

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: La actualidad normativa de los últimos meses está marcada por la aprobación de diversas normas dictadas en el marco de la liberalización de servicios que se impone por la Directiva de la Unión Europea sobre Libre Prestación de Servicios. En el caso español, se observa de especial necesidad la ejecución de tal obligación comunitaria en el actual contexto de crisis económica, llevándose a cabo una extensión generosa de la misma en los diversos sectores, como el medio ambiente o el comercio. También destacan dos reglamentos aprobados recientemente en materia de ruido. Me refiero al andaluz, que implica una actualización de la normativa a la luz de las últimas normas estatales aprobadas en la materia; y el madrileño, que es realmente la derogación de la norma autonómica previa, pasando a regirse esta Comunidad autónoma directamente por el Derecho estatal en la materia. Finalmente, daré cuenta de dos nuevas normas urbanístico-territoriales, aprobadas en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dictadas en el contexto de crisis económica y que favorecen una flexibilización de las exigencias urbanísticas y medioambientales con la finalidad de promover el tráfico económico por la vía de una –todavía– mayor explotación de la industria turística. Me refiero a la nueva Ley de Turismo y al Decreto Ley de medidas urgentes para la Playa de Palma.

1. Medio ambiente

Comenzaré esta Crónica haciendo mención al **Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente**. Se aprueba con la finalidad de hacer compatibles las necesidades urgentes de crecimiento económico con la protección del medio ambiente, para lo cual se prevén toda una serie de reformas de la normativa ambiental. En primer lugar, implica una simplificación administrativa, eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su

propia complejidad resultan ineficaces, e imponen demoras a los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones Públicas. La reforma parte del presupuesto de que la eficacia de las normas ambientales no puede identificarse con la yuxtaposición de planes, programas, autorizaciones, permisos y otras medidas de difícil aplicación real y práctica. Antes al contrario, una protección eficaz está reñida con el exceso retórico y normativo que lleva a la inoperancia; y exige el establecimiento de reglas claras y sencillas que protejan el medio ambiente y fomenten un desarrollo com-

e-mail: obouazza@der.ucm.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación

territorial del Estado» (DER2009-13764/JUR1), dirigido por el profesor doctor don Tomás Cano Campos, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

patible e integrado en él¹. En concreto, se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En los casos en que se solapan varias figuras de protección, se dispone que se consoliden y unifiquen todas ellas en un único instrumento de protección. Al tiempo, se garantiza la compatibilidad de la protección con las necesidades de desarrollo propias de los núcleos urbanos, a través, precisamente, de la planificación de los espacios naturales, entre otras medidas. También se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, con la finalidad, igualmente, de simplificar y reducir las cargas administrativas que ocasionaban ambigüedad, incertidumbre e inseguridad en la aplicación de la norma. Asimismo, para eliminar la indeterminación e inseguridad jurídica, se delimitan las competencias sancionadoras de las entidades locales en esta materia, disponiendo que las ejerzan respecto de los residuos cuya recogida y gestión les corresponda. En materia de aguas y con el objetivo de adoptar medidas preventivas ante ciclos de sequía, esta norma introduce una serie de medidas que pretenden conseguir un uso más adecuado del agua, a través de una gestión eficaz y coordinada en la que se preserve como principio fundamental el de unidad de gestión de cuenca, elevado a principio constitucional por el Tribunal Constitucional². Para racionalizar la gestión y uso del agua, en línea con la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, Marco del Agua, se regulan las masas de agua subterránea y el buen estado de las mismas. El régimen introducido en esta norma pretende reaccionar con celeridad ante los problemas que se detecten en las masas de aguas subterráneas así como una mayor flexibilidad para gestionar las disponibilidades de agua en las masas que cuenten con un plan de actuación. En la misma línea, recoge medidas que incentivan, como mecanismo potestativo, la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, con el objetivo, entre otros, de facilitar y mejorar la gestión de episodios meteorológicos e hidrológicos desfavorables. Por otro lado, se incorpora una disposición específica para la cesión de derechos en el ámbito territorial del Plan Especial del Alto Guadiana, cuya aplicación urgente impida un nuevo deterioro del acuífero y permita mantener la sostenibilidad de las instalaciones agrícolas derivadas y una reordenación de los derechos de uso de las aguas tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos. Finalmente, también se reforma la Ley del Mercado

