

Resumen

En un contexto de globalización de las actividades turísticas, el valor del territorio como recurso adquiere mayor relevancia, y su gestión racional resulta determinante para el desarrollo competitivo de un espacio de destino turístico. Las posibilidades de generar nuevos productos para satisfacer expectativas de la demanda y los procesos de renovación/cualificación de destinos no pueden desligarse del territorio como argumento para la diferenciación turística y para la producción que realizan los agentes económicos. El territorio se presenta como parte esencial del sistema turístico, mientras que el reconocimiento y valorización de sus potencialidades ambientales, culturales y paisajísticas remite a la autenticidad, frente a la banalización y estandarización de actividades. En el marco de este debate académico y técnico, han surgido instrumentos y técnicas de planificación y gestión con distinto grado de eficacia y relación con la sostenibilidad en el turismo.

Palabras clave: turismo y territorio, desarrollo sostenible, indicadores ambientales.

Abstract

In a context of globalisation of tourist activities the value of territory as a resource takes on greater importance, and its rational management proves decisive for the competitive development of a tourist destination space. The possibilities of generating new products capable of meeting demand expectations and the destination renewal/qualification processes cannot be divorced from the territory as an argument for tourist differentiation and for the production carried out by the economic agents. The territory appears as an essential part of the tourist system, whereas recognition and appreciation of its environmental, cultural and scenic potential refer to authenticity versus the banalisation and standardisation of activities. In the framework of this academic and technical debate planning and management instruments and techniques have been arising with a varying degree of efficiency and correlation with sustainability in tourism.

Key words: tourism and territory, sustainable development, environmental indicators.

JEL classification: Q01, L83.

TURISMO, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

LA NECESARIA SOSTENIBILIDAD

José Fernando VERA REBOLLO
Carlos Javier BAÑOS CASTIÑEIRA

Universidad de Alicante

I. DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE: DEL CONCEPTO A LAS REALIDADES OPERANTES

EL debate científico en torno a la compatibilidad entre el crecimiento económico y la preservación del medio natural, desde las primeras iniciativas en forma de conferencias y declaraciones, alcanza un hito fundamental para su difusión social con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992. Desde entonces se han sucedido numerosas iniciativas institucionales que, de algún modo, pretenden contribuir a afianzar el paradigma de la sostenibilidad como referencia para las políticas de desarrollo, a la vez que se acrecienta el grado de sensibilidad social ante los efectos ambientales del crecimiento económico (Proyecto Metasig, 2001).

En el caso de la actividad turística, aunque existen notables precedentes que han apuntado las implicaciones del turismo en el desarrollo y sus consecuencias medioambientales, socioculturales y económicas, los principios dimanantes de la sostenibilidad centran el debate académico y técnico sobre los límites al crecimiento de la actividad y la necesidad de adecuar el modelo de implantación del turismo, dentro de los principios de la gestión racional de los valores naturales y culturales.

Aun reconociendo que no existe una definición generalmente aceptada de la sostenibilidad y que la propia falta de precisión del concepto puede hacer de su uso mera retórica (Naredo, 1996), desde la década de los noventa las declaraciones intentan aportar principios y criterios que permitan la aplicación del concepto al ámbito técnico y profesional, más allá de la conceptualización científica (Swarbrooke, 2000). El propósito es conseguir un equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ambientales sobre la base de tres ámbitos clave de referencia en el turismo: el espacio receptor, la sociedad local y los visitantes.

No obstante, desde este discurso de la sostenibilidad conviene prestar particular atención al ciclo del desplazamiento como ámbito propio del sistema turístico, ya que los movimientos masivos, en el contexto de globalización, generan numerosas repercusiones en el plano medioambiental. Basta considerar a este respecto el efecto del turismo en el incremento de los flujos aéreos o en las infraestructuras y medios de transporte que enlazan espacios emisores y áreas receptoras.

En suma, la configuración de espacios económicos a partir del turismo es un proceso que afecta a las relaciones intrínsecas entre el territorio, la sociedad, la economía y la identidad de cada lugar. Y como tal sistema de relaciones

complejas debe interpretarse para su correcta planificación y gestión.

El valor del territorio, como recurso, en el desarrollo turístico sostenible

Los resultados positivos del modelo turístico español, en términos económicos y sociales, no se acompañan de una gestión eficiente de las relaciones entre estructura territorial, valores ambientales y funcionamiento del sistema turístico. De hecho, la configuración del espacio del turismo como espacio de producción y consumo ha traído consigo la pérdida de privilegios iniciales y de valores intrínsecos, naturales y culturales, cuyos desajustes son particularmente perceptibles en las áreas turísticas costeras. Pero las disfunciones territoriales y ambientales afectan ya, en pequeña escala, a destinos emergentes del interior: áreas rurales, espacios naturales y algunas ciudades históricas.

