

## CURSO DE VERÁN SOBRE ASPECTOS URBANÍSTICOS DO TURISMO

(Sada (A Coruña), 18 e 19 de xullo de 2001)

M<sup>a</sup> del Carmen Silva López  
Avogada

As tendencias e preferencias tradicionais do «turista» cambiaron nestes últimos anos. Agora van encamiñadas cara a outros tipos, como o turismo rural, o deportivo, tanto costeiro como de interior, o cultural, de puro ocio (de aí a aparición dos parques temáticos), simplemente gastronómico, invernál, etc. Estas novas tendencias deben ser tidas en conta á hora de planificar as necesidades formativas, económicas, industriais, pero tamén se deben ter presentes as dotacións e infraestructuras que equilibren a demanda á oferta coa calidade necesaria. E é aquí onde o urbanismo, no seu máis amplo sentido, está chamado a xogalo esencial e determinante papel que imos estudar. É imprescindible a conxunción de turismo e urbanismo á hora de lograr un turismo lóxico, respectuoso co medio e de calidade, e son as administracións xestoras do urbanismo as que deben coñecer as súas necesidades e buscar a mellor solución e a forma de aplicalas mellor.

\* \* \* \* \*

A Escola Galega de Administración Pública xunto co Concello de Sada e a Universidade da Coruña organizaron conxuntamente estas xornadas que tiveron lugar no auditorio da Casa da Cultura do concello de

Sada, que permitiu o seu desenvolvemento de maneira descentralizada, fóra da sede central da EGAP en Santiago de Compostela, os días 18 e 19 de xullo de 2001. As xornadas contaron cunha nutrida asistencia de máis de trescentas persoas. Durante a súa duración, destacados relatores galegos e españois, expresaron as súas posturas sobre esta importante materia, cunha gran transcendencia na actualidade, e máxime na época e no lugar no que se levaron a cabo.

Estas xornadas foron inauguradas polo director da EGAP, **Domingo Bello Janeiro**, quen despois de dárle-la benvida e agradece-la presenza do público asistente e a colaboración dos recoñecidos expertos, resaltou o seu recoñecemento ó concello de Sada e as súas autoridades por lles permitir, unha vez máis, a realización do curso de verán nesa fermosa localidade e nese magnífico escenario, como é a Casa da Cultura de Sada. Tradición colaboradora que vai a ter continuidade no futuro segundo o recente convenio de colaboración asinado entre estas dúas institucións. Ademais salientou como novidade ó presente curso, o respaldo académico da Universidade da Coruña segundo o Acordo adoptado pola Comisión do Plan de Estudos. Afirmou o director que o tema sobre o que versa este curso, conxunción do turismo e urbanismo, encaixa perfectamente neste concello, polo seu indubidable e atractivo turístico de Sada, e polo seu porto que conta cunhas modernas e completas instalacións.

O alcalde de Sada, **Ramón Rodríguez González**, pola súa parte, agradeceu ó director da EGAP a especial atención prestada ó Concello de Sada, e felicítouno pola eficaz e intensa labor que vén realizando desde a EGAP, cubrindo tódolos sectores da Administración, e en especial, a Administración local con temas de especial relevancia. Segundo o alcalde, Sada é un dos concellos que se empeñou na creación, reforma e desenvolvemento da vila para poder ofertar coas novas infraestructuras, unha boa calidade de servizos, que xunto coa beleza da paisaxe que ofrece a baía, seducen ó máis escéptico visitante. E, por último, agradeceu a especial atención prestada polo presidente da Xunta, Manuel Fraga, pola súa presenza.

Pola súa banda, **Manuel Fraga**, presidente da Xunta de Galicia, salientou que turismo e urbanismo van da man como dous elementos esenciais de calquera planificación política e económica. O desenvolvemento equilibrado do turismo conta co urbanismo como ferramenta fundamental, e este a súa vez, ten no turismo como un dos eidos centrais de actuación. A planificación urbanística está a xogar un papel esencial no desenvolvemento turístico sostible.

Galicia conta cun patrimonio natural e arquitectónico excepcional, de incalculables valores paisaxísticos e naturais, que constitúen un activo económico de primeira magnitude, mais hai que coidalos. As políticas de ordenación do territorio e urbanismo deben estar orientadas a utilización racional do solo, a potencia-lo desenvolvemento equilibrado e sostible do territorio e a xestionar responsablemente os recursos naturais e o patrimonio construído.

A paisaxe constitúe un sinal de identidade do noso territorio. É ademais un obxectivo básico para a calidade de vida da poboación, e ó mesmo tempo, un activo de competitividade cara ó futuro. Por iso é esencial que protexámo-los seus valores e restaurémo-las agresións producidas na medida do posible. Amais temos que ter en conta que a paisaxe é o principal recurso turístico de Galicia.

A construción e recuperación do patrimonio cultural construído, debe xogar un papel primordial na dinamización económica de Galicia e constituír un polo de atracción do turismo cultural. Este novo turismo é un dos eidos nos que se está a incidir desde a Xunta, para a posta en valor dos nosos recursos monumentais, xa que o seu aproveitamento turístico é tamén garantía da súa conservación.

A calidade urbana das nosas cidades e vilas demanda a mellora dos espazos públicos e de relación, parques, xardíns, e de equipamento colectivos dedicados a actividades culturais, (fixo referencia á Casa da Cultura de Sada), deportivas e turísticas, que contribúan ó mesmo tempo a mellora-la calidade de vida dos nosos cidadáns e a construír unha infraestrutura turística en condicións.

En definitiva, a planificación urbanística debe prestarlle atención primordial a aqueles aspectos que constitúen un recurso económico de atracción do turismo, sexa rural, cultural, termal, náutico, relixioso, natural, fundamentado nos seguintes piares:

- A protección, conservación, mellora e posta en valor do medio rural de Galicia, fomentando a utilización e o uso do medio natural e do seu potencial turístico, preservando e recuperando as paisaxes rurais e as belezas naturais dos usos e actividades en construción.
- A conservación e rehabilitación de núcleos históricos das nosas cidades e vilas, a morfoloxía dos asentamentos rurais tradicionais, a arquitectura popular ou de valor cultural.
- A mellora dos espazos públicos e de relación social e dos equipamentos e adaptacións urbanísticas, asegurando a súa flexibilidade, funcionalidade e axeitada integración na estrutura rural.
- A localización ou ordenación adecuada de espazos reservados para actividades turísticas de interese como os balnearios, os portos deportivos, ou os campos de golf.

Terminou dicindo que a realización de iniciativas como este curso de verán sobre aspectos urbanísticos do turismo, é un bo xeito de comunicarlle á sociedade a necesidade de acadar un desenvolvemento turístico harmónico, que sexa compatible co medio, xa que o que é bo para o turismo é bo para o nivel de vida de todos.

A conferencia inaugural do curso de verán correu a cargo da subdirectora de Fomento da Dirección Xeral de Turismo da Xunta de Galicia, **Pilar Morgade Saavedra**, en substitución de Aurelio Miras Portugal, director xeral de Turismo da Xunta de Galicia, por non atoparse nestas datas na nosa comunidade, quen falou sobre a Lei de ordenación e promoción do turismo de Galicia e o seu desenvolvemento regulamentario. Empresas e actividades turísticas.