de Valores para adaptar la normativa española a la europea permitiendo así el nuevo sistema de subasta de derechos de emisión de CO₂. Con esta adaptación normativa se impulsa el acceso de las empresas españolas al futuro sistema de reparto de emisiones de una manera competitiva e igualitaria con el resto de Europa, todo ello en el marco del objetivo general de lucha contra el cambio climático.

2. Comercio

En el marco de la liberalización de servicios que se impulsara desde la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior («Directiva Servicios»), y con la finalidad de contribuir a la lucha contra la actual crisis económica, se aprueba en el seno de la Administración del Estado el **Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios**. Con esta norma se eliminan todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad que exige la Directiva Servicios, que en estos casos los controles previos no son necesarios por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizadora, la cual se sustituye por un régimen de control posterior basado en una declaración responsable. La flexibilización afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. De esta manera, se podrá iniciar la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con una mera declaración del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente y de la disposición de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. Se trata de una norma que tiene una relevancia sustancial desde la óptica urbanística, edificatoria, de la seguridad, medioambiental y económica. Con ello, se pretende la

¹ Yo mismo defendí esta visión en mi libro, BOUZZA (2006).

² Sobre este tema, me remito al trabajo de FANLO (2010: 309-334).

dinamización de la actividad en beneficio del crecimiento económico y del empleo, en línea acorde con los objetivos de reducción de las cargas administrativas, la mejora del entorno empresarial, en especial para las PYMES, y la promoción del espíritu empresarial de la Estrategia Europa 2020. El control administrativo pasará a realizarse a posteriori aplicándose el régimen sancionador vigente en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico, de tal forma que este mecanismo no suponga un menoscabo de las garantías en la prestación del servicio hacia los consumidores ni de las obligaciones de cumplimiento de la normativa sectorial autonómica o municipal aplicable. Según la exposición de motivos de la norma, la sustitución de la licencia por otros actos de control *ex post* no supondrá en ningún caso reducción alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos o de los organismos que expidieran con anterioridad las licencias previas de apertura. Por el contrario, en la medida que se agilice la apertura de nuevos establecimientos, podrá registrarse un incremento de la recaudación obtenida por este concepto al facilitarse la apertura de más y nuevos comercios. Las medidas previstas en este real decreto-ley se dirigen sobre todo a las pequeñas y medianas empresas comerciales y de servicios complementarios que constituyen más del 90 por ciento de las empresas que desarrollan su actividad en estos sectores, normalmente en establecimientos cuya superficie útil de exposición y venta al público no supera los 300 metros cuadrados, superficie que da cabida a la mayoría de las actividades recogidas en el anexo de este real decreto-ley. Por ello se considera que, a través de este real decreto-ley, se promoverá la apertura de nuevos locales y la generación de empleo en este sector. Este real decreto-ley se fundamenta en el derecho a la propiedad privada del artículo 33.1 de la Constitución española y a la libertad de empresa de su artículo 38, así como en los principios de libertad de establecimiento, libre circulación de bienes y libre prestación de servicios del artículo 139.2, que propugnan la unidad de mercado. La reforma que se introduce se justifica en el marco de la reactivación económica, como se ha dicho, estableciendo un mínimo común denominador para todo el Estado que garantice a las empresas un marco de seguridad jurídica y de unidad normativa en todo el territorio. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo. Por ello, esta norma constituirá un mínimo liberalizador al que

deberán adaptarse las normas autonómicas aprobadas en esta materia y las que se aprueben en el futuro.

