceso a la playa de El Ejido (entorno Castillo Sohail) y homogeneización de playas
	Instalación de 16 islas ecológicas en el Paseo Marítimo de Fuengirola
	Clubes de Producto de la Costa del Sol Occidental: Programa de Potenciación de Nuevos Productos Turísticos
Área de información turística	Sistema integral de información turística
	Programa de señalización turística
	Campaña de Concienciación en Escuelas
Área empresa y producto turístico	Renovación de la Planta Hotelera: afecta a dos hoteles

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consorcio Qualifica (2016)

⁵⁷ A pesar de estar aprobado definitivamente el vigente Plan desde 2011, actualmente algunos de los nuevos desarrollos están paralizados a raíz del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que requiere una nueva adaptación del PGOU al mismo. Momento en el cual se podrá materializar el Texto Refundido

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Sin embargo el grado de ejecución de las acciones previstas por el Plan Qualifica a través del Consorcio Qualifica es bastante elevado (ver Tabla 37).

Tabla 38: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de aplicación del Plan a escala municipal: PGOU de Fuengirola

b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN DEL PLAN	
2,25	Elaborar los Instrumentos de desarrollo del Plan
	Ejecutar las acciones previstas
Gradiente de cumplimiento (+) 4 3 2 1 0 (-)	

c) FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: PGOU de Fuengirola

Según el art. 5.3.3 de las Normas del PGOU, el Ayuntamiento debe elaborar anualmente una memoria de gestión y ejecución del Plan para dar cuenta de los estudios necesarios para el seguimiento de su desarrollo y detectar las posibles desviaciones provocadas por la aparición de nuevas circunstancias. Sin embargo, de acuerdo con la información recabada en la presente investigación, no existe tal seguimiento.

Dado que en Fuengirola no se han implantado los mecanismos de seguimiento, la evaluación y el cumplimiento de los objetivos, para redefinirlos en caso de conflicto, tampoco puede cumplirse.

Tabla 39: Grado de cumplimiento de los requisitos específicos en la fase de seguimiento y evaluación del Plan a escala municipal: PGOU de Fuengirola

c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN	
0,0	Implementar mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos
	Evaluar el cumplimiento de los objetivos.
	En caso de conflicto, redefinir los objetivos y aprobarlos por consenso
Gradiente de cumplimiento (+) 4 3 2 1 0 (-)	

7.3.2. Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala municipal: PGOU de Fuengirola

La tabla 40 recoge de manera sintética los resultados del grado de cumplimiento de los requisitos específicos en cada fase a escala subregional del PPCLA.

Tabla 40: Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos a escala municipal (PGOU_F)

a) REQUISITOS EN LAS FASES DE ELABORACIÓN		
0,86	Identificación de agentes involucrados en la elaboración	0,86
a.1) Fase de Avance		
0,83	Avance del modelo territorial turístico sostenible	0,66
	Aprobación de la visión deseada	1,0
a.2) Fase de Redacción		
1,3	Modelo territorial de ciudad turística sostenible	1,6
	Aprobación consensuada	1,0
b) REQUISITOS EN LA FASE DE APLICACIÓN		
2,25	Elaborar/adaptar los instrumentos de planificación subordinados	2,25
c) REQUISITOS EN LA FASE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN		
0,0	Implementar los mecanismos, evaluar el cumplimiento y redefinir objetivos en su caso	0,0

Gradiente de cumplimiento	(+)	3,5-4	2,6-3,5	1,6-2,5	0,5-1,5	0-0,5	(-)
---------------------------	-----	-------	---------	---------	---------	-------	-----

Como resumen de lo expuesto, en la figura 18 se muestran los resultados de aplicar el marco conceptual de la investigación al PGOU de Fuengirola.

Figura 18: Resultados de la aplicación del marco conceptual a escala municipal: PGOU de Fuengirola

7.4. MARCO CONCEPTUAL. SATISFACER LA DEMANDA DE LOS DESTINOS SOL Y PLAYA DE MASAS SOSTENIBLES

Figura 19: Aplicación del marco conceptual. Satisfacer la demanda de los destinos turísticos sol y playa de masas sostenibles: Satisfacer la demanda de Fuengirola

El fin último del proceso es satisfacer la demanda de Fuengirola (ver Figura 19). Para ello, en este apartado, en primer lugar, se identifica por quien está formada la demanda de Fuengirola para, seguidamente valorar los requisitos específicos que ha de cumplir el destino para satisfacer dicha demanda: requisitos ambientales (Apartado a)), requisitos sociales (Apartado b)) y requisitos económicos (Apartado c)).

7.4.1. Identificación de la demanda de Fuengirola

En un destino turístico, obviamente, el segmento representado por los turistas tiene un peso dominante respecto a otras ciudades. En Fuengirola la demanda turística es muy heterogénea. Esta configurad casi al 50% por turistas nacionales y extranjeros, de los cuales, la mayoría son británicos y aglutina diferentes segmentos que incluyen desde familias con hijos, grupos de jóvenes, parejas sin hijos, etc., aunque los jubilados adquieren mayor protagonismo. Los turistas residentes representan un porcentaje muy alto de la población⁵⁸, en cuanto a los visitantes, la demanda turística que acude a Fuengirola es muy fiel. Según el Observatorio

⁵⁸ Aunque no existen datos reales del número de turistas residentes dado que muchos de ellos no están empadronados

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Turístico de la Costa del Sol⁵⁹, en 2014, la estancia media⁶⁰ se sitúa en los 9,3 días (aunque hay que diferenciar entre la estancia media de aquellos que se decantan por un alojamiento reglado que, por término medio se quedan 7,5 días; y los que optan por viviendas en alquiler o propiedad, que alargan su estancia hasta los 12,8 días como media) y destaca el hecho de que el 15,4% había visitado el municipio en más de 10 ocasiones y 2 de cada 3 tenía pensado volver en los próximos 3 años. Más de la mitad llegaron en avión (54,1%), pero los que utilizaron su propio coche suponen casi una tercera parte de la demanda total (32,6%). En general, la demanda es más compleja y está mejor informada que en el pasado. Busca experiencias más diversas y adaptadas a sus necesidades personales; y valora la calidad ambiental y las condiciones sociales del destino turístico. La demanda empresarial está configurada principalmente por Pymes turísticas nacionales y extranjeras que tendrán que adaptarse a los cambios impulsados por los turistas. Los ciudadanos se sienten orgullosos de los valores locales y culturales de su ciudad y están dispuestos a compartirlos con los visitantes.

7.4.2. Requisitos específicos para satisfacer la demanda de Fuengirola

Los requisitos específicos para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles del modelo “idealizado” son:

a) REQUISITOS AMBIENTALES

- a.1) *Preservación de los ecosistemas naturales y paisajísticos*
- a.2) *Adaptación al cambio climático*
- a.3) *Prevención de impactos*

b) REQUISITOS SOCIALES

- b.1) *Demografía equilibrada*
- b.2) *Identidad local y compromiso de los residentes*
- b.3) *Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea*
- b.4) *Cohesión social*

c) REQUISITOS ECONÓMICOS

- c.1) *Descenso de la estacionalidad*
- c.2) *Rentabilidad del sector turístico*
- c.3) *Mercado laboral competitivo*

Para valorar el grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola, obtenemos medidas sintéticas agregando la información en dos fases. En una primera fase obtenemos un

⁵⁹ Debido a la falta de datos desagregados recientes del municipio de Fuengirola, para describir el perfil de la demanda turística utilizamos los datos globales de la Costa del Sol

⁶⁰ Estancia media: Esta variable es una aproximación al número de días que, por término medio, los viajeros permanecen en los establecimientos y se calcula como cociente entre las pernoctaciones y el número de viajeros.(Encuesta de Ocupación Hotelera, INE)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

indicador sintético para cada requisito ya sea ambiental, social o económico. Posteriormente, en una segunda fase, obtenemos un indicador sintético global que proporciona una medida multidimensional del grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola.

a) REQUISITOS AMBIENTALES

a.1) *Preservación de los ecosistemas naturales y paisajísticos*

El paisaje, tanto urbano como natural, es el factor clave de la identidad local y el principal recurso para atraer a los visitantes en las ciudades turísticas. Por ello, la recuperación y preservación de los ecosistemas naturales y los paisajes debe ser una de las prioridades de los destinos turísticos. Sin embargo Fuengirola ha optado por un modelo de ciudad turística eminentemente urbana, donde los recursos naturales y paisajísticos se limitan a las playas “urbanas”, la red de vías pecuarias, la desembocadura del río Fuengirola, completamente transformada, y otros cauces y formaciones de rívera que se protegen, pero quedan incluidos en ámbitos de sectores de suelo urbanizable. Este modelo ha obviado proteger los suelos libres de edificación al norte del término englobados dentro de la Sierra Bermeja, con valores paisajísticos y ambientales innegables, además de conectores entre la costa y el interior.

Las playas representan el principal recurso turístico con un grado de ocupación más que alto sobre todo en el periodo estival. Aunque ostentan la calificación de bandera azul durante años consecutivos por su cuidado y servicios, también es cierto que están altamente amenazadas por la presión urbanizadora y requieren aportaciones frecuentes de arena por su exposición a los vientos de levante. La desembocadura del río Fuengirola ha sido completamente transformada por la presión urbanizadora. Actualmente, mediante la ejecución del Parque fluvial del río Fuengirola, promovido por el Consorcio Qualifica, se ha regenerado la zona que presentaba unas condiciones muy degradadas. Con ello, ha mejorado la calidad de las aguas y se han recuperado las márgenes para usos recreativos. Sin embargo, a pesar de esta actuación, las fuertes lluvias habidas en diciembre de 2016, provocaron daños considerables.

Dentro de la clasificación establecida por el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones, Fuengirola presenta el tipo de zona B, lo que implica un nivel elevado debido a la presencia de arroyos que cruzan el municipio y las zonas bajas que hacen de colector. Según el Plan de Emergencia Municipal de Fuengirola, presenta riesgo de inundaciones en los meses de octubre a abril.

a.2) Adaptación al cambio climático⁶¹**Educación ambiental:**

Uno de los retos de los destinos sol y playa de masas para alcanzar la sostenibilidad es conseguir adaptarse a las condiciones preexistentes del cambio climático para no empeorar aún más la situación. En este sentido la educación ambiental juega un papel fundamental. Fuengirola ha realizado numerosas campañas e iniciativas de Educación Ambiental, llevadas a cabo en distintos escenarios (en centros escolares, a pie de calle, etc.), dirigidas a todo tipo de colectivos, promovidas tanto por entidades privadas como por la propia Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento, otras administraciones de carácter supramunicipal así como organismos privados, aunque no siempre la afluencia de público era la esperada. De los indicadores⁶² en la materia propuestos en la Agenda Local 21, se desprende la necesidad aumentar o mejorar algunos aspectos como: llevar a cabo una planificación integral en la materia; aumentar el número de campañas al año y las temáticas; aumentar y registrar en número de destinatarios de las campañas para poder llevar un seguimiento; aumentar el número de cursos de Formación Profesional promovidos por el Organismo Autónomo Local (OAL) donde se impartan módulos de sensibilización ambiental; crear un Consejo Local de medio ambiente para fomentar la participación ciudadana activa y; aumentar el ratio por habitante de asociaciones ambientales y ONG.

En la encuesta ciudadana realizada para la Agenda Local 21 en 2011, una de las sugerencias expuestas por la ciudadanía, fue precisamente, la necesidad de educación medioambiental para menores y adultos. Entre las sugerencias de la población para mejorar la calidad ambiental se destacan las siguientes: más educación ambiental, más carriles bici, más contenedores para el reciclaje, invertir en energías renovables, mejorar la contaminación acústica, más aparcamientos, controlar los vertidos al mar, crear huertos urbanos, y mejorar el transporte público.

Gestión eficiente de la energía:

En relación a la gestión eficiente de la energía, se han empezado a tomar medidas pero todavía queda mucho recorrido para que Fuengirola sea un destino eficiente energéticamente

⁶¹ La información para la elaboración de este apartado proviene del Diagnóstico Ambiental elaborado por la Agenda Local 21 en 2011 y actualizados a partir de datos del Ayuntamiento, SIMA e IECA.

⁶² El Anexo III de Indicadores ambientales de Fuengirola recoge los indicadores de Educación Ambiental propuestos en la Agenda Local 21. P: 534-535.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

hablando. Desde marzo de 2009 el Ayuntamiento cuenta con un Plan de Optimización Energética (POE), y una Ordenanza Municipal sobre la incorporación de sistemas de captación de energía solar para la producción de ACS y energías alternativas (solar térmica y fotovoltaica) en instalaciones municipales. Algunas instalaciones ya disponen de estos sistemas (Campo de Fútbol los Boliches, piscina cubierta María Peláez, Complejo Deportivo Elola, Palacio de la Paz, Mercacentro) y se están instalando huertos solares en cubiertas de edificios municipales. Desde el PGOU se establece la obligatoriedad de instalar contenedores de residuos soterrados, dispositivos de ahorro de agua y placas solares en las nuevas promociones.

Los sectores que más energía eléctrica consumen son el residencial, seguido del comercio y servicios y, en menor medida, la Administración y Servicios Públicos

Tabla 41: Evolución del consumo de energía eléctrica por sectores en Fuengirola (2009-2015)

	2009	2012	2014	2015
Comercio y servicios (MWh)	111.675	106.135	101.559	105.103
Residencial (MWh)	137.402	103.031	121.482	126.748
Administración-SSPP (MWh)	11.684	16.543	16.339	16.884
Consumo Total (MWh)	273.405	257.280	243.779	253.301
Porcentaje residencial (%)	50,25	50,54	50,00	50,04

Fuente: Elaboración propia a partir de: SIMA, 2015 e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), 2014.

Los datos sobre la evolución del consumo de energía eléctrica muestran una tendencia favorable a la baja desde el año 2009. Lo que puede estar relacionado, además de la crisis, con las medidas que paulatinamente se van introduciendo y la mayor concienciación ambiental. Algunos de los objetivos propuestos en la Agenda Local 21 de 2011, se han conseguido.

Gestión eficiente de los residuos urbanos:

La cantidad de residuos generados ha ido disminuyendo a partir del año 2.005. Ello se puede deber a la concienciación por parte de la ciudadanía a la hora de apostar por un consumo responsable, dejando a un lado la cultura del “usar y tirar”, así como a la disminución del consumo ocasionada por el periodo de crisis económica sufrida desde finales del año 2.008. Sin embargo los registros del año 2014 muestran nuevamente valores superiores a 2005,

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

probablemente debido al incremento en la llegada de visitantes como consecuencia de la recuperación económica a nivel global (ver Tabla 42).

