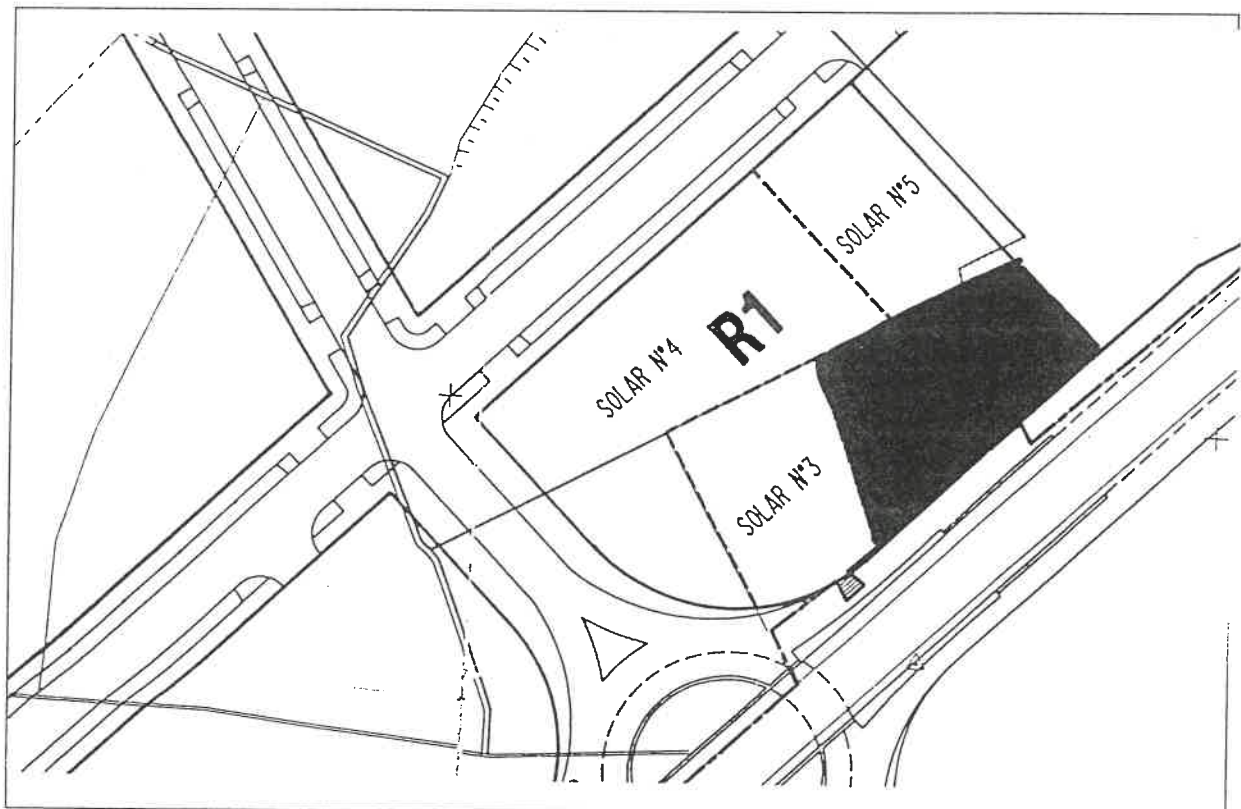


MODIFICACIÓN PUNTUAL, Nº. 79, AL P.G.O.U. DE ALMUÑÉCAR (Granada)



OBJETO:

Dotar de Ordenanza Urbanística de USO EXCLUSIVO HOTELERO a la parcela ocupada en la actualidad por el hostal-restaurant MEDINA.

1.- INTRODUCCIÓN:

Almuñécar carece en la actualidad de suficiente número de plazas hoteleras, de manera que se imposibilita la afluencia de gran número de personas que podrían llegar a ella durante todo el año si existiese la posibilidad de integrarla en un circuito turístico de los que se apoyan en la infraestructura existente en el lugar.

La Administración Local, directamente implicada en la gestión y desarrollo urbanísticos del Municipio, tiene la obligación de sumarse, en la medida de sus posibilidades, a la iniciativa de creación de suelo para uso hotelero, de manera que se vayan dando pasos para una ciudad que necesita y desea convertirse en punto de referencia y encuentro para un turismo de calidad, durante todo el año, y especialmente durante el invierno, para un turismo que busque aquellas características y servicios que tengan que ver con la diversión, el ocio y el entretenimiento, todo ello en la línea que un Municipio costero necesita, y sobre todo el de Almuñécar, por sus características y circunstancias, que lo priman con respecto a los demás.

Esta implicación en el desarrollo urbanístico-turístico, supone en algún caso la necesidad de adaptar las circunstancias urbanísticas de determinadas zonas al objeto de permitir en ellas una actuación que se corresponda con las necesidades reales y propias de una instalación hotelera suficiente cualitativa y cuantitativamente.

Esta es la situación que se plantea en los terrenos objeto de esta Modificación Puntual.

Efectuada una revisión de las dotaciones de instalaciones hoteleras existentes en el Municipio, se ha puesto de manifiesto la necesidad de prever reservas para la creación de nuevos espacios de este tipo en el conjunto del término municipal y concretamente en zonas donde el déficit de estas instalaciones es más importante.

Como quiera que en la actualidad se están llevando a cabo los trabajos necesarios para la Revisión y Adaptación del PGOU, en un primer momento se planteó la posibilidad de que fuera en dicha Revisión donde se contemplara la previsión de dichas dotaciones.

No obstante y como quiera que la previsión de dichas dotaciones tiene carácter de urgencia y la dinámica propia de una Revisión de planeamiento general, por su naturaleza y características, hace necesario un plazo de tiempo de tramitación dilatado, al objeto de estudiar y concretar con la precisión suficiente todos los extremos que le atañen, se hace preciso contar con un mecanismo más ágil para lograr dicho objetivo.

Considerando al mismo tiempo que la creación de áreas o zonas destinadas a equipamiento hotelero de calidad suponen fuertes inversiones económicas, no sólo para la ejecución de las obras sino para la adquisición de los terrenos, se hace necesario el poder contar con estas previsiones, urbanísticamente preparadas, a la máxima brevedad

modificación puntual n. 79.

posible, para poder así mismo acceder a las ayudas y subvenciones que se producen por Organismos competentes en esta materia tanto autonómicos como estatales.

Por las razones hasta aquí expuestas, por este Servicio de Arquitectura y Urbanismo, se considera la posibilidad de tramitar determinadas modificaciones puntuales al PGOU vigente que permitan, con la agilidad suficiente, la adecuación urbanística de determinados suelos que se señalan en cada una de dichas modificaciones, al objeto de estar preparados para el acceso a subvenciones, preparación de terrenos y ejecución de estas infraestructuras de servicios hotelero-turísticos.

Por las razones hasta aquí expuestas, por este Servicio de Arquitectura y Urbanismo, se considera la posibilidad de tramitar determinadas modificaciones puntuales al PGOU vigente que permitan, con la agilidad suficiente, la adecuación urbanística de determinados suelos que se señalan en cada una de dichas modificaciones, al objeto de estar preparados para el acceso a subvenciones, preparación de terrenos y ejecución de estas infraestructuras de servicios hotelero-turísticos.

2.- SITUACIÓN URBANÍSTICA ACTUAL:

Actualmente los terrenos de los que se trata en esta Modificación Puntual están clasificados como Suelo Urbano con la calificación de Residencial 1, Residencial UNO. (Se acompañan en el apartado correspondiente fotocopias de la Ordenanza actual).

3.- SITUACIÓN URBANÍSTICA PROPUESTA:

Se hace necesario diseñar una Ordenanza como la que se adjunta en el apartado correspondiente con la indicación de Ordenanza Propuesta.

4.- MEMORIA DESCRIPTIVA:

La costa es un gran equipamiento y por tanto un bien a usar con un cierto equilibrio, entre la oferta que representa y la demanda que puede captar. La sociedad, en la progresión hacia un mayor bienestar social, se ha planteado alcanzar unas cotas mínimas para éste, igual que para otros bienes de uso público. Como la plena escolarización de la población, que la obliga a establecer unas previsiones mínimas de suelo para los equipamientos escolares; como el disfrute del tiempo libre y de unas mejores condiciones higiénicas, que permite fijar un estándar de espacios libres y zonas verdes, es posible hacer otro tanto con las disponibilidades de costa y las cargas de la población que recae sobre ella.

Almuñécar carece en la actualidad de instalaciones hotelero-turísticas que puedan ser utilizadas por una población cada vez más importante y que demanda este tipo de dotaciones.

modificación puntual n. 79.

Actualmente esta demanda se encuentra sólo cubierta de una forma muy parcial y precaria, por unas instalaciones que además de no respetar las condiciones mínimas de calidad y servicio exigidos hoy en día.

Ante esta situación, de verdadera necesidad, se ha previsto la gestión de determinadas zonas de este tipo y que se ubicaran en determinadas áreas del Municipio en orden a su accesibilidad y a su entorno y situación dentro del mismo que las hace muy recomendables para el uso que se pretende.

Se trata además de asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo, siguiendo pautas ya establecidas en otros países europeos y también en el nuestro en relación a este tipo de infraestructuras.

Para poder entender las transformaciones reales que se están dando en el sector turístico, debe considerarse la actividad turística como perteneciente a un sector económico en sí mismo. No simplemente como una actividad proveedora de divisas o de apoyo y/o justificación al sector de la construcción o inmobiliario, sino como un sector económico más, con sus necesarias actuaciones administrativas y de política sectorial, tanto macroeconómica como también políticas empresariales. Esta última consideración conlleva la búsqueda de maximización de resultados a través de actuaciones que afecten a la función de producción de la empresa turística. En este planteamiento, la palabra crisis pierde mucho de su contenido ya que toda actividad industrial experimenta cambios constantes y rupturas periódicas en sus procesos de producción y en la viabilidad de los productos que oferta. Por lo tanto, la crisis no sería de un sector industrial sino que sería una crisis de producto (turístico).

Toda actividad empresarial necesita tener presencia en distintos mercados, o nichos de demanda, con distintos productos, cada uno de los cuáles poseen dinámicas distintas en función a la fase en que se encuentre su ciclo vital y el grado de saturación de los mercados a los que pretenda atender.

Se viene observando actualmente un proceso de "industrialización" creciente de los servicios, así como una "terciarización" de la industria. La "industria" turística no es una excepción a este proceso. Existen nuevos productos turísticos, tal y como se menciona más adelante, pero también se puede rentabilizar una empresa turística con actuaciones sobre la ratio calidad/precio que incidirían y transformarían los productos tradicionales. Con todo, y desde el punto de vista conceptual, no hay que olvidar que la industria turística es aquélla que tiene su campo de actuación alrededor de las actividades de ocio, esto es, que sus productos están destinados a satisfacer dichas actividades que son, por definición, servicios.

La clasificación de estos aspectos acota y enmarca la actividad turística en sus justos términos, "liberando" al sector de actividades que pertenecen a otros sectores productivos o incluso a otros mercados distintos al turístico. Evidentemente una empresa puede ofrecer productos al mercado pertenecientes a distintos sectores productivos. De hecho, éste es un caso bastante frecuente para diversificar riesgos y aprovechar las oportunidades coyunturales que ofrecen distintos mercados turísticos o no. Sin embargo, los sectores son distintos y presentan diferentes dinámicas, que se reflejarán en el

modificación puntual n. 79.

balance de dicha empresa multiproducto o multisectorial, pero que no definen a la empresa como perteneciente a un sector determinado, siendo los otros subordinados a él. La única conexión que existe es a través de las cuentas de explotación y resultados de la actividad empresarial, la actividad principal determina el balance final de la empresa o grupo de empresas, pero donde existen otras actividades, minoritarias respecto al volumen total de negocio, que mitigan o refuerzan que tiene distintas estrategias dependiendo de cada uno de los sectores en los que tiene presencia.

De igual forma, las actuaciones públicas sobre ordenación, regulación y promoción de cada actividad conllevarían políticas específicas que pueden (y suelen) estar encuadradas en ámbitos competenciales distintos (distintos departamentos de la Administración) pero que convergen en un territorio específico, con lo que la labor de coordinación es fundamental máxime cuando se trata de un espacio turístico que tiene como componente principal de su atractivo la calidad de su medio ambiente y entorno urbano.

Como ejemplo clarificador de lo dicho hasta ahora, se podría mencionar que uno de los argumentos esgrimidos para justificar la existencia de la aparente crisis turística (el sector sigue creciendo a nivel mundial, por lo que no es una crisis de la industria turística), es precisamente la crisis inmobiliario-"turística" y la caída de la actividad de alojamientos turísticos tradicionales en áreas turísticas maduras. La falta de entendimiento, en toda su dimensión, del sector como un sector "industrial" productor de servicios, facilita dicha confusión, máxime cuando se sigue considerando a la oferta complementaria como tal, esto es, como "complementaria".

La diversificación del producto turístico tiene su base precisamente en dicha oferta "complementaria", siendo ésta precisamente una de las causas principales de la "crisis" existente en el sector por su debilidad o desfase, pero también puede constituirse en la salida de la misma al provocar nuevos productos turísticos. En las zonas turísticas, los visitantes, e incluso los residentes, no residen sino que se alojan, lo que conduce a que el argumento principal de orden espacial y uso social no es la "vivienda", sino las actividades; la "oferta complementaria" se hace espacialmente y empresarialmente dominante, mientras que el alojamiento sería el uso secundario necesario para mantener las actividades de ocio. El consumo turístico, sería, por tanto el consumo de "actividades". Además, la existencia de estos equipamientos turísticos mejora la calidad de vida de la zona turística, siendo, por o tanto, comercializables tanto en el mercado de visitantes como en el local y limítrofe. La actividad de la empresa turística se dirige, por consiguiente hacia un mercado de servicios con independencia de la procedencia de comprador, máxime cuando, por sus peculiares características, el producto turístico se consume en el lugar que se produce.

En la actividad turística empresarial, las variables endógenas, y por tanto a controlar y maximizar, serían las siguientes: la localización, el volumen y calidad de la mano de obra, el capital, el nivel técnico/tecnológico y el medio ambiente; siendo una de las variables exógenas significativas el tipo de cambio. Esas variables endógenas constituirán, por utilizar una terminología académica, la base fundamental de la función de producción de una empresa turística. Para optimizar dichos factores se plantean, o deberían plantearse, políticas públicas y empresariales sobre el suelo, la calidad del

modificación puntual n. 79.

medio, la formación y reciclaje de la mano de obra, la estacionalidad, la financiación, la actitud positiva hacia la innovación tanto de procesos productivos como de productos y su comercialización (políticas de marketing), etc...

Una estrategia de viabilidad consistente y en consonancia con esta argumentación, pasa por abordar todos esos elementos como garantía de supervivencia empresarial. La maximización de las distintas funciones de producción de las empresas individuales y el tratamiento dado al entorno (accesibilidad, promoción, seguridad, etc...) por parte del sector público, determinan la viabilidad de una zona turística. A pesar de la hipotética viabilidad obtenida, hay que tener en cuenta, como sucede en cualquier industria, que surgen crisis internas periódicas que incluso pueden afectar a la totalidad de una determinada área turística. Su superación está en relación directa con el nivel de diversificación de los productos ofertados por las empresas turísticas, con su permanente adaptación a las demandas emergentes y con la reordenación y respeto constante al medio en una estrategia de desarrollo sostenible. La cooperación interempresarial, la concertación y la actitud positiva de la Administración Pública Turística y otras hacia el fomento de diferentes productos turísticos, se convierten con esta perspectiva en una condición "sine qua non" para su supervivencia.

La competitividad de la empresa turística individual y de la zona turística en la que está localizada no sería, por tanto, solamente una cuestión de precios diferenciales sino, sobre todo, dependería de la calidad del producto y servicio a ofrecer, máxime cuando la atención personalizada constituye uno de los rasgos diferenciadores del sector. Este aspecto cobra todavía más sentido en el momento actual donde las motivaciones del turista han pasado de estar excesivamente dirigidas y constreñidas por la oferta y reflejadas en la simple presencia en el destino turístico, a reconstruir la propia orientación, reelaborando y descubriendo mecanismos de diferenciación en su búsqueda de exclusividad y autonomía. La nueva empresa turística ya no es una empresa receptiva "per se" sino que se dirige hacia la dimensión del servicio profesional puro, hacia las estructuras organizadas precisamente para generar facilidades y soportes técnicos para el uso de los lugares, símbolos, encuentros, recursos diversificados y siempre nuevos, doquiera que se presenten o independientemente del lugar en que se produzcan (las agencias de viajes serían un ejemplo claro de este proceso al pasar de ser intermediarios a creadores y comercializadores de nuevos productos).

En su afán (y necesidad) de diversificar la producción como estrategia de reducir los riesgos empresariales, la empresa turística también flexibiliza y maximiza su función de producción subcontratando distintos componentes de la misma, siempre y cuando sus costes de transacción lo permitan, esto es que le resulte más barato "trasladar" parte, o la totalidad, de sus costos de producción a una subcontrata, que asumirlos ella misma, sobre todo cuando uno de los objetivos es mejorar la calidad, objetivo que sólo se puede obtener a través de los servicios especializados.

Esta concepción de la empresa turística como una empresa con una dinámica similar a cualquier actividad productiva, hace que el sector en su conjunto, que en la concepción tradicional ya poseía un alto componente de arrastre de otros sectores de servicios e industriales, aumente su presencia en la economía en general y emerja como un sector estratégico promotor de actividades y tejido productivo, convirtiéndose así en la

modificación puntual n. 79.

clave de una política de diversificación y articulación industrial en áreas donde su presencia real o potencial sea significativa como es el caso de Andalucía globalmente y de algunas áreas en concreto.

Estas reflexiones, por consiguiente, llevan a considerar a las actividades relacionadas con el turismo y el ocio como pertenecientes a un sector "industrial" más, comprendiendo mejor de esta forma las distintas transformaciones que están teniendo lugar, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. La segmentación en los procesos de producción de productos y servicios turísticos, la creciente heterogeneidad de la demanda y la introducción de innovaciones tecnológicas como instrumentos fundamentales para la realización de dichos cambios, cobran sentido dentro de esta óptica.

En cualquier caso, como principio general debemos decir que la ocupación del tiempo de ocio ha pasado en este siglo de ser un hábito de una élite social y/o intelectual a convertirse en una actividad económica más, necesaria para los procesos de regulación económica y social y, por lo tanto, generadora de excedentes. Esta necesidad estructural y no coyuntural se ha visto corroborada en las últimas dos décadas cuando la crisis económica no ha hecho disminuir de una forma sustancial los niveles de demanda global turística, exceptuando aquellos períodos cortos y muy influenciados por acontecimientos políticos o coyunturas con un impacto psicológico generalizadamente negativo.

