

“SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ACTIVIDAD TURÍSTICA: LOS PROGRAMAS DE RECUALIFICACIÓN DE DESTINOS COMO TÉCNICA AMBIENTAL CORRECTORA DEL TURISMO EN ANDALUCÍA”

Autora: Carmen María Ávila Rodríguez. Profesora Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga

Resumen:

La relación existente entre turismo y medio ambiente es claramente perceptible en los recursos turísticos que son objeto de explotación en Andalucía, la costa, los espacios urbanos y los rurales. Especialmente en los primeros la actividad administrativa debe establecer una planificación de la actividad turística (Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía, los Programas de Recualificación de Destinos y la Estrategia de Turismo Sostenible) bajo principios y condicionantes medio ambientales sólidos y rigurosos que impidan, o en su caso corrijan, los efectos ambientales negativos que producen las distintas actividades turísticas sobre estas especiales áreas y recursos turísticos. La Costa del Sol ha sido el primer espacio turístico andaluz para el que se ha aprobado un Plan de Recualificación pues constatada la saturación y agotamiento del modelo turístico tradicional de sol y playa con graves consecuencias de deterioro ambiental y dificultad regenerativa, se pretende con dicho Plan compatibilizar la diversificación económica malagueña con la apuesta por la competitividad del desarrollo turístico y residencial en torno al cuarteto formado por la sostenibilidad, la calidad integral, la rehabilitación y diferenciación, y la rentabilidad estratégica.

Palabras claves: Turismo, desarrollo sostenible, recualificación de destinos, Andalucía

Abstract:

The relationship between tourism and the environment is clearly visible in the tourism resources are exploited in Andalusia: the coast, urban and rural areas. The first and third are often integrated in protected natural areas. That's why tourism planning (The Sustainable Tourism Plan of Andalusia, Programs Retraining of destinations, the Sustainable Tourism Strategy) should be done under principles and challenging and rigorous environmental conditions to prevent or correct the negative environmental effects produced by different tourist activities on protected natural areas. The Costa del Sol has been the

first tourist destination in Andalusia for which approved a Plan of Retraining. The Plan seeks to reconcile economic diversification Malaga with commitment to competitiveness tourism and residential development around the quartet of sustainability, comprehensive quality, rehabilitation and differentiation, and strategic profitability.

Keywords: Tourism, sustainable development, requalification of destinations, Andalusia

Sumario:

- I. Medio ambiente y turismo en el estatuto de autonomía de Andalucía**
 - A. Referencias al medio ambiente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía**
 - B. La convergencia competencial del medio ambiente y el turismo en el Estatuto de Autonomía**
- II. Los ámbitos territoriales turísticos y el modelo turístico tradicional**
 - A. Ámbitos territoriales turísticos**
 - B. Diagnóstico sobre el modelo turístico tradicional**
 - C. Efectos ambientales negativos del modelo turístico tradicional**
- III. La intervención de la Administración pública autonómica en el espacio turístico: el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía, reflexiones sobre la sostenibilidad medio ambiental**
 - A. El desarrollo sostenible como principio rector**
 - B. Instrumentos de planificación turística: el Plan General de Turismo Sostenible**
- IV. Los programas de recualificación de destinos: criterios de recuperación ambiental**

I. MEDIO AMBIENTE Y TURISMO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

A. Referencias al medio ambiente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

Las referencias al medio ambiente en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía son múltiples y se encuentran ubicadas en diferentes artículos del mismo. Así, el medio ambiente se configura como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma;

como un derecho/deber, como un principio rector y como una competencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

En cuanto que objetivo básico de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía incluye una referencia extensa a la protección del medio ambiente y para ello enumera los principios: sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales; mejora de la calidad de vida de los andaluces mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente; la adecuada gestión del agua y de la planificación del medio rural¹. Para la consecución de estos objetivos, el artículo 10.4 del Estatuto impone a los poderes públicos andaluces que adopten las medidas adecuadas entre las que se encuentran el impulso de la legislación pertinente la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

Como consecuencia del desarrollo de esos objetivos básico, el Estatuto en su Título I establece en el artículo 28.1 una carta de derechos y deberes de los ciudadanos². En la redacción literal del precepto se comprueba que el legislador ha ampliado o explicitado los adjetivos del medio ambiente en mayor medida que el constituyente, pues recordando el artículo 45 de la CE, ésta habla de un medio ambiente “*adecuado*”, mientras que el Estatuto se refiere a un medio ambiente “*equilibrado, sostenible y saludable*”. Ahora bien, como no podía ser de otro modo, la interpretación que se haga del derecho al medio ambiente, así como de cualquier otro derecho, no puede ser interpretado de modo que se limiten o reduzcan los derechos reconocidos en la CE ni pueden suponer una alteración de la distribución competencial ni la creación de ningún título competencial contemplado en nuestra Carta Magna. Al igual que nuestra Constitución establece que el medio ambiente no sólo es un derecho, sino que es un deber de todos su conservación, el artículo 36 del Estatuto exige el deber de conservar el medio ambiente a dos conjuntos de destinatarios: por un lado, en su apartado primero hace referencia a la obligación de conservar de todas las personas, y por otro lado, en su apartado segundo, hace un mención especial de las empresas que desarrollen su

¹ Vid. Artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus apartados 5º, 7º y 13º.

² Vid. artículo 28.1 del EEA: “1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. 2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. 3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”. Vid. JORDANO FRAGA, J. Medio Ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía: una visión preliminar; *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 65, 2007, págs. 35-56.

actividad en Andalucía a las cuales les exige que se ajusten a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII del Estatuto.

El medio ambiente se configura en nuestro Estatuto de Autonomía también como principio rector y así en el artículo 37.1 se establece que los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Estatuto y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores entre los que se encuentran varios de marcado contenido medio ambiental, así: el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire; el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética³ y el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas⁴. La efectividad de estos principios se concretan en el artículo 40 del Estatuto y consiste en informar las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y pudiendo ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

B. La convergencia competencial del medio ambiente y el turismo en el Estatuto de Autonomía

Corresponde al Estado la competencia para dictar y aprobar la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1, 23 de la CE), mientras que a la Comunidad Autónoma la corresponde establecer normas adicionales de protección y asumir la gestión en materia de protección del medio ambiente⁵.

³ Vid. GONZÁLEZ RÍOS, I., "Turismo sostenible: implantación de energías renovables y eficiencia energética", *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm., 3 2010, págs. 45 – 66; "La sostenibilidad energética en el sector turístico" en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.), *Turismo sostenible: Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*. Dykinson, Madrid, 2012; ALENZA GARCÍA, J.F., SARASIBAR IRIARTE, M., *Cambio climático y energías renovables*, Ed. Thomson-civitas, Navarra. 2007; ARENAS CABELLO, F.J. "Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 13 (2008).