Tabla 42: Evolución de la cantidad total de residuos gestionados de Fuengirola

Año	Población	Total residuos (Tn)
2005	62.915	46.308
2006	63.899	43.566
2007	65.421	45.397
2008	68.646	43.839
2009	71.482	42.839
2010	71.783	43.596
2013*	77.397	43.816
2014*	75.856	49.280

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agenda Local 21 (2011) y SIMA* (2017)

Donde más avances se han alcanzado tanto en educación como en respuesta ciudadana es en la gestión eficiente de los residuos urbanos. La participación activa de los ciudadanos a la hora de proceder a la separación selectiva de los residuos inorgánicos en sus domicilios, evolución favorablemente⁶³. Más del 80% de los contenedores están soterrados y a través del Consorcio Qualifica se han instalado 16 islas ecológicas en el paseo marítimo recientemente. Además de la recogida ordinaria de residuos urbanos, ofrece otras modalidades de recogida (recogida domiciliaria, recogidas extraordinarias, recogida de muebles y enseres y servicios operativos del municipio). Sin embargo la escasa publicidad sobre la existencia de los distintos contenedores de residuos en el municipio (contenedores de pilas, móviles, tóners, servicios del Ecomóvil, etc.) no facilita a los ciudadanos las labores de depositar sus residuos en ellos.

Sin embargo la fuerte estacionalidad en los meses estivales provoca picos muy elevados de generación de residuos. La población puede llegar a rondar los 250.000 habitantes (la población empadronada en 2016 es de 77.486). Si bien se observa un comportamiento con buena tendencia, el incesante incremento en la llegada turistas tiene un efecto rebote.

63

Disponibilidad y gestión eficiente del ciclo del agua:

Los principales problemas detectados en el ciclo del agua son consecuencia de la fuerte presión antrópica y del incremento del número de habitantes en la temporada estival.

Según el estudio realizado en el 2.007 por el Instituto Geológico y Minero de España y la Diputación de Málaga para elaborar el Atlas hidrogeológico de la provincia de Málaga, se observaba un deterioro en la calidad de las aguas del acuífero como consecuencia de la fuerte presión antrópica. Destaca la mala calidad del agua del acuífero y el riesgo seguro de salinización. Actualmente el agua que abastece al municipio procede del embalse de La Concepción (situado en el término municipal de Istán) que tras ser potabilizada en la Estación de Tratamiento de Agua Potable y abastecida en alta por la empresa Acosol, Gestagua realiza el tratamiento de refuerzo necesario y la posterior distribución en baja. El estado de la red de abastecimiento es bueno en general a excepción de algunos puntos concretos pendientes de remoción. La eficiencia del sistema es alta, ya que cuenta con uno de los menores índices de la provincia de fugas de agua en la red de agua potable gracias a los trabajos constantes de renovación y mantenimiento que efectúa el Ayuntamiento. Las emergencias que puedan afectar gravemente al suministro de agua, se prevén en el Plan de Emergencia Local y Comarcal establecido por la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental y en el Plan Local de Autocontrol de Gestagua.

Las aguas para el consumo están clasificadas como blandas de excelente calidad y los principales usos son el residencial, el sector terciario, el riego de parques y jardines y la limpieza viaria. Sin embargo, solo una pequeña parte del volumen total de aguas depuradas se utiliza para riego, vertiéndose el resto al mar. Ello se debe, fundamentalmente, a la falta de infraestructuras externas al Ayuntamiento para su conducción y puede afectar a la cantidad de agua destinada al consumo humano. Además de continuar en la línea de incrementar el uso de aguas recicladas procedentes de la EDAR, desde el PGOU se incorpora en la normativa la obligatoriedad de incorporar sistemas de almacenamiento de agua de lluvia para su reutilización.

El consumo de agua por habitante ha disminuido desde el año 2011, pasando de 107,78 l/hab./día a 103,17 l/hab./día en 2016, registrándose el nivel más bajo en el año 2014 (99,06 l/hab./día), pudiendo estar motivada esta tendencia por la colaboración de los ciudadanos concienciados a través de las numerosas campañas de educación ambiental en materia de ahorro de agua y buenas pautas de consumo y a una buena gestión eficiente del agua.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Año	Consumo de agua per cápita al día (l/hab./día)
2011	107,78
2012	102,79
2013	101,06
2014	99,06
2015	102,44
2016	103,17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por Gestagua (2017)

El carácter de destino turístico de sol y playa provoca que el consumo de agua en el municipio no sea regular. A medida que se aproxima la temporada estival, normalmente a partir del mes de marzo, se consume mayor cantidad de agua hasta alcanzar el pico máximo de consumo en el mes de agosto, produciéndose una disminución acuciante en el mes de septiembre para posteriormente seguir disminuyendo de forma paulatina, registrándose los menores niveles de consumo en el mes de febrero. Este tipo de demanda irregular puede ocasionar problemas graves en el suministro en situaciones de sequía.

Destacan problemas de sobrecarga en la Red de Saneamiento Integral de la Costa del Sol, inundaciones esporádicas en zonas puntuales cuando se registran grandes precipitaciones lo que provoca la aparición de forma ocasional de suciedad y residuos flotantes en las aguas de baño en época estival, periodo en el que se incrementa considerablemente el número de habitantes y la demanda de agua y la generación de aguas residuales. Cabe destacar, además, la importancia de las variables “mareas y vientos”, que influyen en la traída de residuos de municipios limítrofes.

Reducción de la contaminación atmosférica y acústica

Calidad del aire: En Fuengirola no existe una red de medición, vigilancia y control de la contaminación atmosférica, razón por la cual tampoco se ha diseñado una estrategia urbana para aminorar el impacto de la contaminación atmosférica. Los principales focos de contaminación atmosférica son los humos y olores procedentes de bares, restaurantes, terrazas y discotecas, la EDAR, el tráfico marítimo y, especialmente, el rodado. La mayoría de la población residente utiliza el vehículo privado para desplazarse (el 70% de los desplazamientos). A pesar de medidas implantadas para el fomento de buenas prácticas para reducir las emisiones como: incremento del número de líneas, renovar la flota de autobuses municipales; adquisición de vehículos municipales GLP, peatonalización de calles, Plan de centralización de sistemas de vigilancia y regulación del tráfico y transporte urbano, o un mapa para desplazarse a pie entre los parques del municipio, lo cierto es que son

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

insuficientes, y son necesarias medidas para incentivar el uso de transporte público u otros medios no motorizados. El incremento en la llegada de visitantes de los últimos años no ayuda a mejorar la situación.

Básicamente se dan dos problemas fundamentales: el elevado número de vehículos privados que transitan por el municipio y por la A-7 que transcurre por el mismo y el insuficiente uso del transporte público u otros medios de transporte no motorizados. El Ayuntamiento trabaja para mejorar el servicio de autobuses incrementando las líneas y horarios (desde 2011 se ha pasado de 4 a 6 líneas), tiene previsto elaborar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Fuengirola” para mejorar la calidad de los desplazamientos en el municipio y desde el PGOU se prevé la realización de 2.050 m nuevos de carril bici (actualmente existen 4.450 m). La Asociación Fuen-Mijas en bici junto con otras asociaciones de la Costa del Sol trabaja para conseguir el Plan Andaluz por la Bicicleta (PAB).

Contaminación acústica: Las principales fuentes de contaminación acústica coinciden con las de contaminación atmosférica: tráfico rodado y actividades de ocio.

Ante la falta de un estudio de Calidad Acústica o mapa acústico de la localidad detallado, así como la carencia de análisis periódicos que evalúen la generación de ruido y la detección de las “Áreas de Sensibilidad Acústica”, el informe de sostenibilidad ambiental de la Agenda Local 21 utiliza como indicadores las denuncias en materia de ruido y el número de vehículos que transitan por la A-7.

Entre las medidas y estrategias de prevención y corrección el Ayuntamiento dispone de: Ordenanzas⁶⁴, rotondas, limitación de velocidad, uso de asfalto ecológico, peatonalización, carril bici, renovación de la flota de autobuses, etc.

Con el incremento de la llegada de turistas en temporada alta, las incidencias por ruidos y molestias aumentan también. Las denuncias por ruidos se localizan fundamentalmente en las zonas de ocio nocturno, en el paseo marítimo y en las inmediaciones de la autovía A-7, la carretera de Mijas y la zona centro de Fuengirola.

Las estrategias de futuro propuestas en el diagnóstico ambiental de la Agenda Local 21 pasan por instalar pantallas acústicas en las zonas vulnerables atravesadas por la A-7; realizar un

⁶⁴ Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente contra ruidos y vibraciones; Ordenanza Municipal de Circulación; Ordenanza Municipal Reguladora de Circulación de Vehículos de Tracción Mecánica con cilindrada no superior a 50 C.C.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

mapa acústico del municipio; campañas de educación ambiental sobre el tema; promover el uso del transporte público y otros medios no motorizados; mejorar el servicio de los autobuses urbanos y; actualizar la ordenanza sobre contaminación acústica.

a.3) Prevención de impactos

Limitación del impacto ambiental de la urbanización: Las condiciones de desarrollo para las actuaciones previstas en suelo urbano No consolidado, así como en las figuras de planeamiento que desarrollen el suelo urbanizable (Suelo Sectorizado, el Urbanizable Ordenado, y los de Régimen Transitorio), que vienen impuestas por el POT_CSO, son las únicas limitaciones al impacto ambiental del turismo que se establecen. Teniendo en cuenta que con el desarrollo de estos suelos se terminará colmatando por la urbanización la totalidad del término municipal, estas limitaciones se consideran insuficientes. Básicamente estas condiciones se centran en los siguientes aspectos:

- Preservar de la edificación las zonas con pendientes superiores al 35% y evitar los desmontes de altura superior a 3 metros y vez y media de separación entre ellos.
- Se requiere Estudio Acústico detallado con informe favorable, emitido por la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente.
- Los sectores afectados por cauces:
 - Necesitarán informe vinculante de la Agencia Andaluza del Agua en materia de su competencia.
 - La superficie del dominio público hidráulico y su servidumbre, es Suelo No Urbanizable de Especial Protección.
 - La delimitación del suelo inundable será, Suelo No Urbanizable de Especial Protección.
 - Los espacios libres se situaran colindantes con los Arroyos Zaragoza y Caminero para crear un Parque Fluvial que conexas la franja marítima con la montaña.

En cuanto a la limitación de la capacidad de acogida del destino, el modelo de ciudad del PGOU de Fuengirola que pretende colmar por la urbanización la totalidad del término municipal, (salvo las vías pecuarias, el dominio público hidráulico y la protección de la autovía A-7), que no contiene el crecimiento, no se considera un modelo que limite la capacidad de acogida del territorio. Fuengirola es, con diferencia, el municipio con mayor

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

densidad de viviendas/ha (71,08 viv./ha.⁶⁵) de la Costa del Sol, y con mayor densidad de habitantes/km² (7.472,13 hab./km², INE 2016), a los que habría que añadir los turistas residentes no censados y los visitantes en periodo estival.

Tabla 43: Grado de cumplimiento de los requisitos ambientales para satisfacer la demanda de Fuengirola

a) REQUISITOS AMBIENTALES		
a.1) Preservación de los recursos naturales y paisajísticos		
0,5	Protección de recursos naturales	0,5
a.2) Adaptación al cambio climático		
2,2	Educación ambiental	3
	Gestión eficiente de la energía	2
	Gestión eficiente de los residuos urbanos	3
	Disponibilidad y gestión eficiente del ciclo del agua	2
	Reducción de la contaminación atmosférica y acústica	1
a.3) Prevención de impactos		
0,5	Limitación al impacto ambiental de la urbanización	1
	Limitación de la capacidad de acogida del destino	0

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agenda Local 21, SIMA, PGOU de Fuengirola y Ayuntamiento

b) REQUISITOS SOCIALES

Los requisitos sociales deben dar respuesta a una demanda muy heterogénea en la que coexisten las expectativas de los visitantes (nacionales y extranjeros) con las necesidades y aspiraciones de los residentes con porcentajes muy altos de extranjeros.

b.1) Demografía equilibrada

La proporción de extranjeros representa el 34,65% del total de la población (SIMA 2015) y de ellos, casi el 73 % provienen de la unión Europa, del resto, destaca la población marroquí que alcanza el 9,31%.

La estructura demográfica de Fuengirola presenta desequilibrios como consecuencia de los altos índices⁶⁶ de envejecimiento (20,5%) y de dependencia (51,5%) de la población, y a

⁶⁵ Datos correspondientes al PGOU de 1998 (Memoria Informativa del POT_CSO. P.86, 2006)

⁶⁶ Datos del INE, 2014. Índice de dependencia: expresa la proporción existente entre la población dependiente y la activa, de la que aquella depende ((Pob. <15 + Pob. >64) /Pob. de 15 a 64) X 100. Índice de envejecimiento: expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes (Pob. >64/Pob.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

valores bajos en el índice de remplazo (88,1%). La proporción de mayores de 65 años representa el 20,5% de la población, es de las más altas de la provincia 16,1% y supera también la media nacional 18,4% (INE, 2014). La edad media de los residentes nacionales es de 42,6 años, mientras que la de los residentes extranjeros alcanza los 46,1 años. Esto se debe fundamentalmente a que muchos de los residentes extranjeros son jubilados.

b.2) Identidad cultural y compromiso de los residentes

Desde el Ayuntamiento se trabaja por mantener y fomentar la identidad cultural de Fuengirola. La Concejalía de Fiestas y Tradiciones promueve el mantenimiento de la cultura y tradiciones populares a través de un calendario de fiestas bien dotado (Feria de la Virgen del Rosario con el caballo y los trajes flamencos como protagonistas, Feria de los Boliches con la procesión de barcos portando a la Virgen del Carmen, la Verbena de San Juan, la Semana Santa, Carnaval y las Fiestas Navideñas). Además desde la Concejalía de Cultura, se promueven actividades culturales como teatro, conciertos, jornadas temáticas, conferencias y exposiciones con una buena respuesta de la ciudadanía. En otro orden, la Concejalía de Turismo y Eventos se encarga de mantener la calidad de las playas, e incrementar y dar a conocer la oferta de ocio y cultura (el Castillo Sohail, el Zoo, el Paseo Marítimo, la red de espacios verdes), organizando eventos e informando a través de la Oficina de Información y Turismo.