El tiempo dedicado al ocio ha ido aumentando paralelamente con las reducciones históricas de la jornada laboral además de la consecuencia directa de la creciente flexibilización del proceso productivo que conlleva la proliferación del trabajo a tiempo parcial y la contratación temporal. En este contexto, el fenómeno más importante observado ha sido la interconexión, y en muchos casos confusión, del tiempo dedicado al que podíamos denominar "ocio-diversión" con el "ocio-trabajo" u "ocio activo". Esta generalización del uso del tiempo de ocio, y con ello la masificación de las actividades organizadas, ha llevado a dos fenómenos lógicos en todo proceso de consolidación de un sector económico: la progresiva profesionalización y la consiguiente especialización de la oferta, paralela a la creciente diferenciación de los gustos y, por ende, heterogeneización de la demanda.

El tiempo dedicado al ocio, entendido en principio como una actividad no productiva, es directamente proporcional al nivel de renta. A su vez como corolario de los aumentos de ésta, el nivel cultural, lleva a progresivas diferenciaciones en los gustos y preferencias en el uso de dicho tiempo de ocio. Este proceso se ha venido observando de una manera selectiva y minoritaria en una primera instancia en los países desarrollados de Europa y los EE.UU. durante todo este siglo, para generalizarse de una forma masiva a partir de la bonanza económica surgida a finales de los años cincuenta. Tal generalización ha conducido a un formidable proceso de complejización a las tendencias que ahora describimos.

Durante los años sesenta en pleno desarrollo de la actividad turística, aún se dudaba de la estabilidad del turismo como sector, considerándose como un bien de lujo (hasta ese momento se había comportado en buena medida como tal) cuya demanda podría verse afectada negativamente por múltiples causas y, sobre todo, por la evolución de la renta. Esta opinión llegó a ser tan compartida que en muchas ocasiones, las fuentes

modificación puntual n. 79.

tradicionales de capital (banca, industria, burguesía, agraria,...) se mantuvieron al margen de la puesta en marcha y desarrollo de las grandes zonas turísticas, al considerarlas inversiones poco seguras a medio y largo plazo.

Hoy en día esta actitud ha cambiado radicalmente debido fundamentalmente a las siguientes circunstancias:

1.- La integración del "producto turístico" en el campo del consumo de masas, lo que ha supuesto una ampliación cada vez mayor del abanico de rentas que intervienen en el mismo, considerándose, en general, como un bien cada vez más accesible y por lo tanto de demanda cada vez más estable.

2.- La ampliación del tiempo libre y en general de las oportunidades de hacer turismo para los ciudadanos de los países más desarrollados.

3.- El comportamiento del sector durante las épocas de recesión y especialmente entre el período crítico iniciado en 1974 con la subida de los crudos petrolíferos. La evolución de la demanda turística en esos momentos ha sido, en general, positiva, contra lo ocurrido con sectores industriales de más sólida tradición.

Todo lo anterior conduce a pensar que el turismo ha pasado a ser un producto de, si no primera, sí "necesidad principal" por lo que como actividad en general mantiene una demanda no solo estable, sino creciente (aunque de forma desacelerada). En términos más económicos se puede afirmar que a partir de ciertos niveles de desarrollo hay una elevada elasticidad de la demanda respecto a la renta pero solamente al alza, ya que a la baja se muestra bastante rígida.

Esta macrotendencia tiene dos consecuencias importantes. A nivel empresarial, que se plateen procesos y esquemas productivos semejantes a los industriales, con tecnología acumulada, renovaciones de productos y políticas de investigación y posicionamientos de mercado a medio y largo plazo. Desde una perspectiva pública, que se puedan formular estrategias de desarrollo, o cualquier política económica en general contando con esta actividad como un sector económico más, cuyo protagonismo e importancia va, además, en aumento.

Desde una perspectiva territorial esta macrotendencia se manifiesta tanto en la internacionalización de las empresas turísticas, cada vez abarcando ámbitos más amplios, como en el papel clave que esta actividad adopta en los planes de desarrollo de países, regiones y zonas deprimidas. Sin embargo, a nivel regional la aceptación de ambas tendencias no ha pasado, de declaraciones de principios. Ni las empresas andaluzas actúan con esa perspectiva, ni la política pública es coherente muchas veces con el reconocimiento de este sector como clave en la política a medio plazo.

Lo reciente del fenómeno turístico ha provocado que sus índices de crecimiento durante los años 60 y 70 hayan sido espectaculares. Una vez que este fenómeno ha entrado dentro del turismo de masas, la tendencia al crecimiento ha ido tomando valores más moderados, de forma que en el último año, para la totalidad de los países y según datos de la O.M.T., solo alcanzó el 1.5% de crecimiento (9.1% en cuanto a ingresos),

modificación puntual n. 79.

aunque no puede considerarse con un año representativo a causa de la guerra del Golfo y la recesión económica.

Una percepción regional de esta tendencia puede llegar a vaciarla de sentido. De hecho existen destinos con unos índices mayores de crecimiento que otros (Asia Oriental y Pacífico en el último año), mientras que en Europa, la desaceleración es más acentuada. Igualmente, sobre la tendencia influye también la tipología turística de que se trate, ya que, dentro del sector en los últimos años han tomado carta de naturaleza gran cantidad de "nuevos productos".

Desde un punto de vista estrictamente territorial el área mediterránea, como toda Europa, está en un crecimiento inferior a la media (Europa ha bajado su participación en el total mundial más de seis puntos desde 1.970). En cuanto a las tipologías, la meramente vacacional, aún , manteniendo su hegemonía, se vuelve más compleja y pierde peso frente a otras relacionadas con el deporte, la cultura y el medio ambiente.

De las principales proyecciones que se han hecho para los próximos años tanto para los flujos territoriales como para las principales tipologías turísticas, se podrían deducir que para Andalucía nos afectan las conclusiones siguientes:

1.- La Andalucía Mediterránea y especialmente la Costa del Sol se situará en los próximos años dentro de los destinos más impactados por la "desaceleración" del crecimiento de la demanda turística, tanto por el área en que está situada como por la tipología que representa. Esto puede llegar incluso a traducirse en decrecimiento en destinos y tipos concretos de turismo.

2.- La existencia de recursos turísticos de gran valor en la región, unido a sus características climáticas y de situación, hacen pensar en la posibilidad de desarrollo en Andalucía de las nuevas tipologías turísticas emergentes, así como de transformar las existentes en otras más competitivas.

3.- Se puede deducir con cierta seguridad que el resultado de esta macrotendencia dependerá en mucho de las transformaciones internas del sector, así como de la política pública que se ponga en marcha.

Tendencias del ámbito externo al turístico como el incremento de la renta en los países demandantes y el incremento del tiempo libre se pensó darían lugar a un alargamiento del período vacacional. Sin embargo, lo que en realidad ha ocurrido ha sido lo contrario, es decir, que el turista ha preferido fraccionar las vacaciones llegando incluso a disminuir la duración del "veraneo" o las vacaciones principales. A esto no ha sido ajeno el desarrollo de otras macrotendencias como el mismo aumento de la renta, la expansión de la segunda residencia y la mejora y abaratamiento de los medios de transporte.

A pesar de que la información sobre este tema es escasa y dispersa, las encuestas llevadas a cabo por la Secretaría General de Turismo (1.975 y 1.991) muestran como el valor de los estratos de aquellos que están menos de quince días de vacaciones han aumentado en diez puntos (del 35 al 45% de los encuestados) a costa de los que

tienen estancias superiores a ese período. Algo similar ocurre en las vacaciones de los españoles ya que este año la estancia media ha disminuido en casi dos días (5.7 días).

Las consecuencias principales del fraccionamiento de las vacaciones se manifiestan principalmente en cuatro aspectos:

1.- El aumento de los viajes "cortos" (destinos cercanos) favorecidos por tales segmentaciones. Es evidente que el sentido de proximidad hay que entenderlo bajo las perspectivas de coste y duración del desplazamiento, por lo que las infraestructuras de comunicaciones, la tecnología del transporte y su propia organización serían variables que influyan directamente y en cada caso en la magnitud y delimitación del ámbito de "proximidad".

2.- Aumento del turismo "interior" o en determinados casos a países próximos.

3.- Incremento de los turismos específicos y en especial de los relacionados con el deporte (nieve, vela, golf, ...) y el ocio urbano en general al formar parte de ofertas que pueden disfrutarse en cortos períodos de tiempo.

4.- El acortamiento de las vacaciones principales supone también una desventaja para las empresas hoteleras en general, ya que precisarían más turistas para mantener o aumentar sus niveles de ocupación. No obstante, en los viajes cortos se utilizan especialmente establecimientos hoteleros.

Desde las distintas perspectivas territoriales hay que comenzar diciendo que esta tendencia favorece a los grandes espacios emisores en los que se produce la demanda, así como en sus entornos próximos. En concreto, a los que se dan dentro del área europeo-mediterránea y norte-centro americana-caribeña.

Bajo una visión nacional y regional la tendencia ha de traducirse en un incremento del turismo interior, hecho que puede ser especialmente significativo en Andalucía al partirse de niveles muy bajos. Sin embargo, las modificaciones en las rentas y en el transporte aéreo, así como las mejoras de accesibilidad terrestre, hacen que dentro de los "destinos cercanos" para las vacaciones de menor duración se encuentre con ventaja Andalucía respecto a la gran mayoría de los países europeos demandantes de turismo. Por ello habrá que prestar gran atención a las tipologías turísticas que aparecen de forma especial como base motivacional de estos viajes. Por otra parte la presencia y desarrollo de numerosas segundas residencias y el espectacular crecimiento del Time-Sharing en la región favorece, sin duda, el desarrollo de estos tipos de viajes.

Pero lo que merecería destacar finalmente en esta megatendencia es que directamente influye sobre la estacionalidad, aliviando la concentración vacacional de tipo convencional veraniega; y que indirectamente, a su vez, origina procesos de cualificación porque fomenta convenientemente la desmasificación y, por ende, la personalización y mayor índice de rotación de turistas en los mismos alojamientos y servicios. La dura lucha contra la estacionalidad quizás se encuentre mejor ubicada aquí, que en reivindicaciones expresas de calendario laboral y escolar, más complejas y estructurales. El

modificación puntual n. 79.

fraccionamiento del tiempo libre, por todo esto, puede ayudar con más profundidad a la cualificación del producto turístico andaluz.

El aumento de calidad a la demanda turística, es un concepto de difícil cuantificación formulado de esta manera, pero en el fondo se traduce en muchas de las macro tendencias que se describen a continuación como, por ejemplo, la personalización de las vacaciones, la diversificación de las motivaciones y la mayor valoración del medio ambiente. Esta orientación de la demanda hacia mayores cuotas de calidad ha tenido también lógicamente sus consecuencias sobre las macro tendencias de oferta como el aumento de los servicios complementarios y la diversificación de los productos turísticos.

En realidad esta tendencia se traduce en efectos simultáneos tanto en la oferta como en la demanda ya que, a pesar de que los turistas hayan aumentado sus exigencias, en otros casos son los propios empresarios turísticos los que introducen mejoras en un intento de alcanzar una mejor posición en el mercado, o simplemente, para mejorar sus ventas.

Esta exigencia de mayor calidad encuentra una explicación global, que afecta tanto a la oferta como a la demanda, en el hecho ya comentado con anterioridad, de la maduración del mercado turístico. De nuevo en este caso el comportamiento de este tipo de servicios se asemeja al de los productos industriales. Así, a partir de cierto nivel de desarrollo del sector hay una tendencia a la diversificación (variedad de tipologías y paquetes turísticos) y a la sofisticación de los productos (turismos específicos). El cliente pide cada vez más el nuevo producto mientras que el fabricante, por mor de la competencia, intenta algunas veces diferenciar su producto del resto introduciéndole continuas mejoras que repercuten sobre la calidad, aunque otras, como ha ocurrido en España muchas veces, se limitan a bajar los precios con repercusiones negativas sobre su producto.

La personalización de las vacaciones es también una manifestación de las mayores exigencias de calidad en el producto turístico. Esta megatendencia puede considerarse como una reacción a otra, dominante durante los años 60, representada por la masificación y simplificación de los viajes.

En la actualidad el individuo cada vez interviene más en el diseño de sus vacaciones, haciéndolas más complejas y diversificadas. A esto ha contribuido no poco el avance en las comunicaciones, los sistemas de reserva y la mejora de la información en general. Ello ha tenido una consecuencia importante de cara a la organización interna del sector. De un lado, logra la eliminación de intermediarios con las repercusiones que esto tiene sobre los costes. De otro, desvía la atención del turista de las ofertas globales y uniformes de los touroperadores hacia otras más completas y complejas.

Las repercusiones de esta megatendencia en los distintos niveles territoriales y especialmente en el regional, dependerá de dos factores fundamentales:

1.- De la capacidad de la zona de ofrecer distintas posibilidades de turismo y de actividades complementarias dentro de cada producto. Esto a su vez estará relacionado con la madurez del sector de la zona y la variedad de sus recursos turísticos.

modificación puntual n. 79.

2.- De la capacidad del sector en concreto de adoptar rápidamente y con éxito las innovaciones tecnológicas que permiten que se produzca esta personalización. En esto influirá el grado general de desarrollo de la zona y de las políticas que al respecto llevan a cabo las empresas y el sector público.

Para el caso andaluz hay que señalar que se da un nivel aceptable de "madurez" del sector y diversificación de los productos turísticos (abundancia de recursos), pero que su capacidad para adoptar las innovaciones tecnológicas es escasa (debido a problemas de adaptación de la mano de obra a las nuevas condiciones y al bajo nivel de asociacionismo y concentración empresarial para obtener economías de escala evidentes).

Siempre ha existido una pluralidad de motivaciones que han dado origen a los distintos tipos de turismo. Lo que ahora sucede es que el turista amplía cada vez más sus motivos de desplazamiento. Esto está muy relacionado con la tendencia al aumento de la calidad, ya que obliga a las empresas a ofrecer productos mucho más complejos que abarcan aspectos tan diferentes como sol y playa, espectáculos, deporte, arte y cultura.

A pesar de la falta de datos, esta macrotendencia puede observarse en los estudios de motivaciones. De ellos se deduce lo siguiente:

1.- El binomio sol-playa, aún siendo siempre el más importante, disminuye en el tiempo sus índices relativos.

2.- Aumenta la presencia de otras motivaciones como las culturales, deportivas y medioambientales.

Las consecuencias en los diferentes ámbitos territoriales de todo lo anterior han sido muchas veces mal interpretadas propugnándose la necesidad de cambiar de tipologías turísticas. Nada menos cierto. La vigencia motivacional del turismo de playa por encima de los demás es evidente, lo que está indicando que la mayoría de los demandantes siguen basando en éste sus preferencias, pero que al mismo tiempo desean otras ofertas que la complementen. No son motivaciones antagónicas, sino que se superponen. Por tanto, las demandas emergentes pueden y deben convertirse en apoyos a una mejor colocación de la demanda tradicional. Así pues, el concepto de turismo "alternativo" al del sol-playa como excluyente de éste se muestra como simplista y casi siempre errado.

Desde la perspectiva territorial esta macrotendencia favorece a los destinos con capacidad de proporcionar ofertas complejas y diversificadas. La abundancia de recursos turísticos de calidad en Andalucía la convierte en un destino potencialmente favorecido por esta tendencia. Todo depende de desarrollar la "puesta en valor" de estos recursos y, sobre todo, de complementar aquellos espacios ya consolidados pero con un espectro "estrecho" de motivaciones turísticas. O sea, convertir las potencialidades en realidades empresarialmente viables, los "recursos" en "productos".

Los aspectos medioambientales que apenas aparecían entre los cuadros motivacionales turísticos durante los años sesenta, han pasado a tener en la actualidad un evidente protagonismo a causa de la presión no controlada sobre los recursos naturales

modificación puntual n. 79.

con fines productivos hasta tal punto que en muchos casos, calidad medioambiental se identifica actualmente con calidad turística.

Esta macrotendencia es, sin duda, la que más va a influir en el diseño de los futuros "productos turísticos", de forma que el medio ambiente no solo va a ser una motivación principal de muchos de ellos, sino también un elemento imprescindible del resto.

Desde una perspectiva territorial los espacios "ricos" en valores medioambientales se verán favorecidos. El problema reside en que las políticas turísticas que se pongan en marcha no actúen negativamente sobre los mismos.

Andalucía tiene gran cantidad de espacios de elevado valor ecológico, aunque también otros (fundamentalmente litorales) con impactos negativos. Sin embargo, en los últimos años se han llevado a cabo medidas tanto desde la Administración Central (Ley de Costas) como Autonómica (Planes Provinciales de Protección del Medio Físico, Ley de Espacios Naturales Protegidos) y local (muchos P.G.O.U. contemplan la protección de espacios de valor ecológico), cuyo fin es elevar la calidad medioambiental. De este modo la influencia de esta macrotendencia en el turismo regional tendría tres implicaciones fundamentales:

1.- Necesidad de proteger y mejorar los recursos medioambientales. Hay que señalar que esto cae en buena parte fuera de la propia política turística.

2.- Articular programas que introduzcan en los mercados turísticos esos espacios de calidad medioambiental sin que se vean afectados negativamente por ello.

3.- Recuperar la calidad medioambiental en las zonas turísticas que la han perdido por el impacto de esta misma actividad o por otras.

Esta macrotendencia se traduce en un continuado aumento de los destinos turísticos y una mejor accesibilidad a los mismos. También en este caso puede considerarse fruto de una "maduración" del mercado, que supone la diversificación de la oferta, y de otras megatendencias, tanto externas (mejora de los transportes) como internas (diversificación motivacional) al sector.

La principal consecuencia a considerar a todos los niveles territoriales es el aumento de la competencia. A nivel mundial esto se concreta en un mayor aumento de la oferta respecto a la demanda; y de cierto achicamiento de ésta por simples motivos de envejecimiento de la población del primer mundo. A nivel de zona y región en la aparición de nuevos destinos competitivos tanto próximos (Mediterráneo) como lejanos (Caribe, Centroamérica y Asia). No obstante, no debe sacralizarse esta tendencia más allá de sus justos términos: los destinos mediterráneos seguirán siendo considerados "familiares", "próximos" y "fiables" por los mercados europeos, lo que les permitirá seguir compitiendo con otros destinos, más "exóticos" y "baratos".

Todo lo anterior impone ajustes en la oferta regional con sus consecuentes políticas que logren al menos mantener el nivel de competitividad de nuestros productos

modificación puntual n. 79.

turísticos. El error estribaría en pretender mantener la competencia con las ventajas comparativas de los destinos emergentes del mundo subdesarrollado: mano de obra muy barata; precios relativos sin parangón; recursos naturales en fase de primera explotación; y exotismo, desde la óptica eurocéntrica, muy atractivo.

Esta macrotendencia se corresponde con la de mayores exigencias de calidad por parte de la demanda y ha supuesto durante los últimos años el desarrollo de numerosos turismos específicos. A su vez coincide también con otras, también de demanda, como la personalización de las vacaciones, la diversificación motivacional y la mayor valoración del medio ambiente. Sirvan, pues, todas las consideraciones dichas en los casos anteriores respecto a su influencia y las consecuencias que pudiera tener en los distintos niveles territoriales.