En esta misma materia, entrando en el análisis de las normas autonómicas, se ha aprobado un mes antes el **Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial (Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril)**. Se trata de una norma que refunde la normativa de la Comunidad autónoma vigente en materia de establecimientos comerciales. A los efectos de esta normativa, tienen la consideración de grandes establecimientos comerciales, y precisan licencia comercial para el desarrollo de la actividad, aquéllos destinados al comercio al por menor cuya superficie útil de exposición y venta sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados en las islas de Gran Canaria y Tenerife, 1.650 metros cuadrados en la isla de Lanzarote, 1.250 metros cuadrados en la isla de Fuerteventura, 1.000 metros cuadrados en la isla de La Palma y 500 metros cuadrados en las islas de La Gomera y El Hierro (art. 41.1). Por razones imperiosas de interés general y para la protección de los consumidores precisarán licencia comercial para el desarrollo de la actividad, aquellos establecimientos con superficie en cada isla inferiores a las establecidas en el apartado anterior cuya apertura o ampliación determinen o contribuyan a la superación, de manera discontinua, por la empresa o grupo de empresas a que pertenezcan, de las siguientes superficies útiles de exposición y venta por islas: Tenerife y Gran Canaria: 5.000 metros cuadrados; Lanzarote: 3.300 metros cuadrados; Fuerteventura: 2.500 metros cuadrados; La Palma: 2.000 metros cuadrados; La Gomera y El Hierro: 1.000 metros cuadrados. También destaca el régimen de los centros comerciales. Son definidos como las unidades comerciales constituidas por el conjunto de establecimientos comerciales situados en un mismo recinto, vinculados entre sí por una planificación, gestión, promoción y administración común en los que se ejerzan las actividades de forma empresarial independiente y, en los que puedan existir, en su caso, como uso complementario establecimientos dedicados a actividades de ocio, restauración u otras (art. 42.1). Se consideran también centros comerciales, los parques comerciales, integrados por un conjunto de edificaciones de uso comercial, ubicados en una misma área común urbanizada (art. 42.2). Están sujetos a la obtención de licencia comercial para el desarrollo de la actividad que regula esta norma, los centros comerciales en los que la superficie útil de venta de los esta-

blecimientos comerciales integrados en ellos supere los 9.000 metros cuadrados en las islas de Gran Canaria y Tenerife, 6.000 metros cuadrados en las islas de Fuerteventura, Lanzarote y La Palma y 3.000 metros cuadrados en las islas de La Gomera y El Hierro (art. 42.3)³.

3. Ruido

A continuación se da noticia de las dos últimas normas autonómicas aprobadas en materia de ruido. Me refiero al **Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto de 2010, que aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética**; y al **Decreto 55/2012, de 15 de marzo, por el que se establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica en la Comunidad de Madrid**. El reglamento andaluz constituye una norma de desarrollo de la normativa estatal que se ha ido aprobando en la materia, definiendo unos índices acústicos objetivos y mensurables, a los que se asocian unos valores límite. El Reglamento madrileño, por su lado, en realidad supone una norma de derogación de la normativa reglamentaria autonómica pre-existente en materia de ruido. En efecto, deroga el Decreto 78/1999, de 27 de mayo, siendo de aplicación directa y exclusiva la normativa estatal, compuesta por la Ley 37/2003, del Ruido y los reglamentos estatales de desarrollo: el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que la desarrolla con respecto a la evaluación y gestión del ruido ambiental, y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que la desarrolla con respecto a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas⁴.

4. Residuos

Concluiré esta Crónica haciendo referencia al **Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía**. Tiene como finalidad la consecución de los objetivos establecidos en la legisla-

ción de ámbito estatal y autonómico y, en particular, en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 26 de diciembre de 2008, en el Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019, y en el Decreto 7/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020. Su contenido armoniza el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 7/2007, de 9 de julio, con el contexto definido por la liberalización de los servicios impulsada mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio. A su vez, pretende una adaptación a las políticas de gestión de residuos desarrolladas por la normativa específica, aplicando una regulación eficaz y coherente que tiene en cuenta, no sólo la fase de residuo, sino también el ciclo de vida de los materiales y productos⁵.