En general, la actitud de los residentes frente al turismo es muy positiva, son conscientes de la importancia de la actividad turística en su ciudad. El carácter abierto y acogedor de los andaluces facilita el trato con el turista y hace que éste se lleve una buena imagen de destino y esté dispuesto a repetir. Esta actitud receptiva atenúa la conflictividad entre residentes y turistas, generando mayor satisfacción en el turista. Sin embargo, no se debe olvidar que el aumento continuado del número de turistas lleva implícito un incremento de las necesidades de infraestructuras, de los niveles de densidades (ya de por sí más que elevados), así como acentuación de los problemas de movilidad, congestión y otros que pueden afectar tanto a la población turística como a la residente. Lo que podría inducir un cambio de actitud en la población local hacia el turismo al superar la capacidad de carga social del turismo⁶⁷.

total) X 100. Índice de reemplazo de la población en edad potencialmente activa: expresa la proporción de personas de 20 a 29 años sobre el total de personas de 55 a 64 años (Pob. 20 a 29 / Pob. 55 a 64) X 100

⁶⁷ Capacidad de carga social del turismo, entendida como el nivel de actividad turística por encima del cual se produce un cambio negativo de percepción hacia el turismo por la población, y se podría estar asistiendo, en la

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

El grado de satisfacción de los visitantes que acuden a la Costa del Sol, según todas las encuestas⁶⁸ consultadas, es muy elevado y en Fuengirola no lo es menos. La hospitalidad, las playas, el clima y la gastronomía son los aspectos que resaltan sobre otros destinos competidores. En cuanto a lo más negativos se encuentran la masificación, el tráfico y el ruido. Sin embargo, de momento, no parecen hacer mella en la llegada de visitantes, pues en 2015 uno de cada cuatro turistas visitaron por primera vez el destino, y dos de cada tres afirmaron tener intención de regresar en los próximos tres años.

Desde la Concejalía de Seguridad Ciudadana, cada año durante la época estival (junio-agosto) se pone en marcha el Plan especial de Verano de la Policía Local con el propósito de fomentar la seguridad en las calles ante la afluencia masiva de turistas. El ámbito de intervención de los agentes se concentra preferentemente en las zonas más frecuentadas tanto por los residentes como por los visitantes, donde se concentra el mayor número de establecimientos comerciales y, sobre todo, de ocio. No obstante, en el pasado mes de junio, empresarios de establecimientos de ocio en las zonas más concurridas solicitaron más presencia policial debido al incremento de hurtos. Medios como el Diario Sur Digital⁶⁹ se hacen eco del descontento y la preocupación de algunos empresarios y trabajadores del sector ante el incremento de oleadas de turistas en los meses estivales.

Las labores de este grupo policial están estrechamente ligadas a la lucha contra el consumo y tenencia de estupefacientes, la venta de alcohol fuera de horario, en sitios no autorizados o a menores y en los controles de tráfico para evitar infracciones de la normativa, denuncias por ruidos, hurtos, etc.

Costa del Sol Occidental, a la quiebra de uno de los requisitos básicos en los que se apoya un modelo de desarrollo turístico sostenible. Ya existen casos, tanto en España como en el resto del mundo, en los que la población autóctona ha manifestado explícitamente su postura contraria al modelo turístico vigente en su territorio (Plan Qualifica, 2007, P:72)

⁶⁸ Observatorio Turístico de la Costa del Sol, SAETA,

⁶⁹ El Ayuntamiento de Fuengirola tiene previsto incrementar la vigilancia policial en el centro del municipio, al haber aumentado el número de denuncias por hurtos a clientes en zonas de ocio, de bares y restaurantes, sobre todo los situados en la plaza de los Chinorros y en la conocida como calle 'El Hambre', donde se acumulan más de cien establecimientos. Los comerciantes y hosteleros de la zona centro están preocupados por el incremento de robos y hurtos producidos en las últimas semanas. Las aglomeraciones existentes alrededor de los locales con el paso de cientos de residentes y turistas, son aprovechadas, según indican, para quitarles a los clientes sus pertenencias al menor descuido. Los móviles y los bolsos son los principales reclamos (...). Un camarero de la plaza de los Chinorros, que prefiere no facilitar su nombre, comenta: «Ya nos parece normal que haya robos, cuando no debería ser así. Vienen por temporadas, hacen el agosto y se van. Tienen controlado hasta cuando pasa la Policía», relata. José María Lorenzo, dueño de varios establecimientos en la zona, asegura: «Hace algún tiempo me robaron en el Lemon. Más recientemente, un cocinero mío pilló en el Bubba Bar a una mujer que se metió hasta la cocina. Los he visto coger móviles a los extranjeros. Si les dices algo, se encaran y te dicen que se tienen que ganar la vida». Por la noche se incrementan los actos delictivos en la citada zona. «Con tanto chorreo de gente pidiendo, damos una imagen de turismo barriobajero», se queja Pedro Muñoz, de Dos Mares. (Diario SUR Digital, S. L. 26/06/2016)

b.3) Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea

La dotación de servicios a la población local es satisfactoria (ver Tabla 44).

Tabla 44: Dotación de servicios a la población local

Centros docentes	<ul style="list-style-type: none"> • 15 colegios 11 de ellos públicos y de los privados, dos son extranjeros (Sueco y Finlandés) • 14 guarderías • 6 institutos • 1 escuela oficial de idiomas • 1 conservatorio de música • 1 centro de educación de adultos
Servicios sanitarios	2 centros de salud
Instalaciones deportivas municipales	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Campo de Fútbol • 1 Centro municipal de tenis • 1 Complejo polideportivo municipal • 1 Estadio municipal de deportes • Fuengirola Skate Plaza • 1 Pabellón municipal de deportes • 2 piscinas municipales cubiertas
Parques y zonas verdes	• 6 parques urbanos (172.788 m ²) y 28 zonas verdes (147.212 m ²) 4,26m ² /hab. de zonas verdes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento

En relación a los servicios a los residentes extranjeros, uno de los objetivos del Ayuntamiento es conseguir que se empadronen para que puedan acceder a todos los servicios ofrecidos por la ciudad y que paguen sus impuestos. Para ello como política de acercamiento, además de promover eventos inclusivos en la oferta de ocio, el Ayuntamiento cuenta con una Concejalía específica para Turistas Residentes cuya misión es atender de forma personalizada sus necesidades (trámites burocráticos e información variada) en varios idiomas. Se considera que el nivel de los servicios es satisfactorio, sin embargo se estima que son muchos los turistas extranjeros que residen habitualmente en Fuengirola que no están empadronados.

Como destino turístico consolidado, la prestación de servicios a los turistas (ver Tabla 45) es bastante satisfactoria. Destacan los destinados al deporte así como las fiestas populares.

Tabla 45: Dotación de servicios a los turistas

Dotación de Playas	8 playas urbanas. Galardonadas con Banderas Azules ⁷⁰
Dotación de espacios deportivos	<ul style="list-style-type: none"> • Puerto Deportivo con 226 atraques • 2 piscinas cubiertas • 3 campos de fútbol

⁷⁰ Distintivo europeo que certifica la calidad de las aguas y de las instalaciones

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

	<ul style="list-style-type: none"> • 2 polideportivos • Club de tenis • Centros ecuestres • Gimnasios y spas • Parque fluvial • Skate Plaza
Dotación de otras actividades	Zoo Bioparc, parque de animales en donde se desarrollan programas de reproducción de especies amenazadas
Oferta cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Castillo de Sohail (s.) • Museo de historia • Casa de la Cultura • Palacio de la Paz • Teatro Variedades
Fiestas populares	<ul style="list-style-type: none"> • Rutas gastronómicas (febrero) • Semana Santa (marzo/abril) • Feria Internacional de los Pueblos (abril/mayo) • Fiestas de San Juan (junio) • Fiestas del Carmen, Festival Internacional de Música y Danza (julio) • Romería de la Feria del Rosario (octubre) • Ruta gastronómica (noviembre) • Navidad (diciembre/enero)
Restauración y ocio nocturno	<ul style="list-style-type: none"> • oferta variada en categorías de restaurantes • oferta variada en bares y discotecas
Compras	Calles comerciales, centro comercial y mercadillos
Recursos de información turística	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Información y Turismo, • “más Fuengirola”, app con información del municipio, • 25 agencias de viaje • 17 oficinas de alquiler de vehículos • Agencias inmobiliarias
Alojamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta reglada (23 hoteles, 3 aparta-hoteles, 9 pensiones, 16 apartamentos turísticos, 9 hostales y 1 camping) • Oferta no reglada de viviendas en venta o alquiler para uso turístico (no está cuantificada)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Oficina Municipal de Turismo y el Ayuntamiento

b.4) Integración social

Los datos estadísticos, relativos a la renta media, la tasa de paro y el precio medio de la vivienda en Fuengirola son bastante malos. La renta neta media en 2014 la situaba entre las ciudades españolas con menor media, con 13.630 € (INE 2014); la tasa de paro entre las más altas de España (31,28% en 2014, en 2015 ha bajado a 28, 71%); y el precio medio de la vivienda libre, que en el mismo año es de 1.379 €/m² también la sitúan por encima de la media regional (1.125 €/m²) y de la media nacional (1.214 €/m²). Todo ello unido al alto porcentaje de hogares unipersonales (25,33%) y al alto índice de dependencia (51,1%), representa un escenario de bienestar económico bastante desfavorable para la población más vulnerable. En suma, el riesgo de exclusión social en Fuengirola existe.

A pesar de no disponer de datos sobre el precio y la oferta real existente de VPO, un diario local se hacía eco, en 2014, de los elevados precios de una promoción de VPO: “las 102

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

VPO de la promoción el Mirador de Los Pacos, quedaron desiertas en su adjudicación debido a los altos precios de salida. Ha sido necesaria una rebaja de hasta el 50% para dar salida a esta promoción que ha permanecido vacía más de un lustro”

Tabla 46: Nivel de estudios de la población de Fuengirola según el Censo de Población y Vivienda de 2011

Analfabetos	824	1,14%	1,14%
Sin estudios	6.328	8,79%	8,79%
Primer Grado	8.055	11,19%	11,19%
2º Grado-ESO, EGB, Bachillerato Elemental	17.038	23,67%	48,29
2º Grado-Bachillerato Superior	11.762	16,34%	
2º Grado-FP Grado Medio	2.899	4,03%	
2º Grado-FP Grado Superior	3.058	4,25%	
Tercer Grado-Diplomatura Universitaria	3.779	5,25%	16,50
Tercer Grado-Grado Universitario	2.167	3,01%	
Tercer Grado-Licenciatura	5.000	6,95%	
Tercer Grado-Master Universitario	585	0,81%	
Tercer Grado-Doctorado	342	0,48%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIMA (2017)

La mayoría de la población cuenta con estudios de secundaria (48,29%), si bien es un porcentaje muy por debajo de la comunidad andaluza (74,4), y destaca que el 11,19% no pase de la enseñanza primaria. En cuanto al nivel de estudios universitarios (16,5%), también está bastante por debajo de la media de su comunidad (25,5%). El nivel de estudios de la población se considera medio-bajo en comparación con la media de la Comunidad de Andalucía.

Sin embargo, a pesar de estos datos tan negativos, la realidad social de Fuengirola puede no ser tan mala si tenemos en cuenta que la economía sumergida en la provincia de Málaga supone un 26,8% del PIB (GESTHA, 2014), más de ocho puntos por encima del 18% del PIB a nivel nacional. Entre la hostelería es una práctica bastante extendida la contratación de empleados sin darles de alta.

Para paliar estas carencias, el Ayuntamiento dispone de varias concejalías destinadas a prestar servicios a la población más vulnerable con un grado de respuesta bastante alto por parte de la población:

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Tabla 47: Dotación de servicios a la población vulnerable

Concejalía de Fomento de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa de empleo municipal • Agencia de Promoción y Desarrollo
Concejalía de Inmigración	<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre los servicios disponibles • Acceso a la formación y el empleo
Concejalía de Servicios Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a domicilio y tele-asistencia • Cooperación social • Programa de emergencia familiar con especial atención al menor • Becas para acceder a los talleres y a las actividades deportivas municipales • Programa de prevención de adicciones
Concejalía de Tercera Edad	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia oferta gratuita de ocio y cultura • Hogares sociales municipales para reunirse • Programa mayores solos para los que necesitan asistencia • Descuentos en impuestos y tasas municipales para los jubilados empadronados con ingresos bajos.
Concejalía de Igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia legal, ginecológica y psicológica a la mujer • Talleres de formación, empleo y crecimiento personal, • Actividades lúdicas
Concejalía de Juventud	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia oferta de actividades de ocio y deporte asequible • Oferta formativa y de asesoramiento

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento

La tabla 48 recoge el grado de cumplimiento de los requisitos sociales para satisfacer la demanda de Fuengirola

Tabla 48: Grado de cumplimiento de los requisitos sociales para satisfacer la demanda de Fuengirola

b) REQUISITOS SOCIALES		
b.1) Demografía equilibrada		
1,0	Índice de envejecimiento	1
	Índice de dependencia	1
	Índice de reemplazo	1
b.2) Identidad local y compromiso de los residentes		
2,66	Mantenimiento de la identidad cultural	3
	Grado de satisfacción de los visitantes	3
	Seguridad ciudadana	2
b.3) Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea		
3,0	Prestación de servicios a la población local	3
	Prestación de servicios a los turistas residentes	3
	Prestación de servicios a los visitantes	3
b.4) Integración social		
1,6	Renta media disponible	1
	Tasa de paro	1
	Acceso a la vivienda	1
	Nivel de estudios	2
	Prestación de servicios a la población vulnerable	3

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agenda Local 21, Ayuntamiento, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (SIMA), Observatorio Socioeconómico de la Provincia de Málaga, Atlas Digital de las Áreas Urbanas, INE y entrevistas

c) REQUISITOS ECONÓMICOS

Requisitos económicos: descenso de la estacionalidad, rentabilidad del sector turístico y mercado laboral competitivo.

c.1) Mercado laboral competitivo⁷¹

El mercado laboral está acaparado por el sector servicios (90,60%) y, dentro de éste, particularmente el sector turismo. Presenta una tasa de paro de las más altas de España (28,71% en 2015), aunque ha disminuido de 2014 a 2015. Más del 90% de los contratos son temporales, fruto de la fuerte estacionalidad de la demanda turística en los meses estivales. De todos ellos, los contratos registrados en 2015 a extranjeros representan el 25% del total.

En cuanto al nivel educativo, el 72% de los contratados españoles tiene la educación secundaria y el 22,5% la primaria. Entre los contratados extranjeros, el 59% tiene la educación secundaria y el 34% la primaria. Solo el 4% de los contratados (tanto nacionales como extranjeros) tiene nivel de estudios superiores.

En suma, se trata de un mercado laboral dominado por la actividad turística, fuertemente temporal y de baja cualificación.

c.2) Disminución de la estacionalidad**Estacionalidad de la demanda⁷²:**

Los turistas nacionales se concentran en los meses de verano. Lo que indica que los viajeros españoles se caracterizan por un calendario vacacional muy vinculado a las vacaciones estivales, produciéndose las mayores concentraciones en los meses de julio y agosto. Por su parte el turismo extranjero presenta condiciones socioculturales diferentes, con un calendario más fraccionado. Sus llegadas se concentran desde abril hasta octubre (ver Foto 10). En suma, el mercado extranjero y el nacional son complementarios a la hora de conseguir un mayor grado de ocupación en los establecimientos hoteleros en gran parte del periodo anual. En este escenario, la temporada baja se reduce a los meses de noviembre-marzo y el porcentaje de turistas en temporada baja respecto a los de temporada alta desciende al 30%

⁷¹ Datos de SIMA, 2016

⁷² Datos de Encuesta de ocupación en apartamentos turísticos y hoteles: viajeros y pernoctaciones en Fuengirola. INE 2016.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

del total (INE, 2016). Se considera que la estacionalidad de la demanda, aun existiendo fuertes picos en verano, tiene valores aceptables.