⁴ Vid. JAIMEZ GAGO, M^a. I., "Turismo, ordenación del Territorio y Urbanismo" en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.), *Turismo sostenible: Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*. Dykinson, Madrid, 2012.

⁵ En cuanto a la distribución competencial en materia de medio ambiente vid. MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, LÓPEZ MENUDO, F. "Planteamiento constitucional del Medio Ambiente. Distribución de competencias Estado/Comunidades autónomas", en AAVV, *Protección*

La competencia andaluza en materia del medio ambiente se concreta en el artículo 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Así, en su apartado primero, sin perjuicio de las competencias del Estado en virtud del artículo 149.1,23 enumera como competencias exclusivas de la Comunidad autónoma las materias de: Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales; Vías pecuarias; Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos; Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña; Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental; Fauna y flora silvestres; Prevención ambiental y caza, pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.

En el apartado segundo del artículo 57 el Estatuto de autonomía establece la competencia compartida entre el Estado y la Comunidad autónoma en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como

Administrativa del Medio Ambiente, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994; LÓPEZ MENUDO, F. "Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial" en AAVV, *El reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*; Colección Estudios de Derecho Judicial, núm. 56. Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005; LÓPEZ MENUDO, F. "Concepto de medio ambiente y reparto constitucional" en VERA JURADO, D.J. *Derecho Ambiental de Andalucía*, Edit. Tecnos. Madrid, 2005; págs. 31 a 58. Vid. VERA JURADO, D.J. "Medio Ambiente", en AAVV "Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía" Dir. MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. Thomson Civitas, 2008. Págs. 1087 – 1111.

el correspondiente régimen sancionador y el establecimiento de normas adicionales de protección.

Por su parte el apartado tercero del artículo 57 aunque reconoce que a la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado le corresponde emitir informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal, atribuye a la Comunidad Autónoma la gestión del mismo si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía. Finalmente el último apartado del artículo 57 contempla la posibilidad de que la Comunidad Autónoma establezca un servicio meteorológico propio, que suministre la información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.

Apuntadas las competencias autonómicas, no podemos olvidar las competencias de los entes locales en materia medio ambiental y así el artículo 92 del Estatuto atribuye a los Ayuntamientos competencias propias, en los términos que determinen las leyes, sobre abastecimiento de aguas y tratamiento de aguas residuales y ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; cooperación con otras Administraciones Públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico Andaluz y cooperación con otras administraciones Públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y la salud pública. Estas competencias se encuentran también reflejadas en el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, entre las que las hay numerosas de carácter ambiental. En este sentido, además de la propia competencia sobre la protección del medio ambiente, existen otros títulos competenciales conexos como son la ordenación del tráfico de vehículos, protección civil, protección y prevención de incendios, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, defensa de usuarios y consumidores, suministro de agua, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Por su parte el artículo 26 de la misma Ley prescribe asimismo los denominados servicios obligatorios y así en todos los municipios es obligatoria la prestación de los servicios públicos de recogida de residuos, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado; en los municipios de más de 5.000 habitantes se impone el servicio de tratamiento de residuos, y, finalmente, en aquellos que cuentan con más de 50.000 habitantes se otorga carácter obligatorio a la protección del medio ambiente. La complejidad y el carácter costosísimo de las intervenciones medioambientales hacen de este sector de la actividad administrativa un campo excelente para la labor de asistencia y cooperación de las Diputaciones Provinciales y también para el fomento del movimiento asociativo Municipal. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de

Andalucía en el artículo 9.12, g) atribuye a los municipios andaluces, entre otras, la competencia sobre la programación de actuaciones en materia de información ambiental y de educación ambiental para la sostenibilidad.

Por tanto podemos afirmar que cuando hablamos de medio ambiente, en primer lugar estamos ante una competencia compartida entre el Estado, la Comunidad Autónoma y los Entes Locales, y en segundo lugar, nos encontramos ante una competencia de carácter horizontal o transversal que se caracteriza por su proclividad a extenderse o incidir en otros sectores del ordenamiento jurídico⁶.

Centrémonos en las relaciones entre el Medio Ambiente y el Turismo. La Comunidad Autónoma Andaluza asume la posición nuclear reservándose en el artículo 71 del Estatuto la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo⁷. Por su parte el Estado, tiene reservadas numerosas competencias tangenciales que inciden en el medio ambiente y en actividades y sectores económicos,⁸... Como consecuencia de estos títulos

⁶ En este sentido existe una prolija jurisprudencia constitucional que señala y limita el carácter concurrente del medio ambiente con otras materias así la STC 64/1982, de 4 de noviembre (ponente Ángel La Torre) y la STC 102/1995, de 26 de junio (ponente Rafael de Mendizabal).

⁷ Vid. GARCÍA LUQUE. E. “Aspectos jurídico-financieros del turismo sostenible” en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.), *Turismo sostenible: Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*. Dykinson, Madrid, 2012.

⁸ Entre estas competencias: la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1,3º); la competencia sobre comercio exterior (art. 149.1, 10); la competencia sobre planificación general de la actividad económica (art. 149.1,13º); la competencia exclusiva sobre la legislación mercantil (art.149.1, 6º); la competencia sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art.149.1,22º); la competencia sobre Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art.149.1,23º); la competencia sobre defensa

competenciales y de los distintos niveles de asunción de competencias ambas Administraciones deben respetar el reparto constitucional y estatutario, así la competencia autonómica sobre el turismo no puede impedir el ejercicio de las competencias reservadas al Estado por la Constitución, al igual que la intervención estatal amparada en el ejercicio de sus competencias exclusivas no puede cercenar la competencia autonómica sobre el turismo. Así las cosas, existe una intensa influencia entre el medio ambiente y el turismo, principalmente en aquellas manifestaciones en las que el medio ambiente y los recursos y los espacios naturales conforman el recurso turístico explotado como ocurre muy especialmente en el turismo de sol y playa⁹.

II. LOS ÁMBITOS TERRITORIALES TURÍSTICOS EN ANDALUCÍA Y EL MODELO TURÍSTICO TRADICIONAL

A. Ámbitos territoriales turísticos

La interpretación territorial de los principales recursos turísticos de Andalucía y de la potencialidad de aprovechamiento de los productos basados en ellos permite diferenciar en el espacio turístico tres grandes ámbitos: litoral, urbano de interior y rural de interior. Teniendo en cuenta las características físicas y territoriales de cada uno de ellos, la identificación de estos tres grandes ámbitos se efectúa básicamente en función de la mayor presencia o significación de un determinado recurso turístico, si bien los recursos ligados al patrimonio natural y cultural o al paisaje, están presentes en los tres ámbitos. El ámbito territorial del turismo del litoral es el único basado en un

del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (art. 149.1, 28). Vid. CORCHERO PÉREZ, M., "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre: (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas en materia de turismo)" *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 4 2010, págs. 83 - 104.