5. Ordenación sectorial del turismo, urbanismo e infraestructuras turísticas

La actual situación de crisis económica está favoreciendo la proliferación de normas coyunturales que tratan de favorecer la inversión y crecimientos urbanísticos rápidos, así como la condonación de situaciones de ilegalidad, con la finalidad de incentivar el crecimiento económico, cuya eficacia realmente no queda garantizada. En el caso de las Islas Baleares, daba cuenta en el anterior número 172 del **Decreto-ley balear 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible** (págs. 378 y 379), que atiende a tales fines. En este número daré noticia de dos normas recientes, elaboradas en este contexto. Me refiero a la nueva Ley balear de Turismo y al Decreto Ley, también balear, de medidas urgentes para la Playa de Palma, un destino turístico maduro cuya infraestructura hotelera y turística, en general, presenta, parcialmente, signos de obsolescencia.

³ Sobre este tema, me remito a los trabajos de GUILLÉN (2011: 713-744); LÓPEZ LÓPEZ (2009); NOGUERA (2011); DE LA QUADRA-SALCEDO (2011).

⁴ Nuestra doctrina presta especial atención a este tema. Me referiré a algunos de los trabajos recientes más destacados, como los de FERNÁNDEZ MONTALVO (2003); FONT (2008);

LÓPEZ RAMÓN, (2002); LOZANO (2004 y 2008); MARTÍN-RETORTILLO (2008, entre otros muchos artículos); REBOLLO (2005); URIARTE (2004 y 2008). Me remito finalmente a mi colaboración en el *Observatorio de Políticas Ambientales*, que se viene publicando anualmente desde 2006.

⁵ En esta materia, me remito al libro de SANTAMARÍA (2007).

Comenzaré con la referencia a la **Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares**. Uno de los aspectos más destacados de esta norma es la ordenación de la oferta turística. Establece tanto los planes de intervención en ámbitos turísticos como los instrumentos apropiados para ello. Sustituyen a los planes de ordenación de la oferta turística. Se pone de relieve la necesidad de que los planes de intervención en los ámbitos turísticos estén absolutamente coordinados con los planes territoriales insulares de cada una de las islas. Esta acción es la base de lo que debe ser el Plan integral de turismo de las Islas Baleares, donde deben confluír las acciones en las siguientes materias: territorio, producto, calidad, inteligencia de mercados, promoción y formación. Más adelante volveré sobre estos instrumentos.

Como elemento innovador cabe destacar la Mesa municipal del turismo, cuyo objetivo es la coordinación, la consulta y el asesoramiento de los distintos municipios de las Islas Baleares. Según la exposición de motivos de la Ley este nuevo órgano se contempla con la finalidad a fin de que se pueda hacer una aplicación de las normas más uniforme, tratando de eliminar la inseguridad jurídica en este sector. Una muestra, en realidad, del fenómeno de inflación orgánica que llama la atención, precisamente, en un contexto de crisis económica. Cada Consejo Insular (órgano de gobierno de cada isla), además, podrá crear una Mesa municipal del turismo en su ámbito territorial, lo cual ya parece un exceso incomprensible a todas luces. A estos órganos se unen el Consejo Asesor de Turismo, la Comisión Interdepartamental de Turismo, los consorcios turísticos autonómicos y cualesquiera otros que se puedan crear (¡!), según se recoge en los artículos 10 a 14, que tienen competencias coincidentes.