Estacionalidad de la oferta⁷³:

La estacionalidad de la oferta puede medirse a través del grado de ocupación por plazas de los establecimientos turísticos reglados. Desde 2005, presenta una evolución favorable. Sin embargo incluso en los meses de temporada alta (junio-agosto) la máxima ocupación no supera el 82%. El grado de ocupación en los meses de temporada baja (noviembre-marzo), también evoluciona favorablemente con cuotas que varían entre el 30 y el 40%, lo que equivale a un grado de ocupación medio del 60%. Con estos valores, se considera que la estacionalidad de la oferta es aceptable.

Foto 11: Fuengirola, agosto y octubre de 2016

Fuente: Google

Estacionalidad en el empleo:

En cuanto al personal empleado es muy estacional y presenta una evolución negativa. El personal empleado en los meses de temporada baja ha disminuido respecto a los años anteriores a la crisis (INE, 2016) la tendencia es que a mayor nº de visitantes y nº de plazas el personal empleado en hoteles no aumenta lo que habla acerca de la precariedad del empleo en el sector.

⁷³ Datos de Encuesta de ocupación en apartamentos turísticos y hoteles: plazas, apartamentos, grado de ocupación y personal empleado en Fuengirola. INE 2016.

Oferta diversificada:

El turismo sol y playa es el principal reclamo de Fuengirola, pero además dispone de oferta de ocio diversificada: turismo deportivo (vela, pesca deportiva, golf,); turismo cultural (museo, castillo de shoahil, zoopark,); turismo de compras; turismo gastronómico (pescaito frito, tapas, vino, restauración variada). En los últimos años el Ayuntamiento se esfuerza por diversificar la oferta como respuesta a la des estacionalización, pero las posibilidades del municipio debido a su reducido tamaño y alta densidad, son limitadas y tiene que actuar como atractor de turistas que se mueven a otras zonas cercanas.

c.3) Rentabilidad del sector turístico

La única actividad económica de Fuengirola es el turismo y los servicios derivados que éste genera. En este contexto la rentabilidad del sector es uno de los requisitos económicos básicos.

Volumen de la oferta de alojamiento:

En Fuengirola ha aumentado en nº de plazas de oferta reglada pero ha disminuido el nº de establecimientos⁷⁴ pasando de 52 a 50 establecimientos y de 12.867 plazas a 13.400 entre 2010-2015 (Registro Estadístico de Turismo de Andalucía, 2016). Esto es debido a la disminución en el número de establecimientos reglados no hoteleros (apartamentos turísticos, pensiones y hostales) que pasa de 31 a 23, pero el número de hoteles y aparta-hoteles aumenta de 21 a 27 desde 2010.

Pero además, a esta oferta reglada hay que sumar la oferta no reglada correspondiente al turismo residencial, representado por el colectivo de turistas que utilizan como alojamiento el apartamento, piso o chalet, ya sea en régimen de propiedad o alquiler. Sin embargo esta oferta es mucho más difícil de cuantificar al no existir estadísticas oficiales. Los últimos datos sobre el nº de viviendas de 2ª residencia en Fuengirola (censo de viviendas de 2011) contabiliza 13.405 viviendas, que representan más del 28% del total de viviendas a las que podría añadirse, como potenciales, 5.720 viviendas vacías que representan el 12% del total de viviendas (censo de viviendas de 2011). Solamente el cómputo de plazas en las 13.405

⁷⁴ Establecimientos turísticos reglados incluye: hoteles, hoteles-apartamentos, apartamentos turísticos, pensiones, hostales y campings. (Registro Estadístico de Turismo de Andalucía)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

viviendas de 2ª residencia, aplicando un ratio de 2,4 hab/viv, supone 32.172 plazas que superan en más del doble a las plazas de alojamiento reglado.

Respecto a las viviendas turísticas en régimen de alquiler, en los últimos años, han experimentado un crecimiento exponencial las comercializadas a través de los nuevos modelos y plataformas web de contacto entre particulares (las llamadas plataformas *Peer to Peer* o P2P). Un estudio de Exceltur (2015), sobre el alojamiento turístico en viviendas de alquiler, contabiliza que el tamaño de la oferta de alojamientos turísticos en viviendas de alquiler (a través de plataformas P2P) es ya muy importante dentro de la capacidad de alojamiento en los destinos vacacionales donde existe una mayor presencia de oferta reglada, llegando a alcanzar el 40% del total. Entre todos los destinos estudiados, destacan los destinos de Andalucía (Marbella y Torremolinos) en los que éste porcentaje supera el 50%.

La Imagen 10, muestra las plazas de alojamiento en viviendas de uso turístico de alquiler, comercializadas a través de plataformas P2P, en relación con las plazas de alojamiento reglado en los destinos donde existe el mayor número de plazas hoteleras de las 5 CCAA más turísticas del litoral mediterráneo e insular (Marbella y Torremolinos en Andalucía; Calviá y Playa de Palma en Baleares; Adeje y San Bartolomé de Tirajana en Canarias; Lloret de Mar y Salou en Cataluña; y Benidorm y Peñíscola en la Comunidad Valenciana).

Imagen 10: Capacidad de la planta alojativa de las plataformas P2P en los destinos vacacionales por tipologías

Fuente: Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impacto y retos asociados. Exceltur, 2015

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

En estos destinos del litoral, la introducción de las plataformas P2P, ha facilitado una mayor difusión y conocimiento potencial de esa oferta, así como una reducción de los gastos de intermediación frente a los operadores tradicionales.

En suma, la capacidad de las plazas de alojamiento para viviendas de uso turístico en régimen de propiedad o alquiler, es muy superior a la capacidad de las plazas de alojamiento reglado. Si a esto se suma las previsiones del PGOU de Fuengirola para los nuevos desarrollos, en suelo urbanizable, ésta capacidad, potencialmente, podría aumentar aún mucho más. La tabla 49 muestra una estimación de las plazas de alojamiento en viviendas turísticas “potenciales” a partir de las viviendas previstas en el PGOU.

Solamente el cómputo de las plazas potenciales de viviendas turísticas, igualan en número a las plazas regladas existentes en 2015. Evidentemente, no todas las viviendas previstas en el suelo urbanizable tendrán un uso para viviendas turísticas pero, dado que de todos los sectores previstos, solo uno contempla el uso hotelero y que la población de Fuengirola ha dejado de crecer desde el año 2013, es previsible que muchas de estas viviendas acaben teniendo un uso turístico, ya sea en régimen de propiedad o de alquiler.

Tabla 49: Estimación de plazas “potenciales” de alojamiento en viviendas turísticas en suelo urbanizable

	Uso	Nº viv. potenciales ⁷⁵	Nº plazas potenciales ⁷⁶
SURS-01	Residencial	684	1641
SURS-02	Residencial	195	467
SURS-03	Residencial	146	245
TOTAL URBANIZABLE SECTORIZADO		1.401	2.354
SURO-01	Residencial	0	0
TOTAL URBANIZABLE ORDENADO		0	0
API-01	Residencial	1.430	3.432
API-02	Residencial	184	442
API-03	Hotelero	0	0
API-04	Residencial	300	720
API-05	Residencial	209	502
API-06	Residencial	262	629
API-07	Residencial	355	852
API-08	Residencial	87	209
API-09	Residencial	1.700	4.080
API-10	Residencial	48	115
TOTAL URBANIZABLE TRANSITORIO		4.575	10.980
TOTAL S. URBANIZABLE	Residencial	6.276	13.334

Fuente: Elaboración propia a partir del PGOU de Fuengirola

⁷⁵ Al nº de viviendas máximas establecido en las fichas del POOU, se ha descontado el nº de viviendas destinadas a VPO

⁷⁶ Se aplica el ratio de 2,4 hab/viv establecido en la Instrucción 1/2014

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

Volumen de la demanda turística:

Las fuentes manejadas solo proporcionan información sobre los establecimientos reglados⁷⁷. El balance total de viajeros (nacionales y extranjeros) y el número de pernoctaciones indica una tendencia al alza (INE, 2016, periodo estudiado 2005-2015).

A los apartamentos turísticos acuden más viajeros nacionales que extranjeros, el cómputo total es positivo. En cuanto a las pernoctaciones aumentan las de los españoles y caen en picado las de los extranjeros aun siendo mucho más elevadas que las de los españoles.

A los hoteles, acuden más viajeros extranjeros que nacionales. El cómputo total tiende al alza. En cuanto a las pernoctaciones se disparan las de los extranjeros, mientras que los nacionales, tras los malos años de la crisis, experimentan una ligera tendencia al alza. El saldo total revela una tendencia al alza.

Duración de la estancia media⁷⁸:

En hoteles en Fuengirola es superior a la media provincial aunque también muestra una evolución decreciente. La estancia media desciende levemente pasando de 3,78 días a 3, 73 días (datos de Balance Turístico 2015). Según datos específicos de Fuengirola la duración de la estancia media para hoteles ha pasado de 5,36 días en el año 2005 a 4,73 días en el año 2015 (datos del INE, 2016). Para los apartamentos, se reduce aún más, pasando de 9,01 días en 2005 a 6,37 días en 2015.

Gasto turístico:

Al igual que la mayoría de los destinos sol y playa, Fuengirola cerró 2015 en máximos en niveles de rentabilidad por ingresos y empleo turístico en hoteles tras experimentar un nuevo crecimiento, incluso más intenso que en 2014. Los ingresos medios por habitación disponible (RevPAR) se elevaron un 20,7%, lo que supone situarse en los 47,0€ de media. Sin embargo este dato se queda 13 puntos por debajo de la media de la Costa del Sol y 15 puntos por debajo de la media de los destinos sol y playa analizados en el Barómetro de Rentabilidad

⁷⁷ Encuesta de Ocupación Hotelera. Viajeros y pernoctaciones por puntos turísticos. Establecimientos hoteleros y Apartamentos turísticos. INE, 2016

⁷⁸ De acuerdo con la metodología de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH), se entiende por estancia media: una aproximación al número de días que, por término medio, los viajeros permanecen en los establecimientos y se calcula como cociente entre las pernoctaciones y el número de viajeros. Y se entiende por pernoctaciones o plazas ocupadas: cada noche que un viajero se aloja en el establecimiento. Al igual que en la entrada de viajeros, las plazas ocupadas se desglosan según el lugar de residencia. (INE, EOH, 2017)

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

(Exceltur, 2016), (ver Tabla 46). Según Exceltur, ello es debido a la combinación de la inestabilidad geopolítica de los principales destinos competidores iniciada en 2011, al proceso de renovación de instalaciones en algunos destinos como Baleares promovido desde 2013, al contexto macroeconómico propicio a los viajes en 2015 y, en los últimos meses, a unas anormalmente agradables condiciones meteorológicas, que han permitido alargar la temporada.

Tabla 50: Tarifa media diaria (ADR), ocupación y RevPAR en 2015 y Tasa de Variación anual

	ADR (€)	Var	Ocupación	Var	RevPAR	Var
Fuengirola	67,2	7,3	70,1%	12,5	47,0	20,7
Costa del Sol⁷⁹ (Andalucía)	84,5	6,5	71,4	5,2	60,2	12,0
Costa Daurada⁸⁰ (Cataluña)	75,1	0,6	60,3	0,1	45,2	0,6
Costa Blanca⁸¹ (C. Valenciana)	66,3	6,2	69,9	4,1	46,3	10,6
Isla de Mallorca⁸²	77,3	5,6	78,8	2,1	60,9	7,8
Isla de Gran Canaria⁸³	92,9	5,1	81,1	2,1	75,4	7,3
Promedio 51 destinos Sol y Playa	82,2	7,2	75,9	1,4	62,3	8,7
Promedio España	78,7	5,9	62,0	4,9	48,8	11,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Barómetro de la Rentabilidad de los Destinos Turísticos Españoles. Balance de 2015. Exceltur, 2016

En suma, el generalizado aumento de la demanda y la recuperación de los precios han permitido un incremento de las ventas con un balance positivo en el sector hotelero y de ocio. A pesar de todo, los ingresos medios por habitación disponible en Fuengirola se encuentran por debajo de la media. En Fuengirola no existen hoteles de 5 estrellas y la mitad de los hoteles son de 2 y 3 estrellas. Se trata de una oferta poco cualificada.

Tipo de establecimiento	4 estrellas/llaves	3 estrellas/llaves	2 estrellas/llaves	1 estrellas/llaves	total
Hoteles	11	6	5	1	23
Aparta-hoteles		3			3
Hostales			6	3	9
Pensiones					9
Apart. turísticos		5	4	7	16
Camping					1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la web oficial de turismo de Andalucía.
<http://www.andalucia.org/es/playas/costa-del-sol/>

Grado de ocupación⁸⁴ medio:

⁷⁹ Costa del Sol: Benalmádena, Estepona, Fuengirola, Marbella y Torremolinos

⁸⁰ Costa Daurada: Cambrils, Vila Seca y Salou

⁸¹ Costa Blanca: Benidorm y Denia

⁸² Isla de Mallorca: Alcudia, Calviá, Capdepera, Lluçmajor, Manacor, Muro, Palma, Santa Margalida, Sant Llorenç des Cardassa y Santanyi

⁸³ Isla de Gran Canaria: San Bartolomé de Tirajana y Mogán.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

El grado de ocupación en establecimientos reglados evoluciona favorablemente para las plazas hoteleras, llegando a alcanzar los valores precrisis, sin embargo, para los apartamentos turísticos, el grado de ocupación decrece y en 2015 el promedio anual no alcanza el 50% de ocupación. Este descenso del grado de ocupación en los apartamentos turísticos puede deberse a la irrupción, en los últimos cuatro años, de las plataformas P2P.

Tabla 51: Grado de cumplimiento de los requisitos económicos para satisfacer la demanda de Fuengirola

c) REQUISITOS ECONÓMICOS		
c.1) Descenso de la estacionalidad		
2,0	Estacionalidad de la oferta de alojamiento	2
	Estacionalidad en la demanda	2
	Estacionalidad del empleo turístico	1
	Diversificación de la oferta	3
c.2) Rentabilidad del sector turístico		
2,8	Volumen de demanda turística	4
	Volumen de la oferta de alojamientos	2
	Duración de la estancia media	3
	Ingresos generados por turismo	2
	Grado de ocupación en establecimientos reglados	3
c.3) Mercado laboral competitivo		
1,33	Empleo cualificado	1
	Empleo semicualificado	2
	Tasa de paro	1

Gradiente de cumplimiento	(+)	4	3	2	1	0	(-)
---------------------------	-----	---	---	---	---	---	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Costa del Sol, Consejería de Turismo y Deporte, SIMA, INE, Registro estadístico de Turismo de Andalucía (RTA), Ayuntamiento, Exceltur y entrevistas.