No marco de relación entre o turismo e a planificación urbanística é no que xorde a actual normativa que se aplica para a ordenación e a promoción do turismo en Galicia. Bastarían uns datos para constatala importancia do turismo e que xustifican os cambios de acción que está a leva-la Xunta. O turismo representa nestes momentos o 10% do PIB galego, cifra inferior á media estatal que acada un 11,4%. Con respecto ó emprego, a poboación ocupada directamente no sector ascende a unhas 117.456 persoas, que representan un 12% do total do persoal activo de Galicia. Ademais contamos con case 2.600 aloxamentos turísticos, o que representa o 9,4% do total estatal. No que se refire a hoteis de tres, catro e cinco estrelas, contamos con 133 establecementos hoteleiros, o que representa un 4,2% do total do Estado.

A complexidade que caracteriza ó sector turístico esixiu unha regulamentación mediante unha lei de carácter xeral que lle outorgase coherencia. A ninguén se lle escapa a dificultade de regulamentar con carácter xeral suxeitos, empresas e actividades tan dispares como as que abrangue o complexo sector turístico. Así, partindo da consideración do turismo como un sector estratéxico dentro do marco global da economía de Galicia, con capacidade para mellora-las relacións externas e xerar rendas e emprego, nace a Lei 9/1997, do 21 de agosto, de ordenación e promoción do turismo de Galicia. Esta lei díctase en exercicio dunha competencia exclusiva en materia de promoción e ordenación do turismo que se lle atribúe ó amparo do artigo 27.21 do Estatuto de Autonomía de Galicia.

Explicou a relatora as importantes razóns polas que se dictou a Lei 9/1997, que xurdiu para poder sistematizar, ordenar toda a variedade de normas que estaban nacente para regular o sector turístico. Ten un dobre propósito, por un lado, defende-lo noso crecemento equilibrado da oferta turística e o axeitado desenvolvemento da actividade das empresas, e por outro, favorece-la modernización, a mellora da calidade.

Despréndense dúas características fundamentais desta lei: o seu carácter xeral e a súa vocación de permanencia temporal. Na súa exposición de motivos establécense outros obxectivos que veñen a xustifica-la desaparición da normativa que existía ata ese momento e que, nalgúns casos, é absorbida por esta nova lei.

A lei está estruturada en sete capítulos, con 102 artigos, tres disposicións adicionais, catro transitorias e unha derogatoria que derroga a Lei 6/1992 de disciplina turística e dúas finais.

O título I desenvolve o obxecto e os suxeitos da lei. O título II refírese ás competencias en materia de turismo. Creáronse dous importantes instrumentos de ordenación e planificación turística que constituíron o piar da actuación administrativa. O primeiro é o Plan galego de promoción do turismo, que fixa as directrices básicas e os criterios de actuación específica para a promoción das diferentes rutas do Camiño de Santiago. O segundo, é o Plan de ordenación turística, que será o encargado de defini-lo modelo de desenvolvemento turístico. Tamén se regula a figura do Consello Galego de Turismo, que é un órgano consultivo asesor e colaborador da Xunta de Galicia en materia de turismo. No título III recolle os dereitos e deberes en materia turística, tanto dos usuarios turísticos coma das empresas. A ordenación da oferta turística defínese no título IV. Un concepto básico do desenvolvemento da actividade turística é a protección do medio natural, con especial atención á prevención da contaminación. A promoción e o fomento do turismo recóllese no título V, que lle corresponde á Xunta de Galicia. A disciplina turística, é dicir, as infraccións, as sancións, a inspección turística e o procedemento sancionador está recollido no título VI. O último título da lei, o VII, relativo á arbitrase, permite que as persoas físicas ou xurídicas poidan someterse voluntariamente á decisión dun ou de varios árbitros para resolve-los conflitos que xurdan.

Un dos aspectos innovadores da lei é a creación do Consello Galego de Turismo que é un órgano asesor e consultivo en materia de política turística e permite a actuación non só da Administración, senón tamén daqueles sectores económicos e sociais e os organismos relacionados co turismo.

Conságrase ademais na lei a Sociedade de Imaxe e Promoción do Turismo de Galicia, Turgalicia SA, que xa fora creada anteriormente, pero que neste momento aparece recoñecida como o ente especializado na promoción turística de Galicia.

Ó longo de todo o texto legal conséntase unha grande sensibilización sobre a protección do medio natural e cultural das zonas turísticas, sobre todo á hora de recoñecer un municipio como turístico. Tamén é salientable a posibilidade de declarar localidades, municipios, comarcas ou áreas territoriais como de preferente uso turístico. Ó longo tamén de



todo o texto subliñase o principio de unidade de explotación das empresas turísticas, é dicir, o sometemento a unha única unidade empresarial da actividade de explotación turística en cada aloxamento. Busca garantir unha única titularidade empresarial dos establecementos turísticos, evitando situacións fraudulentas ou de competencia. Tamén é importante a orientación que o texto dá para garanti-la calidade dos servizos, a das instalacións e a capacidade do persoal.

Acabou facendo unha mención ás empresas e actividades turísticas que a propia lei reconece: empresas de aloxamento turístico, establecementos hoteleiros, apartamentos turísticos, cidades de vacacións, campamentos de turismo, aloxamento en réxime de aproveitamento por quenda, establecementos de turismo rural, vivendas turísticas de vacacións. E estarían excluídas as residencias de tempo libre e as residencias xuvenís.

O seguinte relatorio presentouno José Manuel Díaz Lema, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Valladolid, sobre «a construción de instalacións turísticas e o territorio: réxime xurídico dos usos urbanísticos e construcións permitidas en solo non urbanizable».

O uso intensivo de amplos espazos do territorio español para fins turísticos desde o ano 1960 estaba chamado a influír na lexislación urbanística. Dous foron os grandes modelos nos que se plasmou esa complexa relación entre o turismo e a lexislación urbanística.

O primeiro modelo caracterízase polo intento de crear unha normativa especial para as zonas turísticas, en grande medida á marxe da normativa común ou xeral de ordenación urbana. Este modelo reflectiuse na Lei de centros e zonas de interese turístico nacional do 28 de decembro de 1963. O máis destacado desta ordenación urbana por razóns turísticas residía na competencia para a súa tramitación e sobre todo para a súa aprobación, que lle correspondía ó Consello de Ministros. Producíase un importante desprazamento competencial cara á Administración do Estado nunha materia como o urbanismo que desde sempre tivo un forte compoñente local.

A convivencia entre a Lei de centros e zonas de 1963 e a Lei do solo de 1956 non foi nada fácil. Nos primeiros anos 70 veuse a necesidade de lima-las especialidades desta lexislación turística incorporándoa á lexislación común do solo. Este é o segundo modelo que trata de incorporar-las construcións turísticas e as súas singularidades ó réxime común da ordenación urbana, e por el decantouse a reforma da Lei do solo de 1975 e o Texto refundido da Lei do solo de 1976.

Hoxe é impensable construír unha lexislación turística ó marxe do marco competencial local. A lei de 1963 serve unicamente de referencia histórica dun modelo de relación entre ambas lexislacións.

A plena inserción das construcións turísticas dentro da lexislación urbanística común non impediu que houbera certas particularidades. Referiuse o relator a dous aspectos relativos á planificación e á xestión urbanística. O noso dereito regula os chamados plans de iniciativa particular, isto é, plans parciais cunha iniciativa que procede dos particulares ou promotores. Na práctica esta figura de planeamento tivo unha grande repercusión nas urbanizacións turísticas, xa que unha parte moi importante das urbanizacións turísticas do litoral español leváronse a cabo no marco destes plans. Pode dicirse neste sentido que a pegada do privado nas urbanizacións urbanísticas é en termos cuantitativos moito máis elevada ca no resto da urbanización e edificación en España. Isto vai enlazar co novo réxime do solo que pretende impoñe-lo lexislador estatal, e que se caracteriza pola liberalización do solo e o outorgamento dun protagonismo ós propietarios ou promotores.