No podemos desligar este planteamiento de un debate conceptual de mayor amplitud entre ecología, territorio y función económica —turismo en este caso—, ya que el crecimiento de la demanda y la oferta turística y los equipamientos asociados configuran un nuevo espacio económico: un territorio especializado, con la particularidad añadida de que, a diferencia del resto de espacios económicos, el territorio organizado por las actividades turística y de ocio no sólo es espacio para la producción, basado en la explotación de los recursos, sino que se presenta, a la vez, como espacio para el consumo, desde el momento en que los servicios se prestan *in situ* y que los ingredientes formales y funcionales —la morfología de escaparate de los espacios de destino— constituye un aspecto esen-

cial en el atractivo de los lugares y en la propia capacidad de competir para el sector empresarial. Razones para entender la necesidad de compatibilizar ambas vertientes, producción y consumo, en las interrelaciones dinámicas entre medio ambiente, territorio y turismo. Hasta el punto de que la gestión de una integración racional y eficiente de los modelos de implantación condicionará el éxito futuro de los espacios receptores de demanda (1).

La búsqueda de una relación sinérgica entre medio ambiente, territorio y función turística se debe materializar, ante todo, en la planificación y gestión de los espacios de destino, a partir del reconocimiento de los valores ambientales, culturales y paisajísticos (2). Por tanto, en realidad no puede hablarse de turismos sostenibles, sino de destinos sostenibles, como expresión más visible del funcionamiento del sistema turístico. Y es a partir del concepto de destino como se interpretan y se enmarcan los mecanismos e interrelaciones entre agentes empresariales y públicos, entre proyecto y cualidades del territorio. Por tanto, gestionar correctamente las complejas relaciones entre estructura territorial y ambiental y funcionamiento del turismo desde el paradigma del desarrollo sostenible alcanza dimensiones que trascienden la consideración única de los contenidos ecológicos, como sucede en numerosas declaraciones y debates teóricos.

En efecto, la práctica de la configuración territorial turística implica a numerosos actores y ámbitos de afectación para el logro de un desarrollo acorde con los valores de cada destino. En el mismo sentido, la práctica del turismo desde la sostenibilidad no puede quedar limitada a soluciones técnicas que adapten las actuacio-

nes e intervenciones a una estética vendible desde las preferencias del consumidor. Algunos destinos turísticos aplican medidas de planificación sostenible que consisten en la reducción de densidades y adaptación de los entornos a la morfología de escaparate turístico. Así ha ocurrido con algunos planes de excelencia, inspirados en la sostenibilidad, que se han limitado a embellecer fachadas marítimas, «amueblar» playas y, en el mejor de los casos, ampliar y crear espacios de uso público, mientras en el mismo municipio se perpetúan lógicas de crecimiento de la oferta, consumo de espacio y saturación. Por tanto, pérdidas de potencial endógeno que justifican la fragilidad del sistema turístico local.

A pesar de las limitaciones en la implantación de nuevos criterios y formas de intervención, la propia dinámica de la actividad turística para adaptarse a los cambios motivacionales desde el lado de la demanda, la creciente complejidad de las fórmulas de ocio/turismo y el auge de la sensibilidad ambiental entre los consumidores, y, por ende, entre los grandes intermediarios, son factores que van trascendiendo lentamente al plano de las empresas y a ciertos destinos. Así, en los proyectos empresariales se observa tímidamente la inserción de planteamientos propios de una gestión racional de los aspectos ambientales: aplicación de nuevos parámetros en la fase de proyecto, códigos de buenas prácticas ambientales, indicadores ambientales para empresas, sistemas de certificación y categorización de empresas e instalaciones por aplicar sistemas de gestión sostenibles. Pero los resultados son puntuales e insuficientes, sobre todo en el caso de los destinos, donde las iniciativas son dispersas e incluso contradictorias.

Es cierto que se han elaborado y aprobado medidas, programas de apoyo, e incluso se han puesto en marcha sistemas de gestión ambiental como experiencias piloto (3). No obstante, persiste una contradicción entre el discurso global, orientado a la sostenibilidad y a las buenas prácticas ambientales, y el ansia por el crecimiento cuantitativo de la demanda y la oferta, únicos indicadores manejados por las distintas administraciones para calibrar la importancia del turismo. Es sintomático, en este sentido, cómo ciertas comunidades autónomas (CC.AA.) aprueban normativas restrictivas, pero se sigue transformando suelo, se artificializa el litoral y apenas se desarrollan los sistemas de gestión ambiental para la toma de decisiones.

II. TURISMO Y SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: DEFINICIÓN DE INDICADORES Y ÁMBITOS ESPACIALES DE REFERENCIA

Una de las carencias habituales en la investigación científica sobre la actividad turística ha sido la dificultad de obtener y elaborar información estadística que permita evaluar, desde un punto de vista cualitativo, diagnósticos precisos y proyecciones de escenarios futuros sobre la actividad. La paulatina mejora de los sistemas estadísticos de información turística, a la que no ha sido ajena la difusión del concepto de sostenibilidad, ha permitido el desarrollo de sistemas de indicadores como herramientas que permitan identificar los problemas y definir y desarrollar políticas de actuación. Sin embargo, a pesar de los avances y mejoras producidas, la elaboración de indicadores con un valor de utilidad cualitativa adolece aún de pro-

blemas relacionados con la obtención de información verdaderamente representativa, que facilite una constante actualización y la comparación entre diferentes ámbitos territoriales y escalas de estudio.