En lo que se refiere a los establecimientos de alojamiento de turismo rural, las principales novedades consisten en la modificación de las superficies requeridas por los hoteles rurales y los agroturismos y, por otra parte, en la flexibilización para las ampliaciones y la utilización de construcciones existentes y de la misma antigüedad para la prestación de todo tipo de servicios de estos establecimientos. Igualmente se permiten este tipo de establecimientos en cualquier clase de suelo rústico con independencia de su grado de protección, sin que sea necesaria la declaración de interés general (¡!). Hay que lamentar esta nueva regulación del turismo rural. En efecto, en esta Comunidad Autónoma se ha caracterizado tradicionalmen-

te por acoger un turismo de calidad, precisamente por las altas exigencias que se contemplaban para los establecimientos. Con la nueva regulación se tratará de potenciar este sector a costa de reducir los parámetros de calidad en relación con las exigencias de construcción y de localización, no siendo necesaria, incluso, la declaración de interés general en el permiso de un nuevo establecimiento de este tipo en suelo de especial valor ecológico.

Esta norma también regula la inversión, la reconversión y la rehabilitación de las zonas turísticas, constituyendo una de las grandes apuestas para regenerar y modernizar determinadas zonas. Para ello se permite en determinados casos, y tras un análisis de la idoneidad y la oportunidad, el cambio de uso. Según la exposición de motivos de la Ley, los temores a afrontar esta medida, que no supone la generalización del cambio de uso, han hecho que durante años determinadas zonas turísticas se fueran degradando y degenerando simplemente porque no se daba una solución factible en términos de rentabilidad a los propietarios de edificios abandonados que la Administración no puede adquirir. Por ello se entiende que se deben posibilitar actuaciones concretas, que sean racionales desde el punto de vista de planeamiento urbanístico y que permitan atraer inversiones que redunden en la mejora de zonas turísticas maduras, saturadas o degradadas.

En el capítulo III se han integrado los planes de mejora de las infraestructuras y de los establecimientos turísticos que venían regulados en la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística, y en determinados preceptos de la Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la inversión en las Islas Baleares, flexibilizando el régimen para facilitar y hacer más atractiva la inversión. Hay algunas novedades en las excepciones a la disposición general de la baja definitiva como requisito para el inicio de actividad o para la ampliación de plazas y en lo referido al régimen de los establecimientos dados de baja definitiva, donde claramente se flexibilizan las posibilidades de reapertura de estos establecimientos que aumentan de categoría, superan los planes de modernización y, en definitiva, persiguen atraer la inversión.

Volviendo a los antes mencionados planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT), de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial de las Islas Baleares, son planes directores sectoriales cuyo objeto es el de regu-

lar el planeamiento, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y las actividades de explotación de recursos en el ámbito de la ordenación turística (artículo 5.1 de la Ley). Cabe subrayar, por tanto, que estos nuevos planes, al igual que los antiguos planes de ordenación de la oferta turística, se dictan en el marco de los instrumentos generales de ordenación del territorio, con lo que, en principio, la ordenación sectorial del turismo no debiera contradecir la ordenación general del territorio, que defiende unos intereses superiores. Así, el segundo párrafo del artículo 5 confirmará que, «Corresponderá a los consejos insulares respectivos, de acuerdo con el artículo 11.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial, la elaboración y la aprobación de los planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT), que se coordinarán mediante los instrumentos de ordenación de carácter general y, más concretamente, mediante las directrices de ordenación territorial y los planes territoriales insulares». Se trata de una disposición muy destacada pues los Consejos Insulares son las Administraciones que disponen del grueso de la competencia de ordenación territorial para cada una de las Islas y, por tanto, las que aprueban el instrumento de ordenación general del territorio para cada una de las Islas: el Plan Territorial Insular. Por ello, la opción de que sea esta Administración la que elabore y apruebe el plan sectorial de turismo, debe valorarse muy positivamente pues, en principio, esta Administración, al ejercer la competencia en materia de ordenación del territorio en el ámbito territorial de la Isla, la que se encuentra en mejor posición para realizar la integración de los intereses del sector turístico en el marco de los intereses generales que representa la ordenación del territorio.

Los planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT) y, en su caso, los planes territoriales insulares (PTI) pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas y ámbitos turísticos y de protección y fijar su tamaño y características, y establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos. Asimismo, pueden señalar las excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas (art. 5.3 de la Ley).