A nova lexislación do solo estatal plasmada na Lei 6/1998 e reformada polo Decreto lei 4/2000 constitúe o marco idóneo para encamiña-lo dinamismo propio das urbanizacións turísticas. A Lei 6/1998 modificou a clasificación do solo, mantendo o solo urbano, reduce o non urbanizable ó protexido por razóns ambientais ou preservado por razóns económicas, de tal maneira que o resto do solo pasa a engrosa-lo solo urbanizable. Ó mesmo tempo, recoñéceselles ós propietarios o dereito á transformación do solo urbanizable, de tal modo que a aprobación dos plans parciais presentados polos particulares son de aprobación regrada polo concello. Tamén se lles impón, con carácter adicional ós propietarios, o custo das infraestructuras de conexión cos sistemas xerais existentes no artigo 18, o que evidentemente encarecerá as obras, pero correrán a cargo dos propietarios, e non do resto da poboación municipal. En definitiva, todo o sistema se decanta cara a fórmulas privadas.

Terminou xa o relator dicindo que o esquema liberalizador da lexislación estatal ten un flanco débil que poderíamos denominar déficit de planificación. Mais aquí radica o reto que nos próximos anos deben acomete-los técnicos: definir mecanismos de planificación máis áxiles, capaces de absorbe-las iniciativas que se presenten e sen que isto represente unha ruptura da ordenación do espazo. Neste difícil equilibrio deberá desenvolverse a Lei 6/1998 e por conseguinte as urbanizacións turísticas.

A primeira relatora da tarde foi a profesora titular de dereito administrativo e secretaria xeral da Universidade da Coruña, **Marta García Pérez**, que expuxo o tema sobre «o réxime xurídico das costas e a súa influencia no urbanismo turístico».

Comezou a relatora facendo unha exposición xeral sobre a situación da costa, para logo incidir nun dos problemas fundamentais nesta mate-

ria, a distribución de competencias no marco do estado autonómico, e logo esmiuzou algúns preceptos da Lei de costas.

Durante moitos anos a grave ausencia de concienciación do medio natural por parte dos gobernos e dos cidadáns, e unido á expansión económica que se produciu no borde marítimo, provocaron unha serie de prexuízos que están á vista. Mais desde hai un tempo, a idea de protexela costa está na mente dos cidadáns e na Administración. Por outra banda, a Constitución Española<sup>1</sup> naceu en medio dun panorama desolador no que o dominio público marítimo terrestre se refire. O auxe do litoral veu fomentando ocupacións indiscriminadas, moitas veces no medio dunha forte polémica inacabada sobre a apropiación do dominio público, e moitas veces tamén ante a pasividade da Administración que non soubo reaccionar ante usurpacións e especulacións. Por iso foi tan importante o artigo 132 da CE que aborda directamente a cuestión do dominio público e proclamou varios principios rectores do seu réxime xurídico. Fálase na CE da inalienabilidade, da imprescritibilidade e da inembargabilidade. Dise que se lle reserva á lei a regulación da desafectación e a determinación dos bens que sexan de dominio público. Engádesse que, en todo caso, serán bens de dominio público estatal a zona marítimo terrestre<sup>2</sup>, as praias, o mar territorial<sup>3</sup> e os recursos económicos da zona económica e a plataforma continental.

Despois da CE, no 1981, aprobouse a Carta Europea do Litoral que é a mostra de claras intencións e que serviu para iniciar un período de rexeneración do litoral. Había unha necesidade de conciliar protección e desenvolvemento, e a idea era conseguilo a través do que se chamou a ordenación integral.

O lexislador español de 1988 declara a demanialidade das costas marítimas. Ademais presenta ante a opinión pública un texto normativo que viña a substituír á insuficiente e fragmentaria regulación anterior. Faino centrándose nun precepto da CE, o artigo 45, que proclama o dereito a un medio natural adecuado, optando por unha concepción distinta do dominio público, baseada principalmente en criterios de protección, de conservación, de rexeneración, que se atopa no fundamento mesmo da institución demanial. É unha lei que fai unha aposta importante por facer prevalece-las ideas cardinais que están na propia institución do dominio público. En primeiro lugar, garanti-lo uso público da costa, que significa evita-las apropiacións privadas dos enclaves na costa. En segundo lugar, conserva-las características naturais da costa.

<sup>1</sup> En diante CE.

<sup>2</sup> En diante ZMT.

<sup>3</sup> En diante MT.



Citou tres condicionamentos presentes na costa:

1. A regulación dun espacio físico.
2. A súa condición de dominio público estatal, declarada así pola CE, cousa que presenta problemas competenciais.
3. A franxa costeira dun territorio, a costa, percorre sen solución de continuidade cada un dos metros cadrados onde se produce o contacto da terra co mar. Este feito físico non respecta deseños competenciais, nin parcelamentos administrativos, nin sequera voluntarismos políticos por moi lóxicos que sexan os fins perseguidos.

Partindo destas tres realidades comezou a análise dos problemas que xorden sobre o dominio público marítimo terrestre. Desde a perspectiva da aplicación das normas, as de dominio público e as de dominio público marítimo terrestre, foron protagonistas dunha intensa loita de competencias; primeiro entre as competencias centrais e as locais no marco dun estado unitario e actualmente desde a CE, incluso coa incorporación da Administración autonómica a esta loita de competencias, xeralmente fronte ó Estado, pola declaración de dominio público estatal do seu artigo 132.

Falou de dúas regras competenciais fundamentais enunciadas polo Tribunal Constitucional<sup>4</sup>:

1. O concepto non absoluto de competencias exclusivas, no sentido de que ó formar parte do bloque da constitucionalidade, é necesario poñelas en relación con outras competencias que poden ocupar outros entes en razón doutros títulos. Competencias concorrentes cando varios títulos inciden sobre un mesmo espacio físico, que é o caso de dominio público marítimo terrestre.

2. A condición de dominio público non é un criterio utilizado pola nosa CE para atribuír competencias, xa que non aparece nin no artigo 148 nin no 149, que son os que distribúen as competencias entre o Estado e as comunidades autónomas.

Está no artigo 132 e é, como di o TC, un título de intervención que faculta ó titular do dominio público a exercer un feixe de potestades pero sempre dirixidas ós fins propios do dominio público, é dicir, protexer e conserva-la costa. Máis alá destas facultades, a utilización do dominio público como criterio competencial sería absolutamente ilexítima. É un título que lle atribúe facultades ó seu titular, ó Estado, para os fins que regula a Lei de costas no seu artigo 1: «a determinación, a protección, a utilización e a policía do dominio público marítimo terrestre». O Estado, como titular do dominio público, ten que determinar cál é o do-

<sup>4</sup> En diante TC.

minio público, defínilo, ten que establece-los procedementos de afectación e desafectación, e regula-las formas de uso do dominio público. Sen embargo, hai outras potestades máis controvertidas na Lei de costas que poderían ser exercidas por outros entes que teñen competencias máis próximas atribuídas na CE.

Centrouse despois na ordenación do territorio e do urbanismo como competencia que se lles atribúe ás comunidades autónomas no artigo 148 da CE, e os seus choques co título demanial que defende ó seu favor o Estado. Segundo o artigo 148.1.3 da CE, as comunidades autónomas poderán asumir competencias nas seguintes materias: ordenación do territorio, urbanismo e vivenda. En palabras do TC, referíndose á confluencia de actuacións autonómicas e estatais sobre o mesmo territorio, dixo o seguinte: «o lexislador estatal non só está facultado, senón obrigado a protexe-lo dominio público marítimo terrestre para asegurar tanto o mantemento na súa integridade física e xurídica coma o seu uso público e os seus valores paisaxísticos.