Una prueba de la importancia que están adquiriendo estos productos, muchos de ellos vinculados a la ocupación habitual del tiempo libre, es que en España el 73,5% de los campos de golf, el 62% de los puertos deportivos y el 90% de los parques acuáticos se han construido después de 1975.

La presencia de estas tres actividades turísticas en Andalucía, junto con otras como la de congresos, cinegético, rural, etc..., y, sobre todo, su rápido crecimiento, las sitúan como bases importantes para el futuro turístico de la región y reclaman políticas que ordenen y orienten su crecimiento de acuerdo con los objetivos regionales y con el resto de las megatendencias.

Esta macrotendencia se encuentra en la misma línea de la anterior (diversificación de los productos turísticos) y obedece también a la demanda de aumento de calidad.

Habría que hacer notar aquí, no obstante, que este aumento de los servicios complementarios está también muy relacionado con el grado de cualificación y sofisticación que el producto turístico en general haya alcanzado en cada zona.

En lo que a Andalucía se refiere, junto a determinados puntos de elevado nivel de desarrollo turístico, existen otros muchos aún en su inicio. Es importante la puesta en marcha de políticas destinadas a dotarlos, tanto desde la esfera pública como privada, de estos servicios complementarios tan necesarios para alcanzar cotas de cierta calidad en los productos turísticos.

Esta macrotendencia exige ciertas puntualizaciones ya que se corre el peligro de no tomarla en su exacto sentido.

- En primer lugar se detecta sobre todo en los destinos turísticos tradicionales, ya que en los de reciente tradición suele seguir dominando la oferta hotelera.

- En segundo lugar las razones de su reciente expansión no son estrictamente económicas (menores costes de explotación) sino que sobre ella también han influido otras macrotendencias como el fraccionamiento de las vacaciones y la personalización de las mismas.

modificación puntual n. 79.

- Por último, supone una gran heterogeneidad de tipos de alojamiento, en muchas ocasiones con comportamientos bien distintos, como por ejemplo, los apartamentos, los campings, las segundas residencias.

Este proceso se da fundamentalmente en las zonas representativas de destinos tradicionales como es el caso de España y Andalucía. Prueba de ello es su expansión en los últimos años en zonas como la Costa del Sol y en la costa de Almería y onubense. La principal implicación que esta expansión tiene es precisamente la necesidad de ordenación y control de la misma para que al superponerse al resto de las tendencias no surjan efectos contrarios a los objetivos regionales y nocivos al propio sector turístico.

Esta necesidad de ordenación y control nace de la aceptación de que estas iniciativas empresariales no han de ser consideradas, a priori, como necesariamente negativas para el sector turístico, como tampoco pueden pretender secuestrar al indudable protagonismo que debe seguir recayendo en el ámbito de las actividades y servicios turísticos. Es decir, las tendencias antes expuestas (diversificación motivacional, personalización de las vacaciones, mayor nivel de exigencia, fraccionamiento de las vacaciones, crecimiento estable desacelerado, etc.) contribuyen a propiciar la diversidad en las formas de alojamiento. Por contra, la consideración de estos fenómenos desde la óptica del mero desarrollo residencial conllevaría a impactar con otras tendencias de forma negativa (valoración medioambiental, globalización, mayor demanda de servicios complementarios) y a producir efectos no deseados (ocupación intensiva del territorio, incremento geométrico de la demanda de infraestructuras y servicios públicos, penetración tangencial en el mercado de alquileres y alojamientos, etc.).

Por ello, la asunción responsable de parámetros de calidad en el marco de una normativa urbanística que contemple la especialidad del suelo turístico, la regulación de su entrada en el mercado y la prioridad a la prestación de servicios turísticos serán las vías para dar una salida positiva a este sector, a la vez que contribuye a elevar la calidad general de la oferta.

Durante la expansión turística de los años sesenta las inversiones partían casi exclusivamente del sector privado, aunque por lo general aprovechando infraestructuras públicas ya existentes. En la actualidad la tendencia más generalizada es que los proyectos turísticos vayan acompañados de fuertes inversiones públicas.

La razón principal de este hecho hay que buscarla de nuevo en el aumento generalizado de la competencia y sobre todo en la exigencia de mayores niveles de calidad que alcanza también a los servicios públicos.

El problema que suele ocurrir al respecto, que se ha manifestado en varias ocasiones y con consecuencias negativas en Andalucía, es que dichas inversiones dependen por lo general de ámbitos administrativos externos al turismo cuyos objetivos no siempre están relacionados con los del sector.

Las repercusiones de esta tendencia pueden ser muy beneficiosas para el futuro turístico regional, pero implica necesariamente la necesidad de coordinación con el resto

modificación puntual n. 79.

de las administraciones y en especial con aquellas responsables de los servicios públicos que sirven de apoyo a los productos turísticos, entendiendo éstos en su amplio sentido.

La ocupación "blanda" de grandes espacios con valores naturales es una tendencia de oferta de carácter territorial se corresponde con las demandas de calidad y con el respeto a los valores medioambientales.

La consecuencia inmediata es que las naciones o regiones que tengan abundantes espacios de estas características tendrán mayores posibilidades de desarrollo turístico en el futuro. No cabe duda que zonas como América Central o Sudamérica tienen grandes ventajas al respecto. Sin embargo, España y Andalucía, aunque a escala distinta, también participan de esta característica.

Una implicación directa de esta tendencia es la necesidad de regular estos procesos de ocupación de forma que no entre en conflicto con otras, como la valoración del medio ambiente, ni con otros posibles objetivos de ordenación territorial existentes, así como respetar los valores culturales y paisajísticos existentes. Suele citarse como ejemplo la iniciativa andaluza de las Villas Turísticas o la recuperación para uso turístico de edificaciones o espacios preexistentes.

La reordenación de los espacios turísticos colmatados es una tendencia que se da solamente en antiguos destinos turísticos que se formaron durante los años sesenta bajo unos criterios distintos a los que actualmente representan las macrotendencias. Tiene por lo tanto un aspecto restringido y la hemos incluido por la importancia que para nosotros representa.

Se trata de zonas que se encuentran "fuera" de las tendencias actuales, lo que supone una continua pérdida de competitividad de sus productos turísticos.

Estos casos, entre los que podríamos incluir parte de la Costa del Sol, exigen un fuerte programa de intervenciones que eliminen y transformen en el menor tiempo posible, normalmente nunca inferior al medio plazo, los condicionantes que impiden los nuevos desarrollos turísticos.

La necesidad de un profundo consenso público/privado, así como la precisa coordinación interadministrativa aconseja abordar experiencias-piloto, que actúen como iniciadoras de estas políticas de microcirugía territorial y permitan extender el efecto ejemplificador a otras localidades.

Debido al predominio del turismo de Sol y Playa en Andalucía, y a su cierto estancamiento, se ha venido abusando del término "agotamiento del modelo de turismo andaluz" para diagnosticar la situación sentida mayoritariamente por el sector. Sin embargo, la utilización de la expresión "agotamiento del modelo" en Andalucía, no implica su liquidación o desaparición, sino, más bien, la estabilización o estancamiento de ciertos tipos de turismo y el nacimiento de otras opciones. Es decir, al utilizar dicha expresión se alude a un conjunto de factores que de una u otra forma, están imprimiendo una dinámica particular al sector turístico y lo están transformando en la realidad regional. En concreto, a un cambio estructural, más que a una crisis coyuntural.

modificación puntual n. 79.

Uno de los cambios estructurales más importantes se refiere a la competitividad turística medida por diferenciales de precios. No obstante, la motivación principal del turismo que recibe Andalucía sigue siendo el sol y la playa, a pesar de que han surgido importantes entornos turísticos en otros países y de que el grado de competencia ha aumentado.

El nivel general de precios en la época del despegue turístico (1969-75) presentaba un alto diferencial con respecto a los países demandantes. Este diferencial fue reduciéndose paralelamente al crecimiento de la economía española y a sus niveles de inflación. Los precios "turísticos" estaban, lógicamente, ligados a los generales, aunque habría que incluir los costes externos (transporte) y las consecuencias al alza referidas al crecimiento continuado de la demanda. Con todo, el crecimiento de la economía española hace que aumente también la demanda interior del servicio turístico que, aunque no tenga efectos directos sobre la balanza de pagos, si tiene efectos positivos en el sector tal y como se ha demostrado en la compensación de las pérdidas de turismo extranjero en las campañas de 1990 y 1991 al representar el turismo nacional cerca del 60% del total; hechos todos los anteriores paradigmáticos en el caso andaluz.

Los precios de los paquetes turísticos han tenido siempre presiones a la baja por parte de los tour-operadores, que unidas a la debilitación de la demanda y a la amortización acelerada de los establecimientos y/o su descapitalización, han contribuido a mantener una moderación de los precios. En este sentido, la oferta andaluza habiendo sufrido el proceso, depende menormente -globalmente tratada- de los grandes operadores internacionales, que otras regiones españolas.

Es significativo, no obstante, que la pérdida de competitividad de España, medida simplemente por el precio del paquete turístico, es real y se ha ido agravando con el tiempo con respecto a otros destinos en el mediterráneo y tanto en la temporada de verano como de invierno. Con datos del Instituto de Estudios Turísticos, sobre 80 destinos, existían dos situaciones desfavorables en 1984 y 18 en 1991 (13 si consideramos sólo la temporada de invierno). Sin embargo, y teniendo en cuenta solamente los viajes combinados (paquetes) el mediterráneo español es un 9% más barato que la media mediterránea (con apoyo en hoteles de 4 estrellas) y un 14% si se trata de hoteles de 3 estrellas (8% en Baleares y un 11% más caro en el caso de Canarias). Pues bien, los productos andaluces prácticamente en el contexto nacional sufren un deterioro general por debajo de estos promedios mediterráneos.

La diferencia surge cuando se analizan los precios de los productos que consume habitualmente el turista y que en el caso del alojamiento hotelero han aumentado en 183% (Fuente: Declaración de precios hoteleros 1983-90. Junta de Andalucía) en la década de los ochenta (1983-1990) cuando el IPC lo hacía en un 65.5%. El incremento del IPC andaluz en zonas turísticas ha caminado por parámetros muy similares al crecimiento inflacionario medio del Estado; acusando los diferenciales más descabellados del sector servicios -productos intangibles- en particular.

Aún siendo muy importante el factor precios en la competitividad, ésta no depende solamente de ellos, sino principalmente de una estructura empresarial que sea capaz de dimensionar sus costes y su capacidad exportadora. esto es particularmente

modificación puntual n. 79.

enfaztable en la realidad turística actual de Andalucía. Así un producto turístico puede ser muy competitivo aunque esté localizado en zonas turísticas "obsoletas" de cara a las nuevas demandas. Los países que tienen una mayor proporción de los ingresos por turismo a nivel mundial que España (con un 7.8% del, total), no son precisamente países menos desarrollados que el nuestro: Los EE.UU. (16.5%9, Francia (7.9%) o Italia (5.7%) (Datos OCDE). La competitividad de un sector, región o país hay que buscarla en su proceso de producción principalmente y no simplemente en su nivel de precios de venta.

Tal y como apunta el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, la competitividad depende tanto de todas las funciones inherentes al ámbito de la empresa, desde las primeras etapas de investigación, diseño y desarrollo de productos hasta los servicios post-venta, abarcando, por supuesto, las funciones de formación, gestión, producción y comercialización, como el marco institucional en que la empresa se desenvuelve y de las infraestructuras públicas o privadas (tejido empresarial de apoyo) existentes en el entorno. En este tipo de análisis del turismo, donde se puede hablar con más convicción de la competencia de otros destinos ya que la variable que se ha mostrado como la más significativa en los análisis de coyuntura turística es la renta de los demandantes de turismo, que a partir de ciertos niveles de la misma, aceptan subidas de precios, siempre y cuando estén compensadas por la calidad del producto y de los servicios turísticos. este es el cuadro de competitividad que le resta a Andalucía en el contexto internacional antes descrito.

Desde una perspectiva temporal a medio y largo plazo es lógico pensar que existirá en todo momento un colectivo importante de turistas que mantendrán las motivaciones de sol y playa, y que preferirán un paquete turístico de esa naturaleza. En esta línea, se justifica y resulta natural que una de las estrategias turísticas actuales sea la de consolidar y ampliar, en la medida de lo posible, este mercado turístico donde poseemos ventajas comparativas, experiencia y una elevada especialización en Andalucía. Ahora bien, una estrategia de futuro basada únicamente sobre este segmento de la demanda sería contraproducente, y los tiempos actuales obligan a configurar un producto turístico diversificado y a dar satisfacción a las nuevas demandas por las que camina una sociedad donde el ocio cobra protagonismo, jugando las nuevas tecnologías un papel fundamental tanto en la mejora del servicio del turismo consolidado como en el apoyo para atender la demanda personificada característica de las nuevas formas de turismo. Las últimas campañas promocionales de "Andalucía" como marca y, en concreto las de 1991 y 1992 apuestan claramente por la diversificación y el énfasis en la individualidad del turista.

La infraestructura y profesionalidad de este turismo distinto, "el turismo verde", "cultural", "deportivo", "de aventura", etc, se consolidó primero dentro de los propios países emisores, que por carecer de la climatología apropiada y no compartir las pautas culturales dominantes, no desarrolló el turismo costero de sol y playa hasta muy avanzada la década de los años sesenta. Pero es precisamente la generalización de la actividad turística y las pautas culturales que conlleva, la que hace que surjan ofertas diferenciales de nuevos productos turísticos en las áreas tradicionales de destino como Andalucía, tanto de empresas especializadas como de las tradicionales de turismo masivo, que necesitan adaptarse a las necesidades de una demanda cada vez más heterogénea y reacia a la inercia de los destinos y, sobre todo, a las actividades repetitivas. Además, y de acuerdo con el Instituto Alemán de Turismo de la Universidad de Munich, el aumento

modificación puntual n. 79.

del número de turistas será limitado (un 10% para el año 2010) con lo que la diversificación y la distribución geográfica de la demanda será mayor. Por consiguiente, la incipiente todavía diversificación turística andaluza es inevitable si se pretende andar por los caminos de las nuevas motivaciones de la demanda.

Estos productos turísticos diferenciados, éstos "turismos" tienen como característica común la búsqueda de actividades de ocio participativas y activas y no solamente contemplativas y pasivas. esto es, las ligadas a la flora, fauna, literatura, historia, tradiciones (musicales, gastronómicas, culturales, antropológicas), actividades al aire libre, etc., que se han consolidado hace tiempo en el norte de Europa, y que comienzan a desarrollarse en los países mediterráneos, donde la historia de cada lugar o área este formada por mosaicos superpuestos de civilizaciones y culturas. Este interés por el ocio no basado exclusivamente en la costa, sino también en lo rural, lo histórico, etc., creado en principio por los viajeros aislados anglosajones y germánicos, y afianzado de una forma organizada más tarde, se desarrolla en el Sur de Europa y particularmente en Andalucía, en simultáneo con los aumentos de renta per capita y con el índice creciente de urbanización. Este último hecho hace que la demanda a lugares "no urbanos" presente rasgos culturales distintos y alternativos pero también, y eso es lo importante para una posible planificación de la infraestructura turística necesaria en Andalucía, de gustos y comodidades "de ciudad"; dicho de otra manera, que "lo rural" ha de ser también de calidad en cuanto a los servicios prestados.

Es ahí donde tienen cabida por su necesidad las nuevas tecnologías sobre todo en lo que respecta a las telecomunicaciones que convierten en accesible lo aislado y heterogéneo, conservando la diferenciación y exclusividad. de esta forma, desde la década de los ochenta se ha ido dibujando y definiendo cada vez con más claridad, la industria del ocio, que engloba actividades mucho más amplias que las contenidas en el concepto limitado de "turismo". Esta industria, como cualquier otra actividad productiva, requiere calidad y diversificación en los productos, incorporando nuevas marcas, nuevas formas que amplíen y mejoren la oferta turística tradicional de sol y playa, apoyándose en muchos casos en ella.

Por consiguiente, en Andalucía como en cualquier destino maduro, la elaboración y gestión del producto turístico está teniendo un mayor peso en la estructura de costes del sector como respuesta a las nuevas exigencias de la demanda y a la mayor competencia de un mercado cada vez más internacionalizado. Así, la tendencia más significativa consiste en el número creciente de turistas que ya no se contentan con ver, sino que prefieren hacer, lo que condiciona la necesaria evolución de la oferta turística y, en concreto, los servicios complementarios y ofertas de productos turísticos no tradicionales.

Por otra parte y a nivel general, existen unos elementos que determinan el comportamiento del turista. Estos elementos actúan interactivamente y se podrían distinguir entre los que afectan al estilo vacacional y al comportamiento práctico, o lo que es lo mismo, a la decisión final de compra del paquete turístico. En lo que se refiere al primer tipo de factores, existen los directamente ligados al destino del viaje (idioma, cultura/estilo de vida, paisaje, clima, nacionalidad, etc.) como los intrínsecos al viajero (experiencia vacacional, clase social, edad.). En el caso de la decisión final de la adquisición del viaje o paquete turístico, existen otros factores como son la planificación

modificación puntual n. 79.

del viaje y el grado de fidelidad a la agencia, la influencia de la información en la toma de decisiones y el conocimiento de la oferta. Es en este último grupo de factores donde las nuevas tecnologías de la información en la toma de decisiones y el conocimiento de la oferta. Es en este último grupo de factores donde las nuevas tecnologías de la información tienen un impacto inmediato, real y palpable en el sector. Todos asuntos prácticamente inmediatos para mejorar sólidamente las ventajas comparativas "por arriba" del turismo andaluz.

Básicamente, lo que está cambiando es la demanda ligada al nuevo tipo de turista, consecuencia de cambios sociodemográficos y de valores, ello a su vez condiciona las actitudes hacia el ocio y cambia la forma de entender el tiempo libre, lo que lo hace más flexible en el consumo del mismo. Las políticas del lado de la oferta en Andalucía deben tener presente claramente tales perspectivas del lado de la demanda, para actualizar productos "justo a tiempo".

Efectivamente, con respecto al primer aspecto, el demográfico, se observa un ensanchamiento de la pirámide de población en sus escalas superiores, aunque el volumen total potencial siga siendo el mismo o decreciente por crecimientos demográficos nulos o negativos en los países tradicionalmente emisores. El resultado es un mercado creciente no sólo de personas de tercera edad y retirados sino activos mayores de cincuenta años; por otro lado la oferta destinada a jóvenes, también diferente, puede y debe tener un aspecto común con la dirigida a las personas mayores y que consiste en disminuir la estacionalidad del turismo así como la elección creciente por los turismos complementarios. El aumento en los niveles educativos contribuye a ello.

En lo que respecta a los valores, al margen de las aficiones específicas de los turistas, como punto de referencia existe una línea de investigación en los EE.UU. que se refiere a adoptar una perspectiva sobre los valores y estilos de vida para detectar los cambios potenciales en la demanda. Así, existían para la población de los EE.UU. de los 80 dos grupos de viajeros que constituían cerca del 87 por 100 de la población con tendencia a viajar, los dirigidos o guiados, que representaban el 68 por 100 del total y los autónomos, un 19 por 100.