Desde esta premisa de partida, se pretende realizar un aproximación hacia indicadores básicos sobre la presión turística sobre el territorio para el caso español. El recurso a un enfoque multiescalar permite identificar los diferentes impactos y elementos de presión producidos en el sistema territorial-turístico, enmarcándolos en su ámbito territorial de manera que se determinen las escalas administrativas operativas de las políticas de planificación y gestión.

1. La presión global sobre el territorio: el ámbito estatal

El ámbito estatal, por su amplitud y diversidad interna, es el menos adecuado para evaluar los aspectos referidos a la sostenibilidad ambiental del desarrollo turístico. Sin embargo, permite establecer de partida determinados parámetros respecto a los principales componentes de la oferta y la demanda turística, base para el análisis con mayor detalle territorial, en ámbitos en los que las relaciones entre turismo y sostenibilidad encuentran el marco espacial adecuado para su estudio.

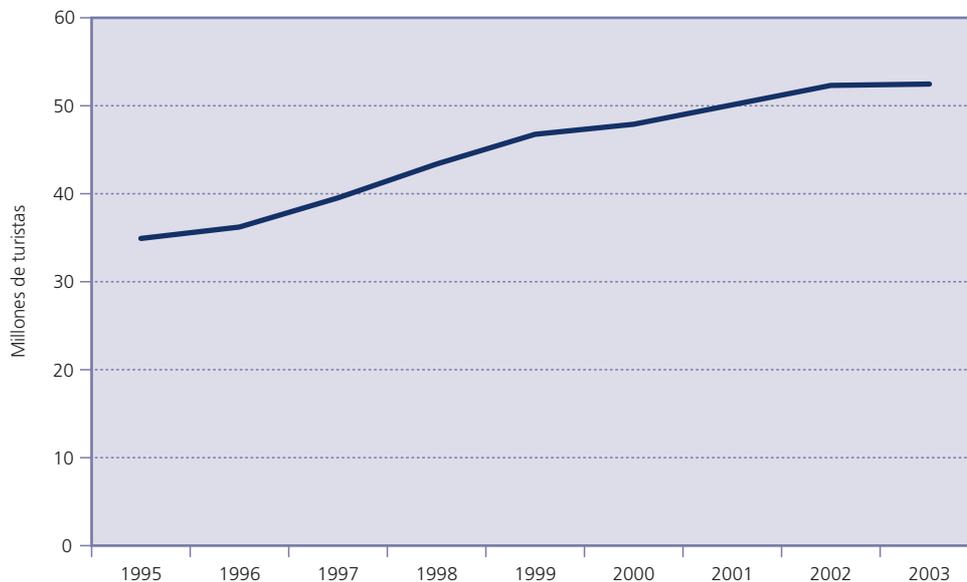
El análisis de los principales indicadores de actividad referidos al turismo, tanto desde el examen de la demanda como desde el de la oferta, ponen claramente de manifiesto el alto grado de consolidación de España como destino turístico y su situación como una de las primeras potencias turísticas a escala mundial.

Los registros de entradas de turistas extranjeros (gráfico 1) muestran, salvo puntuales momentos de «crisis» coyunturales, un crecimiento sostenido en la afluencia de turistas que ha llevado a España a situarse como el segundo destino del mundo, tras Francia. Asimismo, progresivamente España ha adquirido un importante grado de madurez como mercado emisor turístico, y si bien los viajes al extranjero se han incrementado paulatinamente en los últimos años, el turismo de los españoles continúa siendo, esencialmente, de carácter interno, pues los viajes internacionales de los españoles apenas representaron en 2002 el 8,6 por 100 del total (cuadros n.ºs 1 y 2).

El segundo componente principal del sistema turístico se refiere a la oferta de servicios turísticos. De esta forma, la creación de una planta de oferta de alojamiento receptiva se define como el primer elemento identificador de los destinos turísticos y, a escala estatal, permite establecer los primeros indicadores referidos a los aspectos de la sostenibilidad ambiental de la actividad turística, orientados a la superación de los umbrales de la capacidad de carga y a la presión sobre los recursos territoriales. En este sentido, diversos autores (Vera y Rico, 1995; Iribas, 1995; Rico, 1998) han señalado la tendencia hacia un mayor consumo de recursos naturales, de manera principal agua y suelo, por parte de aquellos modelos urbano-turísticos en los que predomina el alojamiento basado en las tipologías de viviendas frente a aquellos con una fuerte implantación de oferta hotelera.

La planta de alojamiento hotelero española ha mantenido un crecimiento constante durante el último decenio, tanto en el volumen de plazas ofertadas como en

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE ENTRADAS DE TURISTAS EXTRANJEROS



Fuente: IET, INE.

el número de los establecimientos, a un ritmo ligeramente superior al incremento de los flujos turísticos. Este aumento ha supuesto la paulatina progresión de

la relación entre plazas de alojamiento turístico y población de derecho, incrementada en un 30 por 100 en los últimos nueve años (cuadro n.º 3).