Estas finalidades que ampara o artigo 45 CE non poden acadarse sen limitar ou condiciona-las utilizacións do demanio e do uso que os seus propietarios poden facer dos terreos lindantes con el e en consecuencia, tampouco sen incidir sobre a competencia para a ordenación do territorio que teñen as comunidades autónomas costeiras. É dicir, o TC está afirmando que o título do dominio público opera como un límite para as competencias autonómicas sobre a ordenación do territorio.

O lexislador de 1988 era consciente de que non se podía protexe-lo dominio público sen protexe-lo seu medio, que significa protexe-lo mar, a terra, pero tamén protexe-las propiedades lindantes co dominio público, case sempre propiedades privadas. Así, o lexislador de costas, foi máis alá da liña interior da ribeira do mar, fixo incursións terra a dentro, regulou as servidumes administrativas e púxolle limitacións á propiedade privada, pero lindante co dominio público. Polo tanto, son dúas perspectivas diferentes que presentan problemas diferentes, pero que levan a conclusións conxuntas. Unha, o urbanismo turístico sobre o dominio público, e despois o urbanismo turístico nas propiedades lindantes co dominio público.

#### 1. Problemas que se presentan no urbanismo turístico sobre o dominio público:

Centrouse a relatora nos problemas competenciais entre o Estado e os municipios no dominio público: o Tribunal Supremo sobre a base de distinguir dous conceptos, a idea da propiedade, por un lado, e a idea de xurisdicción ou competencia por outro, propiedade fronte a competencia, resolveu múltiples problemas de carácter urbanístico sobre a ZMT. Dixo o Tribunal Supremo que así como a un propietario calquera

non lle basta con amosa-lo título de propiedade para edificar no seu terreo, tampouco ó Estado «propietario» da ZMT lle chega con invocar esta condición de propietario para urbanizar no dominio público, xa que é parte dun territorio municipal sobre o que o ente local exerce as súas competencias urbanísticas. Por iso, é lóxico que tamén nestes casos se lle esixa ó Estado propietario a correspondente licenzia municipal. Esta teoría falla levada ós seus extremos. Puxo un exemplo: a existencia de licenzia de obras para as construcións realizadas sobre un lugar concreto do dominio público, o MT, obras realizadas no mar. ¿É necesario para este tipo de obras a licenzia municipal? O Tribunal Supremo aplicou a doutrina *ius privatista* da accesión e distinguiu en todo proceso de construción sobre o MT dúas fases diferenciadas: nunha primeira, fase inicial, a competencia é exclusiva do Estado para outorga-las concesións de construcións dentro do mar. Son obras sobre un elemento que baña a costa, pero aínda non é termo municipal, e polo tanto non hai competencia atribuída ós concellos. Na segunda fase, fase posterior, cando como consecuencia das obras os terreos que se lle gañan ó mar se unen ó termo municipal -técnica da accesión- eses terreos pasan a formar parte del e para construír será necesaria a licenzia municipal correspondente. Esta é, para o Tribunal Supremo, a única solución posible. Mais esta idea levada ó seu extremo é absurda. ¿Que sucedería no caso de que a Administración estatal pretendere construír no MT sen que en ningún momento a construción accedese fisicamente ó termo municipal, aínda que se achegara de forma abafante? ¿Non tería nada que dicir o termo municipal? No fondo da cuestión latexan dous dilemas: o primeiro, qué hai que entender por territorio desde formulacións costeira-urbanísticas; o segundo, ónde acaba a protección do litoral e ónde comeza a ordenación do territorio.

O TC tivo que facer fronte a este tipo de interrogantes. Fíxoo nunha sentenza clave sobre a Lei de costas: STC 149/1991. Nun primeiro momento provocou unha especie de espellismo porque se refería ó litoral da seguinte forma: atopámonos ante dous interrogantes diferentes do disposto no artigo 148.1.3 da CE, unha interpretación máis restrictiva e sen apoio na letra do precepto, para a cal o concepto de territorio non inclúe o de litoral; outra máis ampla e congruente có texto constitucional, para a cal o litoral forma parte do territorio das comunidades autónomas costeiras. O contido mínimo do litoral é claro para o TC: polo menos forman parte do litoral a ribeira do mar e as zonas de protección e influencia. Segue dicindo que a competencia autonómica sobre ordenación do territorio non se estende ó mar. Polo tanto, ordenación do territorio é ordenación do litoral, pero o litoral a estes efectos non comprende o MT.

Se trasladamos todas estas reflexións á esfera local, a pregunta é a seguinte: ¿ata onde chega a competencia das corporacións locais sobre a

ordenación urbanística? Ó seu xuízo, a noción de interese municipal é a que ten que defini-la competencia. O propio artigo 137 CE apoia esta interpretación cando afirma a autonomía dos municipios para a xestión dos seus respectivos intereses. Desde logo, a unha corporación non lle é indiferente a instalación no seu termo municipal dun porto deportivo, nin moito menos, a súa extensión, as súas instalacións, os seus servizos... Por iso considera que é preciso xeneralizar, aínda en contra da corrente xurisprudencial maioritaria, a esixencia de licenza municipal desde a primeira decisión de construción deste tipo de obras. O contrario suporía opoñerse ó dereito que se lles reconece ás corporacións locais para xestionar os seus respectivos intereses.

## 2. Problemas do urbanismo sobre os terreos lindantes co dominio público:

Nestes casos, non se trata de terreos de dominio público, son terreos lindantes co dominio público. Así, o Estado non pode invocar-lo título de dominio público para xustificar certas intervencións, aínda que non por iso o lexislador estatal deixou de exercer tal intervención sobre esta zona, normalmente impoñendo esixencias, establecendo prohibicións ou condicionando as actuacións doutras administracións. O Estado non utiliza o concepto de dominio público para lexitimar estas actuacións, mais utiliza outros títulos que aparecen no artigo 149 da CE:

■ Artigo 149.1.1: a igualdade de tódolos españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais. Dise, por un lado, que é necesario asegurar unha igualdade básica no exercicio do dereito a gozar dun medio natural adecuado ó desenvolvemento da persoa (art. 45 CE). Isto lexitima tódalas normas do Estado destinadas a garantir, en condicións basicamente iguais, a utilización libre, pública e gratuíta do dominio público para os usos comúns. Pero ademais dise neste mesmo título que a igualdade de tódolos españois permite asegurar a integridade física e as características propias da ZMT para garantir a súa accesibilidade, e por iso, é lexítimo impoñer servidumes sobre os terreos lindantes e limita-las facultades do propietario, aínda que se afecte directamente ó dereito de propiedade.

■ Artigo 149.1.23: o Estado ten a competencia exclusiva para a lexislación básica sobre protección do medio natural, sen prexuízo das posibilidades que teñan as comunidades autónomas de establecer normas adicionais de protección.