⁹ Sobre la prevalencia de los valores ambientales en las políticas públicas Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J. "Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales: estudio jurisprudencial" *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 37, Nº 201, 2003, págs. 11-62; BOSCH CAMPRUNI, R. LUIS PUJOL, M., SERRA CRIADO, J. y VALLESTEROS RIERA, F. Turismo y Medio Ambiente, Ramón Areces, Madrid, 1998 y BUENDÍA AZORÍN, J. y COLINO SUEIRAS, J. (Ed.) Turismo y Medio Ambiente, Civitas, Madrid, 2001.

recurso propio y exclusivo de su medio: el espacio costero¹⁰. Ámbito éste en el que nos vamos a centrar.

El principal ámbito territorial del turismo andaluz por nivel de actividad es el litoral andaluz que se extiende a lo largo de los 917 kms. de costa, en una franja de ancho variable que representa algo menos del 20% del territorio, pero que concentra casi el 40% de la población y de la actividad económica. En el litoral, los recursos turísticos fundamentales residen en la bondad del clima y en sus playas (372 según el Ministerio de Medio Ambiente que suponen el 65% del litoral andaluz), si bien el espacio turístico en torno a las mismas tiene un ámbito de influencia superior al de la propia franja costera e incluye a todos los municipios en contacto directo con el mar y a aquellos que, aunque no son estrictamente costeros, se encuentran próximos¹¹.

El medio natural de este espacio litoral es rico y variado pero frágil, lo que ha justificado que un 36% esté integrado en la Red de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (40 de los 150 espacios se localizan en municipios litorales). La variedad de sus paisajes, en los que se alternan y combinan playas y dunas con acantilados y zonas húmedas, constituye otro recurso territorial que confiere a este espacio una importante singularidad. El grado utilización de la mayor parte de las playas andaluzas, tanto en la fachada mediterránea como en la atlántica, ha sido tradicionalmente intenso, por lo que actualmente presentan un nivel de dotaciones y equipamientos apropiadas para su uso, aunque también se registren episodios locales de saturación. Precisamente la mayor parte de la problemática identificada en el litoral procede, como se analizará a continuación, del intenso y continuado crecimiento urbano impulsado por la demanda residencial, respecto a la cual, el efecto de la actividad turística, incluida la vivienda vacacional, tiene una magnitud muy inferior.

B. Diagnóstico sobre el modelo turístico tradicional

El turismo litoral es la tradicional y principal locomotora de la economía andaluza. El litoral ha estado asociado desde sus inicios económicos y turísticos a fórmulas centradas casi en exclusividad en los recursos sol y playa y, por tanto, con un componente territorial directamente relacionado con el espacio costero. Este desarrollo turístico se ha ido produciendo durante

¹⁰ Vid. BOUAZZA ARIÑO, O. “El sistema andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del plan general de turismo sostenible” *Revista Andaluza de Derecho Turístico*, nº 1, 2009, págs. 15 a 48, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía..

¹¹ Todos los datos turísticos que se aportan se han extraído del Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011, publicado en el Boja núm.230, de 22 de noviembre de 2007.

décadas de forma casi espontánea, sin un especial reconocimiento de la singularidad y especificidad del espacio turístico y de su dimensión territorial¹².

Basándose en la proximidad al propio recurso, se ha llevado a cabo un proceso de ocupación de la primera línea de costa por la actividad turística, sustentada en una oferta de alojamiento y de servicios turísticos, distribuidos también de forma desigual, pero que, en determinadas zonas, constituye el principal sector sobre el que se sustenta, de forma casi exclusiva, la actividad económica. De hecho, gran parte de los principales espacios productivos del turismo andaluz, se concentran en diversos tramos del litoral tanto atlántico como mediterráneo. Sin embargo, junto a este desarrollo estrictamente turístico, en las últimas décadas se han promovido otros desarrollos con un manifiesto componente residencial, fruto de una intensa presión inmobiliaria, que han dado lugar a la configuración de nuevos espacios y modelos turísticos en la zona costera. La relación de proporción existente entre usos residenciales vacacionales y usos productivos turísticos, diferencia a estos espacios entre sí, introduciéndose además un nuevo proceso generalizado de urbanización que supera la banda litoral estricta hacia una segunda corona más interior, bien aprovechando las zonas más altas que disfrutaban de vistas al mar, bien justificando los desarrollos residenciales por la presencia de otros productos, como el golf¹³.

El desarrollo residencial se ha materializado en fórmulas de promoción y de uso muy variadas que van desde la vivienda vacacional propia del veraneante español a las innovadoras ofertas de viviendas gestionadas con servicios asimilables a los hoteleros. A esta complejidad de situaciones que van desde novedosas fórmulas turísticas a espacios vacacionales de veraneantes, se incorpora con fuerza en la última década el fenómeno de los inmigrantes climáticos. Este fenómeno de traslado de residencia de grandes contingentes de población foránea se produce por la sustancial mejora de la accesibilidad y de la conectividad con espacios europeos, además de las expectativas de buena calidad de vida. El incremento de tráfico aéreo ligado a este colectivo se está dejando sentir en las estadísticas, puesto que son tratados como viajeros no residentes y elevan sustancialmente las cifras de turistas, reducen las cifras del gasto medio diario en destino e incrementan la estancia media de los que se

¹² Los últimos datos sobre el comportamiento de la demanda de turismo de sol y playa proceden del trabajo realizado por el Sistema de Análisis y Estadística del Turismo de Andalucía (SAETA) a partir de una explotación específica de la Encuesta de Coyuntura Turística (ECTA) del año 2009 elaborada por el Instituto de Estadística de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es:9002/turismo/index.htm>

¹³ Vid. MESTRE DELGADO, F.J. “Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción), en el libro colectivo coordinado por BLANQUER CRIADO, D. *Ordenación y gestión del territorio urbanístico*, Ed., Tirant lo Blanch y BLANQUER CRIADO, D. *El golf. Mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*. Ed. Tirant lo Blanch, 2002.

alojan en vivienda. Si bien, la llegada de inmigrantes climáticos es un fenómeno que no se conoce suficientemente como para determinar su dimensión, existen indicios que apuntan que el volumen puede exceder todos los perfiles de demanda residencial conocidos hasta la fecha y a ello puede responder la intensa actividad de crecimiento de la superficie urbanizada y urbanizable que se está produciendo en la planificación urbanística del litoral.

La escasa aplicación durante mucho tiempo de un modelo de ordenación del territorio en el litoral que oriente y ordene el intenso proceso de desarrollo urbano, ha incidido negativamente en la percepción y atractivo de estos espacios. Los Planes de Ordenación del Territorio realizados o en tramitación en Andalucía están poniendo de manifiesto estos problemas y adoptando medidas para corregir los efectos más desequilibrantes, sin bien en la práctica urbanística municipal no acaba de generalizarse una posición claramente favorable a la actividad turística protagonizada por empresas en establecimientos reglados y la necesidad subsiguiente de otorgarle posiciones preferenciales. Los estudios realizados ponen de manifiesto que la utilización de los recursos territoriales del litoral es más productiva cuando se destina al turismo empresarial que cuando se destina a la segunda residencia¹⁴, tanto en términos de empleo y renta, como de capacidad de ordenar y valorizar los recursos más vulnerables, ambientales, culturales y paisajísticos. Es más, la excesiva presencia de veraneantes y excursionistas, puede afectar negativamente el desarrollo de la actividad turística por el efecto negativo de la congestión y afecciones al paisaje y los recursos¹⁵.