Uno de los déficits más notables en los estudios territoriales sobre el turismo, particularmente grave al hacer referencia a los impactos ambientales de éste, es la carencia de información respecto a la oferta de alojamiento de carácter residencial en viviendas. El uso estacional de este tipo de oferta puede alcanzar en determinadas áreas turísticas, particularmente en sectores del Mediterráneo, más del 90 por 100 del total de las pernoctaciones vacacionales, tanto en uso exclusivamente turístico como de segunda residencia, que quedan minusvaloradas a efectos estadísticos. Sin embargo, diversas aproximaciones al problema han puesto de manifiesto el marcado sesgo inmobiliario de la oferta de alojamiento, pues las plazas de alojamiento de carácter extrahotelero representan más del 94 por 100 del total, con un peso sobresaliente de la oferta no distribuida por canales turísticos (cuadro n.º 4).

CUADRO N.º 1

NÚMERO DE VIAJES DE LOS ESPAÑOLES POR TIPOLOGÍA (2002)

	Número de viajes	Porcentaje
Turístico	43.834.685	35,30
Segunda residencia	80.512.847	64,70
Total viajes	124.347.532	100,00

Fuente: FAMILITUR, IET.

CUADRO N.º 2

NÚMERO DE VIAJES DE LOS ESPAÑOLES POR DESTINO (2002)

	Número de viajes	Porcentaje
Turismo emisor	3.748.093	8,60
Turismo interno	40.086.592	91,40
Total	43.834.685	100,00

Fuente: FAMILITUR, IET.

CUADRO N.º 3

**EVOLUCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y PLAZAS HOTELERAS
CATEGORÍA ORO**

	Total plazas hoteleras	Porcentaje de incremento	Número establecimientos	Porcentaje de incremento	Plazas/100 habitantes
1994	812.328		4.621		2,019
1995	811.355	-0,12	4.742	2,61	2,005
1996	827.045	1,93	4.835	1,96	2,085
1997	848.262	2,56	4.966	2,70	
1998	881.322	3,89	5.306	6,84	2,211
1999	1.011.464	14,76	5.962	12,36	2,516
2000	1.035.351	2,36	6.119	2,63	2,556
2001	1.059.758	2,35	6.316	3,21	2,577
2002	1.100.477	3,84	6.461	2,29	2,630

Fuente: INE.

Durante el período 1992-2000 se construyeron en España 3.096.870 viviendas, de las que 1.316.208, más del 42 por 100 (4), lo fueron en las provincias situadas a lo largo del Arco Mediterráneo, principal región turística española (Costa Brava, Costa Dorada, Costa del Azahar, Cos-

ta Blanca, Costa Cálida, Costa del Sol), y en las dos comunidades insulares, precisamente aquellas regiones de mayor implantación de la oferta de alojamiento extrahotelero.

Entre el turismo extranjero, existe un marcado predominio del

alojamiento hotelero, elegido, en 2003, por casi el 65 por 100 del total de los turistas, si bien es de destacar la marcada tendencia hacia el alojamiento en otros establecimientos, de manera especial el alojamiento en vivienda no reglada, que representa en 2003 un 25 por 100 del total, cuyo uso se ha incrementado en un 7 por 100 en los últimos seis años, en detrimento de los establecimientos hoteleros (cuadro n.º 5).

Este perfil se ve modificado de forma sustancial al abordar el estudio del turismo interior, en el que el alojamiento en establecimientos hoteleros se reduce hasta el 25 por 100 del total de los viajes turísticos, con un claro predominio del alojamiento en vivienda en sus diversas tipologías. Asimismo, este dato se ve reforzado si se consideran los viajes internos hacia las segundas residencias, que representaron, en 2002, el 64,70 por 100 del to-

CUADRO N.º 4

PORCENTAJE DE PLAZAS HOTELERAS Y EXTRAHOTELERAS SOBRE EL TOTAL DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO EN 1999

Comunidades Autónomas	Plazas hoteleras	Plazas extrahoteleras	Total oferta de alojamiento (*)	Porcentaje de plazas hoteleras	Porcentaje de plazas extrahoteleras
Andalucía.....	135.319	1.861.000	1.951.319	7	93
Aragón.....	24.364	251.000	275.364	9	91
Asturias.....	12.901	199.000	211.901	6	94
Baleares.....	260.247	544.000	804.247	32	68
Canarias.....	90.717	596.000	686.717	13	87
Cantabria.....	14.860	149.000	163.860	9	91
Castilla-La Mancha.....	15.731	558.000	573.731	3	97
Castilla y León.....	34.083	791.000	825.083	4	96
Cataluña.....	197.962	1.784.000	1.981.962	10	90
Comunidad Valenciana.....	78.210	2.219.000	2.297.210	3	97
Extremadura.....	9.999	239.000	248.999	4	96
Galicia.....	38.458	643.000	681.458	6	94
Madrid.....	49.490	521.000	570.490	9	91
Murcia.....	10.965	400.000	410.965	3	97
Navarra.....	6.695	75.000	81.695	8	92
País Vasco.....	13.023	195.000	208.023	6	94
La Rioja.....	3.327	59.000	62.327	5	95
Total.....	996.351	10.833.000	11.461.620	9,19	94,51

(*) Se incluye estimación potencial de plazas en segunda residencia.
Fuente: López y Vera (2001).