Dentro de la primera categoría había tres tipos: el mayor grupo, cerca de un 38 por 100 que estaría formado por una clase media, básicamente conservadora y con estilos de vida y valores tradicionales; el segundo grupo, dentro de los que consumen los servicios tradicionales de los intermediarios turísticos, representaría un 20 por 100 y estaría constituido por trabajadores con éxito y con altos ingresos; finalmente existiría un 10 por 100 de la población con presupuestos para turismo bajos y gustos muy variantes dependiendo de modas dirigidas.

Naturalmente esta caracterización del mercado americano no es trasladable miméticamente a los viajeros europeos aunque sí establece una división "grosso modo" de los segmentos del mercado potencial para "los otros turismos". En esta perspectiva se podrían mencionar alguno de los valores que empiezan a influir en el mercado turístico referidos al turismo participativo de "ver y hacer" y no solamente de "estar y ver" y que como está mostrando la evidencia empírica, pasarán a ser también puntas de la demanda turística andaluza a medio plazo:

modificación puntual n. 79.

- Conciencia sobre el medio ambiente referido a los mecanismos destructores del territorio que potencialmente tiene el turismo. En consecuencia, búsqueda y exigencia de un crecimiento turístico de calidad y equilibrado.

- Deseo de compaginar las vacaciones con el deporte y el ocio productivo (el "hágalo Vd. mismo" o D-I-Y en terminología anglosajona).

- Tendencia a vacaciones más cortas y en mayor número.

- Aumento de las visitas cortas a las zonas urbanas con historia u ofertas culturales específicas.

- Polarización entre turismo de masas y turismo individualizado.

- Sobrevaloración de las expectativas en el producto turístico en consonancia con el mayor nivel educativo.

En este sentido el producto turístico tendría mayores presiones de calidad y autenticidad, se anhelan asimismo contactos personales y culturales más profundos; aspectos con amplios recursos en Andalucía. Se busca más el servicio que el precio de lo ofertado que, aunque importante, no sería exclusivamente lo determinante. Las características, importantes de retener para la modelización de "nuevas demandas" en Andalucía, por lo tanto serían:

- Exclusividad.

- Apertura permanente de nuevas experiencias contra la tendencia repetitiva del turismo de masas.

- Actividades intelectuales recreativas más que forzadas.

- Coincidencia sobre el cuidado físico.

- Programas de viaje individualizados.

- Compra de paquete con muy poca antelación sobre la fecha del viaje, contrariamente a la situación anterior cuando la mayoría de las decisiones vacacionales se tomaban a principio de año.

Es por ello, que la potenciación de la demanda turística distinta a de sol y playa en Andalucía debe ir paralela a la difusión en el territorio de las actuaciones en esta materia, evitando en lo posible la concentración de la demanda. Lo contrario, conduciría a negar uno de los principales atractivos que tiene este tipo de turismo.

Los nuevos desarrollos en telecomunicaciones facilitan tanto la localización y posible uso turístico por parte del usuario que una vez disfrutándolo, estaría conectado con la cultura urbana de la que proviene.

Por otra parte, las tecnologías orientadas a mejorar la calidad de vida del medio rural, energía solar, nuevos materiales para la construcción destinados a la restauración y acondicionamiento de viviendas rurales en zonas aptas para el uso turístico, energías medioambientales (agua, tratamiento de residuos sólidos), facilitan la apertura de esos recursos turísticos potenciales al mercado. Ambas orientaciones tienen amplias

modificación puntual n. 79.

posibilidades en Andalucía no solo por el mismo interés turístico, sino también por la capacidad de arrastrar otros sectores productivos de alto valor añadido.

Se ha tratado de vislumbrar, hasta ahora, la situación de Andalucía ante las hipótesis de mayor competitividad de la demanda turística en el contexto nacional e internacional. Es decir, conviene sobrepasar la continua referencia sin más a las situaciones de recesión y de crisis de ciertos productos específicos, para intentar interpretar desde la posición andaluza, un proyecto turístico a medio plazo.

En los apartados anteriores se han analizado las condiciones de mercado a las que debe enfrentarse una empresa y una zona turística andaluza actualmente. Resumidamente son dos los aspectos fundamentales, incluidos como nuevos factores endógenos en la función de producción turística que aparecen en el nuevo escenario internacional: las condiciones ecológicas y tecnológicas. Las primeras vienen exigidas por una demanda progresivamente concienciada hacia el respeto por la naturaleza, convirtiéndose esta práctica en un valor social y, por lo tanto mercantilizable; y la introducción de innovaciones tecnológicas, en segundo lugar, se constituye en una condición "sine qua non" para la competitividad y, por lo tanto, para la supervivencia de cualquier empresa o industria, no siendo el turismo una excepción a ello. Subrayado esto, los siguientes epígrafes tratan de esbozar lo que interpretamos, en ese escenario ya considerado, las claves de la competitividad del producto turístico andaluz actualmente.

A pesar de que los datos estadísticos muestran una recuperación de la actividad turística en el año 1.991 y en los primeros meses de 1.992, la mejora de esta afluencia turística hacia España y, por ende, a Andalucía, no significa una solución final a los problemas estructurales, ni supone una recuperación sostenible del sector, sino un respiro en la recesión de demanda que experimenta él mismo debido, entre otras cosas, al proceso de internacionalización de la economía española.

Uno de los principales factores que han forzado esta inflexión es el relativo encarecimiento de los precios de los servicios, producido fundamentalmente por la evolución interna de los precios en España en relación con los experimentados en los principales países de origen de la demanda turística. Y también por el valor que ha ido tomando la peseta frente a las demás monedas de estos países, como consecuencia del proceso de integración económica e internacionalización de nuestra economía.

La evolución del Índice de Precios de Consumo ha sufrido en España un incremento de un 145% respecto a 1.985, porcentaje solo superado por Italia (146%) y próximo al 141% experimentado por el reino unido (principal cliente turístico andaluz). El resto de los países-clientes han mantenido unos índices de precios inferiores al 20% como es el caso de Alemania (110,7%) en el mismo período, Francia (120,0%) y Holanda (106,4%).

Sin embargo, y donde más se ha notado el encarecimiento relativo de España respecto a los países emisores de turistas, es en la cotización de la peseta respecto a cada una de las monedas. Desde 1.985 España presenta un fuerte crecimiento del tipo de cambio efectivo de la peseta. Variación que ha supuesto el paso de una cotización media respecto al dólar, de 170 pesetas en 1.985 a las actuales 103 pesetas después de la

modificación puntual n. 79.

tormenta financiera de finales de septiembre de 1992; que para un sector exportador como el turístico ha aliviado sobre un 10% su paridad, hecho todavía no evaluable estructuralmente hablando. este aumento del valor de cambio de la peseta, pese a los últimos acontecimientos, se ha agudizado aún más, si tenemos en cuenta, la evolución experimentada por otros países no tan favorable como la española, y por tanto su relación de intercambio ha sido negativa respecto a la nuestra.

Este es el caso del Reino Unido, cuya moneda se ha revalorizado respecto al dólar en menor medida que la apreciación de la peseta y por tanto, ha sufrido una depreciación relativa a la misma. Dicha depreciación se valora en un 21% para 1991 respecto al año base de 1985.

Si tiene en cuenta que la diferencia en la evolución del Índice de Precios al Consumo en ambos países y para el mismo período ha sido de 145,0% (España) y 141,1% (Reino unido), la diferencia de valor o encarecimiento de España respecto al Reino Unido ha sido más que significativo. Además dicha diferencia de valor, habría que revisarla al alza, si se considera la evolución de los precios en el sector turístico anualmente se viene incrementando des puntos por encima del IPC.

Situación menos grave tienen los países con un proceso inflacionario moderado, caso de Francia, Dinamarca o Bélgica que han experimentado igualmente variaciones en la paridad de sus monedas respecto al dólar pero en igual signo que la peseta. Por tanto, la relación de intercambio turístico entre dichos países y España no se ha resentido de forma sustancial. En posición favorable, a pesar de la dinámica interna de precios españoles, están países como Alemania, Holanda o Japón, dado que las diferencias de índice de precios se compensan con una paridad más favorable de sus monedas respecto a la peseta.

Desde hace años, España mantiene una concentrada dependencia de su turismo extranjero en torno a los mercados de Francia, el Reino Unido y Alemania. Sin embargo, descontando los flujos fronterizos, son Alemania y el Reino Unido los principales clientes turísticos de España y, en todo caso, de Andalucía. teniendo en cuenta la evolución de los factores económicos antes expuestos, encontramos que una parte importante del mercado turístico está afectado por estas variables exógenas a la propia empresa.

Por otra parte, la situación del sector turístico y en especial de Andalucía, no ha visto compensada esta elevación de sus costes relativos, con el consiguiente aumento de calidad para mantener una relación calidad-precios favorable. Por lo que la demanda extranjera, y en especial países como el Reino Unido se encuentran en una posición desfavorable, en general, a la hora de comprar servicios turísticos en España, o en mantener, o largar su estancia en la misma.

En este sentido habría que recordar que el gasto medio per cápita está bajando desde 1988, año en que tuvo en España su mayor volumen: 448\$ persona para una estancia media de 9 días. En este mismo año el gasto medio del turista en el mundo era de 500\$, bastante por encima del registrado en España, ya que España cuenta con un turismo de medio/bajo poder adquisitivo. Por lo que, el encarecimiento relativo de España, afecta aún más. Ello además de pérdida de competitividad internacional influye en la cada vez

modificación puntual n. 79.

mayor proyección emisora de la demanda turística española: los últimos datos de la OMT indican que España es el decimocuarto país emisor, con una propensión al gasto vacacional muy elevada relativamente hablando.

Se comentaba con ocasión de definir las variables que afectan a la función de producción turística, que el factor precio y el tipo de cambio, sobre todo este último, eran factores exógenos, esto es, factores sobre los que el empresario turístico tiene poca o nula influencia. Esto quiere decir que para aumentar la competitividad, la industria turística tiene que variar sus factores endógenos a fin de reducir costes y/o sobre la calidad del producto para aumentar la relación calidad-precio. Este camino parece el único posible en una economía de mercado y donde la libre competencia está incluso salvaguardada por los mecanismos Comunitarios. Parece irreversible el camino perdido en nuestra competitividad vía precios, por el proceso de integración internacional que se ha acometido; en este sentido solo caben suavizar los tipos de cambio, hecho que no variará sustancialmente la posición estructural actual.

En cualquier caso, por las razones que se han esgrimido, es preciso por parte del tejido empresarial andaluz reorientar el sentido de su competencia. La competitividad del producto turístico andaluz no se puede medir con aquéllos destinos que ofrecen bajos precios, por bajos costes de explotación, en un contexto de país en vías de desarrollo y de heterogeneidad estructural de sus economías. Los competidores andaluces, dado el proceso de integración internacional de la economía española y la espiral de precios generales que se ha producido en dicho camino, son los propios destinos de la Comunidad Económica Europea. Los productos turísticos, españoles y andaluces, deben converger no solo en precios con los de la CEE, sino también homologarse en calidad y nivel de servicio.

El ocio, las actividades lúdicas y el descanso psicológica y físicamente reparador han tenido siempre una relación directa con el medio ambiente, o por decirlo de una forma más genérica, la naturaleza. Sin embargo es cuando el turismo se presenta como una actividad de masas cuando el frágil equilibrio entre la actividad humana y la vida y espacios naturales se puede romper y, de hecho, se rompe.

El auge de la conciencia ecológica hace que las exigencias hacia el respeto a la naturaleza sean tan fuertes que hasta los tour operadores europeos, principales promotores directos e indirectos de la explotación intensiva del litoral mediterráneo español durante los años sesenta y setenta, propongan y promuevan las etiquetas verdes a complejos, litorales como garantía de entornos no contradictorios desde el punto de vista paisajístico y medioambiental.

El dilema con respecto al turismo y su supuesta contradicción con la conservación y preservación de la naturaleza, ha existido desde la creación del primer Parque Natural del mundo, Yellowstone en los EE.UU. en 1.872, que fue precisamente declarado para el disfrute de los turistas. El fundador del servicio de Parques Nacionales de América S.T. Mather, consiguió que tuviese un reflejo legislativo en la primera ley existente sobre el particular (1.916), que constituye una filosofía precursora del concepto de desarrollo sostenible contemporáneo ya que disponía que la administración debería "... conservar el medioambiente, los lugares naturales e históricos y su vida salvaje, facilitando así el disfrute de los mismos y poniendo los medios necesarios para garantizar su disfrute por

modificación puntual n. 79.

las generaciones futuras..", declarando al mismo tiempo y ya como primer Director del Servicio que "...los viajes turísticos no sólo serán autorizados sino que abiertamente alentados, para la preservación de los mismos Parques"(1.918).

En lo que respecta a las zonas protegidas, el debate real se refiere o se debería referir al umbral de equilibrio que permita conseguir los dos objetivos, sobre todo cuando los catalogados como tales por la relación de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de las Naciones Unidas (1.985) están localizados en zonas poco accesibles (regiones de montaña, marismas, desiertos,...), poco pobladas que viven de la agricultura, industria generalmente subdesarrollada y marginal y con altos niveles de desempleo. En la declaración de intenciones de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural en Andalucía (PRODINTUR, 1.987) ya se aludía a las posibilidades que representaba la actividad turística como dinamizadora económica local siempre y cuando se tuviese en cuenta y se ordenase legislativamente la capacidad de acogida de los espacios y estuviesen explícitamente reconocidos como territorios bajo algún nivel de protección o no.

De hecho, y especialmente en Europa, el problema no se limita a la mera preservación de unas pocas zonas destinadas a servir de testimonio del pasado. Se trata, más bien, de una faceta fundamental del problema de la ordenación del territorio y de los nuevos equilibrios que se han de arbitrar entre tres exigencias de nuestra época:

I.- La primera consiste indudablemente en crear las condiciones para el desarrollo armónico de la actividad humana con la perspectiva de la creación de riquezas necesarias al progreso de la sociedad. Además, al habitante de un área cualquiera se le han de garantizar las mejores condiciones posibles de vida y de trabajo sin atentar a su libertad ni a sus intereses fundamentales, sin "castigarle" por encontrarse trabajando o residiendo en determinada comarca de especial interés medio-ambiental o turístico.

II.- La segunda exigencia se refiere a la preservación del medio ambiente contra los abusos y excesos de la misma actividad humana de forma que la presencia humana no provoque en su entorno impactos negativos que perjudiquen el patrimonio "natural" de sus contemporáneos y descendientes. La protección del medio ambiente aparece hoy y cada vez más, como un elemento vital para el progreso humano e incluso se podía decir para su supervivencia. La dimensión planetaria y supranacional de los problemas medioambientales constatada, aunque no resuelta, en la reciente Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, así lo demuestra.

En el caso de la costa y de las zonas húmedas, su protección tiene unos imperativos biológicos esenciales, en tanto que espacio productor de una riqueza excepcional gracias al contacto entre la tierra y el mar, o la interacción de ambos elementos que permite ofrecer a muchas especies naturales y vegetales amenazadas, un espacio de vida donde se proteja el patrimonio genético. El movimiento de las aguas combinado con la actividad del sol, la variación de la salinidad, la existencia de lodos y turbas producen la vida "primaria" de elementos nutritivos en cantidades de 4 a 5 veces superiores a los que se observan en tierras de agricultura permanente, de 10 a 20 veces superiores a las de desiertos secos. El intercambio que se establece con el mar próximo permite la reproducción de numerosas especies de la fauna marina y la existencia de algas

modificación puntual n. 79.

propicias a su aclimatación, al mismo tiempo que estas algas detienen y fijan rendimientos que contribuyen a la estabilización de la costa. Cualquier perturbación cuantitativa o cualitativa en estas zonas litorales y especialmente en las húmedas que mantienen una relación más estrecha y directa con el mar, tendría y ha tenido consecuencias inmensas, generalmente irreversibles, a corto y largo plazo.

La protección del medio ambiente litoral responde también a imperativos culturales: la línea de contacto entre la tierra y el mar es un espacio fronterizo, propicio al sueño, a la meditación y a la creación artística por la sensación de libertad y de apertura que se brinda al observador. Sin embargo, la evocación a la protección de estas zonas, se piensa, a menudo, en la preservación de una naturaleza "virgen" o "salvaje" llegada hasta nosotros desde la noche de los tiempos sin intervención ni presencia humana. En realidad, todos los espacios del planeta, a excepción quizás de unos pocos de la selva amazónica o de las zonas polares, si bien se denominan "naturales", no son más que el resultado y la combinación de fuerzas "naturales" con la inteligencia humana, y no hay, ni habrá manera para quitarle al hombre su derecho a la interacción con la naturaleza. Los seres humanos no son irrelevantes al ecosistema. De hecho la ocupación, en general desorbitada e incontrolada, de espacios litorales andaluces han tenido también algunos efectos positivos como el ajardinamiento e incluso la forestación artificial de grandes áreas yermas o con escasa vegetación frondosa, como por ejemplo zonas de municipios de Mijas o Marbella en la Costa del Sol o el mismo Parque Natural del Entorno de Doñana.

Proteger el medio ambiente se definirá entonces más bien como una intervención cautelosa de gestión progresiva de un patrimonio que conviene no dilapidar, para ponerlo en condición de evolucionar según su propio ritmo. Negar la evolución natural sería un absurdo, y como el hombre es parte integral de la naturaleza, le toca acompañar esta evolución y orientarla positivamente, sin traumas. Proteger el medio ambiente en un sector determinado, expulsando al hombre que vive allí desde muchas generaciones para dejar paso libre a la sola "naturaleza", sería romper este equilibrio natural que se quiere garantizar.

De la misma manera, todo espacio llamado natural o no, por más extenso que sea, recibe influencia del territorio que le rodea y no se puede aislar del contexto. Por lo cual, la protección del medio ambiente de determinado sector debe tener en cuenta los parámetros exteriores a la zona de protección. Así, la protección del medio ambiente resulta ser un imperativo cada día más evidente pero, también, cada vez más complejo y delicado.

III.- La tercera exigencia, aparecida con el turismo moderno, es una exigencia social. La preservación y, en ciertos casos la reconquista de espacios litorales libres corresponde a una demanda legítima de la sociedad urbanizada de nuestra época. No hay motivo para impedir el acceso a los espacios más interesantes, más bonitos o más "naturales" al público en general y dejar así a unos pocos privilegiados los beneficios de un patrimonio que constituye un bien común: una política de abandono y destrucción de los parajes y paisajes en beneficio de intereses puramente económicos. Sería un atentado contra el derecho del turista al ocio y al descubrimiento de territorios desconocidos, que da todo su sentido a la evasión vacacional. Pero del mismo sería intolerable prohibirle el acceso a todas estas comarcas que se declararían de protección integral por su calidad,

modificación puntual n. 79.

presuntamente amenazada por la llegada del turista. Este tiene y debe tener el derecho a desplazarse libremente en la medida de lo posible. El uso de este derecho necesita obviamente del respeto a unos reglamentos y a unas incontables restricciones.