C. Efectos ambientales negativos del modelo turístico tradicional

En cuanto al impacto directo sobre el estado de conservación del medio natural sobre el que incide la actividad turística hay que señalar que si bien la actividad turística tiene capacidad por sí misma para producir impactos directos, no podemos olvidar los impactos derivados del desarrollo urbanístico y de las infraestructuras que inciden directamente en el metabolismo de las ciudades¹⁶.

¹⁴ “Estudio de los impactos socioeconómicos, ambientales y sobre el empleo del actual modelo de desarrollo turístico del litoral español”. Exceltur. 2005 y “Estudio específico sobre el modelo turístico en el POT del Litoral Occidental de Huelva”. Arenal Grupo Consultor, 2003.

¹⁵ Vid. Parlamento Europeo. Resolución de 16 de diciembre de 2008, sobre el impacto del turismo en las regiones costeras: aspectos relacionados con el desarrollo regional (2008/2132 (INI).

¹⁶ Vid el Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía. Se puede consultar en <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte>.

En cuanto a crecimiento urbano, este ha sufrido en los últimos años un proceso de aceleración especialmente intenso en el espacio turístico litoral. La urbanización se ha destinado de forma casi exclusiva a usos residenciales, lo que, unido a la generalización de modelos urbanos de baja densidad (a los que se asocia una gran dimensión superficial), constituye un factor determinante en la conformación de este territorio. Los planes urbanísticos municipales han dado respuesta tanto a las necesidades del crecimiento endógeno de los municipios, como a la demanda externa de viviendas, ya sea vacacional o, más recientemente, asociada a residentes climáticos. Este crecimiento impulsado por la demanda foránea es una tendencia creciente en el litoral, de modo que se constata la continuidad e incluso acentuación de los procesos de transformación descritos. De esta forma, se ha asumido un modelo en el que el crecimiento poblacional es mucho más moderado que el de construcción de viviendas, puesto que prácticamente la mitad de las viviendas que se han construido son destinadas a cubrir la demanda externa.

Además de ello, las ciudades presentan serios problemas de movilidad provocados por la proliferación de modelos de ciudad difusa que en los ámbitos litorales se acrecientan por el colapso que tiene lugar en período estival. Todo ello provoca dificultades en la articulación de un sistema de transporte que se basa fundamentalmente en el vehículo privado, dificultades que finalmente se traducen, dentro de un escenario de movilidad creciente, en episodios de saturación y de disfuncionalidad de la red viaria y también de degradación de la habitabilidad de los espacios urbanos.

III. LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA EN EL ESPACIO TURÍSTICO: EL PLAN GENERAL DE TURISMO SOSTENIBLE DE ANDALUCÍA, REFLEXIONES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD MEDIO AMBIENTAL

A. El desarrollo sostenible como principio rector

El principio de desarrollo sostenible¹⁷, se ha convertido en el centro de toda la configuración y proyección ambiental y así ha influido también en los redactores del texto estatutario, en el que en su artículo 196, en armonía con el artículo 45 de la CE y el artículo 2 del TUE, establece que “los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de

¹⁷ Vid. LOPERENA ROTA, D. “El derecho al desarrollo sostenible”, en *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*, A. Embid Irujo (Dir), Iustel 2008;

emisiones contaminantes a la atmósfera. Asimismo la Comunidad Autónoma promocionará la educación ambiental en el conjunto de la población”. Completando este precepto, el artículo 197 impela a los poderes públicos a que impulsen las políticas y dispongan los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente. En relación al turismo, el apartado primero del artículo mencionado añade que los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo del turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, afirmando que todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente¹⁸. La consecución de los objetivos de sostenibilidad dependen en todo caso de las distintas políticas públicas, de los instrumentos y de los incentivos que son diseñados y puestos en marcha por parte de las Administraciones Públicas¹⁹.

La reciente Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía ha previsto entre sus fines, en el artículo 1, el impulso del turismo sostenible como sector estratégico de la economía andaluza, generador de empleo y desarrollo económico, así como la promoción de Andalucía como destino turístico, atendiendo, entre otras realidades, a la realidad medioambiental. Es por ello que la propia Ley incide en la finalidad de proteger los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad. Como objetivo general la Ley del Turismo de Andalucía en su artículo 9 fija que las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y conforme al principio de sostenibilidad, estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística andaluza y para su consecución se llevan a cabo una serie de acciones contempladas en el artículo 10 entre las que es necesario destacar por su compromiso con el medio ambiente: el desarrollo turístico sostenible en el medio rural y litoral basado en las características diferenciales del territorio; el uso eficiente y sostenible del suelo como recurso, destinando los espacios más idóneos para un uso turístico a la implantación de aquellas actividades susceptibles de generar mayor nivel de empleo y valor añadido en la economía local; la preservación y, en su caso, mejora del

¹⁸ Vid. GARCÍA LUQUE, E., “El turismo sostenible como contribución adicional a la aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible” en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.), *Turismo sostenible: Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*. Dykinson, Madrid, 2012.

¹⁹ Vid. GARCÍA SAURA, P., “Desarrollo sostenible y turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española”, Aranzadi, 2007, Pamplona; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: Ponderación y desarrollo sostenible” *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 36, Nº 193, 2002, pags. 111-170.

atractivo de los espacios culturales o naturales objeto de frecuente visita turística, facilitando su transitabilidad y la comprensión de los valores que los caracterizan y manteniendo su especificidad y su integridad ambiental; la renovación de las edificaciones y de las instalaciones de los establecimientos turísticos que supongan una mejora en la gestión y control de sus actividades mediante la utilización de las mejores técnicas disponibles menos contaminantes o menos lesivas para el medio ambiente, en especial las medidas tendentes a la eficiencia energética y de gestión de residuos, así como otras medidas dirigidas a la adaptación a los efectos del cambio climático y el establecimiento de criterios generales y recomendaciones para la consideración y tratamiento del paisaje en la política turística.