O TC fixo moitos esforzos para intentar aclarar estes dous títulos competenciais, e sen embargo, a interpretación da expresión «protección do medio natural» non sempre deixa a salvo as competencias autonómicas e supón, na práctica, unha nada satisfactoria redución do marco de com-

petencia autonómico en beneficio das competencias estatais. Un exemplo atopámolo no artigo 25 da Lei de costas que regula os usos prohibidos na zona de servidume de protección. Usos prohibidos por unha norma estatal. A xuízo do TC estamos ante o exercicio, por parte do Estado, dunha competencia para dictar normas básicas en materia ambiental. Deses usos, algúns teñen un claro contido ambiental, por exemplo o que aparece na letra c). Pero hai outras actividades prohibidas nas que dificilmente se pode ve-la competencia sobre o medio natural e máis ben podería haber outro tipo de competencias implicadas, neste caso, a de ordenación do territorio, urbanismo ou vivenda, que lles corresponden ás comunidades autónomas. Así a prohibición da letra a).

En definitiva, en determinadas ocasións, o artigo 149.1.23 supón unha vía ampliadora das competencias estatais no espazo físico do dominio público marítimo terrestre, e fóra del, nos terreos lindantes, esquecendo as competencias urbanísticas das comunidades autónomas.

Podería afirmarse que neste caso o dominio público marítimo terrestre se configura como un marco típico de concorrencia de competencias, e ante esta evidencia, a necesaria articulación dos ordenamentos que conforman o estado das autonomías esixe unha actuación coordinada. Hai unha técnica prevista na Lei de costas e unha doutrina do TC que poderían resolver-la articulación de competencias sobre o dominio público. É a técnica dos informes –artigo 112.a)–, que establece a competencia do Estado para emitir un informe preceptivo e vinculante en determinados casos, cando se trate de aprobar plans de ordenación do territorio. En actividades que son propias da ordenación do territorio e do urbanismo fixo que o TC se pronunciara sobre a posible vulneración de competencias autonómicas como consecuencia desa imposición dun informe preceptivo e vinculante.

O informe aparece regulado nos artigos 112 e 117 e distínguense dúas fases: en primeiro lugar, un informe inicial por parte do Estado á vista dun plan urbanístico que comprenda suxestións e observacións, antes da aprobación inicial do plan. En segundo lugar, un informe definitivo de carácter preceptivo e vinculante que emitirá a Administración estatal unha vez que finalice a tramitación do plan e inmediatamente antes da aprobación definitiva. ¿Que sucedería se o informe fose negativo? Nestes casos, di o artigo 117 que se abrirá un período de consultas para intentar chegar a un acordo. Se como resultado se modificase substancialmente o contido do plan, habería que somete-lo novamente á información pública e á audiencia dos organismos que interviñeran preceptivamente na súa elaboración. Se non se chega a un acordo, se o Estado non levanta o veto sobre o contido do plan, este non poderá ser aprobado. A xuízo do TC esta última afirmación hai que matiza-la. ¿Subordínase con esta regulación a aprobación dos plans ó que diga o Estado nese informe precep-



tivo e vinculante? A resposta debe ser, con cautela, que non. O TC sentou a seguinte doutrina: en efecto, e en contra do que as comunidades autónomas recorrentes parecen supor, non se subordina a aprobación dos correspondentes instrumentos de ordenación, sempre e en todo caso, á concorrencia de ámbalas vontades, senón só naqueles supostos nos que o informe desfavorable da Administración estatal verse sobre materias da súa competencia, é dicir, sobre un ámbito limitado, exposto cando a autora explicou o artigo 112.a). Só nestes casos, cando o informe desfavorable da Administración informe sobre materias da súa competencia, será indispensable abri-lo período de consultas para chegar a un acordo. Cando non sexa así, é dicir, cando o informe negativo trate sobre materias que a xuízo das comunidades autónomas exceden da competencia estatal, a busca do acordo non é xuridicamente indispensable. E, en consecuencia, poderá a Administración competente para a ordenación do territorio e do urbanismo, adopta-la decisión que proceda, sen prexuízo da posibilidade que ten a Administración estatal de atacar esa decisión por razóns de constitucionalidade ou de legalidade.

A intervención estatal ten que limitarse a verificar que o plan que se propón por parte da comunidade autónoma non dana a integridade física do dominio público. E o xuízo de valor sobre o contido e alcance do informe teno que facer a comunidade autónoma. Se esta considera que o Estado está actuando en exercicio das súas competencias non se poderá proceder á aprobación do plan. Mais se a comunidade considera que as reflexións vertidas pola Administración estatal no informe non se amparan no título demanial, é dicir, exceden das competencias do Estado, o plan poderá ser aprobado pola comunidade autónoma, e será a Administración estatal a que teña a carga de probar que ese plan vulnera a normativa costeira. Esta doutrina foi utilizada recentemente en materia de pesca, en relación coa Lei de pesca de Galicia.

A pesar dos anos transcorridos, hai moitas cuestións conflictivas que seguen favorecendo que sexan os tribunais os que teñan que tomar protagonismo neste grupo normativo que integra a Lei de costas, as súas disposicións de desenvolvemento e a normativa urbanística. Aínda están por resolver un bo número de cuestións de ámbito urbanístico. Mais do que se trata é de chegar á idea de lograr ordena-lo litoral.

Seguiu o curso co relatorio de **Francisco Jiménez de Cisneros**, profesor titular de dereito administrativo da Universidade Autónoma de Madrid, sobre «o réxime xurídico dos portos deportivos».

O profesor Jiménez de Cisneros baseou o seu relatorio no sistema actual do réxime xurídico dos portos deportivos, tanto no ámbito estatal coma en Galicia. Falou, en primeiro lugar dos aspectos competenciais para logo pasar a explicar, no contexto autonómico e constitucional, as

competencias en materia de portos deportivos e as referencias que se deben facer á STC 40/998 sobre a Lei de portos do Estado e a mariña mercante, e o marco estatal básico que cobre esta concreta materia, que é a Lei de costas.

Empezou dicindo e deixando claro que os portos deportivos son de competencia exclusiva das comunidades autónomas, sempre que non sexan de interese xeral, porque así vén recollido no artigo 148 da CE e en cada un dos estatutos de autonomía. Significa isto que tódolos portos deportivos, os de refuxio e, en principio, tódolos portos pesqueiros son de competencia autónoma, e tamén o poden ser aqueles portos comerciais que non desenvolvan actividades de interese xeral. En cambio, correspóndenlle ó Estado os portos declarados de interese xeral no anexo da Lei de portos de 1992 modificada en 1997. E puntualizou que nos portos de interese xeral tamén poden existir peiraos e instalacións deportivas dentro da zona de servizo. Isto presentou un problema de distribución de competencias e a Comunidade Autónoma de Galicia interpuxo un recurso de inconstitucionalidade contra a Lei de portos do Estado porque dicía que os peiraos deportivos dos portos de interese xeral tiñan que pasar a ser de competencia e titularidade autonómica. O Estado logrou unha sentenza do TC desestimatoria das pretensións de Cataluña, Galicia, as illas Baleares e Canarias, xa que confirmou que os peiraos deportivos nos portos de interese xeral son de titularidade estatal, e non autonómica, porque non formaban parte dos ditos portos deportivos, son instalacións dun porto de interese xeral.

Non obstante, no 1997 como consecuencia do Pacto parlamentario entre CIU e o PP elaborouse un proxecto de lei, que terminou sendo a reforma da lei de portos, Lei 62/1997, do 26 de decembro, de modificación da lei de portos do Estado, onde se incluíu a posibilidade de que tódolos supostos de peiraos deportivas que puideran ser independentes, deberían ser inmediatamente segregadas da zona de servizo e integradas dentro das competencias autonómicas. Mais ata a data non ocorreu.

Seguiu dicindo que o problema é que o concepto de porto deportivo non está definido, e debe ser cada comunidade autónoma a que defina e determine qué entende por porto deportivo.

