



International Conference of Tourism:

"Knowledge as  
value advantage  
of tourist destination"

MÁLAGA, 29 | 31 OCTOBER 2008



Conferencia Internacional de Turismo

"El conocimiento como  
valor diferencial de  
los destinos turísticos"

MÁLAGA, 29 | 31 OCTUBRE 2008

  
**iafet**  
cognoscere...

## La gestión sostenible del territorio como elemento clave para el desarrollo turístico

### Documento principal, Sesión 2: Turismo y territorio

Vicente Granados Cabezas  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Universidad de Málaga*  
[granados@uma.es](mailto:granados@uma.es)

#### RESUMEN

Históricamente el desarrollo del turismo ha sido asociado tanto a la pérdida de autenticidad de los espacios urbanos y no urbanos que los turistas como usuarios iban descubriendo, como a su transformación por la ocupación irrefrenable e insostenible del territorio una vez conformados los productos y destinos turísticos a ellos relacionados. Conscientes de esa imagen negativa que la actividad turística proyectaba, tanto en la población local como en los eventuales visitantes, los agentes públicos y privados relacionados con el sector han ido elaborando planes y programas que disminuyesen efectos perversos y aflorasen las sinergias que el turismo genera. La propia OMT al impulso de la Conferencia de Río de 1992, propuso en Québec su propio decálogo a seguir para conseguir un desarrollo turístico más sostenible. Paralelamente, desde la conferencia de Siem Reap, la preservación de la identidad cultural – en la que se incluye el espacio vital de los residentes – ha sido una constante en las preocupaciones de la OMT máxime cuando se considera parte fundamental del atractivo de un destino turístico.

En esta línea se han desarrollando estudios e indicadores medioambientales que se han ido adaptando a distintos espacios a partir de observatorios de la sostenibilidad tanto institucionales como los impulsados por ONGs. El turismo, a través en de su supuesta versión del llamado "turismo residencial" ha sido una vez más señalado como un importante degradador de áreas concretas, sobre todo litorales. La ordenación territorial con su esencia transversal e interdisciplinar se impone como un instrumento clave para reorientar e impulsar el desarrollo de actividades económicas que, como la turística, tienen la capacidad de ser sostenibles medioambientalmente y sostenidas en el tiempo. La experiencia española y, sobre todo andaluza, puede mostrar buenas prácticas en la elaboración de planes y programas territoriales con ejemplos claros de impulso a un desarrollo turístico sostenible y planes y programas sectoriales, como el turístico, con una clara vocación de equilibrio y sostenibilidad territorial.

Andalucía



Con todo, y como no podía ser de otra manera dadas las estadísticas existentes, los indicadores elaborados hasta el momento muestran básicamente la cuantificación del turismo en su aspecto del volumen y características de la oferta y demanda o los desplazamientos, tal y como reflejan los contenidos de esta propia conferencia. Uno de los retos para la gestión sostenible de la actividad turística es la elaboración de estadísticas y, por ende indicadores que reflejen aspectos territoriales no meramente ambientales como los incluidos en el Banco Público de Indicadores Ambientales del Ministerio español de Medioambiente y Medio rural y Marino.

## ÍNDICE

1. Antecedentes. El difícil equilibrio entre la creación de productos turísticos y el uso y ocupación del territorio.
2. El turismo como oportunidad para el desarrollo sostenible. La transversalidad de la actividad turística.
3. La planificación territorial como instrumento para el desarrollo turístico. Los ejemplos español y andaluz.
4. La medición del impacto del turismo sobre el territorio. Aspectos económicos, medioambientales, paisajísticos y socio-culturales.
5. Los retos para la gestión del espacio turístico. La generación de estadísticas e indicadores territoriales.

Bibliografía relacionada y referencias

## **1. Antecedentes. El difícil equilibrio entre la creación de productos turísticos y el uso y ocupación del territorio.**

Desde que se convirtió en un fenómeno de masas y casi en un bien de primera necesidad, el turismo ha estado relacionado con la degradación ambiental y la permanente conquista de nuevos espacios, además de ser acusado de banalizar la cultura local al convertirla en un producto más para poder ser consumido por los visitantes.

Obviando casos aislados, donde todavía se puede suscribir este análisis, la experiencia muestra que los agentes que operan en el sector turístico, como en el caso de cualquier otro sector económico, persiguen la diferenciación de los productos que ofrecen de cara a la competencia dentro del mismo destino turístico o con otros destinos más o menos cercanos y potencialmente alternativos para los clientes. La percepción de la exclusividad por parte del usuario de lo ofertado es una de las claves que persiguen los empresarios turísticos y los organismos gestores de los destinos

Al ser una actividad que produce mayoritariamente servicios, la calidad del espacio donde se consumen, una vez los clientes han llegado por algún medio de transporte, forma parte de la valoración global de la experiencia de turistas y viajeros. Es precisamente en el ámbito del destino donde las autoridades que conforman el sector público tienen su mayor responsabilidad, al margen de la propia regulación y reglamentación de los distintos productos y servicios turísticos.

También es una actividad relacionada con las expectativas creadas por la imagen difundida del disfrute del tiempo en el destino. Por esta razón, la localización de los equipamientos turísticos intenta competir por los mejores espacios. Esta presión puede ocasionar una pérdida en los atributos ambientales y paisajísticos que, en origen podían haber sido, paradójicamente, una de las razones para la elección del destino por parte del turismo.

Las reflexiones expresadas en esta ponencia han estado motivadas desde la posición del autor como máximo responsable en la ordenación y gestión del territorio en Andalucía en un período de cambios legislativos importantes en lo que concierne a la planificación urbanística y territorial.

Esta etapa coincidió con el ciclo de auge del sector inmobiliario donde la nueva oferta anual de viviendas superaba en cerca de dos veces la formación de hogares. Además, las propuestas de recalificación de suelos en las Memorias o Avances de los Planes Generales de Ordenación Urbanística también duplicaban en la costa el espacio ya ocupado. La aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en 2006, que condicionaba las pretensiones de crecimiento de suelo y población a la gestión urbanística previa y a un horizonte temporal determinado, disminuyó la tensión sobre el territorio andaluz, en los prolegómenos de la actual crisis inmobiliaria y de confianza en el sector financiero.

La demanda turística potencial, tanto de procedencia nacional como internacional, se esgrimía hasta fechas muy cercanas como la justificación del impulso de la actividad constructiva.

La falta de cultura de preservación de las bondades de la ordenación territorial y las deficiencias de esta disciplina en sus instrumentos de gestión mostraron la vulnerabilidad de la planificación y gestión de un turismo sostenible basado en el alojamiento y no en la residencia.

El reto, por lo tanto, consiste en mejorar los instrumentos de valoración global de los atributos de los destinos para poder hacer análisis comparativos de los costes de oportunidad que representan distintas opciones de ocupación de un territorio.

La asociación del turismo a la segunda residencia no es del todo correcta pues España es un país con escasa querencia por la vivienda distinta al régimen de propiedad<sup>1</sup>. Esta característica estructural de la economía española afecta, no obstante a la percepción que se tiene sobre la ocupación no deseable del territorio y que se le atribuye al turismo.

Con la proliferación de los centros que estudian la realidad económica, medioambiental y social del turismo en España, una vez se admitió la importancia del sector y se convirtió en una disciplina universitaria, se han producido todo tipo de estadísticas, indicadores y valoraciones tanto desde Facultades y Observatorios como las generadas a instancias del propio sector.

Como ejemplo de esto último, y con respecto al eventual cálculo de los costes de oportunidad, la asociación empresarial turística Exceltur encargó un conocido y controvertido estudio sobre los impactos medioambientales, económicos y de empleo que el modelo de ocupación dominante del litoral español mediterráneo generaba. Una de sus finalidades era comparar la consistencia económica de este modelo de ocupación en 26 municipios turísticos litorales de todas las comunidades autónomas, donde existían volúmenes y diferencias sustanciales entre la oferta reglada y no reglada, no necesariamente alegal, directamente relacionada esta última con el equívocamente llamado turismo residencial.

Como se conoce entre los profesionales turísticos españoles, los resultados son significativos. Si se compara el valor resultante por distintas variables cruzadas, el modelo más consumidor del territorio, y con escasa profesionalidad desde el punto de vista de la gestión turística, no necesariamente aporta ventajas económicas sustanciales sino todo lo contrario:

| <b>Variable</b>                                                                                 | <b>Proporción<br/>(Reglado/No reglado)</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Ocupación (nºnoches/año)                                                                        | 3                                          |
| Gasto medio por persona                                                                         | 2,5                                        |
| Gasto directo en destino                                                                        | 2,2                                        |
| Gasto medio diario                                                                              | 1,5                                        |
| Distribución gasto medio diario                                                                 |                                            |
| - Transporte                                                                                    | 2,2                                        |
| - Compras Alimentación                                                                          | 0,5                                        |
| - Compras no alimentación                                                                       | 2,7                                        |
| - Comidas (bares/rest.)                                                                         | 1,9                                        |
| - Visitas organizadas                                                                           | 7                                          |
| - Ocio (disco, cultura)                                                                         | 1,5                                        |
| - Ocio (act.deport.)                                                                            | 3,7                                        |
| - Otros gastos                                                                                  | 1,4                                        |
| Gasto diario turista extranjero                                                                 | 2,3                                        |
| Actividad económica generada por plaza                                                          | 7                                          |
| Valor añadido Bruto Total                                                                       | 11                                         |
| Empleo directo por cada 1000 plazas                                                             | 10                                         |
| Multiplicador de empleo                                                                         | 1,5/1.1                                    |
| Valor Añadido Bruto total generado por el gasto turístico vs. Construcción de plazas turísticas | 4.4                                        |

Fte. Cálculos a partir de Exceltur (2005)

<sup>1</sup> España posee uno de los índices más altos de propiedad residencial de Europa (un 83%) I. Tanto es así como que el consumo en vivienda es el más alto de la Unión Europea: el 31,4% - duplicando la cifra en la última década. Por otra parte el porcentaje del crédito familiar dedicado a la vivienda representa un 80% de la deuda de los hogares. Finalmente, hay que apuntar que España es uno de los pocos países donde el número de viviendas deshabitadas supera a las dedicadas al alquiler

Las cifras reflejarían la proporción de lo aportado por cada uno de los modos en relación al otro; por ejemplo, el gasto directo en destino sería 2,2 veces mayor en el caso del turismo que utiliza el alojamiento reglado con aquel que utiliza residencias no gestionadas por empresas turísticas.