Es una exigencia difícil de satisfacer y conciliar con las anteriores, y más difícil todavía cuando se mantiene viva en la sociedad la imagen de un turismo esencialmente perturbador o destructor. La historia nos enseña que hasta una época bastante reciente, en España, y en Andalucía en particular, las tres exigencias no se han tenido muy en cuenta, por no plantearse la tercera y por el número reducido de casos conflictivos surgidos en las franjas litorales hasta épocas muy recientes.

Tradicionalmente el litoral actuaba como una frontera o franja estrecha de la que había que protegerse. Con la excepción de contados puertos necesarios para el comercio, los asentamientos de población más importantes se alejaban de la costa. Andalucía no es una excepción a esta regla de la economía y hábitats europeos. En poco tiempo a escala histórica, la situación ha cambiado profundamente. El progreso de las ciencias, artes y técnicas ha procurado al hombre unos medios materiales gracias a los cuales existe la posibilidad de transformar radicalmente las condiciones de vida y de explotación de las zonas litorales, y por lo tanto sus características geográficas, socioeconómicas, paisajísticas, faunísticas y, de modo más general, medioambientales. Antes de la revolución técnica e industrial, las modificaciones observadas en el litoral resultaban de una labor paciente y no constituían, salvo excepción, sino una adaptación ingeniosa y no traumática, un compromiso obligado y equilibrado con la naturaleza. A partir del siglo XIX ya no hay obstáculos absolutos para unos cambios radicales en las zonas litorales.

Los cambios producidos en el litoral afectan también al sector de la agricultura, al proceso urbanizador, a la evolución demográfica positiva, a los cambios en los hábitos de consumo, al progreso en los medios de transporte y de conservación, a la aparición de nuevas técnicas de cultivo, de fertilizantes, sistemas de riego, la mecanización, la formación profesional, etc., permiten el aprovechamiento de la gran diversidad de micro climas ofrecidos por el litoral para la aparición de una agricultura intensiva, actividad muy rentable cuando se sitúa en épocas tempranas.

En sus primeras manifestaciones, el turismo de costa y playa aparecido en las últimas décadas del siglo XIX (En España principalmente en el Norte aunque existían ejemplos en Andalucía como Sanlúcar o Málaga debido a la influencia británica cercana de Jerez o Gibraltar), no acarrea grandes consecuencias destructoras en los contados espacios litorales en los que se manifiesta. Pero la extensión de las redes ferroviarias y de carreteras (luego autopistas), la libertad de itinerario y de desplazamiento ofrecida por el automóvil y el avión, el acceso de un número creciente de turistas en el litoral mediterráneo español en general y andaluz en particular, sobre todo después del Plan de estabilización y la liberalización de la economía española hacia el exterior. Por otra parte las migraciones interiores se desplazan hacia la Costa en regiones como la Andaluza con saldos migratorios negativos.

Muchas actividades tradicionales desaparecen en beneficio de otras, preocupadas ante todo por sacar el provecho máximo de estos nuevos flujos humanos. La consecuencia es el abandono de las tareas de mantenimiento de la naturaleza y el no

modificación puntual n. 79.

respeto de sus ritmos por la pérdida del carácter vital que tenían anteriormente. la composición sociológica del territorio afectado cambia muchas veces por la llegada de nuevos residentes menos informados de las realidades locales o poco motivados por ellas; como también cambia el precio de los suelos, cambian los propietarios y se va perdiendo la experiencia (o despreciándola) acumulada por generaciones, sus conocimientos adquiridos. La abundancia de residencias secundarias y de establecimientos hoteleros cerrados durante la mayor parte del año crea otra situación traumática y obliga a los Ayuntamientos a más inversiones costosas que no permiten la realización de otras obras de conservación del patrimonio local.

Vista la experiencia, se puede afirmar que el turismo es un factor de riesgo para los espacios litorales. Sin embargo, se puede prever a corto plazo una moderación de su crecimiento, por la saturación alcanzada, por las dificultades económicas actuales y, sobre todo, por los esfuerzos de políticos y profesionales del turismo para orientar ciertos flujos hacia las varias formas del turismo interior complementario del sol y playa. Con todo, la amenaza se mantiene y justifica el desarrollo de una política de protección cada vez más activa y operativa.

La presión turística en los suelos del litoral alimentada por grandes intereses inmobiliarios y facilitada por las posibilidades brindadas por la técnica, está en condición de acabar con los pocos espacios libres, "interesantes" o no, que quedan en la costa, antes del final de este siglo si no se mantiene una atención vigilante. A pesar de la crisis de realización del mercado inmobiliario en el momento actual sobre todo en las zonas ya colmatadas, el mercado libre de suelos edificables en las costas andaluzas ofrece a los inversionistas unas perspectivas de rentabilidad excepcional en el ámbito turístico a medio plazo, aunque ya se empiecen a observar cambios en los gustos y preferencias en los estratos de renta medio-alta hacia edificaciones en segunda línea pero con más calidad medioambiental.

No sólo hay conflicto entre turismo y medio ambiente, sino también con la agricultura misma e incluso con ciertas localizaciones industriales o de servicios: proyecto de puertos deportivos en espacio de puertos comerciales y/o pesqueros, cierre de viejas industrias y la recalificación de su espacio, conflictos por los acuíferos en zonas de agricultura extratemprana, etc.

En este contexto claramente marcado por el ambientalismo como exigencia potencialmente más poderosa cada día, las reacciones observadas más importantes se dan en los distintos segmentos implicados:

— Por parte de los propios turistas, conscientes del deterioro de la imagen y de la calidad de vida de sus lugares de esparcimiento favoritos.

- Por parte de la población local, que no sólo observa la degradación y a veces la desaparición de su entorno, sino también la pérdida de su identidad y patrimonio.

- Por parte de los científicos, que constatan la eliminación de varias formas de vida, de especies, la ruptura de equilibrios, la supresión de espacios dedicados a la investigación.

modificación puntual n. 79.

- Por parte de los políticos, incapaces de controlar y administrar una evolución rápida y anárquica.

De modo más amplio y difuso, se van cuestionando los conceptos de desarrollismo a ultranza, de productivismo sin límite, al mismo tiempo que se va dando más crédito a la afirmación según la cual "Defender la naturaleza es defender al hombre". Incluso, en el mundo del turismo son más numerosos los que descubren que la defensa de los espacios naturales, no sólo tiene una vertiente sentimental y estética, sino también económica: malgastarlos es malgastar el soporte de esta actividad, su capital fijo por seguir el símil industrial ya mencionado. Por fin, se abre camino la idea según la cual la protección y la gestión de los lugares más singulares -y no sólo los potencialmente protegibles sino también los degradados- no es contraria al turismo, y además preserva su futuro.

La mentalización de la opinión pública se ha extendido por varios motivos:

- Catástrofes devastadoras y espectaculares de las costas.
- Campañas nacionales e internacionales eficazmente secundadas por la prensa y la televisión y de ahí la consecuente sensación de haber llegado al límite de un sistema que se está bloqueando.
- Evolución cultural de los turistas procedentes de áreas urbanas cada vez más colapsadas y contaminadas y nuevas exigencias de calidad de vida de los individuos.
- Crisis económica: Coincidencia de la escasez de ciertos bienes naturales que se creían inagotables, de la incapacidad de los gobiernos para garantizar el bienestar futuro, y de la necesidad para cada uno de involucrarse directamente en el esfuerzo común.
- Desarrollo del asociacionismo que sustituye a la militancia o afiliación política.

A pesar de este cambio de mentalidad que se está dando en la sociedad urbana, principal consumidora de ocio y turismo, no parece posible preservar el medio ambiente y al mismo tiempo garantizar una vida digna y decente para los habitantes de la zona y la calidad del tiempo de ocio y esparcimiento de los turistas, sin un cambio profundo y real de las mentalidades, sobre todo en época de crisis económica donde la actividad turística se ve a corto plazo como la potencialmente más asequible de fomentar en áreas no favorecidas por una diversificación productiva. En esta época de diversificación y cualificación turística donde la planificación y programación del sector tanto desde el ámbito público como el privado tiene que presentar rasgos y características profesionales lejos de las prácticas espontáneas y profanas de antaño, la industria turística puede ser garantía de desarrollo territorial.

Además, este cambio de mentalidad no se conseguirá ni a través de medidas autoritarias, ni, únicamente por la vía de presupuestos grandiosos. La evolución de las mentalidades corre pareja con la mentalización de los nativos y de los visitantes. La conciliación medioambiente/ocio pasa por la implicación de los hombres por la información y la educación, la toma de conciencia de las solidaridades internas dentro de un territorio sensible y de la solidaridad entre autóctonos y visitantes proyectada hacia el futuro. Esta

modificación puntual n. 79.

ambición induce la necesidad de saber definir claramente las metas a alcanzar en una perspectiva a largo plazo.

Finalmente y como conclusión, habría que recordar que la vida "natural" es sinónima de evolución equilibrada. Lo peor sería considerar que el concepto de turismo no va a evolucionar, o negar los recientes cambios que está experimentando al entrar en su edad madura, rechazando la actividad turística como si fuera por definición y para siempre esencialmente destructora. Asimismo también tendría consecuencias negativas confundir la preservación del medio ambiente con su conservación obstruccionista. Ni el turismo es "per se" el gran depredador medioambiental, ni un espacio natural puede entenderse como una reserva india o un laboratorio.

Siguiendo con la línea directriz de la conceptualización de la industria turística y las variables endógenas que le afectaban, se puede afirmar que actualmente el problema del turismo, es un problema de ordenación del territorio y de competitividad del producto turístico (servicio) ofrecido. La solución y el establecimiento de las bases para la consolidación y fortalecimiento de la industria turística pasa por la actuación (conjunta y coordinada) a esos dos niveles. La competitividad está directamente relacionada con la imagen del producto y ésta con la calidad del servicio que se presta y su entorno urbanístico. La Administración Pública en sus distintos ámbitos ha tomado conciencia de este reto, principalmente debido a la situación heredada en las zonas litorales colmatadas.

Los planes de promoción turística han tenido tradicionalmente muy poco énfasis en los aspectos territoriales y cuando los tenían actuaban (Centros de Interés Turístico) de una forma concentrada y con poca reglamentación, y sobre todo con una gestión poco eficaz que evitase el descontrol urbanístico y, por ende, territorial. Por otra parte la mayoría de las actuaciones y políticas públicas tienen un componente espacial que es mucho más evidente en las obras públicas. Siendo el medioambiente y su soporte físico-administrativo, el territorio, base para la actividad turística, las actuaciones de la administración o incluso de la iniciativa privada en entornos turísticos, no han tenido en cuenta que el espacio turístico y su vocación de espacio sostenible, es uno de los activos de la actividad.

Las actuaciones públicas sobre ordenación, regulación y promoción de cada sector conllevan políticas específicas que pueden (y suelen) estar encuadradas en ámbitos competenciales distintos (distintos departamentos de la Administración) pero que convergen en un territorio específico. El municipio al poseer la herramienta más poderosa de ordenación y gestión territorial, el Plan General de Ordenación Urbana, es el ámbito territorial sobre el que debe girar la nueva visión sobre el territorio turístico siendo la labor de coordinación fundamental máxime cuando se trata de un espacio que tiene como componente principal de su atractivo la calidad de su medio ambiente y entorno urbano. Existe otra legislación supramunicipal que también afecta al territorio turístico, pero el planeamiento urbanístico es mucho más operativo en el día a día de las actuaciones tanto de iniciativa pública como privada sobre el territorio.

En el contexto del cambio estructural necesario que se está abogando para el sector, se impone una nueva cultura urbanística tanto entre los promotores y usuarios

modificación puntual n. 79.

como en los ámbitos administrativos, siendo fundamental en un municipio turístico, dado el carácter cambiante tanto de la oferta como de la demanda del mismo, la visión estratégica consensuada entre los distintos agentes locales sobre la tipología de producto turístico a explotar y especializarse.

Como es bien conocido, la función de tutelaje administrativo y sobre todo financiero entre los distintos estamentos de las administraciones públicas ha ido disminuyendo en importancia en los últimos años. La filosofía que se impone se refiere a la puesta en funcionamiento de los recursos potenciales que posee una localidad. La reciente proliferación de planes estratégicos a escala municipal es consecuencia de ello. Es dentro de esta óptica como ha de entenderse la actuación urbanística, y el documento más poderoso en manos de la autoridad municipal -El Plan General-, como promotor de actividades sostenibles, y no como simple recaudador de licencias urbanísticas.

La constante presión a la que se han visto sometidos los municipios turísticos costeros para cubrir el mantenimiento de los servicios municipales y paliar las necesidades de equipamiento crecientes para atender a las demandas de una población sobredimensionada durante un periodo limitado del año, ha conducido a déficits presupuestarios importantes hasta el punto de convertirse en los que presentan mayores problemas financieros. La supuesta paradoja que este hecho comporta, al haber sido beneficiarios durante largos años de superávits importantes, es la constatación más evidente de que la filosofía urbanística anterior está agotada y puede llevar a desajustes irreversibles desde el punto de vista económico y sobre todo turístico en donde no ha existido tampoco por parte municipal una visión a largo plazo del sector más importante de su economía local. En este contexto y en el de la posible adaptación de la Ley del Suelo por parte de la Comunidad Autónoma, es donde se enmarca la conveniencia o no de la creación de la figura del Municipio Turístico. Pero además de este caso, parece necesario que la legislación urbanística específica de la Comunidad Autónoma aborde decididamente la especificidad del suelo de uso turístico, tanto en aspectos esenciales (figuras de planeamiento, plazos de ejecución, modelos de ciudad, prioridad de los servicios sobre las residencias) como instrumentales (cesiones, equipamientos, ordenanzas edificatorias, sistemas de conservación, etc.). La promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio puede ser la oportunidad inmediata y adecuada de contextualizar dichas orientaciones.

Los planes turístico-"urbanísticos" deberían tener un carácter instrumental que permita una mayor flexibilidad en sus contenidos, selectividad en sus proyectos y operatividad y transparencia en la gestión. Serían, por tanto, escenarios de posibilidades de creación de nuevos productos turísticos, siendo en el fondo más planes de fomento turístico que de control urbanístico. En esta perspectiva la participación de la Administración Turística en la definición, seguimiento y la ejecución de los nuevos productos turísticos tendría más presencia que en momento actual.

El Plan General, por tanto, ha de buscar el equilibrio entre la rentabilidad social y la rentabilidad productiva siendo, al margen de su carácter ordenancista y regulador, un documento capaz de captar nuevos recursos públicos y privados. Hasta ahora el desarrollo del planeamiento se ha volcado sobre el suelo urbano, y el urbanizable (programado) seguía una misma lógica. Los Planes Parciales, desarrollo del urbanizable programado siguen esta misma filosofía. Las deficiencias de esta concepción son particularmente

modificación puntual n. 79.

graves en los municipios turísticos costeros. El redescubrimiento del suelo urbanizable no programado, e incluso el no urbanizable, se hace imprescindible en esta nueva etapa de reconversión de la industria y las zonas turísticas como instrumentos de negociación y promoción de nuevos productos. La coordinación administrativa de estos nuevos "Planes Parciales Turísticos" es imprescindible. La puesta en marcha de planes supramunicipales (que no PDTs) por grandes zonas del territorio puede ser un paso previo al desarrollo de este nuevo urbanismo. La puesta en marcha de la planificación supramunicipal en la provincia de Málaga, donde la Costa del Sol se entiende como un todo territorial, puede ser un tímido pero buen comienzo.

Es importante establecer la diferenciación clara entre lo que es un espacio turístico y un espacio urbano normal para el que está concebida la Legislación sobre el Suelo. Entre la aplicación de los instrumentos de planeamiento a la ciudad "normal" y su aplicación a la "ciudad turística", ha de interponerse la consideración de productos turísticos como concepto previo al de la edificación. El concepto puede aclararse recurriendo a las diferencias que median entre la función residencial cuando se refiere a la habitación permanente y cuando se refiere al alojamiento turístico. Ni el régimen de ocupación y uso, ni las características de la edificación, ni el tratamiento del espacio libre en parcela, tendrían por que ser equivalentes en el uso turístico y en el no turístico, aunque genéricamente se trate en ambos casos de alojar a las personas. Tampoco coinciden sin duda ni el equipo complementario que la población turística requiere fuera de las parcelas de edificación, ni siquiera el tipo de urbanización con el que hay que acondicionar su entorno.

Anteriormente se hablaba de Planes Parciales (turísticos o en zonas turísticas) de nuevo cuño donde las cesiones de suelo y la creación de equipamientos (infraestructura turística para la oferta complementaria en este caso) no siguiesen las pautas ni los estándares de la programación urbanística habitual. El suelo urbanizable no programado sería la clave del nuevo urbanismo turístico o en áreas turísticas, incluso la posibilidad de repensar la función del suelo no urbanizable (que no protegido). El SUNP y su herramienta de desarrollo, los PAUs, abre la posibilidad de introducir la conveniente flexibilidad para la estrategia turística a medio y largo plazo, ya que remite las decisiones sobre ordenación y destino al momento futuro en que surjan las iniciativas de actuación y puedan, por tanto, definirse con mayor precisión los productos turísticos a implantar en un determinado suelo.

Por su parte, los sistemas generales, donde se incluyen las infraestructuras en general, en un ámbito turístico, encierran una particularidad que las diferencia de lo que son en otras formas de asentamiento. En el caso del turismo, los sistemas generales responden fundamental o exclusivamente, a necesidades generadas por el funcionamiento de la oferta turística (como servicios indirectos a la demanda o también oferta complementaria) sin la cual su realización y existencia no sería necesaria. Por esta razón o características de los sistemas generales, es más sencillo y justificable imputar o adscribir los costes a los usuarios. Así la solución de muchos problemas infraestructurales en las zonas turísticas, pasa por la creación del equipamiento a partir de una inversión, generalmente pública, y cobrar los servicios posteriormente mediante cánones o tasas que son más asumibles que los impuestos pues se paga por el servicio de un equipamiento ya ejecutado y en funcionamiento.

modificación puntual n. 79.

La diversidad es la característica principal de la oferta de alojamiento turístico. Su desarrollo se ha manifestado de múltiples formas y en función, muchas veces, de variables exógenas al turismo, como fueron los incentivos públicos a la construcción de viviendas en los años 60 y 70. El consiguiente desarrollo urbanístico, permitió desarrollar esta oferta, bien a través de bloques de apartamentos, grandes y nuevas urbanizaciones, o viviendas-chalets, con el fin último de dedicarlo a un uso turístico, mediante el alquiler de dichos alojamientos.

En la actualidad se observa, según la Secretaría General de Turismo a través de su estudio "Evaluación y consecuencias de la oferta extra legal en la industria turística española" que esta actividad alcanzó, para 1989, un total de 4.159.463 viviendas con potencial uso turístico, y cifró en 1.876.624 viviendas las catalogadas como de real uso turístico. El mismo estudio indicaba en Andalucía la existencia de 274.677 viviendas, de las cuales en Málaga se encontraban el 45,2% de las mismas. Últimamente, la S.G.T. ha estimado en 7,5 millones el número de camas ofertadas por casas particulares y apartamentos no reglados en España, esto supone que el 78% del total de las plazas turísticas en el territorio son "alegales". Según la misma fuente, se afirma que la oferta de plazas ha crecido, en menos de tres años, entre un 24% y el 105% según las zonas.