Apuntadas algunas de las consideraciones que el principio de desarrollo sostenible tiene sobre las Administraciones Públicas es necesario destacar que tanto para los usuarios de servicios turísticos como para las empresas turísticas el principio de desarrollo sostenible también se traduce en derechos y deberes. Así el artículo 22, f) de la Ley del Turismo de Andalucía establece como obligación de los usuarios de servicios turísticos el respeto del entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía. Para las empresas turísticas el artículo 35 de la Ley mencionada obliga a los establecimientos turísticos a cumplir, en los términos que reglamentariamente se determinen, los requisitos mínimos de infraestructura, los establecidos en materia de seguridad, los relativos al medio ambiente, los relativos a la seguridad y la salud laboral en cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, así como, en su caso, los exigidos por otra normativa que resulte aplicable²⁰.

²⁰ Como incentivo, diseñados y puestos en marcha por parte de la Administración Pública Andaluza para el cumplimiento de esta última obligación para los establecimientos turísticos, en armonía con lo previsto en el artículo 206 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley del Turismo de Andalucía contempla como derecho de éstos solicitar las subvenciones, ayudas y programas de fomento que reglamentariamente se establezcan. Concretando este incentivo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 114, de 30 de noviembre de 2009 se publicó la Orden de la Consejería de Turismo Comercio y Deporte de 12 de noviembre de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en materia de Turismo en seis modalidades de subvención, cuales son: Modalidad 1 de Infraestructuras Turísticas; Modalidad 2 de Servicios turísticos y creación de nuevos productos; Modalidad 3 de Actuaciones integrales que fomenten el uso sostenible de las playas; Modalidad 4 de Fortalecimiento del tejido empresarial turístico andaluz; Modalidad 5 de Implantación de sistemas de calidad y Modalidad 6 de Formación, fomento de la cultura de la calidad e investigación en materia de turismo.

B. Instrumentos de planificación turística: el Plan General de Turismo Sostenible

La política pública andaluza en materia turística se enmarca en los distintos instrumentos de planificación turística que son los medios habituales en la ordenación de la actividad turística y es precisamente en el Título III de la Ley del Turismo de Andalucía en el que se establecen cuáles son los instrumentos de ordenación y promoción para que la Administración turística pueda estimular un crecimiento ordenado y sostenible del sector turístico andaluz, salvaguardando el medio natural y el patrimonio histórico y cultural, todo ello en coherencia con la planificación territorial²¹. Entre estos instrumentos destaca por su vocación integral el Plan General de Turismo Sostenible, llamado a definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su eventual desarrollo, con relación a sectores específicos, a través de programas ejecutivos. Asimismo, debe subrayarse, por su carácter innovador, la previsión del artículo 13 de la Ley que lleva por rubrica “*Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía*”. Esta Estrategia constituye un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones y para ello propondrá un modelo de planificación turística que, partiendo de la concertación local y centrado en la oferta turística del territorio, o de un producto o segmento turístico concreto, permita la consecución de los siguientes objetivos: la creación o mejora de productos turísticos; el fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local; la creación, mantenimiento y mejora de espacios turísticos; la implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático; la implantación de modelos de gestión integral de la calidad en los destinos turísticos y su incidencia en el itinerario de consumo turístico y el desarrollo de actuaciones que favorezcan la accesibilidad turística. La Estrategia de Turismo Sostenible se aprueba por Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo y comprende dos iniciativas: aquella que se define como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a espacios con un importante potencial turístico que cuentan con recursos patrimoniales naturales o culturales de interés y aquella que se identifica con la Iniciativa de Ciudades Turísticas²².

²¹ Vid. AVILA RODRIGUEZ, C.M. “Turismo y Medio Ambiente: especial referencia a Andalucía” en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.), *Turismo sostenible: Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*. Dykinson, Madrid, 2012.

²² Esta se define como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a crear espacios turísticos en redes de ciudades medias y, entre ellas, las declaradas por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad, y a establecer o consolidar rutas culturales o itinerarios turísticos en los que, mediante una gestión integrada de los recursos

Pieza básica para el éxito de la Estrategia de Turismo Sostenible es la colaboración de los agentes públicos y privados del territorio objeto de planificación, articulada en torno al Promotor de Turismo Sostenible, en la que se incentivará la participación de la iniciativa privada junto a la pública.

El Plan General de Turismo Sostenible 2008 – 2011 incorporó, cumpliendo con lo previsto en la Ley 9/2006 y en la Ley 7/2007, de gestión Integrada de la Calidad Ambiental, desde el inicio de su elaboración, criterios ambientales en la toma de decisiones sobre el modelo turístico propuesto, estrategias, objetivos, programas y medidas, que se plasmó a tres niveles.

El planteamiento central del Plan en relación con el medio ambiente y la sostenibilidad ambiental, residía en su clara apuesta por el turismo de servicios en detrimento del residencial, como principal estrategia para reconducir la tendencia negativa detectada, tanto en la situación actual, como en el escenario tendencial, derivada del efecto negativo que el modelo, basado en el crecimiento sostenido de la urbanización, tiene sobre la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad y, también, sobre el aumento desmesurado de los flujos relacionados con el consumo de recursos y la generación de residuos y emisiones.

El Plan pretendía impulsar el turismo de servicios a través de líneas estratégicas destinadas a mejorar el funcionamiento y la estabilidad de la actividad a través del fomento de su diferenciación, su diversidad y calidad para mejorar su competitividad respecto a otros destinos. De este planteamiento derivaban dos posicionamientos ambientales, por una parte, la renuncia a crecimientos basados en la cantidad y la masificación, lo que conllevaba la reducción de la proyección territorial de la actividad, con evidentes efectos de mejoría para el medio por la moderación del espacio ocupado, del crecimiento de consumos y la generación de residuos y emisiones y, por otra, la necesaria incorporación a la oferta turística de activos vinculados al patrimonio territorial local (recursos naturales, patrimoniales y paisajísticos), lo que implicaba su valorización, potenciación y conservación. En el Plan se priorizaban tres estrategias: diversificar la actividad turística incorporando nuevos elementos y territorios a la oferta turística, muy polarizada en la actualidad por el sol y playa; favorecer el drenaje de la renta y empleo generado por la actividad hacia zonas situadas fuera del litoral, promoviendo la mejoría de la situación de las comunidades locales, reforzando el entramado social responsable final de la conservación de ecosistemas y paisajes; e identificar el turismo de calidad con la modernización del aparato productivo incorporando elementos de gestión en los

patrimoniales en un marco geográfico coherente, sea posible ofertar productos de turismo de naturaleza, cultural o monumental de gran atractivo.

establecimientos reglados que redujeran las tensiones derivadas del ciclo de consumo de recursos y generación de residuos y emisiones. Como no puede ser de otro modo, la coherencia del Plan General de Turismo Sostenible debía establecerse en función del nivel de incorporación de las determinaciones derivadas de los planes y estrategias de naturaleza medio ambiental y territorial, aprobados y vigentes, no en vano los Planes Generales de turismo tienen la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio.