Con todo, hay economistas, como Sebastián (2006) que cuestionan parte de las conclusiones que pueden extraerse de este estudio, argumentando que el resultado del gasto y su distribución no es significativo entre visitantes que residen en su propiedad y los que se alojan en hoteles. Además afirma que la afluencia de este tipo de turistas no hace disminuir la calidad del turismo en España y aporta importantes oportunidades de cara al futuro, principalmente por la fidelización de la demanda a los destinos donde se encuentra su vivienda. Estas conclusiones las extrae a partir de la explotación de los datos de EGATUR<sup>2</sup> sobre el gasto de los visitantes extranjeros con vivienda propia y que los asocia con usuarios de las exitosas compañías aéreas de bajo coste (al utilizar estos servicios un 75% de los propietarios de inmuebles). Ante tales afirmaciones habría que recordar que los datos están extrapolados para toda España – y no sólo a los municipios costeros como en el caso de Exceltur- no teniendo en cuenta los gastos en viaje y alojamiento e incluyendo en el gasto turístico la inversión en vivienda. Además su afirmación sobre la no disminución de la calidad en el turismo la basa solamente en los datos de gasto, no cruzando otras variables como los costes medioambientales y paisajísticos que una política de asentamientos mayoritariamente dispersa o aislada de los núcleos urbanos tradicionales, genera.

Al margen de controversias de este tipo que han sido constantes en la última década, lo cierto es que el espacio tradicionalmente turístico – el litoral en el caso español – ha experimentado transformaciones importantes, tal y como muestran el Observatorio por la Sostenibilidad de España (2007) y el informe 2007 de Medio Ambiente en Andalucía.

El primero estima, a partir del proyecto *Corine Land Cover*, que la ocupación de la costa mediterránea en los ámbitos a los que les afectaba la Ley de Costas de 1998 ha seguido creciendo<sup>3</sup>, siendo el ritmo inferior en el caso andaluz<sup>4</sup>. Habría que apuntar además la fuerte tendencia a la ocupación del territorio del *hinterland* costero: la transformación por infraestructuras y superficie edificada en la franja entre los 5 y los 10 Kms. de la costa se ha multiplicado por cerca de ocho en los últimos 50 años.

Estas cifras significativas sobre la transformación de los espacios costeros son en parte consecuencia de la lentitud en el establecimiento del deslinde del dominio público marítimo terrestre previsto en la Ley de Costas. Las estimaciones del Ministerio competente prevén aumentar en un 23 % su operatividad a final del presente año por lo que quedarían solamente 300 de los 10.000 kilómetros de Costa por determinar. Con todo, habría que revisar parte del trabajo hecho con anterioridad para adaptarlo al escenario negativo que sobre la franja costera presentan los estudios científicos sobre el cambio climático.

## **2. El turismo como oportunidad para el desarrollo sostenible. La transversalidad de la actividad turística.**

El turismo es una industria que se reinventa permanentemente al responder a los continuos cambios sociales que afectan a la demanda. Uno de los más significativos en los últimos tres lustros se refiere al aumento de la conciencia medioambiental y que últimamente,

---

<sup>2</sup> Encuesta de Gasto Turístico

<sup>3</sup> Cerca de un 10% en los primeros 100 metros, con un espacio transformado que ya ocupa el 36,5% del total. En el caso de la evolución de los siguientes 200 y 500 metros, el crecimiento ha sido mayor: 11,3 y 13,3 respectivamente con una proporción de espacio artificialmente transformado de más del 40% para ambas franjas

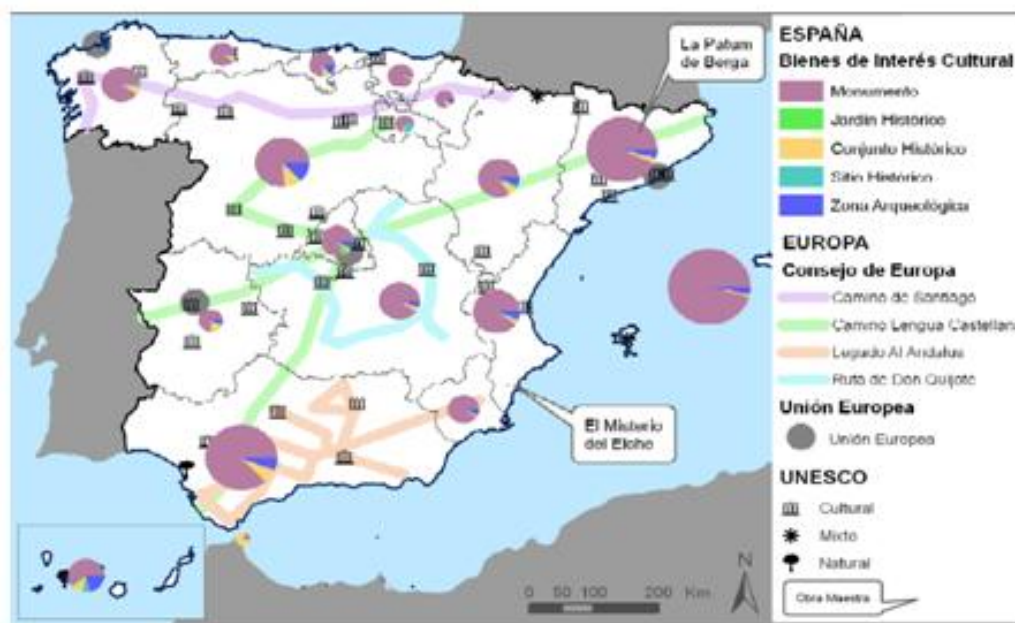
<sup>4</sup> 25% en la franja de 500 metros, debido a la existencia de parques nacionales y naturales litorales: Huelva 12% y Almería 20%, aunque en la costa malagueña se supera holgadamente la cifra del 50% del suelo transformado

posiblemente fruto del impacto mediático sobre las consecuencias del cambio climático, se ha agudizado.

En consecuencia, la sostenibilidad medioambiental es un atributo que debe poseer todo producto o destino turístico si quiere sobrevivir. Los primeros Planes Futuros y de Excelencia Turística de TurEspaña en colaboración con las entonces jóvenes Comunidades Autónomas españolas, perseguían reconvertir los destinos maduros bajo alguno de esos parámetros a fin de seguir manteniendo su competitividad en un mercado turístico cambiante pero sin perder el atractivo del “sol y playa”

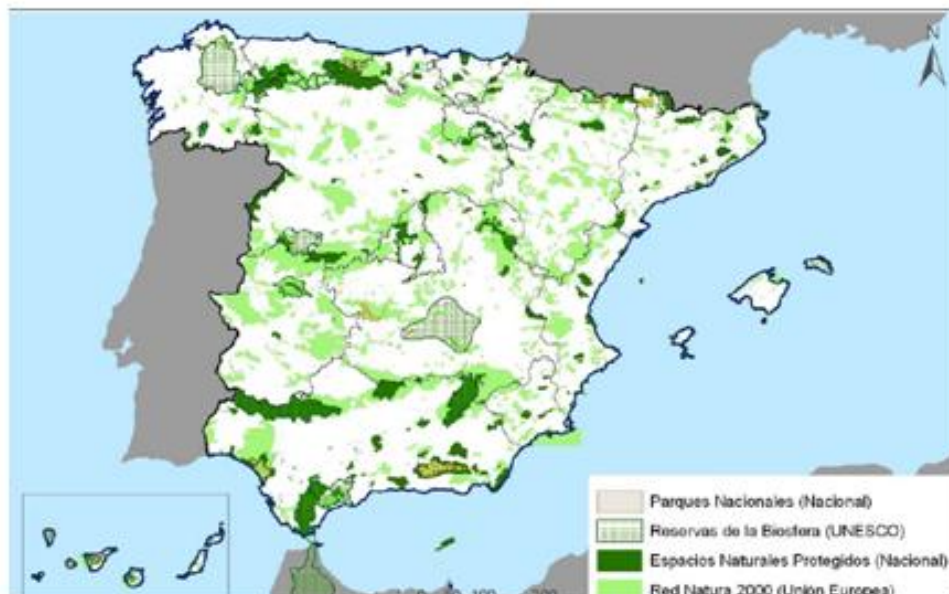
Conscientes de la imagen negativa que la actividad turística proyectaba tanto en la población local como en los eventuales visitantes, los agentes públicos y privados relacionados con el sector han ido elaborando planes y programas que contribuyesen a la disminución de los efectos perversos y aflorasen las sinergias positivas que el turismo genera<sup>5</sup>.

El auge del turismo urbano y cultural en la última década se presenta como una gran oportunidad para un país, como España, que tiene uno de los patrimonios construidos y naturales catalogados por las instituciones internacionales más importantes del mundo<sup>6</sup>, tal y como muestran los mapas siguientes.



<sup>5</sup> La propia OMT, al impulso de la Conferencia de Río de 1992 y en los albores de la segunda Cumbre de la Tierra, propuso en 2002 en Québec sus propias recomendaciones para conseguir un desarrollo turístico más sostenible. Paralelamente, y desde la conferencia de Siem Reap de 2000, la preservación de la identidad cultural – en la que se incluye el espacio vital y hábitat de los residentes – ha sido una constante en las preocupaciones de la OMT, máxime cuando se considera parte fundamental del atractivo de un destino turístico.

<sup>6</sup> 150 parques (14 nacionales); 38 Reservas de la biosfera, 2000 área de la Red Natura 2000/ Directiva Hábitat: 563 espacios catalogados como “Zonas de Especial Protección para las Aves” ZEPA (1er país europeo) y 1430 “Zonas de Especial Conservación” ZEC –antes LIC (Lugares de Importancia Comunitaria) - (21 % del total europeo). Las visitas al patrimonio natural ya sobrepasan los 11 millones. La red española de ciudades patrimonio de la UNESCO calcula que las visitas anuales a las mismas se acerca ya a los 20 millones. Asimismo se estima que un 53 % de los extranjeros que visitaron España en 2006 realizó alguna actividad cultural. Estas cifras eran impensables sólo hace 15 años donde la imagen del turismo costero pasivo era la predominante. Evidentemente el origen de los turistas – más de un 90% provenientes de Europa y un 75 % de Alemania, Gran Bretaña y Francia facilita esta la consolidación de esas tendencias al tener un mayor conocimiento de la oferta diversificada de productos y destinos englobados - o no - en la marca España y ser exigentes con las condiciones medioambientales del destino .



Fuente: Ayuso, A.M. y Delgado, A (2007)

El litoral español ha sido el primer ámbito relacionado con el auge del turismo de masas y sus efectos perversos; sin embargo, y obviando casos objetivamente rechazables, se podría afirmar que la compactibilidad de algunos de los desarrollos turísticos costeros, siempre y cuando pueda ser reconducible con atributos de turismo urbano y cultural, no es necesariamente negativa.