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN ENTRADAS DE TURISTAS SEGÚN TIPO DE ALOJAMIENTO

	TOTAL AÑO 2000		TOTAL AÑO 2001		TOTAL AÑO 2002		TOTAL AÑO 2003	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Hoteles y similares.....	33.720.948	70,40	33.250.476	66,38	33.903.954	64,79	33.967.883	64,73
Vivienda gratuita.....	7.505.809	15,67	9.832.484	19,63	10.001.230	19,11	10.293.492	19,62
Vivienda alquilada.....	3.437.364	7,18	4.227.151	8,44	4.961.109	9,48	4.681.367	8,92
Otros alojamientos.....	2.928.010	6,11	2.688.879	5,37	3.346.455	6,40	3.402.048	6,48
Sin especificar.....	305.784	0,64	94.566	0,19	114.019	0,22	132.764	0,25
Total alojamiento.....	47.897.915	100	50.093.555	100	52.326.767	100	52.477.553	100

Fuente: FRONTUR, IET.

tal de los viajes de los españoles (cuadro n.º 6).

A partir de los datos referidos a las pernoctaciones generadas en los distintos tipos de alojamiento, el Ministerio de Medio Ambiente ha diseñado, dentro del Sistema Español de Indicadores Ambientales del Turismo, un indicador que pretende obtener la relación existente entre la población turística equivalente y la población total existente, evitando la distorsión estacional (5), de manera que se permita evaluar la presión que este tipo de población puede generar sobre el territorio. Si bien presen-

ta algunos déficit, como la no consideración de las pernoctaciones realizadas por turistas extranjeros en alojamientos de carácter no reglado, achacables fundamentalmente a la dificultad en la obtención de información estadística al respecto, este indicador, aplicable a diferentes escalas, permite evaluar el incremento potencial de la presión derivada de los flujos turísticos. De su aplicación para el global de España en el año 2002 se extrae un valor de 5,50 por 100, si bien su verdadera utilidad se halla en los diferentes valores obtenidos a distintas escalas de análisis.

2. El ámbito autonómico: la especialización de las regiones mediterráneas e insulares y la creciente diversificación territorial del turismo

El incremento de la escala de análisis hasta alcanzar el ámbito autonómico permite distinguir en España, tomando en consideración las variables básicas relativas a demanda y oferta, entre «regiones turísticas» y «regiones no turísticas». Las comunidades ribereñas del Mediterráneo (Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, de manera especial), junto con las dos insulares, configuran el área regional de implantación turística, pues entre estas cinco comunidades suman el 75 por 100 de la oferta de alojamiento y generan más del 80 por 100 de las pernoctaciones turísticas (cuadro n.º 7), datos que se ven reforzados con el análisis de la oferta de carácter no reglado y de segunda residencia, y se vinculan con hegemonía del modelo turístico de sol y playa masivo.

La relación básica entre población residente, flujos turísticos y oferta instalada (incluyendo segunda residencia), facilita la obtención de valores aproximativos de carácter global sobre la presión

CUADRO N.º 6

VIAJES TURÍSTICOS DE LOS ESPAÑOLES POR ALOJAMIENTO Y DESTINO (2002)

Tipo de alojamiento	Número de viajes	Porcentaje
Hoteles o similares.....	10.224.027	25,50
Complejo turístico.....	109.267	0,30
Camping/caravana.....	1.823.129	4,50
Vivienda propia/multipropiedad.....	5.680.448	14,20
Vivienda alquilada a particulares.....	3.230.824	8,10
Vivienda alquilada por agencia.....	879.918	2,20
Vivienda de familiares o amigos.....	15.923.377	39,70
Especializados.....	846.857	2,10
Casa rural.....	1.184.104	3,00
Otro tipo.....	184.641	0,50
Total.....	40.086.592	100,00

Fuente: FAMILITUR, IET.

CUADRO N.º 7

PLAZAS DE ALOJAMIENTO Y PERNOCTACIONES EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2003