Definiu despois as competencias entre o Estado e a comunidade autónoma á hora de articular un mecanismo que permita a esta dispor duns espazos que son de dominio público marítimo terrestre, pero que sen embargo lle permitan exercer unha competencia exclusiva autonómica, xa que de nada serve dicir que a competencia sobre portos deportivos é da comunidade se posteriormente, cando hai que facer un porto deportivo a utilización do dominio público marítimo terrestre vai seguir dependendo da vontade da Administración do Estado. É o exemplo das Canarias.

Na Lei de costas só hai catro títulos administrativos que facultan para utiliza-lo dominio público, os que teñen os particulares (autorizacións e concesións) e dous títulos xurídico-públicos que teñen como destinatarios sempre Administracións públicas: a reserva, é dicir, o Estado pode reservar zonas de dominio público marítimo terrestre para a súa explotación en materia de hidrocarburos, en materia de defensa; a adscrición, permítelle á comunidade autónoma obter os espazos de auga e de terra para facer un porto deportivo, que logo pode xestionar directamente ou indirectamente a través dunha concesión.

Ante un proxecto de porto deportivo, a comunidade autónoma ten que pedir un informe a Costas. No caso de que este informe sexa vinculante e favorable implica a adscrición da zona que se necesita para executar a obra do porto deportivo. Así non se requiren dous títulos administrativos distintos. Cando se emite o informe vinculante e este é favorable por parte do Estado, supón tamén a adscrición dos espazos de dominio público marítimo terrestre necesarios para executar a obra. É pois, unha técnica de coordinación bastante ben configurada e que permitiría conxugar as competencias autonómicas en materia de portos deportivos coa protección do dominio público marítimo terrestre.

Pasou despois a explicar cómo se fai un porto deportivo e a relación entre o territorio e o porto. Tódolos grandes portos españois, deste tipo, ata 1988 facíanse pensando non tanto porque os seus servizos supuxeran unha rendibilidade económica relevante, senón porque detrás dun proxecto de porto deportivo atopábase unha operación inmobiliaria. A Lei de costas de 1988 introduciu dúas técnicas xurídicas que impediron isto: o primeiro elemento establécese no artigo 4, os terreos gañados ó mar continuarán sendo sempre de dominio público; en segundo lugar, segundo o artigo 25, están prohibidos non só no dominio público, senón na zona de servidume de protección inmediatamente lindantes co dominio público, os usos residenciais. Pero cun matiz: a zona de servidume de protección compútase desde o límite interior da ribeira do mar. Hoxe, na Lei de portos do Estado, trala modificación de 1997, é posible con autorización excepcional do Consello de Ministros, facer un hotel nun porto deportivo de interese xeral. Mais só hai un, en Barcelona.

O relator expuxo que a principios dos anos 80 o Estado decidiu outorgarlle unha concesión (daquela o Estado era competente en materia de portos e a partir de 1983 transferiu e traspasou as competencias e servizos en materia de portos) para construír un porto deportivo en Alacante a unha entidade importante que tiña interese non só en face-lo porto deportivo, senón en explotalo negocio inmobiliario. Aprobouse o proxecto e outorgóuselle a concesión. Pero cando a foi executar, o concello negouse; o concesionario e o Estado fixeron caso omiso e seguiron adiante e as obras foron paralizadas. Isto deu lugar a tres sentencias contradictorias:

1. Ano 1984: o Tribunal Supremo estima que o acordo municipal que suspende as obras é conforme a dereito.

2. Ano 1987: o Tribunal Supremo declara que é correcta a decisión do Estado de outorgarlle o porto deportivo e que o concello non pode paralizar unha decisión do Estado.

Á vista destas dúas sentencias tan contradictorias, interponse un recurso extraordinario en interese de lei para fixa-la doutrina legal.

3. A decisión xurisprudencial hoxe é a seguinte:

a) Non hai zonas inmunes á potestade de planeamento municipal.

b) Sen embargo, os concellos só exercen competencia no seu termo municipal, de tal maneira que cando o termo municipal desaparece e empeza o dominio público marítimo terrestre, acábase a competencia municipal.

c) Polo tanto, a decisión do que determine onde se sitúa o porto, é da comunidade autónoma no caso de que se trate dun porto deportivo, ou do Estado se é de interese xeral. Non do concello.

d) Unha vez que se executaron as obras xorden novos terreos, que, neste caso, se incorporan ó termo municipal e o concello recupera a súa competencia de ordenación e pode planificar.

Seguiu dicindo que en Galicia non temos lexislación portuaria propia. Temos unha lei que creou o ente público Portos de Galicia, e nas súas disposicións finais remítese á lexislación estatal no que non estea previsto, co cal estamos chamando a que se lles aplique a lexislación estatal ós portos galegos. A conclusión á que se chega coa aplicación da lexislación estatal a estas comunidades autónomas que carecen de lexislación propia, é que se baleiran de competencias as corporacións locais.

Quedaría, para rematar, a cuestión de cómo se xestionan os portos. Nas comunidades con lexislación propia (Valencia, Cataluña, Andalucía), existen dous modelos:

■ Un modelo de intervención, onde se lle reservan tódolos destinos á comunidade –Andalucía–. E é en parte o modelo do Estado, por tanto o de Portos de Galicia.

■ Un modelo máis accesible á iniciativa privada, onde se admiten iniciativas económicas de particulares para xestionar un porto (Cataluña e na lexislación do Estado).

No caso de Galicia, podemos ser titulares dun porto deportivo de dúas formas:

1. Mediante unha concesión demanial.

2. Mediante un contrato privado de xestión indirecta.

O segundo día comezou o curso de verán co relatorio de Angel Me-néndez Rexach, co tema sobre «implicacións urbanísticas da lexislación turística». Empezou dicindo que a CE só fai referencia expresa ó turismo ó incluílo entre as materias susceptibles de asunción polas comunidades autónomas<sup>5</sup>. En virtude desta previsión constitucional tódolos estatutos de autonomía recollen esta competencia como exclusiva, salvando en ocasións as que lle corresponden ó Estado en virtude do artigo 149.1.

O turismo é un sector económico de moita importancia, cuns axentes (empresarios e profesionais) e cuns usuarios ou consumidores (españóis e estranxeiros). Nun sentido máis amplo, o turismo é moito máis ca un sector económico, xa que se erixe nunha dimensión da vida individual e colectiva. No plano individual, o turismo vincúlase á calidade de vida que a CE quere garantir. Nun plano colectivo, o turismo vincúlase á realización efectiva do principio de solidariedade e á necesidade de acadar un equilibrio territorial, respectando o medio natural e o patrimonio histórico e cultural.

A lexislación autonómica sobre turismo prestoulle unha especial atención á planificación dos recursos turísticos, anque non sempre estableceu unha adecuada articulación entre os instrumentos correspondentes e os xerais de ordenación territorial e urbanística.

A conexión entre ordenación do territorio, urbanismo, vivenda e turismo é especial para abordar os problemas derivados da localización territorial das actividades turísticas. A confluencia nas comunidades autónomas das competencias sobre todas esas materias debería contribuír á resolución dos problemas que presenta a articulación entre elas, no canto de insistir na vía da «sectorialización».