El caso de la Costa del Sol Occidental con sus más de 400.000 habitantes censados, cifra que evidentemente no incluye la población flotante, estimada en la tercera parte de la registrada, es el caso más paradigmático de este fenómeno. A la gran variedad en cantidad y calidad de su oferta tradicional se le han ido sumando ofertas y actividades típicamente urbanas aunque adaptadas en su localización a las de una gran ciudad lineal discontinua.

La superación de los déficits en equipamientos e infraestructuras acumulados a lo largo de su corta pero intensa historia, son parte de los retos que se plantea el Plan de Ordenación del Territorio Subregional aprobado en 2006 después de un complejo y tenso proceso de elaboración, debate y aprobación. La inversión prevista a 15 años supone más de 4.000 millones de Euros, el 80% dedicado a sistemas de articulación – incluido un tren de alta velocidad.

Casi simultáneamente, la Consejería de Turismo aprueba en 2007, y con una inversión que supera los 300 millones de Euros para un ámbito similar, el Plan Qualifica dirigido a la participación de los agentes económicos en la transformación del destino para mantener su posición en la cabeza del ranking turístico internacional.

El reforzamiento de las centralidades existentes y la creación de otras nuevas a partir de las Áreas de Oportunidad planteadas en los planes de ordenación territorial subregionales andaluces, rediseñan un entorno más acorde con las necesidades de la demanda turística del siglo XXI combinando los atributos de un sistema de ciudades compactas con entornos inmediatos accesibles con elementos paisajísticos y de patrimonio natural protegidos y visitables.

Como regla general, y en base a la evolución observada del turismo urbano y cultural se puede afirmar que la ciudad con cierta compactibilidad es la que permite la puesta en carga de patrimonio histórico, o creado artificialmente, y con vocación simbólica.

Por otra parte, las propias características físicas de la ciudad compacta acaban haciéndola más sostenible en el tiempo debido a las economías de escala que genera, y también, porque facilita el aumento de la calidad de vida de los residentes al mejorar sus servicios y el propio espacio público. La propia imagen de calidad de vida de una ciudad – medida por atributos e indicadores como los utilizados por los proyectos *Hábitat* de las Naciones Unidas o *Urban Audit* de la Unión Europea, donde la cercanía a los servicios constituye un ejemplo a seguir, favorece su promoción turística.

La visión de la ciudad, casi idealizada, que tenía la gran pensadora María Zambrano, y que resumió hace cerca de 50 años en su exilio en San Juan de Puerto Rico, muestra los atributos tangibles e intangibles que convierten o pueden convertir a las ciudades en destinos turísticos imbatibles:

*“... una ciudad es ... una arquitectura, un hablar, unas tradiciones religiosas y profanas, unas costumbres, un estilo y hasta una cocina: un orbe entero que lo contiene todo; un sistema de vida, un lugar privilegiado, una luz que le es propia, un paisaje.  
.... Y es también una ciudad un rumor que resuena por plazas y calles; unos silencios que se estabilizan en lugares de donde nada puede romperlos; un tono en las voces de sus habitantes y una especial cadencia en su hablar; una altura en los edificios y un modo de estar plantada en el lugar que le es propio....”. (“La ciudad, creación histórica”. San Juan, 1962).*

Por estas y otras razones, la forma física en el desarrollo de los nuevos asentamientos, esto es, las relaciones entre la planificación territorial y la planificación y programación turística, han de ser estrechas. A pesar de la proliferación de los llamados “no lugares”, muchos de los cuales han sido directamente promovidos o indirectamente fomentados por los asentamientos del turismo vacacional y estacional, el destino se sigue resistiendo a ser virtual y su atractivo es directamente proporcional a su complejidad y heterogeneidad, atributo que está asegurado en una ciudad si esta logra imbricar y articular su diversidad en un sistema de oferta turística.

Con respecto a la imagen de un destino aglutinador como es la marca Andalucía, esta concepción sistémica también es válida ya que la importancia de sus rutas e itinerarios turísticos se valora en primer lugar por parte del viajero una vez haya utilizado los servicios asociados al disfrute de la visita (accesibilidad y comodidad) que son los que utilizan cotidianamente los residentes. La cuantificación de estos flujos ya los contempla y diseccionan las *Cuentas Satélite del Turismo* (CST). Una de las líneas de trabajo para la valoración de la calidad de un destino múltiple (patrimonio urbano, cultural y natural) consiste, pues en la interacción entre el proveedor del servicio, el destinatario más o menos fidelizado y el residente orgulloso de su hábitat.

Estas últimas consideraciones introducen la variable local a la que se referían las primeras reflexiones y recomendaciones de la OMT para fomentar un turismo sostenible. La OMT ya apuntaba entonces que el logro de la colaboración de la población local era una condición necesaria para tener éxito en la política turística, que, como condición necesaria para tener éxito apuntaba al logro de la colaboración de la población local una vez se convencía de las bondades económicas y medioambientales del turismo.

Tal y como sigue demostrando la experiencia, sobre todo en los espacios protegidos por legislación ambiental o territorial, esta reflexión sigue teniendo su importancia debido al periódico rechazo de figuras legislativas que restringen el uso en espacios que forman parte de sistemas ambientales más amplios.

El turismo, como actividad económica consumidora de territorio, ha de cumplir los principios del desarrollo sostenible, a saber: Irreversibilidad cero, recolección sostenible, vaciado sostenible, emisión sostenible, selección sostenible de tecnologías (evitando además el aumento de los niveles de dependencia), y precaución. Sin embargo, todavía no se da una aceptación social generalizable de la valoración del uso sostenible del medio ambiente como recurso económico.

La exclusividad en el disfrute de productos relacionados con espacios protegidos como el paisaje y la naturaleza, intrínseca a la función turística, hace necesario desarrollar los mecanismos de cálculo que propone la economía del medio ambiente para evitar el rechazo frontal de la población local. Así, ya empieza a generalizarse el pago por servicios ambientales como mecanismo de compensación económica, o también como compensación del costo de oportunidad de una actividad productiva. Sin embargo siguen existiendo muy pocos ejemplos de mercados con preferencias reveladas donde imperan tanto los salarios como los precios hedónicos.

### **3. La planificación territorial como instrumento para el desarrollo turístico. Los ejemplos español y andaluz.**

La relación entre la planificación turística y la espacial – sea ésta urbana o territorial- es antigua. Al ser el turismo un gran consumidor de suelo, la creación de destinos turísticos no históricamente relacionados con los viajes o con las peregrinaciones religiosas de un pasado más o menos ancestral, han contado con su correspondiente figura de planificación específica (como, por ejemplo, los Centros de Interés Turístico Nacional, o los Polos de Dinamización Turística en el caso español) muy relacionada con el urbanismo pues es el que regula los regímenes de ocupación del suelo.

La legislación española del suelo proponía en 1975 dos figuras, el Plan Nacional de Ordenación y los Planes de Desarrollo Territoriales de Coordinación, estos últimos de ámbito supramunicipal. Ambas quedaron desactivadas en 1978 con la irrupción del Estado de las Autonomías consagradas estas por la Constitución Española, que en su artículo 148.1 promulgaba la ordenación territorial como competencia exclusiva de estas nuevas administraciones subnacionales. La Constitución, además la concibe, igual que en el caso del urbanismo, como una función pública. En este sentido se entendía el territorio como un recurso y como una oportunidad para el desarrollo humano.

La reforma actual de los Estatutos de Autonomía en España ha reafirmado ese papel, así por poner el ejemplo de Andalucía que aprobó la suya en 2007, en su artículo 56.5 afirma que *“...Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental ...”*. Todas las autonomías españolas han ido aprobando leyes referidas a la ordenación del territorio, con distintas denominaciones, desde 1983 hasta 2004<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta valoración expresa de la ordenación del territorio a escala regional y eventualmente subregional ya había tenido antecedentes en la Europa de la postguerra en la formación de los Estados del Bienestar de los principales países europeos. La cobertura del territorio por planes de Ordenación del Territorio es completa en Alemania y Suiza y elevada en Francia, Italia y Reino Unido.

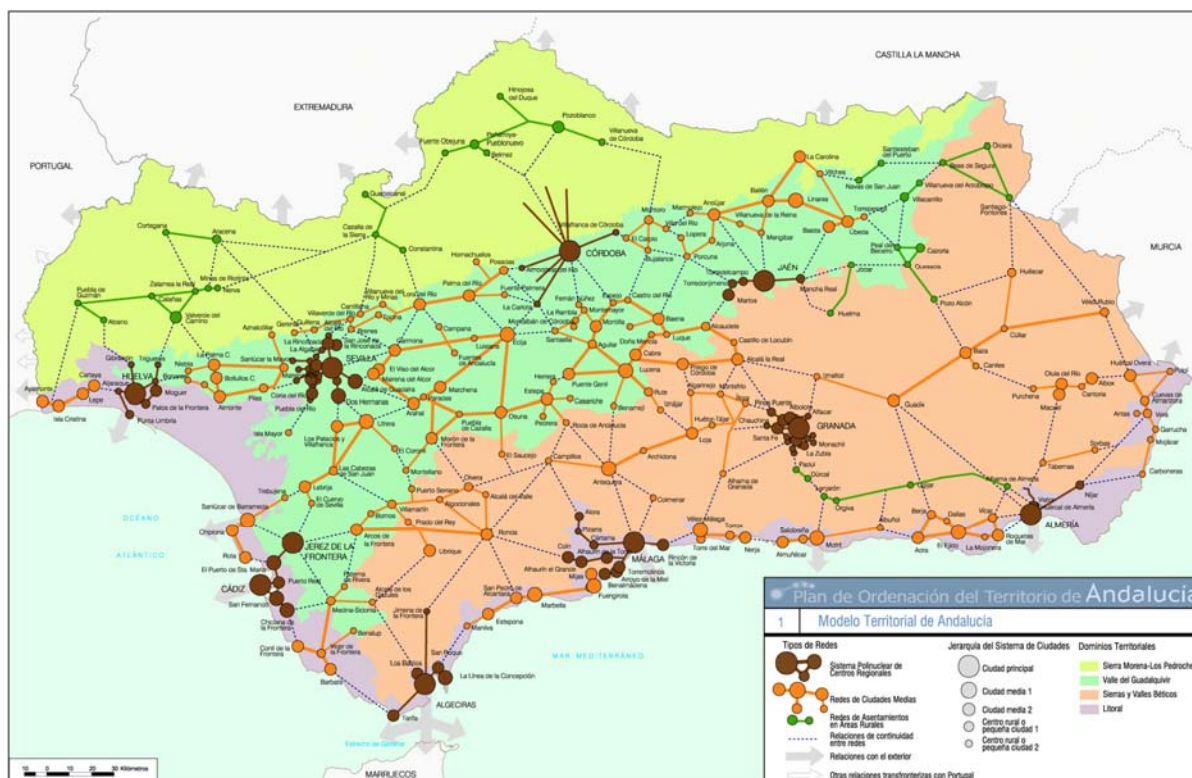
Lo importante, a efectos de esta conferencia, es recordar que la Ordenación del Territorio es el marco de referencia competencial y, por lo tanto obligado, de las políticas sectoriales de incidencia territorial, como es el caso del turismo, y del planeamiento urbanístico, aportando los criterios territoriales necesarios para conseguir los objetivos de un uso racional del suelo y de un desarrollo equilibrado del territorio en consonancia con los requerimientos de sostenibilidad, cohesión y competitividad.