Los objetivos de protección ambiental se concretan en unas determinadas orientaciones estratégicas que contribuyen a su cumplimiento. Veamos cuales son: a) El objetivo ambiental de promover la ordenación territorial que reduzca la expansión de las zonas edificadas y que al mismo tiempo rehabilite el entorno físico, incluidos los bienes naturales y culturales, se concreta en la orientación de 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. Esta línea de trabajo marcada por el Plan conlleva la recuperación efectiva del atractivo del espacio turístico, en aquellos ámbitos más degradados, y la puesta en valor de los recursos y elementos de singularidad: recursos naturales, patrimonio cultural, paisaje y modo de vida, como forma de aumentar la identidad del destino y generar ofertas que contengan las experiencias únicas que requiere la demanda. El interés principal de esta orientación se centra en la mejora de la actividad y conlleva en esta línea medidas de contenido ambiental dirigidas a la identificación y recuperación de estos elementos como veremos en el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía aprobado por Decreto 78/2007, de 20 de marzo. De igual modo, el plan fija otra orientación estratégica que completa lo anterior, cual es establecer un ámbito de actuación común entre la política turística y la de ordenación del territorio y urbanismo; b) El objetivo ambiental de promover inversiones en energías y transportes sostenibles que contribuyan al cumplimiento de los compromisos de Copenhague, se corresponde con la estrategia diseñada por el Plan de incorporar criterios generales de accesibilidad a los espacios turísticos y la movilidad dentro de ellos, en especial, respecto a los recursos y servicios. Desde el punto de vista ambiental se resalta la necesidad de aplicar criterios de sostenibilidad máxima a la movilidad turística, primando soluciones de transporte colectivo y modos de desplazamiento no motorizados; c) El objetivo ambiental de mejorar la eficiencia energética y el uso de energías renovables se pretende alcanzar a través de la estrategia de modernizar y fomentar la innovación en el tejido empresarial andaluz. Esta estrategia del Plan incluye los aspectos ambientales implicados en la gestión de empresas y establecimientos turísticos, a través de acciones encaminadas al control del consumo de recursos (suelo, agua, energía...) y la generación de residuos y emisiones; d) El objetivo ambiental de respetar los límites de los

recursos sobre los que se asiente la actividad turística y su capacidad de regeneración manteniendo la rentabilidad, desarrollando un modelo de producción sostenible que evite un beneficio económico a costa del detrimento de los aspectos sociales y medioambientales; e) El objetivo ambiental de diseñar un turismo sostenible y competitivo de alta calidad respetuoso con la capacidad de acogida de sus zonas naturales y culturales, preservando la diversidad regional, conservando y recuperando las zonas costeras, las zonas protegidas y los recursos patrimoniales como factor de atracción de un destino.

El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 26 de marzo de 2013, publica el Decreto 38/2013, de 19 de marzo, por el que se aprueba la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020. Es la actual coyuntura turística, que se mueve en un contexto económico y financiero complejo y los cambios en la dinámica y en las tendencias de la demanda las que hacen oportuno este nuevo horizonte. Entre los nuevos objetivos recogidos en su artículo 2 hay que destacar: a) Definir estrategias y políticas para implementar un modelo de desarrollo turístico Sostenible, viable, equitativo y competitivo, que haga un uso óptimo de los recursos disponibles, respetuoso con los valores locales y los espacios donde se desarrolla el turismo y que garantice la cohesión territorial; b) Impulsar la creación y difusión de productos que divulguen y pongan en valor los recursos naturales, culturales, territoriales y paisajísticos de los distintos territorios de nuestra Comunidad, procurando la complementariedad y la liberación de sinergias entre los distintos segmentos, la imagen de la calidad de los espacios turísticos y la implicación de la población local en la experiencia turística; c) Vincular la sostenibilidad al desarrollo de un modelo turístico que se apoye en la gestión integral de la calidad en los destinos, la innovación dentro del tejido empresarial, especialmente la tecnológica y la formación y transferencia de conocimiento entre sus profesionales; y d) Favorecer la rehabilitación integral de destinos maduros del litoral, la mayor innovación y puesta en valor de la oferta de interior, así como incentivar los destinos sostenibles emergentes, mejorando nuestra oferta tradicional.

IV. LOS PROGRAMAS DE RECUALIFICACIÓN DE DESTINOS: CRITERIOS DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL

El artículo 14 de la Ley de Turismo de Andalucía regula los Programas de Recualificación de Destinos para aquellos espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo, debido a su rápido crecimiento, fragilidad territorial y ambiental y densidad turística u otras circunstancias que produzcan

desequilibrios estructurales. Los Programas de Recualificación de Destinos, en cuya elaboración participarán los municipios afectados, contendrán, entre otras, las siguientes determinaciones: el diagnóstico turístico-ambiental, identificando las áreas que presenten deficiencias o que requieran una actuación de mejora; la determinación y priorización de actuaciones que se dirijan hacia la mejora de la competitividad de los destinos, el aumento de la calidad, la generación y el mantenimiento de empleo y la búsqueda de la sostenibilidad a través de acciones preventivas y de corrección; el marco financiero del Programa; las fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas; su período de vigencia y las propuestas para la celebración de convenios entre las Administraciones Públicas implicadas para la ejecución de sus previsiones.

Dando cumplimiento a este artículo el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a propuesta de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, previo acuerdo con los Municipios y/o Diputaciones afectados, aprobó por Decreto 78/2007, de 20 de marzo, el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía que más coloquialmente se denomina “*Plan Qualifica*”²³ y que abarca los municipios de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva.

El *Plan Qualifica* es el resultado de un análisis profundo y reflexivo sobre los distintos parámetros turísticos que definen la actual situación del destino turístico Costa del Sol, su posible evolución en el tiempo y las medidas y estrategias a seguir para planificar un adecuado desarrollo turístico de la zona y evitar los desequilibrios detectados, destacándose entre los medioambientales: La suciedad en la playa; la falta de terminación del saneamiento integral; La excesiva urbanización del litoral; el tráfico; el deterioro ambiental y como consecuencia de todo ello la falta de calidad de los destinos a pesar de sus fortalezas y oportunidades como son las buena infraestructura de comunicaciones externas (aeropuerto, ferrocarril, AVE, autovías,...) ; la buena oferta deportiva: golf, puertos deportivos, alta competición; la diversificación de segmentos turísticos: sol y playa, reuniones, golf, circuitos, cultural,...; o el clima y las playas entre otros.

El objetivo general que el Plan se marca es 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 la estandarización. Para ello concreta unos objetivos finalistas entre los que destacamos el objetivo medioambiental y cultural que consiste en garantizar un desarrollo de la actividad a largo plazo

²³ Publicado en el BOJA núm. 75, de 17 de abril de 2007.

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.

Pero, ¿en qué consiste la recualificación? La recualificación de la Costa del Sol occidental o, lo que es lo mismo, la recuperación de su competitividad turística mundial, al margen de actuaciones puntuales de índole estrictamente turísticas y de corto alcance, se encuentra en la recualificación del territorio. No es un problema sólo de precios, ni de calidad, ni de abundar en las fortalezas y atacar las debilidades turísticas, que también; la esencia del problema es estructural, se trata de que el territorio y su sostenibilidad constituyan la base de la competitividad del futuro en el turismo. 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.