Desde a Lei do solo de 1956 todo o territorio español se debe ordenar mediante instrumentos urbanísticos, que teñen unha vocación de ordenación integral do territorio. Por conseguinte, a ordenación dos novos desenvolvementos ligados máis ou menos directamente ó turismo atopaba nestes instrumentos o seu marco natural de referencia. Sen embargo, a ruptura da unidade produciuse coa promulgación da Lei de centros de zonas de interese turístico nacional de 1963. Na actualidade, derogada esta Lei, non se pode afirmar que exista un baleiro normativo, xa que o impacto territorial das actividades turísticas pode e debe ser ordenado con amaño ó previsto na lexislación estatal e autonómica sobre o réxime do solo e a ordenación urbana, con independencia de que cada comunidade autónoma adopte as medidas específicas, que considere oportunas en relación coas actividades turísticas. En definitiva, nos seus aspectos con incidencia territorial a planificación turística debería confi-

<sup>5</sup> Vid artigo 148.1.18 CE: «Promoción e ordenación do turismo no seu ámbito territorial».



gurarse como unha planificación sectorial centrada na previsión dos impactos territoriais das actividades turísticas, en consonancia cos criterios xerais de ordenación do territorio, como fixeron algunhas leis autonómicas.

Falou despois sobre o concepto de urbanismo e turismo sostidos. O concepto de desenvolvemento sostido foi introducido en 1987 polo informe sobre «o noso futuro común», elaborado pola Comisión mundial do medio natural e de desenvolvemento<sup>6</sup>. Defínese como o desenvolvemento que satisfai as necesidades da xeración presente, sen compromete-la capacidade das xeracións futuras para satisfacer as súas propias necesidades. Esta expresión comprende dúas ideas fundamentais:

- O concepto de necesidades, en particular as necesidades esenciais dos pobres, ás que se lles debería de outorgar prioridade.
- A idea de limitacións impostas polo estado da tecnoloxía e a organización social entre a capacidade do medio natural para satisfacer as necesidades presentes e futuras.

O incremento dos novos desenvolvementos urbanísticos nas últimas décadas, ligados en parte ó proceso de concentración da poboación nas cidades, pero tamén ó auxe do turismo e ó fenómeno da segunda residencia, propiciaron unhas pautas de ordenación que foron cualificadas de innovadoras.

Na CE pode atoparse un reflexo deste cambio de sensibilidade no mandato de utilización racional de tódolos recursos naturais que o artigo 45.2 lles dirixe ós poderes públicos, vinculado ó recoñecemento do dereito a aproveitar un medio natural adecuado. O TC, desde as súas primeiras sentencias, puxo énfase na necesidade de compatibilizar e harmoniza-lo desenvolvemento co medio natural, para acadar un «desenvolvemento sostido, equilibrado e racional». Ademais esta é unha preocupación dos últimos anos e que se traduce en importantes decisións encamiñadas non só a evitar novos desenvolvementos en determinados ámbitos, senón tamén a frear procesos en curso, nuns casos mediante unha redefinición dos seus obxectivos e noutros, impedindo a súa consumación mediante o establecemento dun réxime especial de protección para o territorio no que a súa localización estaba prevista. Así ocorreu nos arquipélagos balear e canario. A sostibilidade non é hoxe unha mera opción política, senón un mandato constitucional e legal vinculante para os cidadáns e os poderes públicos. Terminou dicindo que a política turística non debe prescindir das características do territorio sobre o que se proxecta. Así o reflicten algúns dos principios conti-

<sup>6</sup> Denominado *Informe Brundtland*, na honra da súa presidenta.

dos na Carta de turismo sostible adoptada en abril de 1995, no marco da Conferencia mundial de turismo sostible, celebrada en Lanzarote.

Seguiu dicindo o relator que a Comunidade Autónoma de Galicia conta desde o ano 1997 cunha lei de ordenación e promoción do turismo. Centrouse na súa exposición nos preceptos desta lei que intentan articular a regulación do sector cos obxectivos xerais da ordenación territorial e de urbanismo. Este propósito destaca ó defini-lo obxecto da lei, que inclúe o establecemento das directrices para a ordenación turística en relación coa ordenación do territorio e os instrumentos urbanísticos correspondentes, así como a conservación, protección, aproveitamento e mellora dos recursos turísticos, culturais e do medio natural, do territorio e da paisaxe. A Administración turística debe establecer os instrumentos de planificación e ordenación turística, determinando as necesidades, prioridades e obxectivos máis importantes e prestándolle especial atención á conservación e protección do medio natural, cultural e urbanístico-territorial e dos demais recursos turísticos.

Terminou o relator facendo unha análise sobre estes instrumentos que son, ademais do Plan galego de promoción do turismo, os seguintes:

- ▮ Plan de ordenación turística.
- ▮ Plans e proxectos sectoriais de infraestrutura turística.
- ▮ Programas específicos de protección do medio natural das zonas turísticas.

O último relator deste curso foi **Joaquín María Peñarrubia**, director xeral de Turismo da Comunidade Autónoma de Madrid, co seu relatorio sobre «reflexións sobre o futuro turístico e a necesidade de adecuación das normas urbanísticas para o cumprimento dos devanditos fins».

Empezou facendo unha referencia á situación do turismo neste momento en España. Así, nestes momentos o turismo é un deses grandes fenómenos culturais, sociais, filosóficos e económicos que se producen no noso mundo. Segundo as cifras da Organización Mundial do Turismo<sup>7</sup>, as cotas de turistas están preto dos 600 millóns anuais no ano 2000, das cales unha parte importante chega ata España. Ese auxe do turismo, fenómeno relativamente recente, produciuse a partir da Segunda Guerra Mundial. Estas cifras, no noso país, fan que sexamos unha das principais potencias a nivel mundial. Segundo os datos oficiais, no ano 2000 a cifra de visitantes estranxeiros que chegou a España foi de 74 millóns 400 mil persoas, das cales o 68,4% desta cifra foron turistas, é dicir, pasaron a noite no noso país, e o resto estiveron de paso. Eso significa que durante o ano 2000, o total de turistas que visitaron España foi de 48 millóns

<sup>7</sup> En diante, OMT.

200 mil persoas, cun incremento de algo máis do 3% con respecto o ano 1999. Esta actividade fai que sexa unha das actividades económicas do noso país, unida a ingresos e a cifras de emprego. España está entre o segundo e o terceiro país do mundo, segundo por número de visitantes e terceiro por ingresos, nun caso por detrás de Francia e noutro por detrás dos EEUU. Isto danos idea de cal é a importancia do noso sector e cara a onde vai ir o turismo mundial.

O relator presentou o desenvolvemento da regulación do turismo e da regulación dos produtos turísticos que se lle ofrecen ó turista. Non houbo un nexo paralelo entre a normativa turística co resto das normas, en concreto, co dereito urbanístico, coa ordenación do territorio e co dereito do medio natural. Mentres estas ramas se veñen estudiando desde hai moitos anos en España, o dereito do turismo, só moi recentemente se está a estudar.

A Administración xogou un papel moi importante neste fenómeno. O dereito administrativo económico, a implicación dos poderes públicos nas actividades económicas, ten que ter claros dous papeis: por un lado, segundo o artigo 51 da CE, a protección dos consumidores e usuarios, e por outro, en relación cos artigos 33, 38 e 128 da CE, esa transparencia do mercado. Esa intervención non debe ser intervencionista, anque debe ordenar cada un dos sectores económicos, e isto pasou no ámbito turístico. Tamén ten que xogar outros papeis importantes: a promoción, a planificación e o servizo público.

Non só a Administración turística incide no turismo. O labor en xeral da Administración incide directamente nel. Por exemplo, é esencial que haxa uns altos niveis de seguridade pública, que estean desenvolvidos os sistemas de saúde, de educación, e así como as infraestruturas (portos, aeroportos, estradas, edificación...). Para ter un produto turístico, necesítanse varias condicións. Algúns economistas destacaron que o produto turístico consiste por un lado, en contar cuns bos servizos privados, de ocio, de aloxamento, de restauración de axencias de viaxe, pero tamén se debe contar cuns bos elementos naturais que ofertar, e por eso, vólvese outra vez á incidencia do territorio no turismo. E, por outro lado, a Administración ten que se implicar ordenando, planificando, promovendo e realizando as actividades de fomento que son esenciais nestes casos.