Ocho comunidades autónomas españolas han aprobado un instrumento territorial a escala de su región –o subnacional si seguimos la terminología de esta conferencia. En el caso de Andalucía, el Plan de Ordenación Territorial Regional (POTA) vio la luz en 2006 después de más una década de prolegómenos donde los aspectos espaciales relacionados con la industria más pujante regional, el turismo, fueron referencia continuada. *Las Bases para la Ordenación del Territorio o Las Directrices Regionales del Litoral* ambas de 1990, o las diversas iniciativas que se fueron tomando desde la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio en 1994 principalmente la cascada de planes territoriales de ámbito subregional aprobados, constituyen importantes antecedentes.

En el momento actual (2008) están formulados la totalidad de los correspondientes a litoral andaluz (14) y a las grandes aglomeraciones urbanas (9), algunos abarcan ambas categorías con lo que el número total es 18. De ellos están aprobados o en la última fase de su tramitación 11 y el resto lo harán en los próximos años. Si se incluyen los del interior de la región, más del 40 % de los municipios andaluces, cerca de la mitad de su territorio y más de un 80 % de su población están bajo esta potente figura de planificación lo que convierte a la Comunidad Autónoma Andaluza en la más activa en este capítulo entre todas las españolas.

Las enseñanzas que pueden extraerse de esta experiencia que se da en uno de los destinos turísticos más importantes del mundo, Andalucía con sus diversas marcas, pueden ser pertinentes para reflexionar sobre la gestión territorial de la actividad turística.

### Modelo Territorial de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)

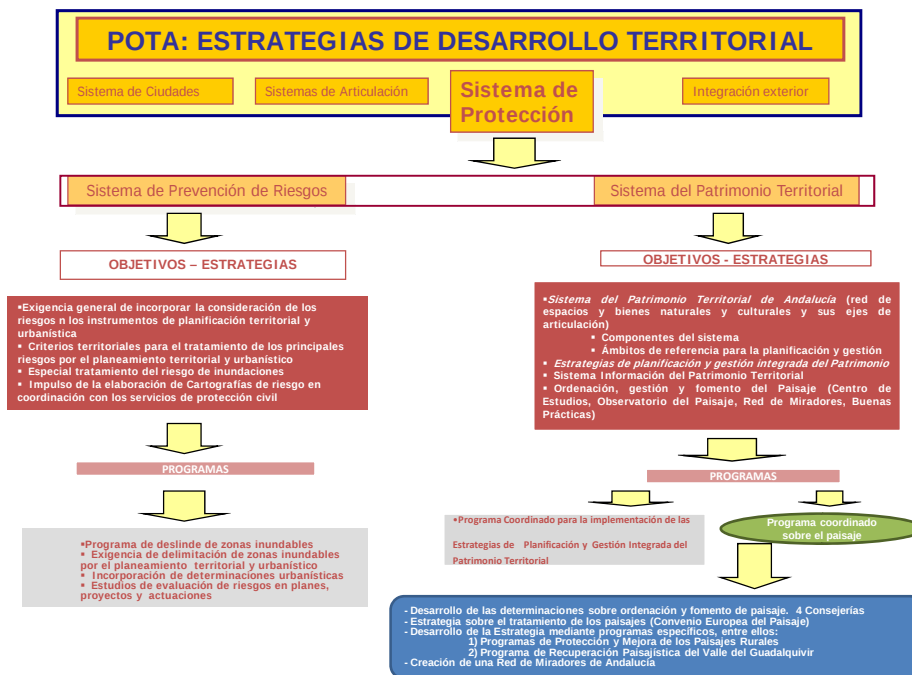


[http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion\\_territorio/plan\\_ordenacion/pdf/02\\_modelo\\_territorial.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion_territorio/plan_ordenacion/pdf/02_modelo_territorial.pdf)

Con estas referencias territoriales sobre el uso del espacio turístico, ya el primer *Plan Integral de Turismo en Andalucía (Plan DIA)* diseñaba una estrategia territorial para la creación y fortalecimiento de sus productos turísticos. Aprobado en 1992, en los albores de la primera Cumbre de la Tierra en Río, planteaba como objetivo general “el aumento de la rentabilidad social, económica y *ambiental* del turismo en Andalucía a través de su cualificación productiva”. Como recuerda el *Informe de Evaluación de la sostenibilidad del Turismo en Andalucía* de la Dirección General de Planificación Turística, el Plan DIA mencionaba igualmente la existencia de tres exigencias básicas en materia de medio ambiente que deberían ser necesariamente conjugadas:

- *Crear las condiciones para un desarrollo armónico de la actividad humana, garantizando a los habitantes de un área cualquiera las mejores condiciones de vida y de trabajo posibles.*
- *Preservar el medio ambiente contra esas actividades humanas para evitar que produzcan impactos negativos en su entorno que perjudiquen el patrimonio natural de sus contemporáneos y descendientes, y*
- *Canalizar el acceso a los espacios naturales de mayor interés al público en general, entendiendo esta exigencia como un derecho del turista al ocio y al descubrimiento de los territorios que le son desconocidos.*

El *Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011* que sucede al Plan General de Turismo aprobado en 2003 y elaborado en base a Ley del Turismo de 1999, ya incorpora el análisis territorial en su diagnóstico y propuestas, estableciendo una serie de determinaciones dirigidas al “*equilibrio territorial del espacio turístico y a la correcta integración de esta actividad en el conjunto del territorio*” y considera que “*estas determinaciones son absolutamente congruentes con los principios inspiradores de este Plan en relación con la conservación y valorización del patrimonio territorial*” por lo que entiende que “*este Plan es un instrumento eficaz de desarrollo de los contenidos turístico-territoriales del propio POTA*”. El diagrama adjunto que resume las estrategias del Plan Regional enfatiza, como ejemplo, como un elemento clave para el turismo, el paisaje, está integrado en la planificación territorial regional.



Este ejemplo de coordinación entre distintos departamentos de un Gobierno no constituye una anécdota baladí. La de la gestión territorial suele ser conflictiva ya que la mayor parte de los responsables de una parcela o sector específico lo consideran como transversal para la actividad económica e impacto social de una comunidad, región o país.

Por su importancia en la actividad económica y el empleo, los agentes públicos y privados del sector turístico han venido reivindicando su influencia, y en algunos casos liderazgo, en el diseño de las políticas que afectan al uso del espacio turístico. Consideran que la fuerza normativa que tienen las políticas territoriales, urbanísticas y medioambientales puede frenar los flujos turísticos y la creación de nuevos productos.

Un buen conocedor del desarrollo territorial y urbanístico, a pie de planes y proyectos, de uno de los destinos estrella del turismo, la Costa del Sol, el arquitecto Salvador Moreno Peralta (2005) afirma que, al margen de casos y aspectos delictivos, la colmatación de la costa mediterránea no se ha debido a la no planificación reglada de su espacio sino precisamente al estricto cumplimiento de las determinaciones urbanísticas que estaban diseñadas – y hasta fechas muy recientes lo siguen estando- *“para cubrir las necesidades de una demanda presuntamente ilimitada, con lo cual el sector verdaderamente dinámico era el inmobiliario, para el cual el turismo servía de coartada instrumental”*.

Siguiendo con esta reflexión sobre la relación entre el planeamiento urbano y el turístico, se puede afirmar que el Plan General de Ordenación Urbanística, al tener como territorio de referencia la totalidad del municipio, sigue siendo el marco donde confluyen temporal y espacialmente las políticas sectoriales con las que se gobierna una ciudad pero *“.. no es suficiente como vehículo, escenario o trasunto de la función turística que las ciudades quieren ejercer, porque su alcance normativo es mucho más estrecho de lo que exige la complejidad de los fenómenos urbanos derivados de la globalización y, desde luego, de las tendencias actuales del turismo...”*. (ibídem)

Los agentes y las iniciativas más innovadoras del sector turístico han reivindicado siempre que, en el caso de zonas y ciudades turísticas, los planes generales deberían tener una mayor flexibilidad en sus contenidos, selectividad de proyectos y operatividad y

transparencia en su gestión. Surgirían de este modo, escenarios que posibilitasen la creación de nuevos productos turísticos, es decir abogarían por planes más de fomento turístico que de simple control urbanístico.

También ha existido una falta de sintonía entre las necesidades del sector turístico para incrementar su oferta y diversificación con otros dos ámbitos que preservan el patrimonio histórico de una colectividad como son el medioambiental y el cultural. Afortunadamente, la mala fama cosechada por el turismo como instrumento degradador que banaliza los recursos patrimoniales, se ha ido progresivamente transformado, consecuencia de una buena gestión en algunos casos, en la consideración del turismo como el mejor garante para su preservación y conservación.

Desde los primeros estudios y aplicaciones de la capacidad de carga de espacios catalogados, se han desarrollado instrumentos de análisis y gestión que facilitan la función de la industria del turismo y los viajes como la que otorga la valoración del patrimonio, precisamente por la generalización de las visitas respetuosas con el medio.

Es precisamente la transversalidad de la planificación territorial subregional la que facilita el análisis global del destino, pues los planes urbanísticos de ordenación intermunicipales contemplados en la ley del suelo española podían adolecer de deficiencias similares a las mencionadas. Siempre que contenga una visión estratégica sobre las oportunidades que presenta un área determinada, la planificación territorial es más flexible en sus determinaciones pues las más numerosas son directrices, representando las normas de obligado cumplimiento un porcentaje mínimo en el documento jurídico de un plan territorial.

En suma, el carácter estratégico a medio y largo plazo que tiene la ordenación territorial, facilita el diseño de productos en los destinos turísticos más acorde con las oportunidades que ofrece las cambiantes características de la demanda turística en un mercado turístico muy competitivo y globalizado.

Otra de las ventajas que tienen los planes de ordenación del territorio sobre otras figuras sectoriales de planificación de cara a la coordinación de acciones, consiste en el hecho que tanto su formulación como su aprobación se llevan a cabo por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, con lo que la sintonía en el diseño de las políticas y proyectos que emanan de ellas, está, en principio, garantizada pues el compromiso de inversión y los departamentos responsables para su puesta en marcha, están reflejados en las distintas partidas anuales del presupuesto de la Comunidad.