	PLAZAS DE ALOJAMIENTO		PERNOCTACIONES		PERNOCTACIONES/PLAZAS
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	
Baleares.....	237.178	11,37	60.288.944	17,57	254,19
Canarias.....	375.256	17,99	84.235.030	24,54	224,47
<i>España</i>	<i>2.086.081</i>	<i>100,00</i>	<i>343.205.784</i>	<i>100,00</i>	<i>164,52</i>
Comunidad Valenciana.....	220.898	10,59	34.551.886	10,07	156,42
Madrid.....	90.271	4,33	13.778.492	4,01	152,63
Andalucía.....	306.397	14,69	46.582.700	13,57	152,03
Cataluña.....	406.794	19,50	57.807.651	16,84	142,11
Murcia.....	39.235	1,88	5.017.740	1,46	127,89
País Vasco.....	29.047	1,39	3.650.557	1,06	125,68
Galicia.....	73.906	3,54	7.621.738	2,22	103,13
Cantabria.....	38.794	1,86	3.940.734	1,15	101,58
Aragón.....	53.884	2,58	5.398.315	1,57	100,18
Castilla y León.....	80.106	3,84	7.748.306	2,26	96,73
Asturias.....	40.141	1,92	3.813.962	1,11	95,01
Extremadura.....	22.820	1,09	2.132.523	0,62	93,45
Navarra.....	19.287	0,92	1.799.714	0,52	93,31
Rioja (La).....	11.864	0,57	1.091.336	0,32	91,99
Castilla-La Mancha.....	38.614	1,85	3.520.275	1,03	91,17

Fuente: INE.

que éstos pueden ejercer sobre el territorio. De esta forma, las dos regiones insulares y la Comunidad Valenciana presentan los índices más elevados de relación entre las plazas de alojamiento y la población de derecho, especialmente vinculado a las segundas residencias y a la oferta de carácter extralegal en el caso valenciano. La dificultad que supone trabajar con grandes magnitudes territoriales se pone de manifiesto al analizar los casos de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía, con valores anormalmente elevados para ambas comunidades interiores debido al importante volumen de segundas residencias asociadas a un turismo rural o de interior de retorno, y relativamente bajo en el caso de la comunidad autónoma andaluza, que debe vincularse, necesariamente, al papel distorsionante que, a efectos estadísticos, confiere un volumen demográfico tan importante como el andaluz (cuadro n.º 8). La primera de estas anomalías se ve, ló-

gicamente, corregida al considerar la relación entre la población de derecho y las pernoctaciones generadas en establecimientos re-

glados. El mayor peso de la oferta de alojamiento reglada, particularmente la hotelera, define a las dos comunidades insulares

CUADRO N.º 8

RELACIÓN ENTRE PLAZAS DE ALOJAMIENTO (HOTELERO, EXTRAHOTELERO Y SEGUNDA RESIDENCIA) Y POBLACIÓN DE DERECHO, 1999

	Plazas de alojamiento	Población de derecho	Plazas/100 habitantes
Baleares.....	804.247	798.246	100,8
Comunidad Valenciana.....	2.297.210	4.010.048	57,3
Canarias.....	686.717	1.613.709	42,6
Murcia.....	410.965	1.148.153	35,8
Castilla y León.....	825.083	2.464.331	33,5
Castilla-La Mancha.....	573.731	1.728.805	33,2
Cataluña.....	1.981.962	6.216.740	31,9
Cantabria.....	163.860	531.071	30,9
<i>España</i>	<i>11.461.620</i>	<i>39.960.708</i>	<i>28,7</i>
Andalucía.....	1.951.319	7.241.726	26,9
Galicia.....	681.458	2.684.560	25,4
Extremadura.....	248.999	1.057.291	23,6
Rioja (La).....	62.327	267.913	23,3
Aragón.....	275.364	1.196.031	23,0
Asturias.....	211.901	1.063.142	19,9
Navarra.....	81.695	546.706	14,9
Madrid.....	570.490	5.185.986	11,0
País Vasco.....	208.023	2.070.289	10,0

Fuente: INE, López y Vera (2001).

como las que una mayor presión turística, en sentido estricto, reciben (cuadro n.º 9). Hecho que reviste mayor importancia, si cabe, al tratarse de dos comunidades autónomas españolas en las que los recursos naturales son especialmente limitados y sensibles.

Entre los indicadores de presión humana sobre el territorio, la relación establecida entre la población estacional y la superficie de los espacios considerados de alto valor ecológico-paisajístico permite realizar una aproximación al potencial de afectación sobre estos ámbitos (cuadro n.º 10). El índice se establece considerando la superficie de los espacios que la Administración española ha incluido en la Lista Nacional de Lugares de Interés Comunitario, en cumplimiento de la Directiva Hábitats de la Unión Europea, y la población turística equivalente en cada comunidad autónoma, definida en las páginas anteriores. Si bien no todos los turistas visitan estos espacios de gran valor ambiental, el dato del indicador señala los riesgos potenciales derivados de la frecuentación turística, e identifica los ámbitos regionales que precisan de mayores esfuerzos en el diseño de políticas de protección y control, así como en asignación de servicios y equipamientos que implementen la necesaria integración de los usos turísticos y recreativos sin que ello suponga una amenaza para la preservación de estos espacios.