En suma, los indicadores turísticos en cuanto a volumen de la demanda, y pernoctaciones son excelentes, aparentemente, y la complementariedad que ofrecen el mercado nacional y el extranjero actúa como amortiguador de la estacionalidad. Sin embargo el volumen de la oferta de turismo residencial es muy superior al volumen de la oferta reglada y aún está por valorar cómo puede afectar al sector, a medio-largo plazo, la irrupción de las plataformas P2P y el incremento del turismo residencial. En otro orden, también se ha visto que, aun siendo la Costa del Sol Occidental, un destino valorado muy positivamente en todas las encuestas de satisfacción consultadas, entre los aspectos peor valorados por los turistas se

⁸⁴ Grado de ocupación por plazas: Relación, en porcentaje, entre el total de las pernoctaciones y el producto de las plazas, incluyendo las camas supletorias, por los días a que se refieren las pernoctaciones. Se entiende por camas supletorias todas aquellas que no tengan carácter fijo y que no estén en las plazas declaradas oficialmente por el establecimiento y que constan en el directorio.

Capítulo 7..... Desarrollo del caso de estudio

encuentran la masificación, el tráfico y el ruido. Aspectos todos ellos relacionados con el incremento tanto de visitantes como de oferta de alojamiento. Por ello se considera que la tendencia al alza de la llegada de turistas y el incremento de la oferta residencial turística, a medio-largo plazo, puede ir en contra de la competitividad del sector. Por último las consecuencias por el aumento de la temperatura derivadas por el cambio climático pueden ser devastadoras para estos destinos.

7.4.3. Grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola

Para valorar el grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola, obtenemos medidas sintéticas agregando la información en dos fases. En una primera fase obtenemos un indicador sintético (como resultado de la media aritmética) para cada sub-requisito ya sea ambiental (a.1., a.2., a.3), social (b.1., b.2., b.3., b.4.) o económico (c.1., c.2., c.3.).

Una vez valorado el grado de cumplimiento de los requisitos ambientales, sociales y económicos, el siguiente paso ha sido obtener un indicador sintético global que proporciona una medida multidimensional (ambiental, social y económica) del grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola (ver Tabla 52).

Tabla 52: Grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola

REQUISITOS ESPECÍFICOS		
a) Requisitos ambientales		
1,06	a.1) Preservación de los recursos naturales y paisajísticos	0,5
	a.2) Adaptación al cambio climático	2,2
	a.3) Prevención de impactos	0,5
b) Requisitos sociales		
2,1	b.1) Demografía equilibrada	1,0
	b.2) Identidad local y compromiso de los residentes	2,7
	b.3) Prestaciones diversificadas a la demanda heterogénea	3,0
	b.4) Integración social	1,7
c) Requisitos económicos		
2,03	c.1) Descenso de la estacionalidad	2,0
	c.2) Rentabilidad del sector turístico	2,8
	c.3) Mercado laboral competitivo	1,3

Gradiente de cumplimiento	(+)	3,5-4	2,6-3,5	1,6-2,5	0,5-1,5	0-0,5	(-)
---------------------------	-----	--------------	----------------	----------------	----------------	--------------	-----

Como resumen de lo expuesto, la Figura 20 muestra los resultados de aplicar el marco conceptual de la investigación al grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola respecto de los requisitos ambientales, sociales y económicos. Puede observarse que el grado de satisfacción no cumple con las exigencias de un destino sol y playa de masas sostenible.

Figura 20: Resultados de la aplicación del marco conceptual: satisfacer los requisitos de la demanda de Fuengirola

8. SINTESIS DE RESULTADOS

En este capítulo se presenta la síntesis de los resultados obtenidos en el análisis del caso de estudio por medio de los instrumentos de análisis del marco conceptual. El Apartado 8.1 recoge la síntesis de resultados de aplicar al caso de estudio las “relaciones entre los procesos de planificación territorial y turística conectados”; Los Apartados 8.2., 8.3. y 8.4. muestran la síntesis de los resultados de aplicar al caso de estudio el “despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados” mediante la discusión cruzada en relación con el marco conceptual.

Por último, en el Capítulo 9 se presentan las conclusiones finales y las contribuciones de la investigación, las limitaciones de la misma, así como las líneas de investigación futuras en las que se considera se debería seguir trabajando.

8.1.SÍNTESIS DE RESULTADOS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA CONECTADOS

La figura 21, muestra las relaciones entre los procesos de planificación territorial y turística conectados del modelo “idealizado” y el resultado de esas conexiones al aplicar dicho modelo idealizado al caso real de estudio.

- Como puede apreciarse en la Figura 21, a lo largo de todo el proceso, se ha podido observar que en Andalucía las conexiones entre las políticas turísticas y territoriales se van debilitando, llegando en algunos casos a ser inexistentes. Como consecuencia de ello, no existe un modelo territorial de turismo sol y playa sostenible compartido y consensuado a lo largo del proceso. A nivel regional existe conexión entre las políticas territoriales y turísticas a través del POTA y el PG TSA. Incluso esta buena conexión se traslada a nivel subregional pero solo para el caso de la planificación sectorial turística a través del Plan Qualifica.
- Sin embargo a nivel subregional, las conexiones se debilitan significativamente. El modelo territorial propuesto en el Plan Qualifica y en el POT_CSO son incompatibles. En contrapartida existe una total conexión entre las propuestas estratégicas para la revalorización de los destinos sol y playa maduros. Pero estas estrategias se refieren a temas puntuales para mejorar tal o cual aspecto del destino y no van dirigidas a modificar el modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa imperante.

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

- Como consecuencia de lo anterior, a escala municipal, de las iniciales políticas turísticas, solo llegan las propuestas concretas de revalorización a través del Consorcio Qualifica. Sin duda estas actuaciones tienen efectos positivos en el destino, pero quedan lejos de producir el esperado y necesario cambio de modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa.

Figura 21: Diferencias entre los procesos de planificación territorial y turística conectados del modelo idealizado y el caso real de estudio

8.2.SÍNTESIS DE RESULTADOS SOBRE EL DESPLIEGUE DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA CONECTADOS

En base a lo expuesto en el apartado anterior, los resultados obtenidos para el caso de estudio (ver Figura 22) se caracterizan por la ineficacia de la cadena de valor del proceso. Es importante destacar que los bajos resultados obtenidos durante las fases que componen cada eslabón de la cadena no contribuyen a alcanzar un resultado que facilite la implantación progresiva del modelo territorial de turismo sol y playa de masas sostenible y consensuado en Fuengirola.

Figura 22: Resultados sobre el despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados

En los apartados siguientes se identifican las particularidades obtenidas en cada una de las fases que componen las diferentes escalas del proceso, para finalizar con los resultados obtenidos sobre el grado de satisfacción de la demanda de Fuengirola.

8.2.1. Resultados a escala regional: POTA

La Figura 23 muestra los resultados a escala regional. Se pueden apreciar las asimetrías que aparecen en comparación con el marco conceptual.

Figura 23: Resultados a escala regional: POTA

- Fase de elaboración:** el bajo resultado obtenido se debe, fundamentalmente, a que, por un lado, en la fase de avance no se contemplan escenarios alternativos de futuro para manejar la incertidumbre (aunque si se identifican los temas críticos o estrategias a tener en cuenta en la definición del modelo territorial), y en consecuencia no tuvo lugar una consulta sobre diferentes escenarios para alcanzar el consenso sobre la visión deseada. Por otro lado, respecto a la definición del modelo territorial de turismo sol y playa sostenible en la fase de redacción, el grado de cumplimiento de los requisitos es medio-bajo, ya que carece de la concreción necesaria en un documento de carácter directivo y, aunque es vinculante para los planes subordinados, el modelo territorial resulta poco efectivo pues no define adecuadamente las condiciones para que el planeamiento subordinado se adapte en unos plazos razonables de cara a no invalidarlo. En consecuencia, se interrumpe la cadena de valor del proceso. En contrapartida, el modelo territorial si está coordinado con la planificación sectorial turística a través del PGTSA. Por último, en la aprobación del Plan no intervienen todos los agentes implicados al no estar representados durante todo el proceso.

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

- **Fase de aplicación:** a pesar de que se han elaborado todos los POT del litoral y PG TSA, el grado de activación de esta fase es bajo debido a que muy pocos PGOU se han adaptado a sus determinaciones. Si bien, la eficacia o no de éstos instrumentos (es decir si son coherentes con el POTA y efectivos por que se aplican adecuadamente, además de estar coordinados con la planificación sectorial turística), se valora en las siguientes escalas territoriales.
- **Fase de seguimiento y evaluación:** la implementación de mecanismos de seguimiento se activa incorrectamente debido a que no se elaboran las memorias de gestión y en consecuencia no se evalúa el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, a consecuencia de la escasa operatividad del POTA, recientemente se han implementado algunos mecanismos para intentar resolver conflictos como la Instrucción 1/2014 (para la adecuación de los PGOU a los POT) y el PPCLA (para garantizar la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa y mantener libres de urbanización los espacios no edificados e innecesarios para la normal expansión de las ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio).
- **Elementos transversales del proceso:** se observa que no se involucran todos los agentes implicados en el proceso. En concreto los agentes sociales, entendiendo por ellos los de mayor influencia según las características de la región (ONG, universidad, sindicatos, asociaciones profesionales, ciudadanas, etc.) no se activan. tampoco los agentes económicos, entendiendo por ellos los de mayor influencia según las características de la región (sector empresarial y en especial el sector turístico). El grado de activación de los representantes de los diferentes sectores de la administración es alto, lo que puede estar relacionado con los altos grados de coordinación entre el POTA y el PG TSA. Sin embargo, destaca la ausencia de representantes de la administración subregional con competencias en planificación territorial y turismo, por lo que el grado de activación de los representantes de los diferentes niveles de la administración es bajo. La falta de representación de estos agentes a lo largo del proceso, no ayuda a alcanzar el consenso sobre el modelo territorial, como puede comprobarse en el siguiente eslabón del proceso debido a la falta de coherencia de algunos aspectos fundamentales entre el modelo territorial del POTA y el modelo territorial del POT_CS O. Respecto a la participación activa de la ciudadanía, se activa incorrectamente ya que su participación fue muy escasa y además no estuvo representada a lo largo del proceso.

8.2.2. Resultados a escala subregional: PPCLA

La Figura 24 muestra los resultados a escala subregional (PPCLA). Se pueden apreciar las asimetrías que aparecen en comparación con el marco conceptual.

Figura 24: Resultados a escala subregional: PPCLA

- Fase de elaboración:** el PPCLA, entre otras consideraciones, se redacta con carácter de urgencia, ante la necesidad de acabar con las desigualdades provocadas por la clasificación del suelo establecida por el planeamiento urbanístico de los municipios afectados. Su objetivo principal es adoptar un sistema de protección que, teniendo en cuenta el desarrollo de los núcleos de población existentes, preserve del proceso de urbanización aquellos terrenos que cuenten con características naturales, paisajísticas agrícolas o forestales relevantes, o cumplan funciones territoriales específicas para facilitar la conexión de esta zona costera con el interior, impidan la conurbación o contribuyan a la mejora de la calidad ambiental y urbana. Sin embargo, la premisa de afectar lo menos posible a los derechos de los particulares, excluye de las zonas de protección, con carácter general, los suelos ordenados por el planeamiento urbanístico o con PP aprobado. Con ello, ha excluido suelos urbanizables de Fuengirola con condiciones naturales que favorecen la conectividad ecológica costa montaña y cuyo desarrollo entraría en conflicto con los intereses generales del propio

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

PPCLA. Los resultados obtenidos (grado de activación medio) vienen dados, por las incoherencias señaladas a la hora de establecer el sistema de protección de los suelos costeros para preservarlos de la urbanización. En concreto para aquellos suelos pertenecientes a los destinos más maduros con niveles de saturación y de densificación más que elevados. También, la falta de representantes del sector social y empresarial a lo largo de todo proceso, limita la posibilidad de alcanzar un consenso más amplio en la aprobación del Plan.

- **Fase de aplicación:** Dado que el PPCLA se aprobó por Decreto el 26 de mayo de 2015 y entro en vigor en julio del mismo año, no existen resultados sobre esta fase, salvo para aquellas determinaciones de aplicación directa, que en cualquier caso, no afectan al caso de estudio.
- **Fase de seguimiento y evaluación:** de esta fase no existen aún resultados.
- **Elementos transversales del proceso:** se observa que no se involucran todos los agentes implicados en el proceso. En concreto no se activan los agentes sociales (ONG, universidad, sindicatos, asociaciones profesionales, ciudadanas, etc.), ni se activan los agentes económicos (sector empresarial y en especial el sector turístico). Respecto a la participación activa de la ciudadanía, hay que destacar que durante el periodo de información pública, la participación fue alta y que se solicitaron observaciones a organismos y entidades relevantes en busca de mayor consenso (algunos de ellos se hacían eco de incoherencias en el sistema de protección establecido). Sin embargo, aunque se introdujeron cambios en el documento tras el periodo de participación pública, la aprobación definitiva del Plan se llevó a cabo por la Comisión de Redacción, en la que están representadas las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio, pero se echa de menos representantes del nivel subregional con competencias en ordenación del territorio y turismo.

8.2.3. Resultados a escala subregional: POT_CSO

La Figura 25 muestra los resultados a escala subregional (POT_CSO). Se pueden apreciar las asimetrías que aparecen en comparación con el marco conceptual.

- **Fase de elaboración:** la activación incorrecta en esta fase se debe a varios motivos. Con respecto a la definición del modelo territorial de turismo sol y playa sostenible, el modelo de “ciudad turística a escala territorial” para la Costa del Sol Occidental, con un fuerte componente desarrollista no se corresponde con un modelo territorial de turismo sostenible. En consecuencia dicho modelo no es del todo coherente con el modelo territorial del POTA ni del PG TSA. Ello puede deberse al carácter general y

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

poco definido de las Directrices establecidas en el POTA que puede dar lugar a algunas contradicciones en la interpretación de las orientaciones generales sobre el modelo territorial de cada ámbito litoral. En cuanto a la efectividad del modelo, a pesar de definir las condiciones y plazos para que los PGOU de los municipios incluidos en su ámbito se adaptasen a sus determinaciones, tampoco cumple los requisitos pues el único PGOU que se adaptó íntegramente fue el de Fuengirola. Por último la coordinación entre el modelo territorial del POT_CSO y el Plan Qualifica no es completa, pues se trata de modelos bastante contradictorios, aunque sí existe una buena coordinación sobre los presupuestos para las estrategias de actuación (que no afectan al modelo). Paradójicamente, el modelo territorial es vinculante para los PIOT, sin embargo se detecta un problema ya que el modelo territorial del Plan Qualifica difiere bastante del definido por el POT_CSO. En suma, la falta de coordinación entre los dos niveles de la Administración (regional y subregional), ha llevado a una falta de coherencia en la definición del modelo territorial respecto al POTA y la incompleta coordinación intersectorial a una falta de coherencia entre el modelo territorial del POT_CSO y del Plan Qualifica, lo que ha contribuido a romper la cadena de valor de los procesos.