Seguiu dicindo o relator que hai aspectos importantes que teñen esa incidencia na ordenación do territorio. Por un lado está o urbanismo, por outro a protección dos recursos do medio natural e, en terceiro lugar, a protección do patrimonio histórico.

Co desenvolvemento urbanístico, nos anos 60 e 70, e co apoxeo do turismo español, produciuse unha apertura social de España cara ó resto de Europa e do mundo, así como unha gran entrada de divisas. Mais

nestes anos foi cando se produciu o desastre urbanístico. Naquel momento fíxose unha lexislación turística que viña a suplir as carencias da Lei do solo de 1956. Cometéronse erros, e seguirán cometéndose, pero o importante é que agora comezamos a tomar conciencia sobre o tema que se ve reflectido no estudio da ordenación do territorio, na protección do medio natural e no dereito turístico.

Falou despois o relator sobre a idea de desenvolvemento sostible que se plasma a partir do ano 1987 e fixo alusión ó *Informe Brundtland*. Este informe tivo unha importancia fundamental na Conferencia de Río de 1992, que proclama 27 principios sobre o desenvolvemento económico e a protección do medio natural. Significou a aceptación a nivel mundial do concepto de sostibilidade ou de desenvolvemento sostible. Como froito prodúcese o Convenio da ONU sobre cambio climático. A mesma idea de desenvolvemento sostible plasmouse nalgunhas declaracións internacionais. Así na Declaración de Manila sobre o turismo mundial, aprobada o 10 de outubro de 1980.

Na Carta do turismo sostible aprobada na Conferencia mundial do turismo sostible realizada en Lanzarote os días 27 e 28 de abril de 1995, enunciáronse 15 principios, entre os que destaca que o desenvolvemento turístico debe ser soportable ecoloxicamente a longo prazo, que o turismo debe contribuír decisivamente ó desenvolvemento sostible. Fálase de conservación dos ecosistemas, dos sistemas naturais, da protección do solo, da natureza, do patrimonio histórico e establécese o principio de calidade como obxectivo prioritario.

Un tema importante no ámbito turístico é o Código ético mundial para o turismo, que se aprobou pola Asemblea xeral da OMT en Santiago de Chile o 1 de outubro de 1999 e establece diversos principios:

1. Consagra o principio de sostibilidade da actuación turística, desde o punto de vista do medio natural e económico.

2. Consagra a idea do dereito ó turismo que se pon en relación con outras dúas:

- a) Desenvolvemento da personalidade.
- b) Sostibilidade.

Na Lei do 28 de decembro de 1963, de centros e zonas de interese turístico nacional, contiñanse algúns dos principios que se seguirían mantendo na lexislación autonómica. Por unha banda, establecíanse plans propios de ordenación urbana relacionados co turismo. Pero, por outra banda, estableceuse a primacía da lexislación turística sobre os plans de ordenación, mais isto hoxe resultaría absolutamente imposible.

Na lexislación autonómica establécense algúns principios importantes. Así, a planificación, a que vén a se-la planificación de fomento do turismo, a da ordenación do turismo, a do produto turístico, de onde e

cómo se debe face-lo desenvolvemento turístico en cada unha das rexións. Vemos que hai unha absoluta interacción entre o turismo e a ordenación territorial.

A regulación da lexislación autonómica establece tres grandes formas de actuación da administración turística sobre o territorio:

1. A planificación (lexislación do País Vasco, as Canarias, Galicia, Madrid, as Baleares e Estremadura).

2. A creación de zonas de turismo preferente (lexislación do País Vasco, Galicia, Castela e León, Estremadura, Valencia, Madrid, Cantabria e Andalucía).

3. A declaración de zonas saturadas (lexislación de Murcia, Castela e León, Madrid e Andalucía).

Hai tamén unha forma de interrelación moi peculiar que se desenvolveu na lexislación turística nos últimos anos, a declaración de municipio turístico. Así se recolle na Lei do 21 de agosto de 1997, de ordenación do turismo en Galicia.

Falou tamén da idea de calidade que se plasma nas declaracións internacionais e que tódalas administracións están comprometidas no desenvolvemento de sistemas de calidade. Segundo o relator a calidade desenvólvese de dúas formas:

1. A calidade por sectores, que é a que está a desenvolver-lo Estado.

2. A calidade por destinos.

Terminou a súa intervención o director xeral de Turismo da Comunidade Autónoma de Madrid facendo unha serie de reflexións:

■ Non se ten que considerar como un estado de necesidade.

■ Hai que incrementa-lo turismo, sempre coa idea de sostibilidade.

■ A planificación tense que facer pola Administración turística e nunca de costas ó sector.

■ Debe de inserirse o turismo dentro do dereito administrativo económico.

■ Debe terse en conta o concepto antropolóxico do turismo.

■ É esencial que parte dos beneficios económicos que produce o turismo vaian á protección do medio natural, do solo, ó desenvolvemento urbanístico e á protección do patrimonio histórico.

Finalizou dicindo que a ordenación do territorio, a conservación do patrimonio, o turismo, son instrumentos para acadar uns maiores valores de benestar social.

A clausura deste curso de verán correspondeulle a Jaime Pita Varela, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia. Tamén interviron Domingo Bello Janeiro, director da Escola Galega de Administración Pública, e Ramón Rodríguez Ares, alcalde de Sada.



**Domingo Bello Janeiro**, agradeceulle ó público en xeral e ó Concello de Sada a realización deste curso nesta fermosa localidade. Fixo alusión a que hai que ter en conta tódalas normativas, mesmo en materia de costas, autonómica, estatal, para atopar un equilibrio entre turismo e urbanismo, entre urbanización e protección do medio, entre desenvolvemento económico e conservación do medio natural. É aí a planificación urbanística municipal e a ordenación do territorio, son os instrumentos máis adecuados para procura-lo equilibrio entre as dúas perspectivas, urbanización e protección, desenvolvemento e conservación. Trátase de acadar unha mellora na oferta turística e unha ordenación urbanística ó seu servizo, que sexa ademais respectuosa cos valores naturais.

**Ramón Rodríguez Ares**, alcalde de Sada, manifestou o seu agradecemento por dárlle a oportunidade á vila de Sada de acoller estes acontecementos.

Pola súa banda, **Jaime Pita Varela**, alegou na clausura que o tema sobre o que versou este curso de verán, a conxunción do turismo e urbanismo, é un dos grandes temas que se poden presentar na sociedade actual pola relevancia e a repercusión que ten sobre a nosa sociedade: urbanismo, clave do desenvolvemento de calquera país moderno e turismo, referente especial, que hoxe é España en conxunto. Foi Manuel Fraga o gran impulsor do turismo en España e o que determinou ese milagre que fixo que se convertera nun dos tres países turísticos máis importantes do mundo, e probablemente hoxe o primeiro. Galicia, que viviu o influxo un pouco máis tarde, foi nesta última década cando se converteu nun referente turístico a nivel do estado, europeo, e de ámbito mundial. Somos unha das cinco comunidades autónomas con maior desenvolvemento turístico do estado, que atrae ó turismo estable, é dicir, non temporeiro, turismo que se fai ó longo de todo o ano e cada vez máis afincado. 