Una premisa básica de la que parte el *Plan Qualifica* consiste en considerar que la Costa del Sol Occidental representa un todo geográfico, donde conviven residentes y turistas que comparten en gran medida las infraestructuras y los servicios públicos, tanto en cuanto a elementos básicos como a elementos de ocio o propiamente turísticos. Por tanto, las propuestas de solución en materia de infraestructuras para la recualificación de la Costa del Sol Occidental, deben pasar ineludiblemente por atender adecuadamente las demandas de todo el conglomerado urbano y ciudadano que confluyen y comparten el territorio. Para garantizar el crecimiento futuro y la continuidad de un modelo basado en el turismo de calidad, se precisa una dotación de infraestructuras adecuadas, una disposición de recursos no deteriorados y un análisis de las capacidades de carga potenciales de los municipios para elaborar una planificación a medio plazo de las necesidades reales de servicios a las que van a tener que atender los municipios (movilidad viaria, suministro de agua, electricidad, transporte público, etc.).

La Administración turística andaluza es consciente que en la recualificación de la Costa del Sol se tiene que asimilar la existencia de límites en la capacidad de

carga evaluando los márgenes de compatibilidad entre desarrollo y recursos naturales y obtener las máximas oportunidades estratégicas. Este escenario plantea la posibilidad de compatibilizar la diversificación económica malagueña con la apuesta por la competitividad del desarrollo turístico y residencial en torno al cuarteto formado por la sostenibilidad, la calidad integral, la rehabilitación y diferenciación, y la rentabilidad estratégica. Es por ello que el *Plan Qualifica* se marca unos ambiciosos retos entre los que destacamos los que tienen un importante contenido ambiental.

El primero de ellos es la necesidad de trabajar en el plano territorial, urbanístico e infraestructural con escalas, ritmos y condiciones de desarrollo sostenible, atentos a los balances ambientales y a la capacidad de carga de los diversos sistemas territoriales. Escala y dimensión de la presión humana compatibles con una interrelación no destructiva con los sistemas naturales y el paisaje (en este sentido, hay que preservar los pocos sistemas costeros aún no urbanizados); un ritmo de desarrollo adecuado a la capacidad de asimilación sostenible de los recursos y emisiones y a la dotación de infraestructuras; y unas condiciones que mejoren la eficiencia ambiental y paisajística de los procesos urbanizadores y edificatorios. El segundo de ellos se asienta en la puesta en práctica del concepto integral y estratégico de la calidad de un sector turístico y vacacional moderno y complejo: la importancia de los procesos de rehabilitación integral de los espacios turísticos existentes, recuperando los paisajes como un valor estructural. El tercero consiste en aprovechar los excelentes recursos disponibles para diversificar, diferenciar y reposicionar el destino. La Costa del Sol ha consolidado una marca diferencial y operativa muy orientada al sol y playa, pero insuficiente a la hora de ampliar la temporada, diversificar los productos y atraer a visitantes sensibles hacia otro tipo de experiencias relacionadas con la historia, la cultura o la naturaleza. En ese sentido, habría que tender hacia una reinterpretación de la marca original como un producto multitemático y, además, diferencial; y no faltan recursos para ello: el mundo de Picasso, la Axarquía, Ronda, los Parques Naturales, los Pueblos Blancos etc., ofrecen oportunidades de reposicionar la marca malagueña con nuevos valores y atractivos que, bien tratados, enriquecerían y fortalecerían su competitividad turística y residencial.

Para la consecución de los retos del “*Plan Qualifica*” se han diseñado por la Administración turística autonómica unas estrategias y dentro de las estrategias unas acciones. La primera estrategia trata sobre la Revitalización de centros y espacios turísticos. El objetivo final marcado es revalorizar los entornos urbanos, eliminando los factores de contaminación paisajística, con acciones de remodelación y recuperación, que permitan convertir el paisaje urbano en un activo más del destino, con capacidad de ser generadores de actividad y nuevos equipamientos. Para ello las acciones que se han diseñado consisten en, primero, impulsar la integración de los recursos naturales y del

paisaje en el territorio concretándose en programas de parques transversales y, segundo, en revalorizar y poner en valor las playas a través del programa de Corredor Marítimo²⁴.

La segunda estrategia del Plan trata sobre la Calidad Medioambiental del destino. El *Plan Qualifica* fija como objetivo general de esta estrategia incorporar los sistemas de evaluación medioambientales existentes para favorecer la consecución de una gestión sostenible del territorio, coherente con un nueva demanda turística más exigente con la calidad medioambiental de los lugares que visitan, y más concienciada por las consecuencias negativas que sus actividades puedan ejercer sobre el entorno. Para ello se diseñan una serie de acciones tales como: la acción consistente en políticas de educación medioambiental, concretada en el Programa de sensibilización turística medioambiental; la acción consistente en políticas medioambientales, concretada en el Programa de excelencia medioambiental, en el Programa de energías alternativas y ahorro energético aplicables al turismo, en el Programa de fomento de reutilización de aguas depuradas para riego de campos de golf; la acción consistente en el Plan Integral de Costas, concretada en el Programas de revitalización y puesta en valor de la franja costera y litoral, en el Programa carril bici, en el Programa red de senderos paisajísticos, en el Programa de regeneración de cauces públicos y en el Programa de reforestación y ajardinamiento y la acción consistente en la adquisición de zonas estratégicas, concretada en el Programa zonas de oportunidad turística²⁵.

²⁴ Actuaciones concretas de la estrategia de revitalización de centros y espacios turísticos: Revitalización urbana centro histórico: Plaza Chinorros, Camino de la Condesa y Calle del Soldado Rafael Guerra; Revitalización turística del casco urbano de Estepona; Revitalización del núcleo urbano de Manilva: Plaza de Pozo del Rey; Renovación y reformas en Calle Lomillas; Renovación del Paseo Marítimo de Torremolinos; Remodelación y reforma de las calles Cataluña, Almería y Plaza Múnich para su adecuación a la estética del casco histórico; Remodelación y mejora de la Avenida Antonio Machado; Remodelación de la Plaza de la Virgen de la Peña; Remodelación de la Avenida de Jesús Cautivo; Reforma y embellecimiento de los accesos a la Iglesia de Los Remedios y Plaza de Las Flores; Plan de actuación en el Puerto Deportivo de Marbella; Obras de urbanización en calles del Centro Histórico de Mijas; Jardines del Rosario; Centro de Interpretación de Las Viñas; Centro de Integración Intercultural del Turista; Acondicionamiento del Museo de la Ciudad de Torremolinos. Consultar en <http://www.qualifica.org/actuaciones/centros-y-espacios-turisticos>.