Figura 25: Resultados a escala subregional: POT_CSO

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

- Fase de aplicación: la activación incorrecta en la aplicación del POT_CSO, se identifica con el escaso desarrollo del Plan, ya que sólo uno de los municipios de su ámbito revisó y adaptó el planeamiento urbanístico a sus determinaciones.
- Fase de seguimiento y evaluación: la implementación de mecanismos de seguimiento no se activa debido a que no se elaboran las memorias de seguimiento, a pesar de que en el momento de la aprobación del POT_CSO se creó la Comisión de Seguimiento. En consecuencia no se evalúa el cumplimiento de los objetivos ni se proponen medidas para resolver conflictos.
- Elementos transversales del proceso: se observa que no se activan todos los agentes implicados en el proceso. En concreto no se activan los agentes sociales (ONG, universidad, sindicatos, asociaciones profesionales, ciudadanas, etc.), ni se activan los agentes económicos (sector empresarial y en especial el sector turístico). Respecto a la participación activa de la ciudadanía, se activa incorrectamente ya que no ha estado representada a lo largo del proceso. Sin embargo, una vez comprobada la escasa coordinación entre la administración regional y subregional (modelo territorial del POTA y del POT_CSO) y la incompleta coordinación entre la administración territorial y turística (modelo territorial del POT_CSO y del Plan Qualifica) llama poderosamente la atención el nivel de activación alto tanto de representantes de los distintos niveles de la administración como de los diferentes sectores. Esta paradoja, puede inducir a pensar que no siempre existe una relación directa entre la existencia de niveles altos de coordinación administrativa y niveles altos de involucración de representantes de la administración en el proceso.

8.2.4. Resultados a escala municipal: PGOU de Fuengirola

La Figura 26 muestra los resultados a escala municipal. Se pueden apreciar las asimetrías que aparecen en comparación con el marco conceptual.

- **Fase de elaboración:** la activación incorrecta de esta fase se debe, en primer lugar, a la inexistencia de un avance del modelo de ciudad. El avance del PGOU de Fuengirola se limita a mostrar el modelo territorial del anterior PGOU de 1998 para que los ciudadanos realicen sugerencias. En segundo lugar, el modelo territorial de ciudad para Fuengirola, que agota la capacidad de desarrollo urbanístico en su término municipal (a pesar de tener una densidad de población muy alta de 7.472,13 hab./km²), no se corresponde con un modelo territorial de turismo sostenible, tomando como referencia el propuesto en el Plan Qualifica, basado en la rehabilitación frente a la expansión, en romper la dinámica de crecimiento turístico,

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

en invertir en valor añadido del patrimonio turístico existente, como base de la recualificación, frente a la postura de crear más patrimonio, en preservar los pocos sistemas costeros aun no urbanizados, en atender a la capacidad de carga del territorio, etc. En consecuencia dicho modelo tampoco es del todo coherente con el modelo territorial del POTA. Sin embargo sí es bastante coherente con el modelo de fuerte componente desarrollista de “ciudad turística a escala territorial” definido en el POT_CS0. En cuanto a la efectividad del modelo, el PGOU de Fuengirola define las condiciones y los plazos para el planeamiento de desarrollo y para ejecutar las acciones previstas, lo que no garantiza la efectividad del Plan como queda patente en la siguiente fase de aplicación. Por último la coordinación entre el modelo territorial del PGOU de Fuengirola y el Plan Qualifica, al igual que en eslabón anterior, es incompleta ya que ambos modelos son contradictorios en algunos aspectos clave. Sin embargo, Fuengirola se beneficia de las (aportaciones presupuestarias) actuaciones estrategias previstas en dicho Plan a través del Consorcio Qualifica. Sin duda estas actuaciones tienen efectos muy positivos en el destino, pero quedan lejos de producir el esperado y necesario cambio de modelo territorial de desarrollo turístico sol y playa.

Figura 26: Resultados a escala municipal: PGOU de Fuengirola

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

- **Fase de aplicación:** el grado de activación de esta fase es bajo debido al escaso desarrollo de los suelos urbanizables previstos. Sin embargo esta circunstancia puede cambiar cuando se den las condiciones favorables en el mercado inmobiliario para su desarrollo. En relación al grado de ejecución de las actuaciones previstas por el Plan Qualifica a través del Consorcio es alto.
- **Fase de seguimiento y evaluación:** la implementación de mecanismos de seguimiento no se activa debido a que no se elaboran las memorias de gestión y ejecución seguimiento del Plan para dar cuenta del seguimiento de su desarrollo y detectar las posibles desviaciones provocadas por la aparición de nuevas circunstancias. Debido a ello, tras los 5 años transcurridos desde la aprobación definitiva del PGOU, no se han tomado las medidas previstas por incumplimiento de los plazos para el desarrollo del suelo urbanizable (como proceder a la modificación puntual o incoación de expedientes de declaración de incumplimiento de deberes legitimador de la expropiación).
- **Elementos transversales del proceso:** se observa que no se activan todos los agentes implicados en el proceso. En concreto solo se activan los agentes de la administración municipal que forman parte del Pleno del Ayuntamiento que junto con el equipo técnico municipal (letrado urbanista y arquitecto municipal) dirigen los trabajos de elaboración del Plan. La involucración de los representantes de las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio y con competencias en ordenación del territorio a nivel provincial se limita a la emisión de informes en el periodo de información pública y audiencia a las administraciones, cuando el modelo territorial de la ciudad ya ha sido definido. Aun así, en dichos informes destaca la ausencia de la administración sectorial turística. Respecto a la participación activa de la ciudadanía, a pesar de que la escala municipal es la idónea para lograr un mayor acercamiento entre los ciudadanos y los decisores públicos, y de que el Ayuntamiento de Fuengirola atendía particularizadamente a aquellos ciudadanos que lo requerían, la participación se redujo, en la mayoría de casos, a emitir sugerencias o alegaciones relacionadas con temas particulares, en general, bastante alejados del modelo territorial de ciudad. Esto puede deberse a la falta de cultura urbana y a la inexistencia de agentes sociales involucrados, en representación de los ciudadanos, a lo largo de todo el proceso.

En suma, el funcionamiento de la cadena de valor no es fluido a lo largo de los procesos, sino que éste se interrumpe al pasar de una escala territorial a otra. Por un lado, la ambigüedad o falta de concreción en la definición del modelo territorial a escala regional,

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

unido a la falta de coordinación entre los diferentes niveles de la administración en la definición del el modelo territorial (POTA y POT_CSO) y; por otro lado, la falta de coordinación intersectorial (aun no existiendo acuerdo sobre el modelo territorial de desarrollo turístico definido en el Plan Qualifica y el definido en el POT_CSO, prevalece éste último debido a que es quien ostenta las competencias sobre la ordenación del territorio); son dos de los factores que ayudan a desdibujar el propósito de alcanzar el modelo territorial de turismo se masas sostenible. En tercer lugar, la inexistencia del sector social y del sector empresarial como agentes involucrados, deja fuera del proceso la representación del sector privado, lo que tampoco ayuda a alcanzar el consenso sobre el modelo territorial de turismo sol y playa de masas sostenible entre todas las partes interesadas. Por último, aun siendo los Planes vinculantes, el grado de efectividad, en general es bastante bajo (y cuando son efectivos no siempre son coherentes), lo que a su vez está estrechamente relacionado con la falta de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos para, en su caso redefinirlos y, de éste modo, retroalimentar la cadena de valor.

8.2.5. Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos para satisfacer la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles

La Figura 27 muestra los resultados sobre el grado de satisfacción de la demanda respecto a los requisitos ambientales, sociales y económicos.

- **Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos ambientales:** los fuertes picos en la llegada de visitantes en la temporada estival, tienen un efecto rebote sobre los esfuerzos por mejorar la gestión eficiente de los recursos (ciclo del agua, energía, residuos), y por reducir la contaminación atmosférica y acústica. Ello unido a la inexistencia de recursos naturales y paisajísticos protegidos y de límites a la capacidad de acogida del destino, ya saturada, reflejan un incumplimiento de los requisitos ambientales y en consecuencia no se satisfacen las necesidades ambientales de la demanda.
- **Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos sociales:** a pesar de que el grado de cumplimiento de los requisitos muestra un elevado compromiso de la población local con el turismo y unos turistas muy satisfechos, los resultados son bajos, debido a la estructura demográfica desequilibrada (altos índices de envejecimiento y dependencia) y al riesgo latente de exclusión social, aunque compensado por unos buenos servicios a la población más vulnerable.
- **Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos económicos:** una estacionalidad aceptable, aunque con fuertes picos de presión humana en la

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

temporada estival que incrementan el consumo de recursos y la generación de emisiones y por tanto repercuten en la calidad del entorno; una rentabilidad del sector buena, aunque no exenta de incertidumbres por la presión del turismo residencial y; un mercado laboral precario, dominado por la actividad turística y la alta temporalidad y, de baja cualificación. En resumen, los resultados sobre el grado de cumplimiento de este requisito se consideran bajos.

Figura 27: Resultados sobre el cumplimiento de los requisitos para satisfacer la demanda: Fuengirola

En suma, en Fuengirola:

- Los requisitos ambientales para satisfacer la demanda no cumplen los requisitos de un destino sol y playa de masas sostenible
- El grado de cumplimiento de los requisitos sociales para satisfacer la demanda de un destino de masas sol y playa sostenible es bajo
- El grado de cumplimiento de los requisitos económicos para satisfacer la demanda de un destino sol y playa de masas es bajo

Para finalizar, se considera que con respecto a los procesos de planificación territorial y turística seguidos en Fuengirola, éste modelo de análisis se articula adecuadamente pudiéndose identificar las particularidades y asimetrías que se producen durante la implantación. En relación a los elementos transversales, permite conocer los flujos y

Capítulo 8..... Síntesis de resultados

procesos seguidos en la toma de decisiones sobre el modelo territorial. Por último, el método empleado, permite identificar y visualizar de qué manera repercute dicho modelo territorial en la satisfacción de las necesidades integrales de la demanda.

9. ELABORACIÓN DE CONCLUSIONES

A continuación se presenta una breve recapitulación de lo realizado a lo largo de la investigación, para dar paso a la presentación de las contribuciones, las limitaciones y las futuras líneas de investigación.

9.1. RECAPITULACIÓN

Esta investigación surge de la necesidad de entender las razones por las que algunos de los problemas de la implantación territorial del turismo existentes (desde la segunda mitad del siglo XX) en los destinos sol y playa de masas y maduros, siguen agravándose en la práctica.

La extensa literatura revisada pone de relieve que existe un amplio marco de discursos, enfoques teóricos y legislación sobre la materia y que existe una coincidencia casi total entre los expertos en la necesidad de abordar cuanto antes, pero con una visión a largo plazo, un replanteamiento del modelo. En ésta investigación se han recogido dos aspectos que se consideran relevantes y diferentes enfoques.

- Las políticas turísticas centradas en la búsqueda hacia una mejora de la competitividad de estos destinos (planes sectoriales turísticos).
- Las políticas urbanísticas que avalan el modelo inmobiliario depredador (leyes del suelo e instrumentos de planificación territorial) que facilita el incremento del turismo residencial.
- Enfoques diferentes que giran en torno a:
 - Ante la incapacidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico para frenar el modelo de desarrollo inmobiliario depredador, solo los planes de ordenación del territorio, como instrumentos de ordenación supramunicipal, podrían salvar la competitividad de estos destinos (Vera, 1987; Torres, 2007; Navarro, 2005; Burriel, 2008; Nel O, 2010; Benabent, 2012)
 - Incorporar herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre para visualizar escenarios de futuro de cara a definir estrategias de actuación en la fase de avance de los Planes (Prats, 2008; Fernández Güell, 2014)
 - Modelos de gobernanza territorial innovadores para manejar la diversidad de intereses que operan en el territorio (Farinós, 2008; Fernández et al, 2015; Romero, 2005; Pulido y López, 2012)

Se considera que el reto reside en cómo definir el modelo territorial de turismo sol y playa de masas más sostenible y consensuado entre todos los agentes involucrados en un contexto real. Que dicho modelo sea vinculante, coherente y efectivo desde la escala regional hasta la municipal y que, a lo largo del proceso, esté estrechamente coordinado con la planificación sectorial turística (además del resto de planes sectoriales con incidencia en el territorio).

En esta investigación se ha pretendido dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Existe alguna relación entre la falta de coordinación entre las políticas turísticas y urbanísticas y la imposibilidad de cambiar el modelo turístico-residencial depredador del litoral?
- ¿Es posible que los instrumentos de planificación territorial supramunicipales puedan limitar las oleadas urbanizadoras en contextos de elevada presión inmobiliaria?
- ¿Es posible romper la dicotomía entre los rendimientos a corto plazo del turismo residencial y la sostenibilidad a largo plazo?

Para ello se ha elaborado un marco conceptual compuesto por dos instrumentos de análisis de realidades complejas: “relaciones entre los procesos de planificación territorial y turística conectados” y “despliegue de los procesos de planificación territorial y turística conectados”. Se ha elaborado una cadena de valor que vincula el diseño de las políticas (territorial y turística) con la satisfacción de la demanda de los destinos sol y playa de masas sostenibles a través de los instrumentos de planificación en las diferentes escalas territoriales (regional-subregional-municipal). Los dos instrumentos han permitido poner en relación elementos y procesos que tienden a estudiarse por separado.

El caso de estudio seleccionado para llevar a cabo la investigación, ha permitido observar cómo se diseñan las políticas a través de los instrumentos de planificación, en las diferentes escalas territoriales, y cómo éstas afectan a los aspectos ambientales, sociales y económicos para satisfacer las necesidades de la demanda real del destino.

9.2. CONTRIBUCIONES

Se considera que esta investigación ha contribuido a visualizar el proceso de planificación territorial en los destinos turísticos sol y playa de masas desde el diseño de las políticas hasta su implementación en el destino y las repercusiones que el modelo territorial tiene en la satisfacción de la demanda.

Las contribuciones se dividen en las relacionadas con: los procesos de planificación territorial, la hipótesis de la investigación, los instrumentos de análisis de realidades complejas y otras aportaciones.