Estos instrumentos fijarán la ratio turística (metros cuadrados mínimos exigibles a cada plaza turística) de acuerdo con las características

especiales de las islas y de los municipios. Los municipios que no se hayan adaptado a los planes directores sectoriales de ordenación turística o, en su caso, a los planes territoriales insulares, deberán respetar una ratio mínima de 60 m² de parcela por plaza hasta su adaptación a éstos, y será exigible a los nuevos establecimientos de alojamiento turístico y a las ampliaciones del número de plazas de alojamiento de los ya existentes, excepto en las operaciones de reconversión (art. 5.4 de la Ley).

A continuación, se contempla una norma en la que se trata de favorecer la consecución de uno de los principios fundamentales de la actual política turística: la desestacionalización. En efecto, el artículo 5.5 establece que los hoteles de ciudad, de interior, los agroturismos, los hoteles rurales, los albergues, los refugios, las hospederías y aquellos establecimientos hoteleros de categoría mínima de cuatro estrellas que, con carácter permanente, estén abiertos los doce meses del año, están exonerados de la aplicación de la ratio turística.

Finalmente, se establece una disposición muy destacada en el marco del concepto de planificación turística integrada. Dispondrá que los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán sujetarse igualmente a lo contemplado en esta Ley (artículo 5.6), delimitando las zonas aptas para los usos turísticos y usos interrelacionados. En conexión con esta visión, hay que hacer referencia al artículo 75 de la Ley que dispone que la ordenación territorial de los recursos turísticos de cada una de las islas se realizará según lo dispuesto en esta ley, de acuerdo con los instrumentos de planeamiento y el resto de normas de ordenación del territorio aplicables.

No obstante, la propia Ley contempla la posibilidad de excepcionar todas las reglas y previsiones contempladas en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando la singularidad, importancia y significación de un proyecto de arquitectura o ingeniería elaborado por arquitectos, ingenieros o artistas de renombre y prestigio internacional resultase un interés marcado y una conveniencia notoria por el atractivo que pueda suponer para la isla en que estuviese proyectado (art. 25.3). Se trata de una previsión ciertamente muy desafortunada pues ha constituido la vía en otras Comunidades Autónomas para permitir macro proyectos urbanísticos indeseables en lugares de especial valor medioambiental, arqueológico o cultural, con los consiguientes impactos negativos.

Seguidamente, se recogen en el art. 77 toda una serie de normas de destacado interés en materia de reconversión y rehabilitación de las zonas turísticas. En primer lugar, se definirán las zonas saturadas o maduras a los efectos de esta Ley. Así, se considera zona turística saturada o madura el ámbito territorial de la isla en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, se registre una demanda causante de problemas medioambientales o que, por la obsolescencia de la mayor parte de las infraestructuras del sector turístico, se haya transformado en zona degradada o existan desequilibrios estructurales que impidan o dificulten un desarrollo competitivo y sostenible de la industria del sector turístico en la zona por la sobrecarga urbanística y ambiental, la sobreexplotación de recursos o la obsolescencia de sus equipamientos turísticos. Cada consejo insular podrá declarar mediante acuerdo del Pleno las zonas turísticas saturadas o maduras. El consejo insular correspondiente podrá aprobar planes de rehabilitación turística integral tendentes a la mejora, la recalificación, la revalorización, la rehabilitación o la reconversión de la zona, sin necesidad de que el planeamiento de los municipios en que se encuentren estas zonas esté adaptado al plan territorial insular correspondiente. La aprobación de los planes de rehabilitación turística integral podrá llevar aparejada la declaración de interés autonómico y turístico, y todas las administraciones deberán darles la tramitación preferente en los términos establecidos en esta ley y en su normativa de desarrollo.

En relación con los establecimientos obsoletos, merecerán tal consideración cuando se puedan acreditar elementos fácticos que pongan de manifiesto la falta de competitividad de dicho establecimiento en condiciones normales de explotación y mercado (art. 78.4).