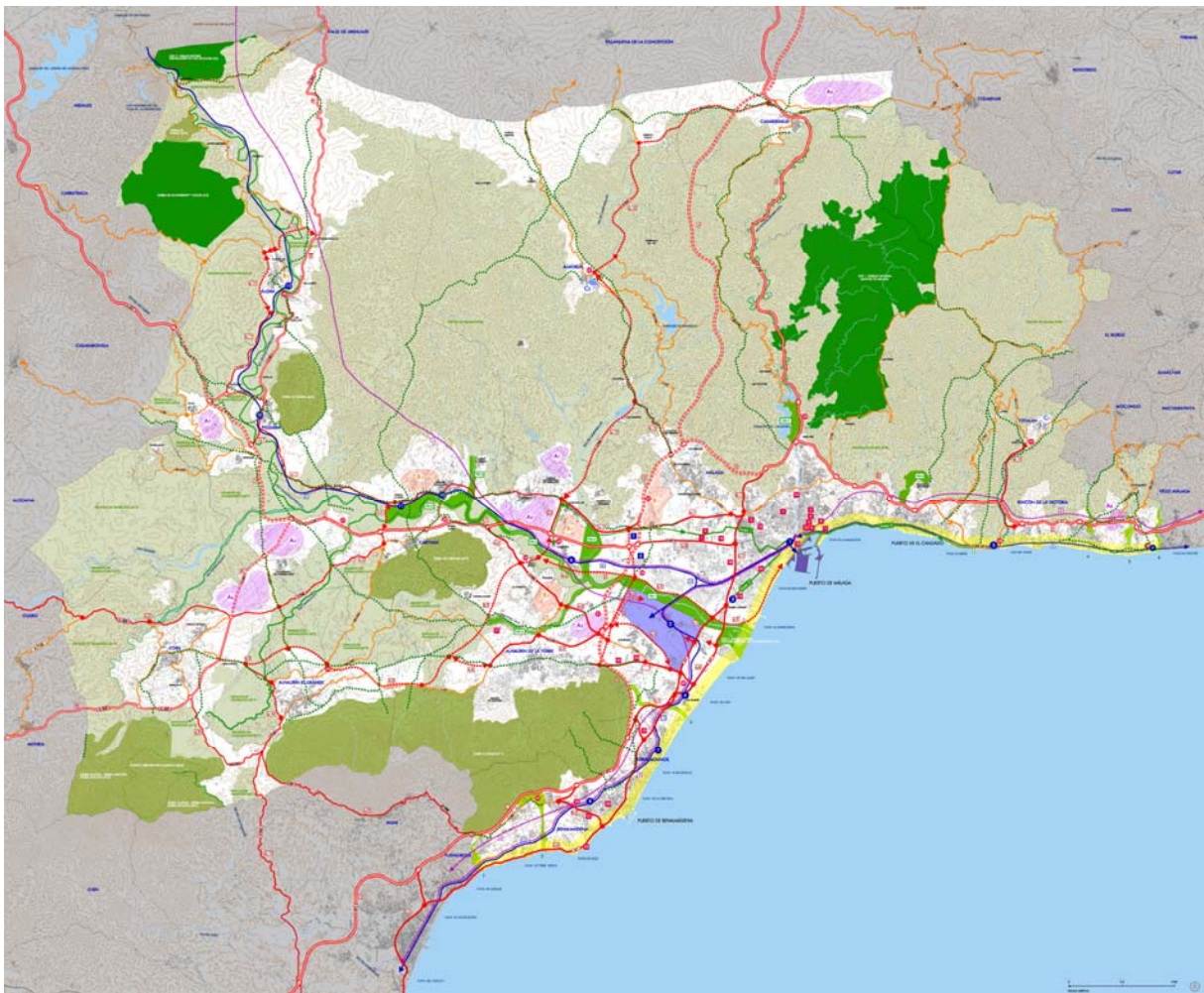
De acuerdo con la ley en la que se sustentan, los planes de ordenación territorial abarcan aspectos de gran trascendencia para el sector turístico:

- Sistema de asentamientos
- Sistema de comunicaciones y transportes
- Sistema de espacios libres y equipamientos
- Infraestructuras territoriales y servicios
- Protección del territorio y prevención de riesgos.

Estos planes articulan y vertebran, por lo tanto, los destinos turísticos teniendo en cuenta que la accesibilidad a los productos turísticos es clave para el éxito de un destino turístico. La bondad de las infraestructuras, tanto de transporte como de servicios básicos, es una condición indispensable para el disfrute de un territorio potencialmente turístico al acercar los ámbitos de relación (espacios urbanos, sistema de espacios libres, espacios protegidos, ...) y los eventuales productos creados y gestionados por empresas del sector.

Uno de los instrumentos más interesantes de cara al sector turístico que se han introducido en los últimos planes subregionales aprobados en Andalucía son los correspondientes a las medidas cautelares de protección territorial. Estas medidas persiguen, entre otros objetivos, preservar y valorar el paisaje, algo fundamental para la cualificación de un destino; así como las llamadas Áreas de Oportunidad que buscan la implantación de actividades económicas sostenibles en el territorio y sostenidas en el tiempo. En las zonas eminentemente turísticas como son las costas andaluzas, la prevalencia del turismo como actividad preferente es clara como muestran algunos planes aprobados y que reflejan los planos adjuntos que resumen los tres Planes de Ordenación del Territorio (POT) de la costa de la provincia de Málaga<sup>8</sup>:

### **Plano de Ordenación General del POT de la Aglomeración Urbana de Málaga**

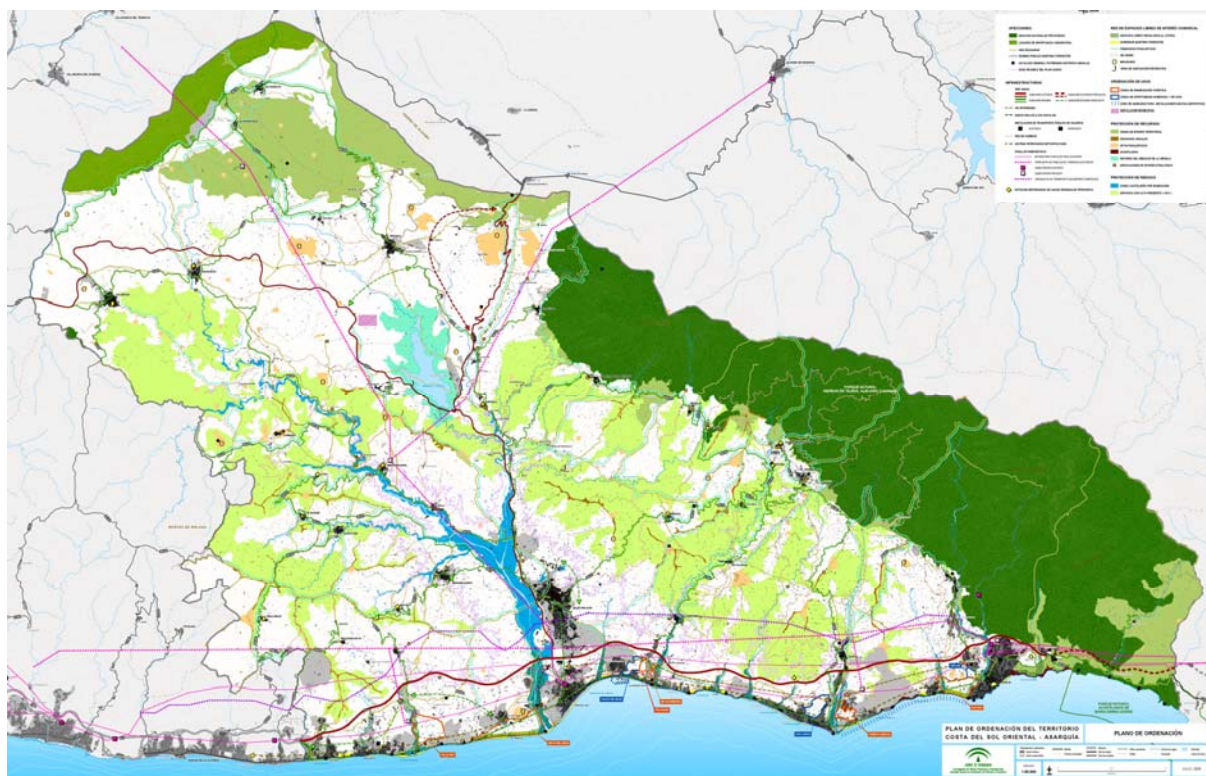


Fuente:

[http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion\\_territorio/potau\\_malaga/plano1\\_ordenacion\\_propuesta.pdf?id=1&ch=6&ct=11&cd=3419](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion_territorio/potau_malaga/plano1_ordenacion_propuesta.pdf?id=1&ch=6&ct=11&cd=3419)

<sup>8</sup> Para hacer más comprensivas las propuestas de cada uno de ellos en el sentido de esta ponencia, ver las leyendas de los planos a través de los enlaces que se incluyen en sus respectivas fuentes.

## Plano de Ordenación General del POT de la Costa del Sol Oriental/Axarquía



Fuente:

[http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion\\_territorio/axarquia\\_malaga/pdfs/03\\_MO.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion_territorio/axarquia_malaga/pdfs/03_MO.pdf)

## Plano de Ordenación General del POT de la Costa del Sol Occidental



Fuente:

[http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion\\_territorio/costa\\_sol\\_occidental\\_malaga/pot\\_costa\\_sol\\_occidental.html](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion_territorio/costa_sol_occidental_malaga/pot_costa_sol_occidental.html)

No obstante, la ventaja aducida que tienen los planes de ordenación del territorio subregionales con respecto a su flexibilidad y eventual concepción estratégica se ve empañada por la prácticamente inexistente batería propia de instrumentos de gestión y seguimiento.

En muchos de los casos se siguen utilizando los instrumentos urbanísticos para su ejecución. Con todo, la línea de trabajo actual gira alrededor de conceptos tales como "equidad territorial", que introduce mecanismos que permitirían equilibrar los "beneficios y cargas" derivados de la ordenación territorial de un ámbito determinado en el sentido de la compensación que plantean los planes parciales en un municipio determinado. Por ejemplo, la introducción del paisaje como variable fundamental en la cualificación de destinos necesita de instrumentos en esta línea para que sea operativa.

#### **4. La medición del impacto del turismo en el territorio. Aspectos económicos, medioambientales, paisajísticos y socio-culturales.**

El turismo, como cualquier otra actividad económica requiere visibilidad para su adecuada gestión privada y pública. La información y valoración de la calidad de productos ofertados por la competencia es básica para la entrada en un sector que aparentemente presenta buenos resultados y perspectivas una vez analizadas las características y volumen de la demanda y contrastarla con la hipotética cuenta de resultados. Simultáneamente se analiza y valora el grado de regulación y el papel del sector público en la promoción y defensa del sector económico en estudio.