9.2.1. Procesos de planificación territorial

Mediante esta investigación se esclarecen los siguientes aspectos:

- Clarifica como son los procesos planificación territorial y turística.
- Visualiza como se aplican los procesos a través de los instrumentos de análisis de realidades complejas.
- Aporta una visión integral de los procesos desde el diseño de las políticas hasta su implementación en las diferentes escalas territoriales (regional-subregional-municipal) y como éstas afectan a la satisfacción de la demanda del destino.
- Propone un método para mejorar las rutinas en los procesos de toma de decisiones.
- Propone un método para mejorar las conexiones entre la planificación territorial y turística.
- El método de análisis empleado a través de los instrumentos de análisis permite identificar las disfunciones que puedan darse a lo largo de los procesos de planificación territorial y turística.

A lo largo de esta investigación se ha podido constatar que la falta de conexión entre las políticas territoriales y turísticas es una de las causas de los problemas de la implantación territorial del turismo de sol y playa (pero no la única), pues ello ha contribuido a que, en estos destinos, continúe imperando la inercia urbanizadora. En el caso de estudio la desconexión se ejemplifica en la escala subregional, donde el modelo territorial definido en la planificación territorial (POT_CSO), con un fuerte componente desarrollista, dista mucho del modelo territorial definido en la planificación sectorial turística (Plan Qualifica), más acorde con un modelo de turismo sostenible. Sin embargo, a pesar de esta falta de acuerdo, prevalece el modelo territorial definido en la planificación territorial debido a que es quien ostenta las competencias en materia de ordenación del territorio.

Pero también se ha podido constatar que el entendimiento, la colaboración y la coordinación entre la planificación territorial en la escala regional (POTA) y la planificación sectorial turística (PGTSA y Plan Qualifica) son posibles.

Se ha podido constatar que otra de las causas de los problemas derivados de la implantación territorial del turismo se debe a la falta de coordinación entre los distintos niveles de la

administración. En concreto, el modelo territorial definido a escala subregional en la planificación territorial (POT_CSO) presenta importantes incoherencias con el definido en la escala regional (POTA).

Esta falta de coherencia entre los modelos definidos a escala regional y subregional y entre los modelos definidos en la planificación territorial y la turística, contribuye a perpetuar la inercia urbanizadora del litoral e imposibilita romper con la dicotomía entre los rendimientos cortoplacistas del turismo residencial frente la sostenibilidad a largo plazo y demuestra una falta de consenso sobre el modelo territorial de turismo sostenible. Así, el modelo desarrollista del POT_CSO, que es vinculante para los PGOU de su ámbito, aun siendo incoherente con algunas de las determinaciones del POTA, es incorporado por el PGOU de Fuengirola.

Se ha podido constatar que el POTA, a pesar de ser el primer instrumento de la cadena de valor y ser vinculante para los planes de ámbito subregional (de acuerdo con el sistema andaluz de planificación territorial), no tiene el peso específico esperado a lo largo del proceso. Existe mayor grado de coherencia en los niveles o escalas territoriales inferiores (subregional-municipal) que entre las escalas territoriales superiores (regional-subregional).

Por ello, se ha podido constatar que un plan municipal que contiene algunas incoherencias con un plan jerárquicamente superior, puede ejecutarse.

En otro orden, puede intuirse que una planificación anticipativa que incorpore estudios de futuro donde se consideren diversos escenarios a medio y largo plazo, que permitan percibir con anticipación ciertos temas críticos como la población, la densidad/congestión, el volumen de tráfico, las necesidades de agua, la contaminación, la emisión de GEI, etc., y en qué manera estos aspectos influyen en la dimensión ambiental, social y económica, podría ayudar de forma notable a reflexionar estratégicamente sobre el futuro de una ciudad o un territorio.

Se ha podido constatar, como carencias relevantes y constantes, la falta de involucración de los agentes sociales y económicos en el proceso de toma de decisiones lo que impide lograr el deseado consenso entre todas las partes interesadas sobre el modelo territorial.

En la escala municipal se ha podido constatar la escasa involucración de agentes en el proceso de toma de decisiones tanto de la administración pública con competencias en la materia como del sector social y económico.

Se ha podido constatar la escasa efectividad de los instrumentos de planificación en la escala regional y subregional.

Se ha podido constatar la escasa implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación para retroalimentar los procesos de planificación en caso de conflicto o situaciones inesperadas.

9.2.2. Hipótesis de la investigación

El proceso de planificación territorial, en un marco de gobernanza territorial, puede ser eficaz para conectar las políticas territoriales y turísticas de cara a alcanzar un modelo territorial de turismo sol y playa más sostenible y consensuado que satisfaga las necesidades integrales de la demanda.

El cumplimiento de la hipótesis no ha podido ser corroborado en el caso de estudio ya que no se logra responder a la demanda de manera definitiva. La cadena de valor de los instrumentos de análisis se rompe (lo que era de esperar dado que el caso de estudio no es un destino sol y playa de masas sostenible). Sin embargo sí se pueden consolidar los siguientes aspectos relacionados con la hipótesis.

- Se ha mostrado que existen alternativas en los procesos de planificación convencionales y que estas pasan por la participación del conjunto de las administraciones públicas con competencias en la materia, el sector social y el sector empresarial.
- Se ha contribuido a proporcionar un método para intentar mejorar las rutinas en la toma de decisiones a través de la gobernanza territorial.
- Se ha mostrado que para lograr consensos de todas las partes implicadas es necesario que se involucren en el proceso de toma de decisiones.
- Se ha mostrado que la gobernanza territorial a través de los instrumentos de planificación territorial puede ser una herramienta eficaz para lograr el consenso necesario, entre todos los agentes involucrados en el proceso, sobre el modelo territorial de turismo sol y playa de masas sostenible.
- Se ha contribuido a proporcionar un método para intentar mejorar las conexiones entre la política territorial y la turística.
- Se ha mostrado que la planificación territorial puede ser un instrumento eficaz para conectar la política territorial con la turística.

- Se ha mostrado la necesidad de contener el crecimiento ilimitado de la oferta turística (sobre todo de turismo residencial) en los destinos sol y playa de masas para que sean sostenibles.
- Se considera que la hipótesis puede ser generalizable en aquellos contextos en los que los intereses de quienes gestionan los recursos y toman las decisiones prevalecen sobre la satisfacción integral de las necesidades de la demanda ciudadana

9.2.3. Instrumentos de análisis de realidades complejas

Los instrumentos de análisis diseñados para esta investigación han permitido poner en relación elementos que tienden a analizarse por separado. Lo que ha permitido una comprensión más integral de realidades complejas, como son los procesos de planificación territorial y turística con el fin de alcanzar un modelo territorial de turismo sol y playa sostenible o, simplemente, de modificar la actual tendencia de crecimiento insostenible. Sin embargo, hay que tener presente que estos instrumentos son una abstracción simplificada de la realidad teórica analizada y estudiada y, pueden llegar a ser considerados excesivamente reducidos, ya sea debido a las limitaciones de los recursos para su análisis o a los límites de conocimientos del investigador, al no alcanzar el grado de profundización requerido por los expertos.

Sin embargo, estas limitaciones podrían paliarse si se ven estos instrumentos no como herramientas de análisis para investigaciones unipersonales, sino como útiles de colaboración en equipos de investigación multidisciplinarios.

El sistema de análisis recogido por el marco conceptual ha permitido poner en relieve las políticas y los procesos de planificación territorial y turística, y ha resultado útil para visualizar las correlaciones existentes entre el diseño de las políticas (a través de los instrumentos de planificación) y la satisfacción de la demanda de los destinos y entre los procesos de planificación territorial y turística a diferentes escalas.

Se considera que la metodología utilizada, a través de los instrumentos de análisis, contribuye a clarificar y visualizar la complejidad de los procesos aportando una visión integral, tanto por las relaciones entre los elementos en las diferentes escalas como por los elementos transversales.

Se considera que los instrumentos de análisis diseñados permiten identificar las disfunciones que puedan producirse a lo largo de los procesos de planificación territorial y turística de cara a buscar soluciones.

9.2.4. Otras aportaciones

Se considera que el modo de recoger y procesar la información ha contribuido a visualizar el proceso que se sigue de cara a definir el modelo territorial de turismo sol y playa sostenible y consensuado.

Se considera que esta investigación ha contribuido a poner en relación la teoría y la práctica de aspectos tan complejos como son los relacionados con la planificación territorial y turística. Mostrando la brecha existente entre las numerosas publicaciones académicas y profesionales frente a la falta de análisis prácticos que expongan casos de estudio representativos e integrales y no parciales como viene siendo habitual.

Se considera que contribuye a esclarecer algunas de las causas por la cuales los efectos negativos de la implantación territorial del turismo sol y playa, continúan incrementándose en la práctica.

Se considera que desde el punto de vista del método, la investigación sienta las bases para poder desarrollar otras iniciativas comparables, al tiempo que se constituye en banco de pruebas para detectar limitaciones y necesidades de mejora de cara al futuro.

9.3. ÁMBITO DE VALIDEZ DE LAS CONTRIBUCIONES

Se considera que los instrumentos de análisis son claros, sencillos y flexibles y pueden resultar de utilidad para afrontar nuevos estudios relacionados con los procesos de planificación territorial.

Se considera que el método contribuye a visibilizar cómo pueden ser los procesos de planificación territorial y turística conectados, y cómo éstos pueden incidir en la satisfacción integral de las necesidades de la demanda.

Se considera que contribuye a ejemplificar el desarrollo de las distintas dimensiones de la gobernanza territorial (vertical, horizontal y participación).

Se considera que la hipótesis podría ser generalizable a otros contextos en los que se requiera un modelo territorial a escala regional y conectar políticas sectoriales con impacto territorial.

9.4. INVESTIGACIONES FUTURAS

En lo que concierne al contexto específico de los destinos sol y playa de masas y maduros y a los resultados obtenidos en el caso de estudio expuesto, se considera que debería ser investigado en equipos multidisciplinares con el fin de poder analizar mayores variables, y poder obtener un rango de resultados significativos que ayudasen a:

- Incorporar herramientas de prospectiva para manejar la incertidumbre en las fases iniciales de los procesos de planificación territorial.
- Encontrar nuevas formas de gobernanza para lograr mayor consenso entre todas las partes implicadas sobre el modelo territorial.
- Como fortalecer la capacidad de los ciudadanos para que puedan lograr una participación activa en la gestión de los asuntos públicos de manera efectiva.
- Como lograr mayor coherencia entre las diferentes escalas de planificación territorial.
- Como lograr implantar de manera eficaz mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes y resolver conflictos.
- Como lograr mayor efectividad de los planes.

Por último, dado que los instrumentos de análisis empleados en la investigación no son contexto-dependientes y puesto que son claros y sencillos pueden resultar de utilidad para el análisis de otros casos de estudio fuera del contexto específico de los destinos sol y playa maduros.

BIBLIOGRAFÍA

- Alli Aranguren, J. C. & Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (2011). Gobernanza europea. Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana Informe Brundtland, 14.
- Anderson, P. (1983). Decision making by objection and the Cuban missile crisis. *Administrative Science Quarterly*, 28, 201-222.
- Bent Flyvbjerg (2011). "Case Study", in Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, eds. 'The Sage Handbook of Qualitative Research', 4th edition (Thousand Oaks, CA:Sage, 2011), Chapter 17, pp. 301-316.
- Bayón, F. (1999). 50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Barrado Timón, D. A. (2001). Ordenación territorial y desarrollo turístico: Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías. *Estudios turísticos*, (149), 3-22.
- Beas, L. (2009). Los planes de excelencia turística como objeto de estudio. Una propuesta metodológica de evaluación (1). *Estudios turísticos*, (182), 31-52.
- Beas, L. (2012). Los planes de excelencia turística en España (1992-2006). Una apuesta por la revitalización de los destinos. Revisión de su implantación e impactos. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XVI, 411.
- Benabent F. de Córdoba, M. (2002). La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Urban*, (7), 52.
- Benabent F. de Córdoba, M. (2006). La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla. Consejería de obras públicas y transportes. ISBN:84-472-0869-9
- Benabent F. Córdoba, M. (2005). Versión en castellano de: "Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna", *Complessità e Sostenibilità*, nº 6, 2005, pp.16, CD-ISBN 1724-7756
- Benabent F. Córdoba, M. (2009). Los planes de ordenación del territorio en España: de la instrumentación a la gestión. En Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (pp. 143-158). Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT.
- Benabent F. de Córdoba, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías. El Planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI: una nova interpretació i projecció del país, 140.

- Brunet, P. J.; Almeida, F., Coll, M.; & Monteserín, O. (2005). Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico. *Boletín A.G.E.* N°39, pp. 201-226.
- Burriel de Orueta, E. L. (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de diciembre de 2009, vol. XIII, nº 306. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>>. [ISSN: 1138-9788].
- Burriel de Orueta, E. L. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 2630 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/xcol/383.htm>
- Burriel de Orueta, E. L. (2009). La Unión Europea y el urbanismo valenciano: ¿conflicto jurídico o político? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (49), 5-23.
- Burriel de Orueta, E. L. (2014). El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio. In *Geografía de la crisis económica en España* (pp. 101-140). Servei de Publicacions.
- Cruz Jiménez, G., Serrano Barquín, R. D., & Vargas Martínez, E. (2015). Política turística y gobernanza en dos gobiernos locales. Un acercamiento teórico metodológico. *Pasos*, 13(6), 1477.
- Durán, C. (2013). Gobernanza para el sector turismo y su medición, Programa de Estadísticas y CST de la OMT. Serie de Documentos Temáticos STSA/IP/2013/01 (en línea), disponible en: <http://statistics.unwto.org/es/content/documentos>
- Estarellas, P. J. B., García, F. A., López, M. C., & Abella, O. M. (2005). Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico. *Boletín de la AGEN* °, 39, 201-226
- Exceltur, (2005). Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias, Madrid, septiembre de 2005. Disponible en http://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/01/Sumario_residencial_completo.pdf
- Exceltur (2007). Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, baleares y canarias,
- Exceltur (2015). Impactos sociales y económicos sobre los destinos españoles derivados del exponencial aumento del alquiler de viviendas turísticas de corta duración, impulsado por los nuevos modelos y canales de comercialización P2P
- Farinós Dasí, J., Olcina Cantos, J., Vera Rebollo, J. F., del Romero Renau, L., Navarro, C. R., Marín, C. E., & Amorós, A. M. R. (2005). Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 117-150.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.