²⁵ Actuaciones concretas de la estrategia de calidad Medioambiental del destino: Sendero peatonal en la zona del Castillo de La Duquesa; Sendero entre escollera Malibú y Avenida de Lola Flores y urbanización Paseo Marítimo desde San Pedro hasta Río Guadaiza; Resolución del Paseo Marítimo y acondicionamiento estético-funcional en el entorno de Playa Chica; Remodelación del entorno de El Faro; Remodelación de la glorieta en la Plaza Solymar; Rehabilitación y reformas de las instalaciones, fachadas y pavimentos de los espacios públicos en el entorno del Castillo del Bil Bil; Plan Integral de adecuación de accesos en el frente litoral de Marbella; Parque Fluvial en el Río Fuengirola. Fase 2; Parque

La tercera estrategia del plan se centra en actuaciones sobre el área de información turística con el objetivo de mejorar el sistema de información turística de la Costa del Sol. Para la consecución de este objetivo se hace imprescindible la aplicación transversal de las Nuevas Tecnologías y el trabajo conjunto de los diferentes agentes del destino, coordinados para lograr la prestación de un servicio de calidad adaptado a las exigencias del mercado turístico actual²⁶. Finalmente, la cuarta estrategia se basa en las actuaciones sobre el área de empresa y producto turístico teniendo como fin primordial incrementar la competencia de la Costa del Sol Occidental como destino turístico. Para ello se requiere modernizar la empresa y el producto turístico con el fin de cumplir las expectativas del turista actual. Estas expectativas se basan en la experiencia, la emoción y la autogestión del viaje, sin perder de vista la calidad como sistema²⁷.

No podemos dejar de mencionar cual ha sido el modelo diseñado por el Decreto para la gestión del *Plan Qualifica*. Como el Plan nace con un horizonte temporal a medio plazo, precisa un instrumento de impulso y dinamismo, que asegure el desarrollo de las actuaciones definidas y la implementación de los distintos programas. Para ello el Decreto plantea la creación de dos órganos: La Comisión de Seguimiento y la Unidad Técnica del Plan.

La Comisión de Seguimiento se configura como un órgano que potencie y agilice el Plan de Actuaciones, controlando el grado de ejecución y las desviaciones sobre los resultados esperados. Al tratarse de un instrumento operativo, su composición es reducida y al diseñarse, en cuanto a su naturaleza con un carácter mixto (público y privado) están representados la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, los agentes económicos y sociales, los municipios afectados y las asociaciones e instituciones turísticas. Ahora Bien, en aplicación del artículo 15 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que

Fluvial en el Río Fuengirola. Fase 1; Modernización de infraestructuras y mejora de la calidad ambiental: instalación de 49 islas de recogida selectiva; Mejoras en el frente litoral: instalación de 16 islas de recogida selectiva; Mejoras en el Frente Litoral: acondicionamiento del acceso a la playa de El Egido (entorno Castillo Sohail) y homogeneización de playas; Mejora medioambiental y de accesibilidad en las playas de Benalmádena; Acondicionamiento y revalorización de las playas de Mijas. Consultar en <http://www.qualifica.org/actuaciones/litoral-y-medioambiente>.

²⁶ Actuaciones concretas de la estrategia de área de información turística: Sistema Integral de Información Turística; Programa de Señalización Turística. Consultar en <http://www.qualifica.org/actuaciones/informacion-turistica>.

²⁷ Actuaciones concretas de la estrategia de área de empresa y producto turístico: Renovación de la Planta Hotelera; Programa de Potenciación de Nuevos Productos Turísticos; Programa de Incorporación de Empresas al Sistema Integral de Calidad; Turística en Destino (SICTED) en la Costa del Sol Occidental. Consultar en <http://www.qualifica.org/actuaciones/empresas-y-productos-turisticos>.

establece que el órgano ambiental participará en el seguimiento de los planes sometidos a evaluación ambiental, se considera a la Consejería de Medio Ambiente como órgano integrante de la Comisión de Seguimiento, con el objetivo de identificar de forma inmediata los efectos adversos no previstos sobre el medio ambiente y permitir afrontar las medidas adecuadas para evitarlos. Uno de los objetivos básicos de esta Comisión será el seguimiento de los proyectos y calendarios de ejecución, además de establecer cauces de coordinación con las distintas Administraciones de cara a acelerar y realizar el seguimiento de las actuaciones de mayor alcance cuya responsabilidad se escapan del ámbito de influencia del Plan. Además, entre sus objetivos también estarán: Impulsar y difundir permanentemente el Plan; Evaluar el grado de desarrollo de las actuaciones y de los plazos de ejecución; Estudiar y analizar las nuevas propuestas de proyectos; Coordinar las actuaciones del *Plan Qualifica* con otras actuaciones estratégicas de otros Planes (POT).

Por su parte, la Unidad Técnica del Plan es el equipo técnico de asesoramiento a la Comisión de Seguimiento, cuya principal misión es el trabajo operativo de ejecución de los proyectos y actuaciones. Ésta se encargará, entre otros aspectos, de realizar propuestas a la Comisión de Seguimiento sobre microactuaciones turísticas, bajo los criterios de máxima contribución en la consecución de los objetivos del Plan, entre otros la mejora de la competitividad y calidad del destino, bajo criterios de sostenibilidad. Además será responsable de la elaboración de los indicadores de control de ejecución y presupuestario. Asimismo, elaborará los informes de seguimiento y control de objetivos que se establezcan periódicamente. Dichos dossiers técnicos serán analizados por la Comisión de Seguimiento, con el objetivo de conocer los ritmos del Plan, así como establecer las medidas de corrección. También deberán contemplar un escenario financiero y diseñar el Plan de Presupuesto plurianual.

El 15 de septiembre de 2008, debido a la importancia que la Costa del Sol Occidental tiene respecto al conjunto de la oferta turística española, la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía, las entidades locales involucradas y los actores sociales más representativos, firmaron un Convenio para la constitución del Consorcio Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental. En la cláusula segunda del Convenio, el objetivo que el Consorcio se marca es articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre los distintos organismos firmantes a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las competencias que les corresponden en materia de gestión, desarrollo y consolidación de la competitividad de la Costa del Sol como destino turístico. Los firmantes coincidieron en la conveniencia de dotar al consorcio de un mayor impulso económico con el fin de dotarle de recursos suficientes para hacer frente a los fines y obligaciones que se derivados de la ejecución de su Programa de Actuaciones. A tal efecto,

firmaron el pasado 16 de diciembre de 2008 un Convenio de Colaboración para prestar apoyo a las actividades del Consorcio. Resultado de ello y muestra de la coordinación y la cooperación debida en materia turística entre las Administraciones Públicas la encontramos en la Resolución de 3 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Instituto de Turismo de España y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para prestar apoyo económico a las actividades del Consorcio Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental²⁸.

²⁸ Publicada en el BOE número 60 de 10 de marzo de 2010.