3. Modelos territoriales turísticos a escala local y definición de indicadores ambientales

La escala local se configura como el marco espacial idóneo para el estudio de los problemas ambientales generados por la actividad turística. En ella se identi-

CUADRO N.º 9

RELACIÓN ENTRE PERNOCTACIONES EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS Y POBLACIÓN DE DERECHO 2003

	Pernoctaciones	Población	Pernoctaciones/ habitante
Baleares.....	60.288.944	947.361	63,639
Canarias.....	84.235.030	1.894.868	44,454
Cataluña.....	57.807.651	6.704.146	8,623
<i>Total nacional.....</i>	<i>343.205.784</i>	<i>42.717.064</i>	<i>8,034</i>
Comunidad Valenciana.....	34.551.886	4.470.885	7,728
Cantabria.....	3.940.734	549.690	7,169
Andalucía.....	46.582.700	7.606.848	6,124
Aragón.....	5.398.315	1.230.090	4,389
Murcia.....	5.017.740	1.269.230	3,953
Rioja (La).....	1.091.336	287.390	3,797
Asturias.....	3.813.962	1.075.381	3,547
Castilla y León.....	7.748.306	2.487.646	3,115
Navarra.....	1.799.714	578.210	3,113
Galicia.....	7.621.738	2.751.094	2,770
Madrid.....	13.778.492	5.718.942	2,409
Extremadura.....	2.132.523	1.073.904	1,986
Castilla-La Mancha.....	3.520.275	1.815.781	1,939
País Vasco.....	3.650.557	2.112.204	1,728

Fuente: INE.

fican con mayor claridad los impactos territoriales del turismo y resulta de menor complejidad la obtención de información de base

que permita el diseño, puesta en marcha y seguimiento de sistemas de indicadores ambientales. Asimismo, se trata de la escala

CUADRO N.º 10

DENSIDAD DE TURISTAS EN SUPERFICIE LIC (2000)

	Población turística equivalente (PTE)	Superficie terrestre LIC	PTE/Ha. LIC
Baleares.....	193.534,4	23.534	8,22
País Vasco.....	100.915,9	87.403	1,15
Madrid.....	322.097,8	317.514	1,01
Canarias.....	274.474,1	283.627	0,97
Comunidad Valenciana.....	212.194,9	367.771	0,58
Cataluña.....	330.365,5	618.685	0,53
Murcia.....	41.814,9	117.845	0,35
<i>España.....</i>	<i>2.075.512,1</i>	<i>8.400.594</i>	<i>0,25</i>
Aragón.....	46.516,9	212.877	0,22
Galicia.....	60.523,8	313.648	0,19
Asturias.....	38.072,2	216.012	0,18
Cantabria.....	13.961,4	118.712	0,12
Andalucía.....	257.076,5	2.384.652	0,11
Navarra.....	19.836,5	238.851	0,08
Castilla y León.....	81.937,4	1.102.658	0,07
Rioja (La).....	11.728,0	166.520	0,07
Castilla-La Mancha.....	46.797,8	1.168.848	0,04
Extremadura.....	23.517,6	661.437	0,04

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

básica para el desarrollo de políticas operativas y planes correctores, y para la aplicación de instrumentos de ordenación del territorio y de planificación ambiental y turística.

Sin embargo, la propia complejidad y diversidad del fenómeno turístico en su plasmación territorial municipal, debido a la multiplicidad de factores que interaccionan en el sistema turístico local (medio físico ecológico, grado de madurez en el desarrollo turístico, tipo de recursos puestos en valor), exige, para la definición de un sistema de indicadores ambientales, una atención a priori sobre la configuración del modelo territorial, pues ésta no sólo resulta de las fórmulas turísticas desarrolladas (turismo litoral, turismo urbano y metropolitano, turismo rural, ecoturismo) sino del tipo de implantación (modelos intensivos, extensivos) o de los propios agentes turísticos actuantes. En este sentido, el Proyecto Metasig (2001) identifica como integrantes del modelo territorial turístico, como consideración previa, al menos seis áreas temáticas (6), como punto de partida para la definición de los elementos que deben incorporarse en un sistema de indicadores ambientales a escala local.

En una primera aproximación, en el caso de los municipios litorales, englobados dentro del denominado modelo turístico de sol y playa masivo y con alto grado de madurez, deben considerarse indicadores de presión territorial (presión humana, cambios en los usos del suelo, consumos energéticos, consumo de agua potable, generación de residuos) puestos en relación con indicadores de identificación de los modelos territoriales turísticos implantados. En este sentido, es posible distinguir entre destinos turísticos en sentido estricto, en razón del ni-

vel de prestación de servicios turísticos alcanzado y del volumen de plazas turísticas implantadas, y espacios vacacionales, definidos por la alta concentración de plazas en vivienda y apartamentos que se vinculan en alto grado con el fenómeno de segunda residencia, pues las implicaciones sobre diversos indicadores de presión turística son notables. El consumo de recursos naturales básicos, como suelo y agua, se incrementa notablemente en el caso de destinos vacacionales, al tiempo que la gestión de redes de infraestructuras puede resultar más compleja y costosa. Por otra parte, el factor estacional se ve notablemente reducido en destinos turísticos, con las consecuentes implicaciones sobre la dimensión social del propio desarrollo sostenible de la actividad y la gestión de infraestructuras y servicios (cuadro n.º 11).