El "Libro blanco de la Costa del Sol" estimaba también en más de 300.000 viviendas las existentes en esta zona, alojando a turistas-residentes. Mientras que la oferta de alojamiento declarado y regulado en Andalucía, se cifra en 212.198 plazas, distribuidos en 1.930 establecimientos. Por lo tanto, la dimensión de estos alojamientos irregulares es de singular importancia y condicionante de cualquier alternativa general del sector.

Sean o no fiables los datos expresados o la metodología empleada para su cálculo, no se puede ignorar la magnitud, importancia o consecuencias para el turismo de estas o similares cifras que son cada vez más significativas en el sector turístico, si tenemos en cuenta los bajos niveles de ocupación alcanzados el primer semestre de 1992 en los hoteles nacionales respecto al año anterior según estimaciones de la Secretaría General de Turismo y paralelamente, el crecimiento del número de visitantes en un 7,1%, en el mismo periodo y el incremento en los ingresos en divisas en un 17,3%. En consecuencia, la causa hay que buscarla en el exceso de oferta, cambios en las motivaciones de la demanda y en el predominio creciente de las camas "alegales". Por tanto la ocupación hotelera pierde representatividad en el sector, respecto a estas nuevas ofertas de alojamiento.

El acercamiento de la economía española a Europa, ha supuesto un incremento en los estándares de vida de la población, además de una revalorización del tipo de cambio de la peseta, efectos que han castigado duramente la capacidad económica de los turistas europeos que visitan España. Esta situación no sólo ha generado el retorno de tradicionales turistas residentes (pensionistas y jubilados) a sus países de origen, con la consiguiente venta de sus inmuebles, sino también el turista estacional busca y encuentra fácilmente soluciones económicas alternativas para pasar sus vacaciones en España, bien alquilando apartamentos o casa particulares. Un comportamiento similar experimenta el turista nacional, ayudado generalmente por un mayor conocimiento de la zona elegida para veranear.

modificación puntual n. 79.

De igual modo, la crisis actual en la construcción, como consecuencia de la desaceleración de los precios de las viviendas, ha originado un coyuntural exceso de stock de viviendas (de segmento medio y alto), por lo que, para la realización de estos inmovilizados en zonas turísticas, sus propietarios han orientado sus expectativas de venta en el mercado turístico. Mercado ya excedente de oferta residencial por la problemática antes expuesta con los residentes extranjeros tradicionales.

La diversidad de la oferta de alojamiento excedentaria y el cómodo margen de maniobra que experimenta este sector inmobiliario, ha permitido introducirse en el mercado turístico a capitales provenientes de otros sectores, consiguiendo precios muy competitivos de cara a las necesidades económicas de la demanda turística.

Los promotores de esta actividad se han visto amparados por esta "alegalidad" en su andadura turística al obtener un tratamiento fiscal "discriminatorio". Al no ser oferta turística propiamente dicha en la mayoría de los casos, se genera un deterioro en los estándares medios de calidad de la oferta, dado que no se controlan los estándares de calidad asumibles y aceptados por el sector turístico. Este hecho crea además de una situación de indefensión por parte del turista (al no tener un marco de calidad exigible en estas nuevas ofertas de alojamiento) un problema urbanístico serio, dado que esta misma calidad exige el establecimiento de zonas urbanas especializadas o adaptadas a las necesidades turísticas-residenciales y no como lo contempla la actual legislación, en el aspecto estrictamente residencial.

Por otra parte, la gestión de estos alojamientos, para su incorporación al mercado turístico, ha supuesto, la creación de una multiplicidad de sistemas de comercialización (Time-sharing, Urbanizaciones-Golf o Puertos, Viviendas Turísticas, Casa de Alquiler, etc..), teniendo en la mayoría de los casos, como motor principal, facilitar la salida rápida, en la venta o alquiler de la vivienda por las inmobiliarias y constructoras.

La problemática del sector tiene pues, dos vertientes bien diferenciadas: por una parte la referida a los inmuebles "strictu sensu", y que incluye las oscilaciones del mercado inmobiliario (exceso o déficit de oferta de viviendas); y por otra, la gestión de ofertas estables de comercialización como alojamiento turístico de los inmuebles, para su explotación.

Dentro de esta segunda vertiente y en aras de lograr, un mayor rigor metodológico, se distinguen tres aspectos: los condicionantes de la problemática turística-inmobiliaria (especialmente el intento de clarificar sus aspectos estrictamente turísticos); los problemas urbanísticos en los municipios con vocación turística; y por último, los tipos y formas de comercialización de la oferta de alojamiento alegal ya existente y su relación e idoneidad con el producto turístico a fomentar.

La importancia y dimensión real del alojamiento alegal en Andalucía, plantea el problema de tratar el sector turístico desde un sentido amplio, y concebir toda oferta de ocio como oferta turística. En este sentido habría que valorar la oferta de alojamiento turístico en su conjunto, y en función de las necesidades de la demanda.

modificación puntual n. 79.

Tradicionalmente, se han fomentado determinadas instalaciones de alojamiento (hoteleras) como las más idóneas para el desarrollo de la oferta turística. Dada la carencia de actividades turísticas complementarias, se exigía incorporar a estos establecimientos el mayor número de servicios posibles, lo que determinaba un modelo de desarrollo de la oferta turística.

La consolidación del sector turístico propia de una economía avanzada y de servicios, aporta la posibilidad de la especialización del sector, proliferando empresas que ofertan distintos productos turísticos especializados, así como otras y nuevas ofertas de alojamiento distintas a las tradicionales, y que compiten con estas, en la captación de la demanda turística.

En este sentido, es la demanda la que define el aspecto o importancia turística de un servicio de alojamiento, en función de sus motivaciones y la relación calidad-precio del servicio contratado. Por lo tanto, toda oferta de alojamiento puede considerarse oferta turística si su uso tiene esa orientación.

Consecuentemente, la oferta de alojamiento alegal, bien la originada por pequeños inversores (casa o apartamento de alquiler) o la correspondiente a promotores y constructores inmobiliarios (como alternativa a la venta de la vivienda o mientras se realiza esa venta) tienen su relación con el sector turístico a través de un servicio turístico (el alquiler de la vivienda para dicho uso), de forma directa o a través de agencias inmobiliarias o TT.OO. . De esta forma es el turista, en última instancia, el que decide "realmente" sobre la idoneidad de la oferta de alojamiento a contratar.

Es en este sentido donde toma especial importancia, respecto a la oferta, las leyes de competencia del mercado turístico (competencia entre diferentes tipos de ofertas de alojamiento).

La actual fragilidad y persistencia del desarrollo turístico, con los tradicionales criterios de planificación urbana, en municipios esencialmente turísticos, están abocando a un irremediable deterioro de sus estándares medioambientales, incluyendo sus servicios urbanos. Situación crítica, que se agudiza cuando la oferta de alojamiento ya no es tan barata y el tour-operator ha introducido la variable ecológica, como un sumando más a la hora de definir el precio total del paquete turístico. El mercado marca la norma.

La falta de una apuesta clara por una economía de servicios, lleva todavía a concepciones que infravaloran la importancia del turismo como espacio productor de servicios. Por eso se siguen sugiriendo líneas de desarrollo excesivamente apoyadas en tradicionales concepciones hiperdesarrollistas.

La actividad urbanizadora, cuando se aplica en zonas turísticas se ve sometida a una perversión en su diseño: ha de aplicar una filosofía urbanística, plasmada en la normativa actual, inadecuada para implantar en el territorio una actividad productora de servicios. Y por otro lado, el marchamo "turístico" induce a demandar, y muchas veces obtener, de los regidores locales una volumetría especial, que a veces se muestra no sólo inadecuada sino perjudicial, y que se argumenta como medida compensatoria de la elevación de los estándares medios de la calidad urbanizadora.

modificación puntual n. 79.

En el fondo, es un problema de inadecuación de los instrumentos de planificación y control urbanístico, que debe corregirse lo antes posible, al mismo tiempo que aquellos que garanticen el mantenimiento cualitativo de dichos estándares de calidad. Si, como es obvio, los Ayuntamientos no pueden detentar la conservación de estos espacios turísticos urbanizados, al menos deben garantizar su subsistencia y evitar su deterioro una vez desaparecida la iniciativa promotora.

Definida esta situación, difícil de obviar por el sector turístico, pero cuya evolución y control se encuentra al margen del sector, sería necesario apuntar ciertos aspectos importantes de su problemática como:

- Falta de una delimitación, características y competencias del municipio turístico con el fin de adaptar la legislación urbanística a las necesidades de la problemática turística.

- Los planes turísticos "urbanísticos" no tienen un carácter instrumental, por lo que no permite una mayor flexibilidad en sus contenidos, selectividad en sus proyectos y operatividad en la gestión. Serían por tanto, escenarios de posibilidades de creación de nuevos productos turísticos. Siendo, en el fondo, más planes de fomento turístico que de control urbanístico.

- Es limitada la participación de la Administración turística, en la definición y seguimiento de la ejecución de los nuevos productos turísticos, debiendo tener más competencias que las actuales.

- No se distingue entre alojamiento temporal y residencia permanente, que nunca se han de mezclar en el espacio, sino ordenarse y regularse de modos diferentes entre sí.

- No se considera -con todos los efectos urbanísticos legales que ello implica- que toda modalidad de alojamiento temporal es un servicio, no un uso residencial.

- No se distingue, dentro del alojamiento temporal, dos categorías: la propiamente "turística" y la de "segunda residencia", para adecuarse a los dos grandes segmentos del mercado turístico, el de la demanda organizada y el comportamiento individual o de "Casas de Vacaciones".

- No se contempla el concepto de "productos turísticos", constituidos por la suma de equipamiento turístico y de alojamiento.

- No se define de forma objetiva y clara lo que se entiende por establecimiento turístico susceptible de recibir los apoyos y ayudas de la Administración, así como su incorporación a una reglamentación específica de fiscalización de su actividad.

- No se plantean posibles alternativas de integración de la oferta de alojamiento extrahotelera y del turismo residencial dentro de las propuestas y la gestión de los planes de la actividad turística.

modificación puntual n. 79.

- No se dinamiza el mercado inmobiliario-turístico mejorando los instrumentos de información y gestión de alquileres.

- No se mejora el entorno urbano y hábitat de las áreas urbanas, haciéndolas más adaptables y accesibles al turista.

De todo ello se deduce la necesidad, de abordar desde las Administraciones Urbanísticas (de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales) la adopción de medidas de tipo normativo e instrumental que corrijan estas disimetrías.

Es fundamental la importancia de las infraestructuras y dotación de servicios públicos para la competitividad del producto turístico, por ello conviene reseñar las que pueden considerarse como claves:

I.- Las infraestructuras relacionadas con el ciclo hidráulico, desde el abastecimiento hasta el saneamiento integral. Ello es particularmente problemático, por el déficit acumulado en el proceso rápido de implantación turística, en el litoral y particularmente en las playas.

II.- Las infraestructuras de accesibilidad y conectividad, desde las que soportan el flujo básico emisor-receptor, hasta las que configuran los sistemas generales de las zonas turísticas. Incluyendo además aquellas que no sufren la fricción del espacio, como las telecomunicaciones.

III.- Los servicios públicos generales que dotan de cualidad urbana a una área turística, una ciudad entendida como producto turístico, un recurso específico o un espacio natural o rural. Los niveles de abasto en estos servicios dependerán de la tipología y la excelencia territorial, que se persiga.

La provisión de estas infraestructuras y dotaciones es responsabilidad de las administraciones públicas. Como función prácticamente exógena a la gestión empresarial, los desequilibrios en esta materia son parte esencial de la reivindicación privada para lograr mayores cuotas de cualificación y competitividad. Si bien es cierto que en una concepción más avanzada e integral del producto turístico, el territorio bien dotado y abastecido -eficiente en sus servicios públicos- resulta ser más atractivo a las nuevas concepciones de motivación de la demanda por sus mayores niveles de exigencia, también es verdad que el logro de la competitividad no depende exclusivamente de ello. Como es lógico, un contexto territorial con excelencia infraestructural necesita de factores endógenos de eficacia empresarial simultáneamente, en vez de requerir por norma la dotación pública antes de reorientar las propias estructuras productivas.

La problemática se centra hoy en las notables competencias que detentan los ayuntamientos turísticos para satisfacer estos servicios. Sin embargo, los municipios turísticos se enfrentan a graves problemas de financiación que suponen auténticos "cuellos de botella" para acometer una tarea de cualificación que no solo suponga beneficios turísticos sino también calidad de vida a los residentes. En este sentido se impone la colaboración entre las administraciones, y un papel más atractivo de los agentes sociales en el diseño de soluciones. Parece que la evidencia empírica muestra, en un

modificación puntual n. 79.

contexto de fuerte presión impositiva, que la única solución es "pagar los servicios consumidos", sea empresa, o población residente o turística.

Indudablemente, los avances tecnológicos en los medios de transporte han actuado decisivamente en el transporte turístico en las últimas décadas. Difícilmente, sin la popularización del vehículo particular o del transporte aéreo podría imaginarse el crecimiento tan espectacular de las transacciones turísticas. Anteriormente, los turistas utilizaban el ferrocarril como medio de transporte que con el paso del tiempo, como es obvio, también ha experimentado un progreso tecnológico. Por regla general, el transporte ferroviario consume menos energía y, teniendo en cuenta que permite el acceso a los núcleos urbanos, no siempre es más lento que el avión. Además, es posible potenciar su atractivo, como de hecho se está haciendo, mostrando su capacidad para disfrutar del paisaje durante el viaje en condiciones más confortables que en otros medios de transporte.

Aparte de la mejora en la gestión económica y del servicio y ordenación de las redes de circulación que permite el control informático, la manifestación más evidente del progreso técnico en el transporte ferroviario la constituyen el Tren de Alta Velocidad (AVE) que prometer ser competitivo en distancias medias. En particular, se suele destacar su regularidad, frecuencia, y seguridad, aparte del precio. En cualquier caso, es una experiencia que sólo en el futuro podrá ser valorada en Andalucía como producto turístico.

Asimismo, habría que destacar el desarrollo previsto durante la presente década de los trenes de sustentación magnética o el sistema alemán "Transrapid" pero con costes en infraestructura muy altos por lo que todavía plantea dudas sobre su viabilidad económica.

El automóvil como medio de transporte, también ha experimentado sustanciales mejoras tecnológicas, principalmente en materia de seguridad y de consumo, aunque sus ventajas han sido eclipsadas por el estado de las carreteras o la densidad del tráfico. En cualquier caso, debe convenirse en que estas limitaciones han sido superadas, a veces, gracias a las mejoras técnicas acaecidas tanto en el automóvil particular como, y esto es más relevante, en los autocares turísticos. Piénsese, por ejemplo, que sin el aire acondicionado de los modernos autocares, la explotación turística de muchas zonas hubiera sido muy diferente. Al margen de la utilización en el propio autobús de mejoras en el servicio (bar, restauración rápida, aseos asépticos) y circuitos cerrados de televisión que permite una animación e información turística durante y previo a la visita turística de los distintos lugares de destino.

En el transporte aéreo (que seguirá siendo el más utilizado a medio plazo), la desregularización y la liberalización del transporte ha permitido la ampliación de la oferta a vuelos charter y el abaratamiento, en términos relativos, de los aparatos, que por otro lado, han ganado en autonomía, seguridad y capacidad de transporte.

modificación puntual n. 79.

Con independencia de lo anterior, las innovaciones tecnológicas que han tenido una incidencia mayor en el transporte turístico con las acaecidas en el transporte aéreo. En particular, se ha avanzado en el aumento de la velocidad y de la capacidad de los aviones. Aunque es posible continuar con estos avances, se plantean algunas dificultades económicas que actúan como factores limitativos. Respecto al aumento de la capacidad, hay que recordar que las ventajas de comunicación sin infraestructura intermedia que permite el transporte aéreo están compensadas, al menos en parte, con unas costosas instalaciones terrestres. En este sentido, el aumento de la capacidad y, por tanto, del peso de los aviones podría exigir una reordenación de las terminales como consecuencia, por ejemplo, de la necesidad de ampliar las pistas de aterrizaje, salvo, claro está, que el mayor peso de los aparatos sea contrarrestado con una mejora de la tecnología de frenado. En todo caso, un aumento de la capacidad podría implicar unos grados de ocupación elevados para garantizar la rentabilidad económica del transporte, lo cual no se daría en todos los itinerarios.

También debemos mencionar que, al igual que el transporte por carretera, se está intentando solucionar los problemas de congestión del tráfico aéreo a través de sistemas de gestión automatizada.

En cuanto al aumento de la velocidad, existe una limitación no tecnológica y sí medioambiental: en las líneas aéreas civiles tanto el coste por pasajero como el ruido que supone para las zonas sobrevoladas romper la barrera del sonido, hacen pensar que el transporte de viajeros seguirá realizándose a una velocidad inferior a 300 metros por segundo.

Otra cosa diferente son las mejoras técnicas destinadas a la agilización de los trámites administrativos. Por ejemplo, algunos transportistas aéreos han decidido sustituir el tradicional billete por la llamada Tarjeta de Embarque y Billete Automatizado que posee cupones separados para cada sector del viaje. Gracias a una banda magnética, con lo cual se reduce notablemente el tiempo de facturación y se mejoran los procedimientos administrativos.

Lógicamente, en el apartado de las tecnologías relacionadas con los medios de transporte debe hacerse referencia, aparte de los mencionados, a otros medios que, si bien todavía son minoritarios, pueden afectar cualitativamente al producto turístico ofrecido. En este sentido, las avionetas, los aviones de despegue vertical, los helicópteros, las pequeñas embarcaciones, o, incluso, el globo aerostático, permiten no sólo llegar a zonas remotas sino también disfrutar de paisajes no accesibles con otros medios de transporte. A nadie se le escapa que ello puede contribuir a generar una demanda específica de calidad.

Asimismo, podrían mencionarse un conjunto de innovaciones tecnológicas que han permitido el desarrollo de turismos concretos. Cabría destacar, por ejemplo, las potencialidades que ofrecen los vehículos con tracción en las cuatro ruedas. Y, por supuesto, las instalaciones de subida mecánica que, indudablemente, han sido las causantes del espectacular desarrollo del turismo de nieve a través de las telesillas, como ha sucedido en el caso de Sierra Nevada después de la puesta en marcha de las recientes

instalaciones de remonte de cara al Campeonato del mundo de 1.995 y que tienen la mayor capacidad de Europa.