Este esquema de trabajo para la toma de decisiones de inversión y que es aplicable para cualquier sector, tiene sus matizaciones para una industria, como el turismo, que produce servicios y que se consumen en el lugar que se producen.

Como consecuencia de los estudios de viabilidad económica, las primeras estadísticas estables sobre el turismo se referían a volúmenes de desplazamientos, de alojamiento y de hostelería. El atractivo del lugar y la imagen que se tenía de él, de su patrimonio y atributos, constituían variables dadas una vez se había tomado la decisión de viajar.

La estimación de su dimensión económica fue el origen de los distintos departamentos especializados en su cálculo por parte de los organismos regionales, nacionales e internacionales. Pero esta industria crecía sobre las bases de una actividad humana, el viaje, que se organizaba individual o colectivamente desde los orígenes de la humanidad. Por consiguiente, un salto cualitativo consistió en desagregar la información para estimar las cifras que realmente pertenecen al sector y aquellas que son compartidas con otra u otras actividades económicas.

El último documento de recomendaciones sobre las estadísticas del turismo aprobado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas (UNSC) en febrero de ese año, muestra lo mucho que se ha avanzado para desagregar los flujos y tipología de viajeros, sus modos de transporte, así como los distintos segmentos de la oferta receptiva, además de conocer su impacto en la economía en términos de empleo, inversión y gasto. Las CST facilitan esta tarea y el proceso para la toma de decisiones en la gestión tanto privada como pública.

Pero como muestra la propia existencia de esta sesión, los mayores avances conceptuales se están dando en la valoración del espacio donde las actividades turísticas tienen lugar: el destino. En el propio documento mencionado, la UNSC y la UNWTO, recomiendan en su capítulo 8 apartado D, avanzar en la cuantificación medioambiental de la actividad turística, considerando esta recomendación como una prioridad.

En su razonamiento utilizan parte de los argumentos esgrimidos aquí, esto es mantener el atractivo del entorno transformado por la acción humana, asumiendo el hecho de que el turismo también puede contribuir al daño irreversible de sistemas naturales frágiles por la construcción de *resorts* incompatibles con las características del patrimonio heredado o presionando por las externalidades (residuos, polución, deforestación, ..) que toda actividad humana produce y que en el caso del turismo reduce la viabilidad a medio plazo del propio destino.

En su recomendación, y reconociendo de antemano la dificultad de la tarea, la propia UNSC aboga por algún tipo de integración entre las CST y el Sistema de Cuentas Ambientales (SEEA) para determinar “el coste de la degradación” que el turismo puede generar en el capital natural. Como la actividad turística se basa también en evaluar las percepciones, la recomendación apunta a la integración de variables provenientes de análisis cualitativos.

Desde la primera conferencia global sobre el medio ambiente que tuvo lugar en Estocolmo en 1972, hasta las más recientes Cumbres de la Tierra, se han ido emitiendo recomendaciones sobre estadísticas ambientales al propio departamento especializado del Organismo, el UNSD. Contemporáneas con ellas, Observatorios de la Sostenibilidad tanto institucionales como los impulsados por ONGs han desarrollado estudios e indicadores medioambientales adaptándolos a distintos espacios y territorios.

Cuatro líneas de trabajo destacaron: la contabilización de los recursos y patrimonio natural; la medición de los puntos de no retorno en la evolución de los recursos y la respuesta apropiada; el análisis ecológico transversal; y, por último, la labor de difusión y concienciación a través de los medios de comunicación. Como resultado se pueden agrupar en cuatro grandes apartados:

- Cambio climático,
- Naturaleza y biodiversidad
- Medioambiente, salud y calidad de vida, y
- Gestión sostenible de los recursos naturales y residuos

Debido a las deficiencias existentes en la información básica y en aras a mejorar su homogeneización y *comparabilidad*, el UNSD recopila bienalmente, a partir de un cuestionario enviado a los distintos países, estadísticas sobre la cantidad, calidad y gestión de los recursos hidrológicos y el tratamiento de los residuos. Para el conocimiento más general del estado del medioambiente mundial, estos datos se complementan con los aportados por la laureada Comisión sobre el Cambio Climático de las propias Naciones Unidas.

La Unión Europea (UE) cuenta también con una larga tradición en estadísticas ambientales surgidas al calor de la primera gran crisis energética en los años setenta. Desde entonces, la UE ha experimentado similares avances que se pueden encontrar en las estadísticas e indicadores ambientales elaborados por Eurostat, revisados en 2007 y que monitorizan la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.

Con el fin de acoplarse a las recomendaciones de la Cumbre de Lisboa, los indicadores comunitarios se agrupan en diez grandes apartados donde los aspectos relacionados con la innovación, el empleo, la inclusión social y la gobernanza conviven con los relacionados con el uso de los recursos, las pautas de consumo y la generación de emisiones.

Desde esta escala global de análisis por países, a la que podían añadirse las estadísticas ambientales relacionadas con la productividad y la manipulación eficiente de los materiales básicos elaboradas por la OCDE, los ámbitos de estudio van descendiendo, hasta la escala subnacional y supra o submunicipal en función del ámbito de estudio, que en el caso del turismo serían los destinos existentes o a crear.

En España, el Ministerio de Medio Ambiente ha puesto en marcha un Banco Público de Indicadores Ambientales (BPIA), como un proyecto abierto y basado en estadísticas e indicadores existentes desde 1996. Los indicadores, (escogidos por su sintonía con los criterios comunes para su utilidad: relevantes, disponibles, actualizables e interpretables), se agrupan en 14 familias donde conviven la valoración de los recursos naturales con su uso sostenible por parte de sectores económicos concretos entre los que se encuentra el turismo. Una vez más, la cuantificación relacionada con el sector turístico se hace en base a las pernoctaciones o al número de visitantes. En concreto, a la afluencia de turistas a zonas protegidas, a la “densidad” de turistas extranjeros en la costa o al ratio que establece la población turística equivalente en relación con la residente.

El informe periódico del estado del medioambiente en Andalucía (el último data de 2007) es el más exhaustivo de todos incluyendo además la evolución de los recursos naturales, la calidad de espacios con más presión - y muy atractivos para el sector turístico - como son los protegidos o el litoral, y la evaluación y gestión del medio natural y la calidad ambiental.

En resumen, y con respecto al turismo, las estadísticas e indicadores ambientales son relevantes, aunque ligeramente insuficientes, a pesar que se sigan mejorando por la continua actualización con nuevas entradas, pues contribuyen al mejor conocimiento de las modificaciones en el territorio utilizado o disfrutado por los visitantes conjuntamente con los residentes.

Una de las importantes novedades en la planificación de las actividades económicas, incluida lógicamente la turística, es la transposición a las legislaciones nacionales de la Directiva de la Comisión Europea 2001/42/CE referente a la obligatoriedad de elaborar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para todos los planes y programas que se intenten aprobar con posterioridad a la entrada en vigor en cada uno de los países. En el caso de España la fecha es el 21 de Julio de 2006.

La implantación de la EAE está siendo una buena oportunidad para la reconsideración de la batería existente de indicadores y la adaptación a los nuevos requerimientos.

Esta situación le ha afectado directamente a la aprobación del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. El documento medioambiental, aprobado paralelamente al correspondiente del propio Plan, promueve estadísticas de seguimiento sobre ocupación del suelo en municipios turísticos a través de un inventario de equipamientos específicos de interés turístico como son los relacionados al golf, a los puertos deportivos y a las instalaciones ecuestres. Asimismo plantea la elaboración de tres tipos de indicadores:

| <b><i>Indicadores de flujo/impacto</i></b>                                                                                                                                                                            | <b><i>Indicadores de estado/calidad</i></b>                                                                                               | <b><i>Indicadores de respuesta</i></b>                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Presión humana</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Playas</li> <li>- Espacios protegidos</li> <li>- Patrimonio edificado</li> </ul>                                                                       | <b>Calidad de vida residencial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad percibida.</li> <li>- Encuestas a turistas</li> </ul> | <b>Planeamiento urbanístico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento viviendas en municipios turístico.</li> <li>- Superficie calificada de uso turístico por ámbitos</li> </ul> |
| <b>Cambios de uso del suelo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viviendas de potencial uso turístico</li> <li>- Superficie ocupada por establecimientos en el litoral</li> <li>- Idem medio rural</li> </ul> | <b>Recursos hídricos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Balance por cuencas</li> </ul>                                          | <b>Agenda 21</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventario municipios turísticos con Agenda 21</li> </ul>                                                                              |
| <b>Consumo Energía</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimientos reglados</li> <li>- desplazamientos</li> </ul>                                                                                       | <b>Calidad de agua costera y continental</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- calidad agua litoral</li> </ul>                     | <b>Medidas empresariales y municipales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de Gestión Medioambiental (EMAS o</li> </ul>                                                        |

|                                                                                                                                                                                                                 |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                 |  | <p>ISO 14002) implantados en empresas turísticas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de Gestión de la calidad implantados</li> <li>- establecimientos que incorporan medidas de ahorro y eficiencia uso del agua</li> <li>- Municipios declarados Municipio turístico sostenible (Reglamento CE 761/2001 EMAS).</li> <li>-</li> </ul> |
| <b>Consumo Agua</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- viviendas vacacionales</li> <li>- turista y día</li> <li>- habitante y día litoral</li> <li>- reutilización establecimientos turísticos</li> </ul> |  | <b>Actuaciones de colectivos sociales.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas sensibilización</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Generación de residuos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- generación turistas y día</li> </ul>                                                                                                     |  | <b>Tratamiento de aguas residuales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- municipios, establecimientos, campos de golf</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Contaminación atmosférica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- emisiones gases efecto invernadero turista y día</li> </ul>                                                                           |  | <b>Residuos sólidos urbanos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- municipios recogida selectiva</li> <li>- establecimientos con recogida selectiva</li> <li>- establecimientos con medidas de reducción y tratamiento</li> </ul>                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                 |  | <b>Energía</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- establecimientos con autoabastecimiento energético</li> <li>- establecimientos con medidas de ahorro y eficacia</li> <li>- municipios con medidas de ahorro, eficacia y autoabastecimiento</li> </ul>                                                                                           |
|                                                                                                                                                                                                                 |  | <b>Conservación del litoral</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- municipios que han integrado las actividades turísticas al MA</li> <li>- municipios con bandera AENOR de playa certificada (ISO 14001)</li> <li>- calificación sanitaria de las aguas de baño</li> </ul>                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                 |  | <b>Conservación del patrimonio (natural, cultural y del paisaje)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas adecuación medio al uso turístico</li> <li>- Idem. recursos naturales</li> <li>- Medidas adecuación y protección del paisaje</li> <li>- Municipios adheridos a la Red de Gobiernos Locales y biodiversidad</li> </ul>             |
|                                                                                                                                                                                                                 |  | <b>Movilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipios con redes desplazamiento no motorizados</li> <li>- Municipios que incorporan medios para el desplazamiento colectivo de los turistas</li> </ul>                                                                                                                                    |

Fuente: Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 . *Informe de sostenibilidad ambiental.*

Como se puede observar en el cuadro-resumen adjunto, la información que emanaría de esta batería de indicadores representa un avance relevante en la gestión de los destinos y en la permanente adaptación a los nuevos requerimientos de la demanda. Los indicadores de impacto separarían más nítidamente la controversia planteada en el primer apartado sobre el uso del suelo por parte de la actividad turística y su responsabilidad en el consumo y reutilización sostenible de recursos básicos como son el agua o la energía.