En todos los casos en que se autorice un cambio de uso, este cambio estará condicionado a una rehabilitación integral del establecimiento afectado (art. 78.5). No obstante, cuando por las características técnicas, constructivas o edificatorias de un edificio en situación de inadecuación conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 8/1988, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación, sea procedente el cambio de uso y no resulte viable técnica o económicamente la rehabilitación integral de dicho edificio, a instancia de sus titulares se podrá acordar su demolición para su reconstrucción adaptándose a los parámetros urbanísticos que tenía el edificio sobre el

que procede el cambio de uso (art. 78.6). Destaca finalmente una norma que trata de hacer emerger situaciones de ilegalidad. Me refiero al art. 78.9, que dispone que los establecimientos turísticos en los que se hayan ejecutado obras de acuerdo con las licencias otorgadas al amparo de este artículo quedarán legalmente incorporados al planeamiento como edificios adecuados y su calificación urbanística se corresponderá con su volumetría específica.

Para terminar son destacables también las disposiciones que recoge la Ley en materia de modernización permanente de los establecimientos turísticos (arts. 80-84). La modernización permanente consiste en la superación de cualquiera de los planes de calidad homologados o reconocidos por la administración turística competente en materia de planificación y ordenación. Los establecimientos turísticos de las zonas que hayan sido objeto de un plan de revalorización integral o de mejora y rehabilitación de las infraestructuras públicas y, en particular, los de alojamiento que se hayan acogido a la regularización sectorial de las plazas turísticas, tienen que acreditar, en el plazo máximo de un año desde la fecha de recepción de las obras de mejora o rehabilitación o autorización de las plazas, el cumplimiento de un plan de calidad turística para la modernización permanente a que se refiere esta ley, con el objetivo de mejorar las instalaciones de climatización, de prestar nuevos servicios y de establecer medidas de protección del medio ambiente y ahorro de consumo de agua y energía, y de reducción de producción de residuos, entre otras. El seguimiento, la supervisión y el control de los establecimientos, serán requisitos imprescindibles para la homologación de los planes de calidad. Para ello, se tendrán en consideración los siguientes aspectos (art. 81):

- a) Seguridad y habitabilidad para el uso turístico al que se destina;
- b) Medidas e instalaciones de protección contra incendios, así como su mantenimiento;
- c) Cumplimiento de la normativa aplicable sobre las condiciones sanitarias, ambientales y alimenticias;
- d) Instalaciones de electricidad, fontanería, gas y climatización;
- e) Prestación de servicios;
- f) Conservación y mejora del mobiliario y la decoración;
- g) Aspecto exterior de las instalaciones;
- h) Medidas de protección del medio ambiente, consumo de agua y energía y reducción en la producción de residuos.

En fin, se trata de una nueva ordenación del sector turístico, que desde la perspectiva del territorio, se enmarca en espíritu de la normativa territorial que tradicionalmente se ha aprobado en esta Comunidad, de carácter jerárquico e integrado, pero con la preocupante novedad de la previsión del excepcionamiento de nuevos proyectos que puedan aprobarse sin necesidad de ajustarse a las exigencias de los instrumentos de ordenación territorial, la nada satisfactoria flexibilización de criterios a la hora de permitir nuevos establecimientos en parajes especialmente sensibles, sin necesidad de declaraciones de interés autonómico o con una inflación orgánica innecesaria e inoperante.

* * *

Junto a la nueva Ley de Turismo, esta Comunidad Autónoma ha aprobado recientemente una nueva norma que también incide en el urbanismo turístico, como he adelantado antes. Me refiero al **Decreto Ley 8/2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la Platja de Palma**. La Playa de Palma es un destino maduro por excelencia. Es una de las zonas que acogió el turismo masivo de los años 60 y 70 y buena parte de la planta hotelera e infraestructuras turísticas muestran una clara obsolescencia, bien que las Administraciones estatal y autonómica han desarrollado progresivamente planes de rehabilitación turística. La situación actual de deterioro que presenta esta zona viene provocada por una importante sobreexplotación de los recursos, la falta de espacios libres y de