Con la perspectiva histórica que proporcionan varias décadas de desarrollo turístico andaluz, se debe reconocer que el incontrolado crecimiento urbanístico es un factor tremendamente importante en el futuro del turismo. La edificación masiva supuso una agresión que estuvo inducida, como es obvio, por una concepción miope de lo que debería ser un modelo turístico viable a largo plazo. Tradicionalmente y por las propias características estructurales del proceso productivo, el sector de la construcción no ha sido promotor ni usuario de nuevas tecnologías. Sin embargo, su progresiva "industrialización", con la producción en serie de productos estandarizados y el descubrimiento constante de nuevos materiales y procesos constructivos, incluidos los diseños por ordenador, concede grandes posibilidades para la flexibilización, adaptación y recuperación de la infraestructura de sectores, que como el turismo, cuentan con una demanda cada vez más heterogénea, con una alta conciencia medioambiental, y exigencias crecientes de calidad.

Sin embargo, no se han detectado actuaciones significativas específicas en el sector turístico y sí remodelaciones con métodos y materiales existentes en el sector de la construcción en general. Las mejoras llevadas a cabo en los últimos años, financiadas en una parte significativa por una línea especial del Banco Hipotecario, no han significado, en general y de acuerdo con los representantes del mismo, una ruptura específica con el concepto tradicional de remodelación a pesar de existir un "componente tecnológico" en la decisión final para otorgar un crédito.

5.- MEMORIA JUSTIFICATIVA:

Señala el artículo 128.1 de la vigente Ley del Suelo (LS/92) que las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enumeradas para su tramitación y aprobación.

Como quiera que la modificación puntual de la que tratamos no tiende a incrementar el volumen edificable de una zona, sino todo lo contrario, no se requiere para su aprobación la previsión de mayores espacios libres que podría requerir un aumento de densidad de población.

Tal y como se especifica en el artículo 101 de la LS/92, los Organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos y los particulares prestarán su acuerdo a la redacción de los Planes de Ordenación y, al efecto, facilitarán a los organismos encargados de su redacción los documentos e informaciones necesarias. En este sentido el artículo 116 de la vigente Ley de Costas señala que las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas.

modificación puntual n. 79.

La formulación del planeamiento general municipal, conforme con el artículo 109 de la LS/92, corresponde a los Ayuntamientos.

En la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico ha de tenerse en cuenta que cierta legislación sectorial exige que, con anterioridad a su aprobación inicial, se recaben informes de determinados entes y organismos.

Así, la legislación sobre carreteras dispone que el órgano competente para otorgar la aprobación inicial, con anterioridad a la misma, ha de enviar el contenido del correspondiente proyecto al Ministerio de Fomento para que, en el plazo de un mes, emita informe vinculante sobre las sugerencias aspectos que se refieran al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado.

Así en el caso de la legislación de costas y más concretamente en el artículo 117 de la Ley, se señala que en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

Concluida la tramitación del plan o norma de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.

Una vez elaborado el planeamiento, el Ayuntamiento procede a su aprobación inicial. El acuerdo de aprobación inicial es competencia del Pleno del Ayuntamiento.

La aprobación inicial es un acto de trámite, el primero que se produce cuando el plan está formalmente completo, no recurrible autónomamente. Hasta este momento, incluso la documentación sometida a información pública no ha de contener cuantas determinaciones son legalmente exigibles al plan.

Se anuda a la aprobación inicial, como efecto automático, la suspensión de licencias en aquellas áreas del territorio cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

El plazo de esta suspensión automática, por sí misma, es de dos años.

modificación puntual n. 79.

Con el acuerdo de aprobación inicial se adopta la apertura del trámite de información pública.

El período de información pública ha de ser, como mínimo, de un mes y, como máximo, de dos meses. Se inicia el día siguiente a su publicación y se computa de fecha a fecha. Ha de anunciarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y, en su caso en el de la Provincia, y publicarse en un diario de los de mayor circulación de esta última.

Cuanta documentación se someta a información pública ha de estar debidamente diligenciada, quedando ésta y el expediente a disposición de cualquiera que quiera examinarlo.

En vista del resultado de la información pública y de los informes emitidos, la entidad u organismo que lo haya aprobado inicialmente procede a su aprobación provisional con las modificaciones que procedan.

La aprobación provisional es un acto de trámite, por tanto, no recurrible autónomamente, salvo, lógicamente, que el acuerdo fuera denegatorio, incardinado en el proceso aprobatorio del planeamiento que concluye en el acuerdo sobre su aprobación definitiva. Sólo con ocasión de la impugnación de esta última aprobación pueden invocarse vicios de que adolezca el acuerdo de aprobación provisional. Esta consideración de orden procedimental no debe ocultar la gran importancia y trascendencia de este acuerdo, por cuanto en él plasma la voluntad municipal sobre la ordenación urbanística a establecer, de suerte tal que en aquellos aspectos o determinaciones cuya definición es claramente competencia local, el órgano competente para la aprobación definitiva ha de respetar la propuesta municipal.

Particular transcendencia tiene la determinación del carácter o naturaleza de las modificaciones que, en su caso, se quieran introducir en el planeamiento al tiempo de esta aprobación provisional, por cuanto, si implican un cambio sustancial respecto al plan inicialmente aprobado, con anterioridad a la aprobación provisional ha de abrirse un nuevo período de información pública.

La jurisprudencia ha entendido que el concepto de cambio sustancial ha de concretarse restrictivamente por economía procesal. A tal efecto ha de atenderse a la entidad de la modificación, su trascendencia para el modelo territorial trazado y el aspecto, discrecional o reglado, afectado.

La sustancialidad ha de concretarse en relación con la significación propia de cada tipo de plan y con la entidad de la modificación y la medida en que pueda quedar afectado el modelo territorial dibujado por el planeamiento, considerando si se ha alterado de forma importante o esencial las líneas o criterios básicos o estructura del plan al extremo de hacerlo totalmente distinto y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios. Así, las modificaciones que, aunque numerosas, sólo afecten a **extremos o aspectos concretos**, como son la normativa urbanística, zonificación, ampliación de zonas verdes, etc., no se consideran sustanciales, siempre que no alteren el esquema fundamental del planeamiento.

modificación puntual n. 79.

Tratándose de planes generales de municipios capitales de provincia o poblaciones de más de 50.000 habitantes, tras la aprobación provisional ha de interesar de la Diputación Provincial, si existe, y, en su caso, del órgano autonómico competente, informes que se entienden favorables si no se emiten en el plazo de un mes.

La legislación de costas dispone además que inmediatamente antes de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento ha de darse traslado a la Administración del Estado de su contenido, para que en el plazo de dos meses emita informe. Si el informe fuera desfavorable en aspectos de su competencia, se abre un período de consultas para alcanzar un acuerdo. Si en virtud de este acuerdo se modifica sustancialmente el planeamiento, ha de reiterarse el trámite de información pública y audiencia de los organismos que hayan intervenido preceptivamente en su elaboración.

Cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de ña comunidad autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia puede la administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que a la Administración Estatal se ofrece siempre de atacar esa decisión por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

La aprobación definitiva es el acto en cuya virtud el plan adquiere fuerza ejecutiva, tras su publicación.

La aprobación definitiva del plan general es competencia del pleno del ayuntamiento, exigiéndose el voto favorable de dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La ya tradicional polémica sobre la naturaleza del acto de tutela o fiscalización o de resolución sustantiva plena y única de la aprobación definitiva del planeamiento, que la Ley del Suelo no ha zanjado, ha quedado desplazada en buena medida ante la cuestión de determinar los ámbitos competenciales autonómico y municipal en la definición de la ordenación urbanística a través del planeamiento.

Para resolver esta cuestión, la jurisprudencia viene distinguiendo entre el objeto del control autonómico y los criterios de dicho control. El primero de está constituido por el plan en todos sus aspectos. En cuanto a los criterios, habría que diferenciar entre el de legalidad, claramente admitido, y el de oportunidad, condicionado por la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

La jurisprudencia ha considerado que el planeamiento urbanístico es una potestad de titularidad compartida por los municipios y las comunidades autónomas. Su actuación se lleva a cabo a través de un procedimiento básico en que a la aprobación provisional del municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la administración autonómica.

El Tribunal Constitucional, partiendo de la base de que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, ha entendido que queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo,

modificación puntual n. 79.

aquella haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados, sino también en los discrecionales que, por su conexión con intereses supralocales, hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores.

La **extensión** del control de la comunidad autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento se ha de producir en los siguientes términos:

a) Aspectos reglados del plan. Control pleno de la comunidad autónoma con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados (éstos admiten una única solución justa y, por tanto, integran criterios reglados):

* Si la determinación del planeamiento que se contempla **no** incide en aspectos de **interés supralocal**, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la administración municipal.

* Si el punto ordenado por el plan afecta a **intereses superiores**, ese margen de apreciación se atribuye a la comunidad autónoma.

b) Aspectos discrecionales. También aquí es necesaria la misma subdistinción:

* Determinaciones del plan que **no** inciden en **materias de interés autonómico**. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores, ha de calificarse como norma estrictamente municipal.

* Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un **modelo territorial superior**.

Ha de estarse al sistema de **distribución interna de competencias** en cada administración autonómica para determinar el órgano competente para aprobar definitivamente los instrumentos de planeamiento general.

Son viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de **interdicción de la arbitrariedad** de los poderes públicos.

No son, en cambio, admisibles **revisiones de pura oportunidad**: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

Resulta admisible un **control de oportunidad** en el que prevalece la apreciación comunitaria.

El contenido del acuerdo sobre aprobación definitiva puede ser muy diverso:

a) Si el planeamiento no está completo en cuanto a la documentación formalmente exigida o se aprecia la inobservancia de algún trámite, lo que procede es la devolución a la entidad u organismo de procedencia para que se complete la documentación o se cumplimenten los trámites omitidos.

modificación puntual n. 79.

b) Si no se advierte ninguno de los defectos mencionados procede un pronunciamiento de fondo. Las resoluciones posibles son las siguientes:

* **Aprobar** pura y simplemente el plan.

En este caso, la documentación que resulte definitivamente aprobada ha de quedar diligenciada. La que haya sido modificada también se conserva en el expediente, con la diligencia de invalidación, al objeto de dejar constancia de las rectificaciones.

* **Suspender** la aprobación, señalando las deficiencias advertidas. Si la subsanación de las deficiencias no exige modificaciones sustanciales, en el acuerdo suspensivo ha de indicarse si, una vez corregidas, debe elevarse de nuevo el plan a aprobación definitiva o entra en vigor directamente sin necesidad de este último trámite. Esta posibilidad queda reservada a los supuestos de escasa importancia de las rectificaciones.

Si las modificaciones requeridas son **sustanciales** (aspecto ya tratado con ocasión de la aprobación provisional) se precisa nuevo trámite de información pública y, en su caso, de audiencia a las entidades locales afectadas, así como un nuevo acuerdo (en rigor, se trata de una segunda aprobación provisional) previo a la elevación a aprobación definitiva.

La práctica de las **aprobaciones condicionadas** carece de apoyo legal. En el caso de que tal fórmula se empleara, ninguno de los efectos de la aprobación, como son la publicación y ejecutividad del plan, se produce si no es a partir de la aprobación definitiva sin retroacción alguna, de donde hemos de declarar que el señalamiento de deficiencias subsanables por el órgano administrativo inferior conlleva más que una aprobación condicionada una desaprobarción del plan.

Respecto a las **aprobaciones parciales**, su admisibilidad es hoy pacífica en la doctrina jurisprudencial siempre que se cumpla el siguiente requisito: que el planeamiento aprobado tenga coherencia cualquiera que sea la solución que finalmente se dé a los extremos que no resulten aprobados.

* **Denegar** pura y simplemente la aprobación definitiva, lo cual sólo cabe cuando las deficiencias advertidas sean **insubsanables**.

Se entiende producida la aprobación definitiva por el transcurso de **seis meses** desde la entrada del expediente completo en el registro del órgano competente con ese fin sin que se comunique la resolución (esta comunicación equivale a una notificación).

Sin embargo, el silencio administrativo **no se aplica** si el plan no contiene los documentos y determinaciones exigibles, o éstas son contrarias a la ley o a planes de superior jerarquía, o cuando la aprobación del plan está sometida a requisitos especiales legal o reglamentariamente establecidos.

Para que juegue la institución del silencio positivo, el acto configurado mediante esta ficción legal ha de cumplir los **presupuestos esenciales** de legalidad sustantiva y los requisitos de procedimiento exigibles.

No cabe acudir al expediente del **silencio administrativo positivo** para lograr por vía subsidiaria y supletoria de la actividad de la Administración lo que ésta no habría podido otorgar nunca o sería nulo de pleno derecho si se hubiera concedido.

En cuanto a la operatividad del silencio y a la forma de acreditar los actos presuntos para su eficacia, el órgano competente que debió resolver debe emitir **certificación de los actos presuntos**, extendida en el plazo de 20 días desde su solicitud, que puede efectuarse a partir del día siguiente de vencer el plazo en que debió dictarse resolución. Si la certificación no es emitida, los actos presuntos son igualmente eficaces y se pueden acreditar mediante la presentación de la solicitud de certificación.

La legislación urbanística sólo exige la publicación en el boletín oficial correspondiente del **acuerdo aprobatorio** del planeamiento, pero remite, en cuanto a las normas urbanísticas y ordenanzas, a lo dispuesto en la legislación aplicable.

En virtud de esta remisión, resulta exigible la publicación en el boletín oficial de la provincia de las **ordenanzas**, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos, cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales. Éstas no **entran en vigor** hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto.

La jurisprudencia entendió exigible este requisito para los planes cuya aprobación definitiva era **competencia autonómica** y no municipal.

La falta de publicación de la norma urbanística por **razones formales** conlleva la anulabilidad susceptible de subsanación, pero no una vía de hecho determinante de la nulidad radical de lo acordado.

Las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas deben tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, **copias completas** del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR
(Granada)

D. LUIS OLIVEROS RODRIGUEZ-VARO, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR.

CERTIFICO: Que en el borrador del acta de la sesión extraordinaria celebrada por el Ayuntamiento Pleno el día veinticinco de febrero del año dos mil, en su parte dispositiva, figura entre otros, el acuerdo siguiente:

9º.- MODIFICACION PUNTAUL N°. 79, EN EL P-4.- Aprobado provisionalmente la Modificación Puntual n° 79 al P.G.O.U. a fin de permitir la ampliación de un hotel en la parcela ocupada en la actualidad por el Hostal-Restaurante Medina, siendo el carácter de esta actuación de USO EXCLUSIVO HOTELERO, y consistiendo la misma en la elevación de dos plantas más de altura sobre lo ya edificado.

ATENDIDO, que como Organismo Sectorial, ha sido emitido Informe del Ministerio de Fomento, Dirección General de Carreteras, en el que se dice: "Se presta conformidad a la M.P. n° 79, siempre que se observe la línea de edificación de 25 metros, medidos desde la arista exterior de la calzada más próxima de la carretera N-340, de acuerdo al documento de Revisión y Adaptación del P.G.O.U. de Almuñécar vigente, aprobado en 22-7-87.

Este informe tiene carácter vinculante de acuerdo al art. 10.2 de la Ley 25/1988 de 29 de julio, de Carreteras."

ATENDIDO, que tras enviar determinada documentación en subsanación de reparos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, ésta ha emitido el Informe a que alude el art. 24.4 del Decreto 77/94.

Vistos los artículos 114 del TRLS, 132, 133 y 134 del Reglamento de Planeamiento, y art. 22 del Decreto 77/1994 de 5 de abril, por el que se regula el ejercicio de las Competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, determinándose los Órganos a los que se atribuyen.

VISTO el Informe Jurídico Municipal emitido al respecto de la presente Modificación Puntual y relacionado con el Informe de la C.P.O.T.U. en sesión celebrada el 22 de diciembre de 1.999.

El Ayuntamiento Pleno, por unanimidad de los asistentes, acuerda:

PRIMERO: APROBAR DEFINITIVAMENTE la Modificación Puntual n° 79 al P.G.O.U. a fin de permitir la ampliación de un hotel en la parcela ocupada en la actualidad por el Hostal-Restaurante Medina, siendo el carácter de esta actuación de USO EXCLUSIVO HOTELERO, y consistiendo la misma en la elevación de dos plantas más de altura sobre lo ya edificado, todo ello al amparo de lo establecido en el art. 22 del Decreto 77/94 por el que se regula el ejercicio de las Competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, determinándose los órganos a que se atribuyen.

SEGUNDO: Publicar el texto íntegro del acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia de conformidad con lo dispuesto en el art. 134 del Reglamento de Planeamiento.

TERCERO: Dar traslado en el plazo de quince días a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, del presente acuerdo, acompañado de dos ejemplares diligenciados del documento de Planeamiento que ha sido aprobado definitivamente.

Y para que conste y surta los efectos, expido la presente de orden y con el visto bueno del Sr. Alcalde, en Almuñécar a veintinueve de febrero del año dos mil.

Vº. B.

EL ALCALDE,



2 **AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR (Granada)** NUMERO 3.240

ANUNCIO

El Ayuntamiento Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 25 de febrero del año 2000, aprobó definitivamente la modificación puntual número 77 al PGOU, a fin de dotar de ordenanza de uso exclusivo hotelero los terrenos situados en primera línea de playa en Paseo Marítimo de Fuente Piedra, junto al edificio "Tropicana" de unos 1.600 metros cuadrados de superficie, todo ello al amparo de lo establecido en el art. 22 del Decreto 77/94, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo.

Lo que se publica en este boletín para conocimiento general.

Almuñécar, marzo de 2000.-El Alcalde, (firma ilegible).

4 **AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR (Granada)** NUMERO 3.241

ANUNCIO

El Ayuntamiento Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 25 de febrero del año 2000, aprobó definitivamente la modificación puntual número 72 al PGOU, para dotar de ordenanza urbanística de uso exclusivo hotelero, terreno situados a la derecha de la bajada desde CN-340 a playa Tesorillo, junto al Restaurante Sal y Pimienta, y cuya ordenanza actual es la residencial, todo ello al amparo de lo establecido en el art. 22 del decreto 77/94.

Lo que se hace público para conocimiento general.

Almuñécar, marzo de 2000.-El Alcalde, (firma ilegible).

2 **AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR (Granada)** NUMERO 3.242

ANUNCIO

El Ayuntamiento Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 25 de febrero del año 2000, aprobó definitivamente la modificación número 79 al PGOU, a fin de permitir la ampliación de un hotel en la parcela ocupada en la actualidad por el Hostal-Restaurante Medina, siendo el carácter de esta actuación de uso exclusivo hotelero, todo ello al amparo de lo establecido en el art. 22 del decreto 77/94.

Lo que se hace público para conocimiento general.

Almuñécar, marzo de 2000.-El Alcalde, (firma ilegible).

2 **AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR (Granada)** NUMERO 3.243

ANUNCIO

El Ayuntamiento Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 25 de febrero del año 2000, aprobó definitivamente la modificación puntual número 70 al PGOU, para dotar de ordenanza urbanística de uso exclusivo hotelero, terreno situados en el Barrio Figares y cuya ordenanza actual es la residencial, todo ello al amparo de lo establecido en el art. 22 del Decreto 77/94.