Por otro lado, facilitarían el conocimiento de la dimensión de las externalidades que produce el turismo a partir de los residuos y de la generación de gases de efecto invernadero. Todo ello, sin olvidar el cálculo para obtener los umbrales de la capacidad de carga del patrimonio histórico, edificado o natural (protegido o no), como serían las playas.

Por otra parte, la valoración de los visitantes sobre la calidad de vida de los residentes en los entornos más frecuentados por los turistas constituiría también un avance sobre las estadísticas de percepción existentes.

Con respecto a los indicadores de respuesta que giran alrededor de los compromisos adquiridos con el medio ambiente, por parte de los agentes públicos y privados directamente relacionados con el sector turístico, la simple cuantificación de los municipios que adoptan una Agenda 21, entendida en el sentido de las recomendaciones de Río y sobre todo de las posteriores desde Aalborg, esto es, el documento que recoge en toda su complejidad e interrelaciones los aspectos ambientales, no garantiza su cumplimiento. Este no sería el caso de la instauración de certificaciones de calidad ISO de la familia de las 14000 pues no son renovables en caso de incumplimiento.

Esta batería de indicadores, más relacionados con el entorno (por las propias características de la EAE), se complementa lógicamente con las más clásicas de impacto económico sobre, entre otros, volumen, origen y gasto de los turistas o los ingresos y empleo generado que facilitan el control y seguimiento del plan.

Como avance desde la óptica de la planificación turística, se introduce la pretensión de elaborar nuevas estadísticas con objeto de analizar la actividad relacionada con productos identitarios, como serían las pernoctaciones vinculadas a productos basados en la naturaleza, la cultura o el paisaje, así como la elaboración de encuestas para la valoración por parte de los turistas de la calidad paisajística y del patrimonio natural.

**El paisaje**, en su dimensión de disfrute y valoración, se está convirtiendo en los últimos años en el elemento emergente de cara al análisis en la valoración de la calidad de los destinos turísticos. Lo que hace años era una intuición razonable por parte de los estudiosos y operadores turísticos, hoy ya existe el bagaje necesario, aunque no suficiente, para la estandarización de las variables en aras a conseguir una mejor gestión de los destinos, y establecer análisis comparativos entre ellos.

El Convenio Europeo del Paisaje, promovido en 1994, aprobado en Florencia en 2000 y que ha sido ratificado en 2007 por España, define el paisaje como *“cualquier parte del territorio tal como la percibe la población cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”*.

Los indicadores que se han venido desarrollando por distintos organismos engloban varios aspectos tales como el geográfico y geomorfológico, el económico, el cultural y el social.

Como un ejemplo desde Andalucía, el Centro de Estudios del Paisaje, institución creada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cuando asumía las competencias de Ordenación del Territorio, a partir de un convenio con todas las Universidades Andaluzas,

utiliza una clasificación para el eventual cálculo de indicadores<sup>9</sup> que ha servido, entre otros fines más estrictamente académicos, para aportar unos indicadores básicos del paisaje para su uso en los informes sobre la Situación del Medio Ambiente publicados anualmente por la Consejería competente y que se resumen en cuatro índices que se estructuran en cinco categorías (de muy alto a muy bajo)<sup>10</sup>

- *Índice de riqueza absoluta*  
(Número de unidades fisionómicas representadas en los distintos ámbitos).
- *Índice de diversidad paisajística*  
(Número y extensión superficial de las distintas unidades fisionómicas por cada uno de los ámbitos paisajísticos. Índice de Shanon).
- *Índice de naturalidad o riqueza natural del paisaje*  
(Sumatorio del porcentaje superficial ocupado en cada ámbito por las unidades fisionómicas naturales y geomorfológicas, excluyendo aquellas unidades que pueden distorsionar el análisis de la naturalidad paisajística).
- *Índice de fragmentación paisajística*  
(Número de recintos correspondientes a las diferentes unidades fisionómicas existentes en los distintos ámbitos paisajísticos por cada 1000 hectáreas).

La inclusión de este tipo de análisis en la batería de indicadores turísticos es importante por las razones que se han venido esgrimiendo hasta ahora, pero también para promocionar la propia imagen de algunos destinos y productos relacionados con ellos. Existe una amplia gama de productos turísticos cuya denominación está relacionada con toponimias o denominaciones geográficas o botánicas: Parque de los Alcornocales, Marismas de Doñana, Desierto de Tabernas, .Ruta del Olivar, ... por lo que su éxito depende mucho de la valoración de su patrimonio natural.

Por esta última razón no hay que obviar los avances que se han hecho en la evaluación económica del paisaje, pues continuando con la definición apuntada por el Convenio Europeo del Paisaje, esto es como el “ percibido por la gente”, el paisaje se puede convertir y, de hecho lo es en muchos casos, en un bien económico. Bien económico concebido, tanto con un valor de uso, como de cambio, pues las personas “pagan por ver” el paisaje desde un punto concreto de observación, sea este natural, un establecimiento turístico o una residencia privada, ..).

En definitiva, el paisaje constituye una externalidad y funciona como un bien público genuino con lo que han de identificarse los beneficios a fin de que intervenga el Estado cuando haya que corregir los previstos fallos del mercado que aparecen cuando se ejerce una presión comercial sobre él.

---

<sup>9</sup> *Megaestructuras de relieve y clima:* (con 21 subcategorías) serranías (3); campiñas (4); antiplanos y desiertos esteparios (3); valles, vegas y marismas (4); litoral (5); ciudades y áreas muy alteradas (2). *Mesoestructuras. Áreas paisajísticas:* grados de relieve, usos, clima y situación relativa. Subdivididas en 4 grados de agregación en base a su escala de representación (de 1:400.000 a 1:20.000). Así para el conjunto de la Comunidad Autónoma serían 40 niveles y para la última escala, 162 Ámbitos paisajísticos, con 27 subtipos en base a la información del proyecto Corine Land Cover :

- o Paisajes naturales (12): coníferas, encinares, alcornocales, marismas,
- o Paisajes agrarios (9): olivares, arrozales, viñedos, ..
- o Paisajes urbanos y alterados (2): urbanos y periurbanos; minas, salinas, embalses.

<sup>10</sup> Como ejemplo del resultado agregado para Andalucía, la evolución (1956-2000) expresada en términos de aumento o disminución de la representación del porcentaje sobre el total sería por grandes grupos la siguiente: paisajes naturales/forestales -7,8; agrícolas +5,9; y urbanos alterados +1,8. Esto es, que tomando el caso de la última categoría, ésta pasaría de representar un 0.8% del total a un 2,6 en los últimos 50 años. Evidentemente a medida que se va disminuyendo de ámbito (ej. el litoral) la cifra varía sustancialmente.

Un paisaje es atractivo siempre que se combinen sus componentes biológicos y culturales con los relacionados con la experiencia vivida, lo que se consigue a través de la educación continua de la población y los cambios culturales que hacen modificar o reforzar la percepción y valoración sobre él. Partiendo del principio económico de lo que no tiene valor, no tiene precio en el mercado, la valoración del paisaje será consecuencia de su habilidad para satisfacer necesidades (o demandas).

El debate económico del medio ambiente en general y del paisaje en particular, por tanto, gira alrededor de conceptos como los *costes de oportunidad*, las *preferencias reveladas*, los *Conjoint Choice Experiments*<sup>11</sup>, los *precios hedónicos* o los *defensive expenditures*, esto es el precio que la ciudadanía, el turismo o la administración pública están dispuestos a pagar por preservar el paisaje, la herencia cultural o el medio ambiente. La ya clásica fundación francesa l'*Observatoire du Litoral*, o la reciente política de preservación del litoral del Ministerio Español de Medio Ambiente, pueden ser alguno de los múltiples ejemplos de esta práctica.

Hay multitud de actuaciones y elementos que reducen el valor estético de un paisaje (tierra no cultivada, horticultura, corredores eléctricos, edificaciones-colmatación, rutas asfaltadas/grandes viarios...), pero, como apunta la economía medioambiental, los análisis multiobjetivo y multivariantes pueden contribuir al cálculo del coste de oportunidad para su mejora paisajística, asumiendo el mantenimiento de la renta agraria o de los propietarios de fincas<sup>12</sup>.

Finalmente, los indicadores sociales del paisaje relacionados con el sentido de pertenencia a un lugar son básicamente cualitativos, pues se apoyan en encuestas hechas a la población local, y a asociaciones ciudadanas y culturales tanto las defensoras de valores universales como las dedicadas a la defensa de algunos aspectos y elementos identitarios locales<sup>13</sup>.

Desde estas consideraciones, la asunción del paisaje como cultura lo sitúa en línea con las tres dimensiones que adquiere ésta en su relación con el desarrollo: la *social* (sentimiento de pertenencia); la *ambiental* (ecosistemas), y la *económica* (bienestar). En este ámbito, el turismo se convierte, como ya tiene asumido la OMT, o Adena-WWF (2008) en el principal medio para la valoración y conservación del patrimonio.

## **5. A modo de recapitulación. Los retos para la gestión del espacio turístico. La generación de estadísticas e indicadores territoriales.**

Tradicionalmente, el impacto territorial se identifica con el impacto ambiental (ej. huellas ecológicas) pero como se ha podido observar a lo largo de esta ponencia, abarca muchos más aspectos, principalmente los relacionados con la articulación de los sistemas locales, cuyos componentes principales son los asentamientos poblacionales y productivos y la malla de infraestructuras – transporte, energía, ciclo hidrológico- para que los flujos entre los distintos nodos funcionen con regularidad<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver Louvière, Campbell, et al.

<sup>12</sup> F.Maragon, y T.Tempesta, (2007), por ejemplo, han hecho una estimación para Italia del contingente (CVM) de recursos no monetarios, esto es "fuera del mercado", como el paisaje con un resultado interesante ya que los beneficios de la conservación del paisaje ascenderían a 1.290 mill. Euros /año, siendo el coste de medidas agro-ambientales para mantenerlo de 830 mill. Euros /año.