aparcamientos, un modelo de movilidad inadecuado y la existencia de infraestructuras ya amortizadas y con defectos de funcionamiento, según indica la exposición de motivos. Por su parte, la oferta comercial no es ajena a dicha situación. Toda esta situación repercute negativamente en las condiciones de vida de residentes, turistas y trabajadores. Por otro lado, ante la situación de crisis económica actual, el Gobierno balear justifica la necesidad de adoptar medidas legislativas urgentes, en forma de Decreto Ley, para la realización de actuaciones con la finalidad de recuperar y mejorar la zona, dando cauce a la inversión privada. De entre las disposiciones destacadas hay que citar la posibilidad de realizar modificaciones de los planes generales de ordenación urbana de los municipios afectados (Palma de Mallorca y Lluçmajor) en contra de los instrumentos de ordenación del territorio en tanto no sea aprobado inicialmente el Plan para la Revalorización Integral del mismo (capítulo II), fundamentando tal contradicción —¡cómo no!— en un pretendido interés general (artículo 3). También debe subrayarse la reducción del 50% del valor de las nuevas plazas turísticas que pretendan habilitar los hoteles de cuatro y cinco estrellas en un plazo de cuatro años (artículo 4). En verdad, pues, parece que la rehabilitación de la zona pasa por un incremento de las plazas turísticas, entre otras polémicas medidas, como la previsión de la urbanización y edificación de una zona húmeda que se encuentra en esta área (Ses Fontanelles), que consta de especiales valores ambientales.

6. Bibliografía

- BOUZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, 360 p. Atelier, Barcelona.
- FANLO LORAS, A. (2010): «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones Hidrográficas», *Revista de Administración Pública* 183.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2003): «Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección medioambiental», *Cuadernos de Derecho Local* 1: 7-37;
- FONT I LLOVET, T. 2008 «Ruidos y ¿derechos fundamentales?», en *Derechos Fundamentales y otros estudios en Homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo: 2035 y ss* El Justicia de Aragón, Zaragoza.
- GUILLÉN CARAMÉS, J. (2011): «La directiva servicios y su incidencia en la licencia comercial», en A. Jorge VIERA GONZÁLEZ & Joseba Aitor ECHEVARRÍA SÁENZ (dirs.), *Distribución comercial y derecho de la competencia* La Ley, Madrid.
- LÓPEZ LÓPEZ, F. (2009): *Impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial: por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales*, 220 p., Atelier, Barcelona.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2002): «La ordenación del ruido», *Revista de Administración Pública* 157: 27-56;
- LOZANO CUTANDA, B. (coord.) (2004): *Comentario a la Ley del Ruido: Ley 37/2003, de 17 de noviembre* 414 p. Civitas, Madrid.
- (2008): «La configuración jurídica del derecho al medio ambiente, con su doble componente objetivo- subjetivo, en la doctrina del TEDH», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín-Retortillo: 1995 y ss*. El Justicia de Aragón, Zaragoza.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (2008): «Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Administrativo* 140: 781-807.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. (2011): «El impacto de la Directiva de Servicios sobre el sector del Comercio: en especial, el caso de Cataluña», *Revista de Administración Pública* 184: 237-271.

- QUADRA-SALCEDO JANINI, DE LA T. (2011): «Mercado interior y Directiva Servicios», *Revista Catalana de Dret Públic* 42: 257-293.
- REBOLLO PUIG, M. (2005): «La protección contra la contaminación acústica», en Diego José VERA JURADO *Derecho ambiental de Andalucía*: 257-301 (coord.), Tecnos, Madrid.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2007): *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos: estudio jurisprudencial*, 240 p. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- URIARTE RICOTE, M. (2004): «Técnicas de prevención y corrección de la contaminación y corrección de la contaminación acústica previstas en la Ley del ruido», *Revista Vasca de Administración Pública*, 70: 265-320
- (2008): *La contaminación acústica de la aviación civil*, 454 p. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).