Lo que se hace público para conocimiento general.

Almuñécar, marzo de 2000.-El Alcalde, (firma ilegible).

2 **AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR (Granada)** NUMERO 3.545

SERVICIO DE URBANISMO
DISCIPLINA URBANISTICA

ANUNCIO

Habiéndose presentado en este Ayuntamiento solicitud de autorización para construcción de vivienda familiar en Suelo No Urbanizable, pago de Cotobro, sitio denominado "El Sapo", de este término municipal, por parte de Renate y Wolfram Aglaster, por la presente, se somete el expediente a información pública por plazo de 15 días para que se puedan formular alegaciones por todas las personas que se consideren afectadas por la actuación solicitada, contados desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, conforme a lo señalado en el art 16.2ª del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), y art. 25 del Decreto 77/1994, sobre Competencias Delegadas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo a los Ayuntamientos.

El expte. pueden examinarlo en el Servicio de Urbanismo de este Ayuntamiento en días laborables, de 8 a 15 horas.

Almuñécar, 10 de marzo de 2000.-El Tte. de Alcalde Delegado de La Herradura, Fdo.: Juan J. Mora Barbero.

AYUNTAMIENTO DE BENALUA (Granada) NUMERO 3.549

EDICTO

Por este Ayuntamiento, en sesión plenaria ordinaria de 6 de marzo de 2000, se ha aprobado la orde-

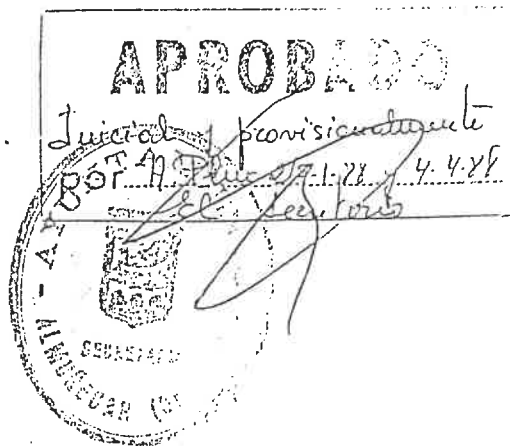
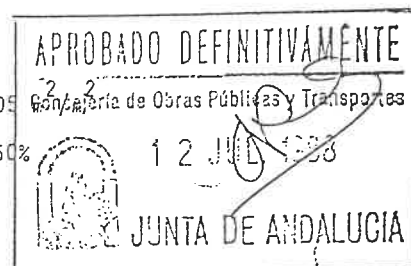
6.- ORDENANZAS:

modificación puntual n. 79.

DOTAR DE ORDENANZA URBANÍSTICA DE USO EXCLUSIVO HOTELERO A LA PARCELA OCUPADA EN LA ACTUALIDAD POR EL
HOSTAL-RESTAURANTE MEDINA



<u>USO PERMENORIZADO:</u>	Residencial 1 (R.1)
<u>EDIFICABILIDAD:</u>	La intensidad máxima se fija en $0,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$
<u>OCUPACION:</u>	La máxima ocupación se fija en el 50%
<u>PARCELA MINIMA:</u>	400 m^2
<u>ALTURA MAXIMA:</u>	B + 1 plantas
<u>ÁTICOS:</u>	No se admiten
<u>NORMA DE COMPOSICION:</u>	Las fachadas no quedarán definidas por un único plano.
<u>SEPARACION A LINDES:</u>	Las cubiertas serán de teja árabe en un 80% de su superficie.
A via pública:	4 mts.
A colindantes:	4 mts.
Entre edificios dentro de la misma parcela:	No se fija.
Entre edificación principal y secundaria:	No se fija.
<u>PATIOS Ø MINIMO:</u>	3 mts
<u>USOS PERMITIDOS:</u>	Las superficies en cuadro aparte.
<u>TIPO DE EDIFICACION:</u>	Aislada, adosada o agrupada.
<u>VOLADIZOS:</u>	Las separaciones a lindes se medirán desde la parte más saliente del voladizo.
Longitud máxima:	1.5 mts
% vuelos abiertos:	100%
% Vuelos cerrados:	50%
<u>EDIFICACION SECUNDARIA:</u>	
Edificabilidad:	La intensidad máxima se fija en $0,05 \text{ m}^2/\text{m}^2$
Ocupación:	La máxima ocupación se fija en el 50%
Altura:	3 mts.
<u>LONGITUD Y FONDO</u>	
<u>MAXIMO EDIFICABLE:</u>	No se fijan.
<u>APARCAMIENTOS:</u>	Se hace una previsión de un apartamento por vivienda.



Edificabilidad	La intensidad máxima será 2,5 m ² /m ² .
Ocupación	La máxima ocupación será del 80%.
Parcela Mínima	La grafiada en los Planos de Ordenación.
Altura Máxima	Bajo + 3 plantas.
Áticos	No se admiten.
Normas de Composición	Libertad de composición.

Separación a Lindes	
A vía pública	No se fija.
A colindantes	No se fija.
Entre edificios dentro de la misma parcela	No se fija.
Entre edificación principal y secundaria	No se fija.

Patios diámetro mínimo	Dimensiones las fijadas en Normativa General del PGOU.
Usos permitidos	Exclusivamente los hoteleros.
Tipo de edificación	Aislada.

Voladizos	
Longitud máxima	2.5 metros.
Abiertos	100%.
Cerrados	50%.

Edificación Secundaria	
Edificabilidad	No se admite.
Ocupación	No se admite.
Altura	No se admite.

Longitud y fondo máximo edificable	No se fijan.
------------------------------------	--------------

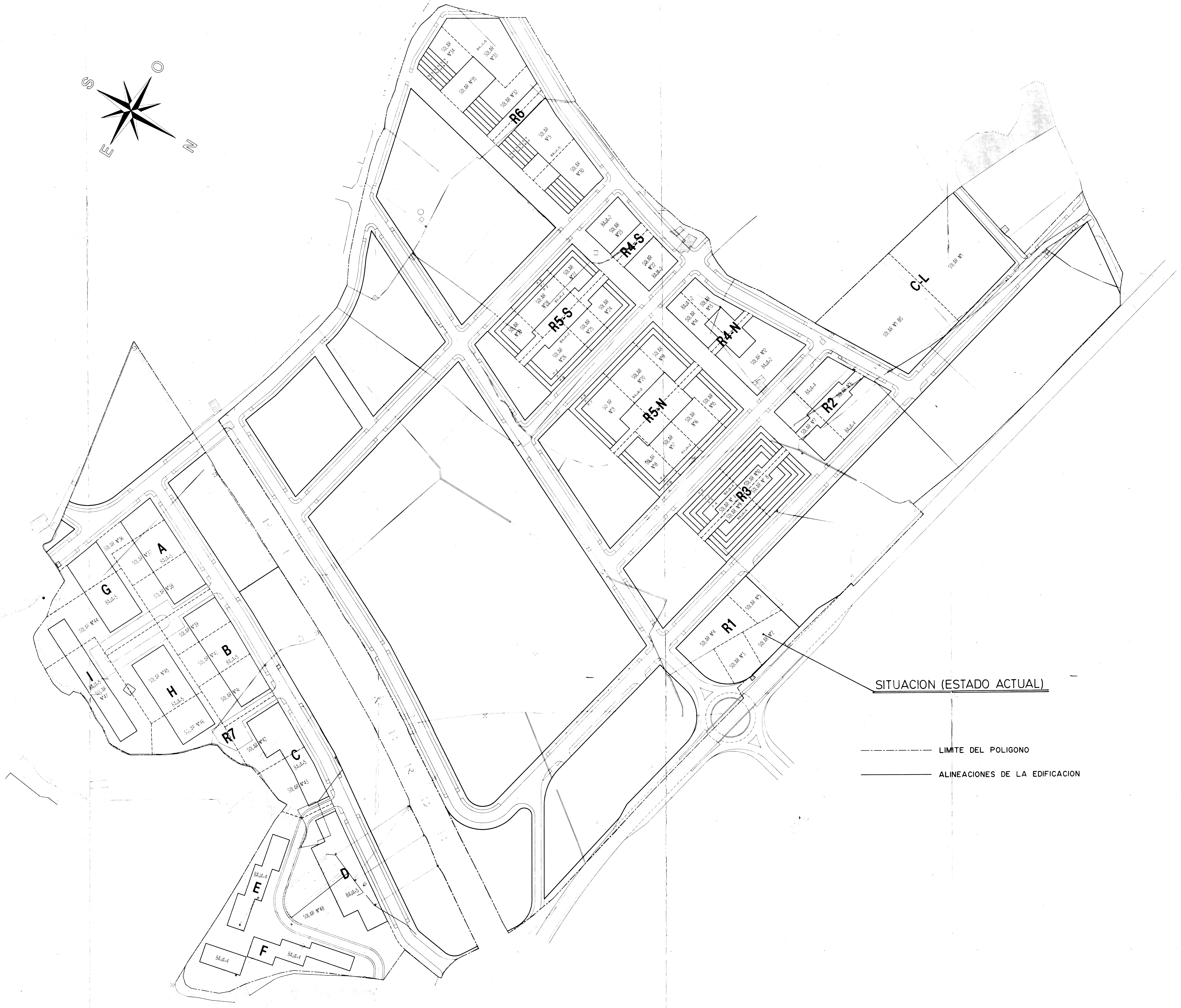
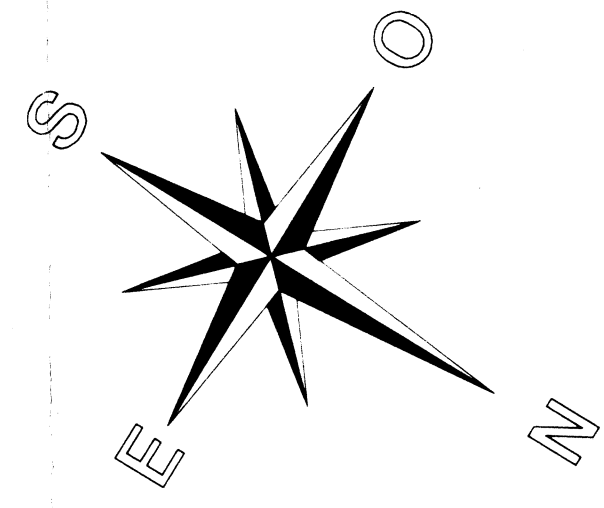
Aparcamientos	1 por cada 200 m ² . construidos.
---------------	--



7.- PLANOS:

modificación puntual n. 79.

DOTAR DE ORDENANZA URBANÍSTICA DE USO EXCLUSIVO HOTELERO A LA PARCELA OCUPADA EN LA ACTUALIDAD POR EL
HOSTAL-RESTAURANTE MEDINA



SITUACION (ESTADO ACTUAL)

----- LIMITE DEL POLIGONO
——— ALINEACIONES DE LA EDIFICACION

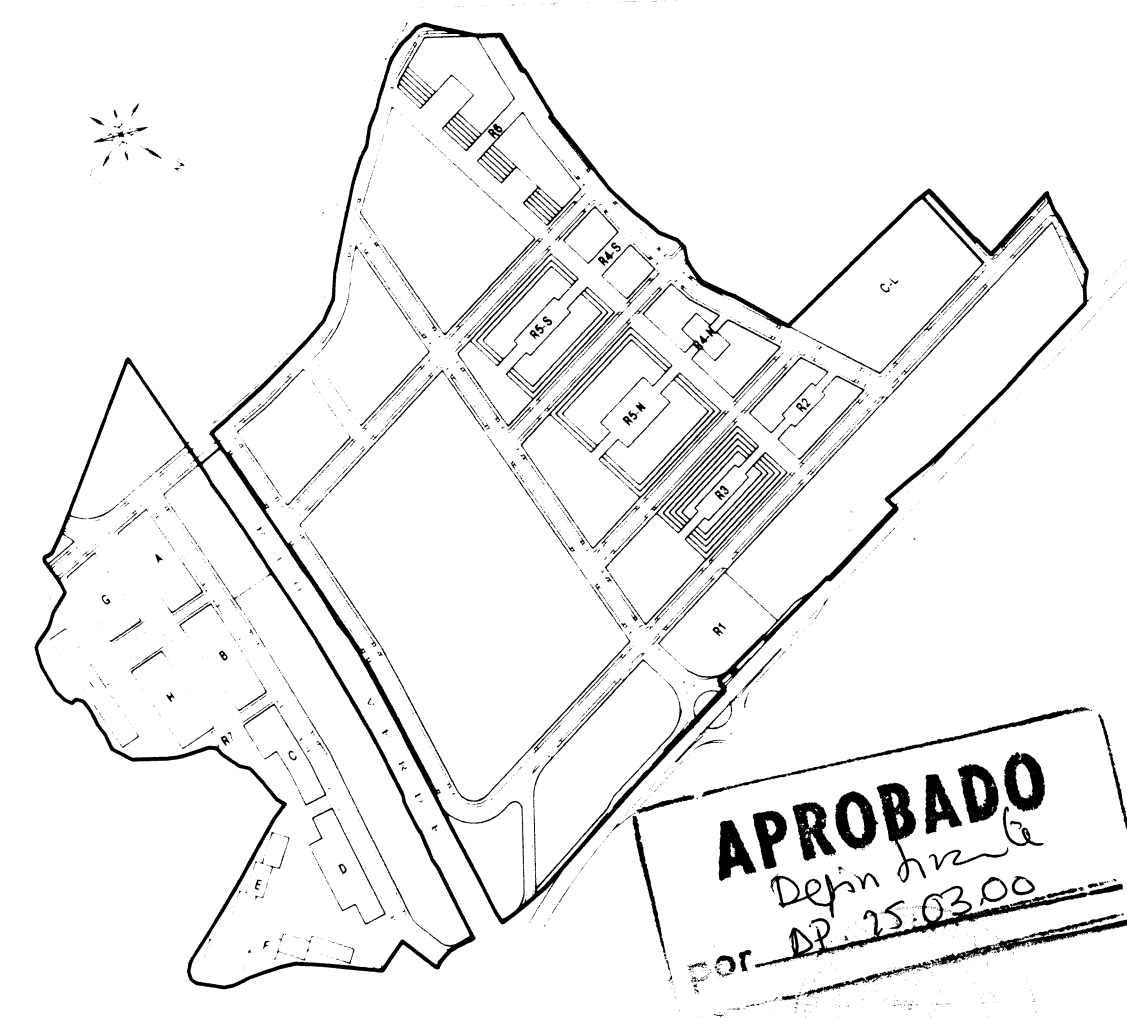
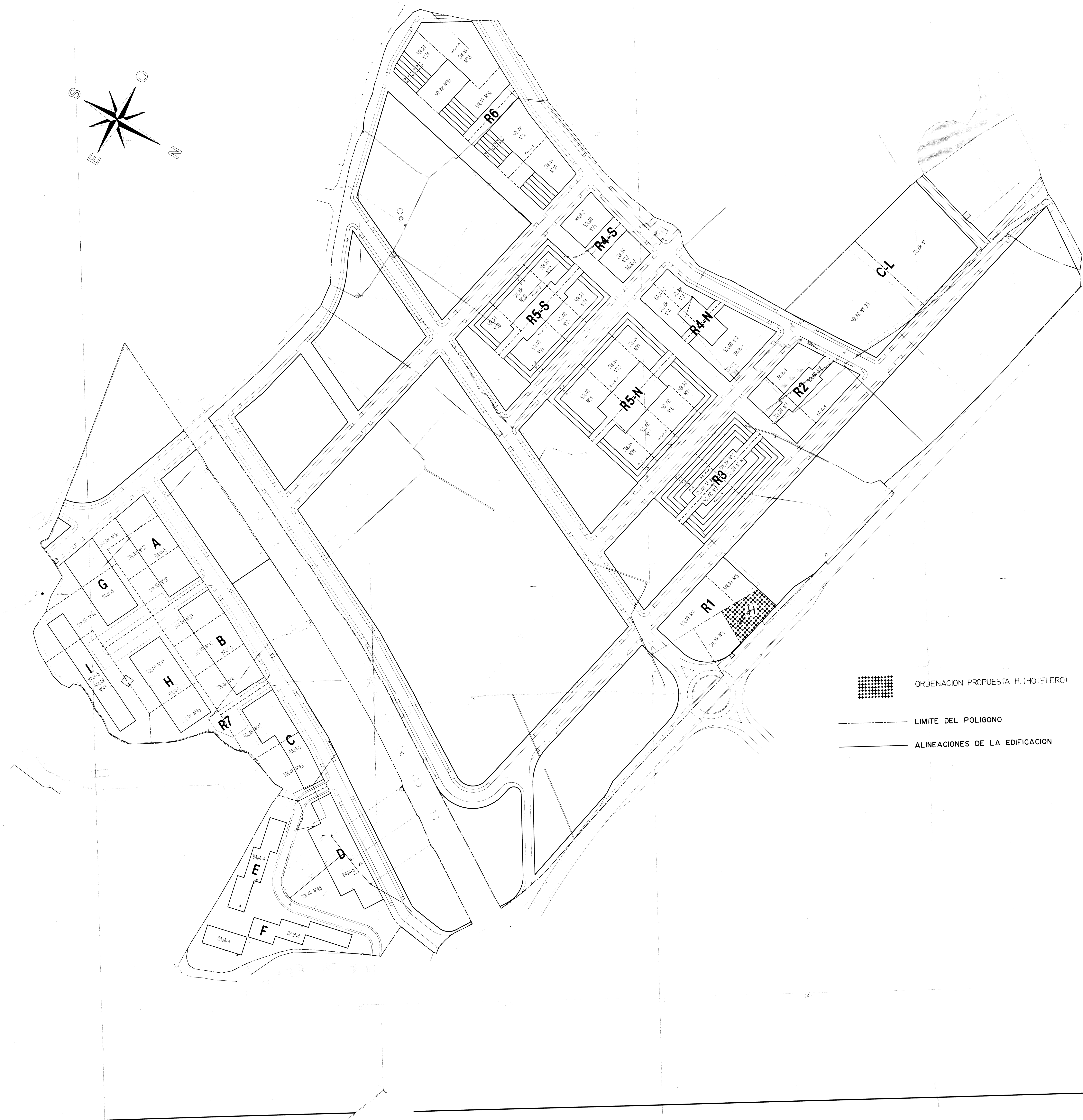


**PROYECTO DE COMPENSACION
DEL P-4-ALMUÑECAR**

PROMOTOR: JUNTA DE COMPENSACION DEL P-4
ALMUÑECAR

PROYECTO: M.P. 79 AL PGOU. ALMUÑECAR
ESTADO ACTUAL

FECHA	ESCALA	REF.	PLANO Nº
DICIEMB. 98	1:1.000		2



**PROYECTO DE COMPENSACION
DEL P-4-ALMUNECA**

PROMOTOR: JUNTA DE COMPENSACION DEL P-4
ALMUNECA

M.P. 79 AL P.GOU ALMUNECA
ORDENACION PROPUESTA

FECHA	ESCALA	REF.	PLANO N°
DICIEMBRE 98	1:1.000		3