<sup>13</sup> Existen varios ejemplos, como los referidos al Valle del Loira o al de la Dordogne que pueden verse en los trabajos de Luginbuhl (2007) que narra claramente el conflicto conocido en la industria turística entre la conservación y la explotación de recursos naturales con fines turísticos.

<sup>14</sup> Como ejemplo, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (1994) incluye en su anexo 15 actividades de planificación y 13 de intervención singular, muchas de ellas están relacionadas con el sector turístico, que están sometidas a un informe preceptivo que permita valorar su las incidencias previsibles en el territorio, en concreto (art.35) las referidas asistema de ciudades; (...) infraestructuras básicas del sistema de transportes, las telecomunicaciones y la energía; (...) equipamientos

En un espacio de vocación turística, la calidad de dichos “nodos” constituye precisamente una de las condiciones de éxito de un destino.

En este sentido, ya existe ejemplos de indicadores territoriales para un espacio concreto, la ciudad, que intentan medir la calidad de vida del entorno urbano<sup>15</sup>. Sus resultados tienen una trascendencia importante para el establecimiento de los análisis comparativos entre ciudades. Hay aspectos en alguno de los indicadores utilizados, que pueden facilitar la gestión para aumentar el atractivo de un destino urbano, como son: el grado suficiente de compactidad que facilita la cercanía de los servicios; la calidad del silencio; la complejidad de la ciudad; la calidad del aire; la huella ecológica, etc.

Por su parte, el Banco Público de Indicadores Ambientales del Ministerio Español de Medioambiente y Medio Natural y Marino utiliza indicadores similares a los mencionados para el caso del programa de la Unión Europea incorporando además los que permiten valorar la evolución de la ocupación de suelos particularmente sensibles para el encaje territorial de productos turísticos concretos en ámbitos que sobrepasan las ciudades y la tipología de sus usuarios<sup>16</sup>.

El reto, por tanto, consiste en homogeneizar la recogida los datos de impacto y de oportunidades a escala municipal y principalmente de los destinos turísticos que normalmente son supramunicipales.

Como primer paso, y es concurrente en todo ejercicio de diseño de indicadores, habría que segmentar el análisis por tipo de turismo (náutico, rural, deportivo, urbano, cultural, litoral, ..) para conocer las características y exigencias territoriales de cada uno y la combinación de varios en base a la potencialidad real de cada destino, ya que alguna de las demandas espaciales de turismos específicos pueden ser contradictorias. Para ello la utilización de estadística geo-referenciada es una herramienta básica<sup>17</sup> para asignar espacialmente atributos cuantificables que hacen un destino turístico atractivo para la visita o la inversión.

Afortunadamente, la situación actual ha avanzado con respecto a la planteada por un buen conocedor y estudioso de los aspectos espaciales del turismo como Fernando Vera que, en una conferencia también organizada por la OMT en Madrid en 2004, apuntaba como problemas para la construcción de indicadores de turismo sostenible en destinos los siguientes:

- *Carencia de visión estratégica orientada hacia la sostenibilidad que promueva la creación de nuevos sistemas de información territorial y turística.*
- *Acusadas limitaciones de la información estadística con desglose local desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.*
- *Descoordinación de las distintas áreas municipales (urbanismo, medioambiente, turismo, ..)*
- *Infrautilización de las posibilidades de obtener sinergias mediante la explotación estadística de actos y procesos administrativos (concesión de licencias de obras, censos comerciales, sanciones ambientales, etc, ..)*

---

educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales; usos del suelo y localización e actividades económicas; y el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos.

<sup>15</sup> Como es el proyecto de *Urban Audit* de la Unión Europea que a lo largo de su trayectoria (1998-2008) ha pasado de 100 indicadores y 58 grandes ciudades europeas a 338 y 542 ciudades

<sup>16</sup> Ocupación, desertificación, erosión en el primer Km de costa; en los primeros 10 Kms; número extranjeros por Km. de costa; población turística en relación con la residente,

<sup>17</sup> Consistiría en avanzar en la producción de software específico para el binomio Turismo-Medioambiente para la creación, gestión análisis y representación de datos espaciales referidos, por ejemplo a: escenarios hipotéticos; cambios en el territorio a lo largo del tiempo; levantamiento de inventario de recursos base para la eventual transformación en productos turísticos de base empresarial; detección de los impactos de nuevos desarrollo; y sistemas de apoyo para el turismo sostenible.

- *Escaso aprovechamiento de las posibilidades de las tecnologías de la información para sistematizar datos con valor estadístico.*

En el ámbito subnacional, como es el caso de las comunidades autónomas españolas, se está en el camino de superar parte de estos problemas apuntados para la escala local, debido a que muchas de las competencias que afectan al sector turístico residen en la región. Esto se está dando a partir de la colaboración de los Departamentos de Economía, Turismo, Medioambiente, Cultura, Agricultura y Pesca y Ordenación del Territorio. Todos ellos tienen planificaciones sectoriales con impacto en el territorio y en muchas de las Comunidades Autónomas, una planificación territorial a escala global o subregional donde el encaje se puede hacer posible al margen de la obligatoriedad legislativa de coordinación de las políticas.

Como conclusión, una de las líneas de trabajo que puede responder a la complejidad en la elaboración de indicadores territoriales-turísticos, para la gestión de un destino a la escala espacial que se requiera, sería concebir, como punto de partida, al territorio como un sistema<sup>18</sup>. Esta concepción facilitaría la interrelación de muchos de los aspectos mencionados a lo largo de esta ponencia.

Bajo esta óptica, la sostenibilidad territorial sería directamente proporcional a la complejidad organizativa del territorio. Un territorio heterogéneo e interconectado permitiría garantizar la estabilidad del sistema, al margen de facilitar la creación de productos turísticos específicos que respondan a los requerimientos del turismo activo dominante en el mercado actual y con crecientes grados de exigencia.

Con esta concepción la eficiencia territorial consistiría en el aprovechamiento económico de la *matriz territorial*<sup>19</sup>, con lo cual se satisfacerían las necesidades humanas manteniendo el estado ecológico, y muchas de las presiones sobre eventuales usos alternativos del territorio se podrían mitigar una vez los costes de oportunidad formaran parte de esta valoración integral. El modelo permitiría ponderar cuantitativamente y cartográficamente diferentes actuaciones territoriales a través de planes y proyectos. El debate entre turismo y territorio se recuperaría así en un contexto social, económico y ambiental muy diferente.

---

<sup>18</sup> El sistema entendido como "el conjunto de elementos relacionados que constituyen una estructura funcional con propiedades emergentes" (Marull 2007, Rueda, 2000 y 2006, ..).

<sup>19</sup> La matriz territorial sería la base espacial/temporal resultado del medio físico, el componente biológico, sus relaciones funcionales y las transformaciones que la actividad humana imprimen en el sistema expresadas en formas concretas de paisaje (Marull, op.cit)

## **Bibliografía relacionada y referencias**

Adena-WWF (2008): Mitos sobre la Red Natura 2000. Respuesta a las dudas sobre la red europea de espacios protegidos. Madrid.

Ayuso, A.M.; Delgado, A. (2007): "Cultura, patrimonio y paisaje. Retos para la sostenibilidad", en OP (2007)

BPIA [http://www.mma.es/secciones/calidad\\_contaminacion/indicadores\\_ambientales](http://www.mma.es/secciones/calidad_contaminacion/indicadores_ambientales)

CMA (2008) Medio Ambiente en Andalucía. Informe 2007. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem>

CVOT (2002) Paisaje y ordenación del territorio. Sevilla

CVOT (2006) Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. [www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio)

CTCD (2007) Plan General de Turismo sostenible de Andalucía 2008-2011. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/>

EEA Core set of indicators (CSI). European Environment Agency. <http://themes.eea.europa.eu/IMS/CSI>

Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Exeltur (2005) Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias. Madrid

Farina, Almo (2007), "Ecological indicators for a landscape assessment: an eco-semiotic perspective". Institute of Biomathematics. University of Urbino., en OP (2007)

Greenpeace (2008) Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del Litoral Español <http://www.greenpeace.org/espana/>

Hernández, A. (2004) "Informe sobre los indicadores locales de sostenibilidad utilizados por los municipios españoles firmantes de la Carta de Aalborg. ETSA. DGVAU. Ministerio de Fomento

Louvière, J (2008). A Comparison of Importance Weights and Willingness-To-Pay Measures Derived From Choice-Based Conjoint, Constant Sum Scales and Best-Worst Scaling, *Journal of Business Research*.

Luginbuhl, Y. (2007) "Les indicateurs sociaux du paysage". En Op (2007)

Maragon, F; Tempesta, T. (2007) "The economic evaluation of landscape. A proposal of indicators", en OP (2007)

Marull, (2007) "El tractament del territori com a sistema" en OP (2007)

Ministerio de Medio Ambiente (2007) Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios. Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente (2006) Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano. Madrid

Moreno, S. (2005) "Turismo y sostenibilidad territorial" en II Foro urbanismo para un desarrollo más Sostenible. CACOA. Sevilla

OECD (2008) Measuring material flows and resource productivity. The Accounting Framework. Working Group on Environmental Information and Outlooks. ENV/EPOC/SE(2006)4/FINAL

OMAU (2008) Sistema de indicadores urbanos Agenda 21. Observatorio de Medio Ambiente Urbano. Málaga. <http://omau-malaga.com>

OP (Observatori del Paisatge) (2007), Seminario "indicadors de paisatge. Reptes i perspectives". <http://www.catpaisatge.net/indicadors2007/cat/index.ph>

OSE (2008) Sostenibilidad en España 2007. Observatorio de la Sostenibilidad en España. <http://www.sostenibilidad-es.org>

PAYS.DOC (2007) Observatorio Virtual del Paisaje Mediterráneo. Programa Interreg III B. <http://www.paysmed.net>

Rodriguez, J.y Villar, A. (2007) "Indicadores de paisaje para Andalucía" en OP (2007)

Rueda, S (2007), La estrategia del medio ambiente urbano. <http://www.bcnecologia.net>

Sala, Pere, (2007). "Els indicadors de paisatge de Catalunya", en OP (2007)

Sebastian, M. (2006) "Nuevas tendencias del turismo extranjero en España". III Conferencia Turística Internacional de Exeltur. Madrid

UNSC (2008) <http://unstats.un.org/unsd/environment/default/htm>

UNWTO (2008) International Recommendations for Tourism Statistics 2008. Madrid. New York

Vera, F.Ivars, J. (2004) "Indicadores de sostenibilidad para destinos maduros: balance y propuesta de aplicación". OMT Madrid 2-3 junio.