- Farinós Dasí, J.; Aldrey Vázquez, J.A.; Del Río Franqueira, D. (2015). Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España.
- Fernández Güell, J. M. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Reverté. Barcelona. 1ª edición Gustavo Gili. Barcelona, 1997.
- Fernández-Güell, J. M., & Collado, M. (2014). Foresight in designing sun-beach destinations. *Tourism Management*, 41, 83-95.
- Fernández Güell, J. M., & Collado Lara, M. (2014). Ciudades y ciudadanos en 2033. La transformación urbana de España. Colección España, 2033, 17-25. Disponible en: <http://www.pwc.es/publicaciones/espana-2033/ciudades-y-ciudadanos-en-2033.jhtml>
- Fernández Tabales, A. (2004). Turismo y ordenación del territorio. *Quaderns de Política Económica*, 7, 35-47.
- Fernández Tabales, A., Mercado Alonso, I., Villar Lama, A., & Bascarán Estévez, M. V. (2015). Gobernanza territorial y gestión de espacios turísticos en contextos de fuerte presión inmobiliaria: Análisis de buenas prácticas locales en la costa de Cádiz (España). *Revista de geografía Norte Grande*, (60), 173-194.
- Frediani, A. A. (2007). Housing Freedom, Amartya Sen and Urban Development Policies-Squatter Aettlement Upgrading in Salvador de Bahia, Brazil. Ph. D Thesis, Oxford Brookes University.
- Gaja i Díaz, F. (2015). Reparar los impactos de la burbuja constructora. *Scripta Nova* 517 (2015) 1-37.
- Garau Taberner, J. (2011). Propuesta de dos índices para la medición de la competitividad de los destinos de sol y playa del mediterráneo: avance de resultados desde el punto de vista de la demanda. *Revista de análisis turístico*, (4).
- Galacho Jiménez, F. B. (2005). El planeamiento urbanístico municipal de la Costa del Sol. Procesos de formulación y criterios de ordenación. *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 27, 2005, 97-114. ISSN: 0212-5099.
- García Bellido, J. (1998). Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el urbanismo europeo. OP. *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos*, 43, 93-103.
- Gersick, C. (1988). Time and transition in work teams: Toward a new model of group development. *Academy of Man-agreement Journal*, 31, 9-41.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). The Discovery of grounded theory: Strategies of qualitative research. London: Wledenfeld and Nicholsosn.
- Greenpeace, (2012). Destrucción a toda costa 2012. Informe sobre la situación económica y ambiental del litoral. Disponible en <http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/Informe-completo-Destruccion-a-toda-costa/>

- Harris, S. & Sutton, R. (1986). Functions of parting ceremonies in dying organizations. *Academy of management Journal*, 29, 5-30.
- Huete R, Mantecón A & Mazón T. (2008). ¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial? Núm. 22 (2008): Julio – Diciembre. ISSN electrónico: 1989-4635. ISSN impreso: 1139-7861. Cuadernos de turismo. sitio web: <http://revistas.um.es/turismo/article/view/48091>
- Instituto de Estudios Turísticos. (2012). Balance del Turismo. Resultados de la actividad turística en España. Ministerio de Industria.
- Ivars, Baidal, J. A. (2001). Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
- Ivars Baidal, J. A. (2003). Regional development policies: an assessment of their evolution and effects on the Spanish tourist model. *Tourism Management*, 24(6), 655-663.
- Jiménez Sánchez, F. (2008). Boom urbanístico y corrupción política en España. *Mediterráneo económico*, 14, 263-285.
- Kidder, T. (1982). *Soul of a new machine*. New York: Avon.
- Lefevre, C (2003). La planificación de la metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza
- Lefevre, C (2010). ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas. Université Paris VIII-Merne la Vallée. Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS)
- Leira E & Quero D. (1991). “Otra práctica de la urbanización turística”, “un plan urbanístico y concertado para el desarrollo turístico de Calviá (Mallorca)” “la organización de una operación turística excepcional”. *Geometría* nº 12.
- López Sánchez & Pulido Fernández, J. I. (2013). La sostenibilidad en la política turística española. ¿Avances o retrocesos? *Papers de Turisme*, (53), 44-68
- Marchena Gómez, M. (1987) Territorio y turismo en Andalucía. Análisis a diferentes escalas espaciales. Consejería de Economía y Fomento. I.S.B.N.: 84-505-6370-4.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Medio Ambiente, (1999). España: un turismo sostenible.
- Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Monteserín, O. (2007). Turismo y desarrollo territorial: los planes de dinamización turística en la interpretación y puesta en valor del territorio. Tesis Doctoral. Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid.
- Monteserín, O. (2008). La convergencia entre el espacio y el producto turístico: de los planes de dinamización turística a los planes de dinamización del producto turístico. *Espacios Turísticos*, 153.

- Moya L. (coord...), (2011). La práctica del planeamiento urbanístico. Editorial síntesis. Madrid. ISBN: 978-84-975673-0-5
- Naredo, J. M. & Montiel Márquez, A. (2011). El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano. Icaria editorial, s.a. Barcelona.
- Navalón García, R. (2000). Los planes de ordenación de la oferta turística y planeamiento urbano en la Comunidad Valenciana. En: Actas: IV Coloquio de Geografía Urbana y VI Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación: Las Palmas de Gran Canaria, 22 al 24 de junio de 1998. Las Palmas de Gran Canaria: Ayuntamiento; Asociación de Geógrafos Españoles, 2000, pp.389-394.
- Navarro, Clemente (2010). “Participación y planificación estratégica territorial” en Planificación estratégica territorial: Estudios metodológicos (editores: Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero Rodríguez). Sevilla: Junta de Andalucía.
- Navarro Jurado, E.; Thiel Ellul, D. F. & Romero Padilla. (2012). El impacto de los modelos turísticos dominantes en destinos litorales. Estudios de casos en Andalucía, el Caribe y Centroamérica. En Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario. Cátedra Intercultural, 2012. p. 119-144.
- OMT (2010). Proyecto gobernanza en el sector turismo. Informe ejecutivo. Ed. OMT, Madrid
- OMT (2011). Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco). Disponible en: unwto.org/sites/all/files/pdf/a19_11_whitepaper_s.pdf · Archivo PDF
- OMT. (2015). Panorama OMT del turismo internacional. Disponible en: <http://mkt.unwto.org/es>.
- Palomeque, F. L. (1999). Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (28), 23-38.
- Pedreño, A. (2009). El turismo: globalización, competitividad y sostenibilidad. Instituto Economía Internacional. Universidad de Alicante. ISBN-13: 978-84-95531-48-3.
- Peral, F. J. B., Lozano, M. G., Casas, F. M. G., & Oyola, M. L. (2010). Indicadores sintéticos de turismo sostenible: una aplicación para los destinos turísticos de Andalucía. Rect@: Revista Electrónica de Comunicaciones y Trabajos de ASEPUMA, (11), 85-118
- Perelli, Ó. & Prats, F. (2007). La apuesta por la reconversión de los destinos maduros del litoral. Estudios Turísticos, N° 172-173, pp. 203-211.
- Pinfield, L. (1986). A field evaluation of perspectives on organizational decision makin. Administrative science quaterly, 31, 365-388.
- Prats Palazuelo, F. (2007). Sostenibilidad y turismo, una simbiosis imprescindible. Estudios turísticos, (172), 13-62

- Prats Palazuelo, F. (2009). Turismo, Sostenibilidad y Cambio Climático: hacia un nuevo paradigma turístico. Agua, Territorio y Paisaje: de los instrumentos a la planificación, 326-345.
- Prats Palazuelo, F. (2010). La revalorización de la Platja de palma. Plan de acción integral. Departamento de urbanística y ordenación del territorio. Urban nº3, disponible en <http://urban-e.aq.upm.es/articulos/ver/la-revalorizaci-n-de-la-platja-de-palma-plan-de-acci-n-integral/completo>.
- Pulido Fernández, J. I. & López Sánchez, Y. (2012). La necesidad de modelos turísticos sostenibles en espacios rurales y naturales. In Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario (pp. 99-116). Cátedra Intercultural.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling alone: America's declining social capital" en Journal of Democracy, 6, 1995, pp. 65-78.
- Rivera Mateos, M., & Rodríguez García, L. Coord. (2012). Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario. Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba: AECIT, AACID y UE-FEDER. ISBN 978-84-695-4427-7
- Rohe, W. (2004). "Building social capital through community development" en Journal of the American Planning Association, Vol. 70, Nº 2, Spring 2004 (pp. 158-164).
- Romero González, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. Boletín de la AGE, 39, 59-86.
- Romero González, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, 47(2), 17-46.
- Romero González, J. & Farinós i Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (56), 295-319.
- Rosas-Furrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera, 14(2012-2), 113-136
- Sabaté Bel, J. (2014). Turismo, paisaje y urbanismo: un diálogo necesario. Arquitectura, Ciudad y Entorno, 9(25).
- Santos Pavón, E. L. & Fernández Tabales, A. (2010). El litoral turístico español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo. Cuadernos de Turismo, 25, 185-206.
- Segura Calero, S & Pedregal Mateos, B. (2014) Mecanismos de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio de Andalucía, España. Perspectiva Geográfica, 19(2), 357-378
- Shaffer, P. (2002). Participatory analyses of poverty dynamics: Reflections on the Myanmar PPA. In K. Brock & R. McGee /Eds.), Knowing Poverty. London: Earthscan.

- Soares, J. C., Gândara, J. M. G., & Ivars Baidal, J. A. (2012). Indicadores para analizar la evolución del ciclo de vida de los destinos turísticos litorales.
- Terán F. de, (1982). Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980) © Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1982 I.S.B.N.: 84-206-8039-7
- Torres Bernier, E. J. & Navarro Jurado, E. N. (2007). La congestión urbanística como factor reductor de la calidad turística y de vida en los destinos maduros. Estudios turísticos, (172), 193-199.
- Torres Márquez, M. (2012). El impacto de los modelos turísticos dominantes en los destinos urbano-culturales. Reflexiones a propósito de córdoba (España). En Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario (pp. 145-220). Cátedra Intercultural
- Terán, F. de (1999). Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX. Cátedra, Madrid. ISBN 84-376-1708-1
- Torres Bernier, E. (2007). La congestión urbanística como factor reductor de la calidad turística y de vida en los destinos maduros. Estudios Turísticos nº 172-173, pp. 193-199.
- Velasco, M. (2005): “Administración y política turística de 1978 a 2005”. Estudios Turísticos, 163-164: 99-122.
- Vera Rebollo, J. F. (1987). Turismo y urbanización en el litoral alicantino”. Instituto de Estudios Juan Gil-Alvert. Alicante, disponible en <http://hdl.handle.net/10045/5470>
- Vera Rebollo, J. F. (1992). La dimensión ambiental de la planificación turística: Una nueva cultura para el consumo turístico. Papeles de geografía, (18), 195-204.
- Vera Rebollo, J. F. (coord.). (2001). Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores. Documentos de trabajo. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante. N. 1 (2001). ISSN 1578-679X, 75 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/20506>.
- Vera Rebollo, J. F. (2010). Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico. Asociación de Geógrafos Españoles nº 53. I.S.S.N.: 0212-9426.
- Vera-Rebollo, J. F., & Baños Castiñeira, C. J. (2010). Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (53), 329-353.
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. Reproducido de: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.

PÁGINAS WEB:

Ayuntamiento de Fuengirola., disponible en:

http://www.fuengirola.es/portal_localweb/InitIndex.do

Instituto de Estudios Turísticos (IET), disponible en <http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/fichadecoyuntura/paginas/default.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística. (INE). Disponible en:

http://www.ine.es/inebmenu/mnu_hosteleria.htm.

Observatorio de Sostenibilidad, disponible en: <http://www.observatoriosostenibilidad.com/>

Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA). Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/iea/consultasActividad.jsp?CodOper=104&sub=38120>

Dirección General de Planificación y Ordenación Turística. Registro de turismo de Andalucía (RTA). Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte/opencms/areas/turismo/registro-de-turismo/>

Empresa Pública Turismo Andaluz. Unidad de Análisis y Estadísticas del Turismo (SAETA).

Disponible en: <http://www.turismoandaluz.com/estadisticas-e-investigacion-de-mercados>

Patronato Provincial de Turismo de la Costa del Sol y Sociedad de Planificación y Desarrollo (SOPDE). Disponible en: <http://www.costadelsolmalaga.org/5773/estudios-estadisticas>

Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/temas/vivienda-consumo/urbanismo/ordenacion.html>

LEGISLACIÓN TURÍSTICA:

Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. BOE – A-1963-22673

Decreto, de 9 de agosto de 1974, sobre Medidas de ordenación de la oferta turística. BOE nº217. 10/09/1974

Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. BOJA nº230, de 22 de noviembre de 2007

Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía «Plan Qualifica». BOJA nº 75, de 17 de abril de 2007.

Decreto 37/2016, de 9 de febrero de 2016, por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte>.

LEGISLACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1956). BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956.

Texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (1976). BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976.

Texto Refundido de la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 (1992). BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992.

Texto refundido de la Ley de suelo. (2008). BOE, núm. 154, de 26/06/2008.

Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (2015). Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/561510-rdleg-7-2015-de-30-oct-aprueba-el-texto-refundido-de-la-ley-de-suelo-y-rehabilitacion.html

Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA). (1994). Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-11-1994.html

Decreto 103/1999, de 4 mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. (1999). BOJA núm. 96, de 19 de agosto de 1999.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). (2002). Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-17-2002.html

Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. (2012). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/233/2>

PLANIFICACIÓN TURISTICA

Plan del Turismo Español Horizonte 2020. (2008). Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Secretaría de Estado de Turismo. Disponible en: http://www.tourspain.es/es-es/vde/documentos%20vision%20destino%20espaa/plan_turismo_espa%3%b1ol_horizonte_2020_0812.pdf.

Plan Turismo Litoral Siglo XXI, (2011). Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Secretaría de Estado de Turismo. Disponible en <http://www.minetur.gob.es/turismo/es-es/documents/presentaci%3%b3nplanturismolitoralsiglo%20xxi.pdf>.

Plan Integral Nacional de Turismo, (2012). Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Secretaría de Estado de Turismo. Instituto de Turismo de España (Turespaña). Disponible en: <http://www.minetur.gob.es/turismo/es-es/pnit/paginas/que-es-pnit.aspx>.

Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. (2007). Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía. Horizonte 2020. (2016). Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Plan de Recualificación del destino Costa del Sol Occidental "Plan Qualifica". (2007). Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Qualifica.pdf>

Memoria Ambiental del Programa de Recualificación Turística de la Costa del Sol “Plan Qualifica”. (2007). Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y Consejería de Medio Ambiente.

Consorcio Qualifica Costa del Sol (2009). Disponible en:

<http://www.qualifica.org/consorcio-qualifica>

PLANIFICACION TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. (1999).

Presentación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). (2005). Documento para Información Pública.

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). (2006), disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf

Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) (2015), disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=b8fd5f0d1e154510VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=4e8e767904195510VgnVCM2000000624e50aRCRD#apartadoe7fe5f0d1e154510VgnVCM2000000624e50a_____

Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (POT_CSO). (2006)

Plan General de Ordenación Urbana de Fuengirola (PGOU_F) (2011), disponible en: <http://ws041.juntadeandalucia.es/medioambiente/situadifusion/pages/search.jsf>