En el caso de modelos turísticos asociados a estructuras urbanas y metropolitanas, resulta más apropiado considerar con especial atención, como elementos clave de las políticas de gestión, la diferente tipología de la demanda turística y sus particularidades de comportamiento como consumidores de ocio, las fórmulas de acceso a la ciudad, la organización de la visita, la oferta turística de la que hacen uso, los recursos principales que visitan, los flujos y recorridos turísticos y la evaluación de capacidades de carga. En este sentido, resulta de especial interés la distinción entre las visitas y los flujos generados por los turistas y aquellos producidos por excursionistas (7).

Las prácticas turísticas desarrolladas en el medio rural que suponen un incremento de la frecuentación turística precisan de especial atención en áreas como la protección medioambiental (riesgo de degradación de los re-

curios naturales), la preservación de los rasgos culturales autóctonos, debido al riesgo de banalización y adulteración de éstos, y los cambios sobre la propia estructura económica local, dado el peligro subyacente de la monofuncionalización turística y la necesidad de mantener una gestión del paisaje, para los que resulta esencial la pervivencia de actividades tradicionales (agroforestales, ganaderas).

III. PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TURISMO

Se ha venido insistiendo en el hecho de la dimensión territorial y ambiental del desarrollo turístico como parte de un sistema que integra distintas perspectivas de análisis, orientadas a gestionar las relaciones entre valores intrínsecos del espacio receptor y el sistema turístico. Entre estas perspectivas (Ivars, 2003), se encuentra el análisis y valoración de los recursos turísticos como sustentadores del potencial de cada lugar (8), las consecuencias espaciales del proceso de implantación turística y su integración en la estructura regional/local, la distribución territorial de los flujos y movimientos de visitantes, las tipologías de espacios turísticos resultantes de las relaciones entre oferta y demanda, la evolución de los destinos y su adaptación a nuevos supuestos de competitividad turística, e incluso la identidad territorial y la imagen de los lugares como parte esencial de su atractivo (9).

Desde la perspectiva del análisis espacial, interesa ahora comentar el interés y la utilidad de algunas técnicas e instrumentos que sirven en la planificación y gestión sostenible del turismo (10).

CUADRO N.º 11

INDICADORES COMPARATIVOS ENTRE DESTINO TURÍSTICO Y VACACIONAL (2001)

	PLAZAS TURÍSTICAS REGLADAS		PLAZAS EN VIVIENDA Y SEGUNDA RESIDENCIA		TOTAL PLAZAS	ÍNDICE ESTACIONALIDAD
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Benidorm.....	60.545	31,77	130.000	58,23	190.545	2,01
Torreveija	5.310	1,74	300.000	98,26	305.310	4,55

Fuente: Agencia Valenciana del Turismo, INE, elaboración propia.

Con esta finalidad, se entiende la necesidad de integrar la planificación en la gestión pública del turismo, especialmente por las posibilidades que ofrece el marco autonómico y la escala local, desde la consideración misma del turismo en la política de desarrollo regional y local como instrumento de desarrollo territorial (Ivars, 2003). Por lo demás, la apuesta por la planificación, y la consiguiente aprobación y gestión de instrumentos de ordenación territorial con contenido turístico, no justifican la proliferación de un arsenal de medidas con notables duplicidades, solapamientos y complejidad entre planes e instrumentos con un objetivo similar (11).

1. Planificación turística y planificación del territorio: principios y modelos de intervención

Con el propósito de ordenar el turismo desde su dimensión territorial, desde perspectivas de sostenibilidad y equilibrio, se han aprobado instrumentos en el marco de leyes de contenido territorial y urbanístico (12), en especial en CC.AA. con un elevado grado de especialización turística que tratan de reorientar el modelo de implantación hacia supuestos más cualitativos, introduciendo pautas de ocupación más selectivas (Roger, 2002) y nuevas regulaciones instrumentales que encaucen ade-

cuadamente los proyectos y actuaciones futuras, o corrijan las deficiencias estructurales de los espacios tradicionales del turismo.

Razquín Lizarraga (2002: 116 y ss.) delimita, dentro de la política turística, dos tipos de instrumentos de planificación: los de ordenación y los referidos a promoción del turismo. A los efectos de un análisis desde la vertiente territorial, interesan los primeros, por cuanto regulan las actividades turísticas y los recursos que las fundamentan. Centrados, pues, en los planes de ordenación, el referido autor establece una clasificación, para las CC.AA. españolas, basada en el distinto grado de interrelación entre la planificación turística y la ordenación del territorio. De este modo, se diferencian: a) los modelos donde la planificación turística se inserta de forma plena en la planificación territorial, como es el caso de Baleares y Canarias; b) los espacios regionales donde la planificación turística se coordina con la planificación territorial, entre los que incluye País Vasco, Asturias, Andalucía y Galicia, y c) un tercer grupo, donde aparecen CC.AA. en las cuales la planificación turística se plantea independientemente de la planificación del territorio, como Castilla y León, Extremadura, Madrid y La Rioja, regiones donde la actividad turística se planifica desde su contenido económico o como estrategia de desarrollo regional.

A la hora de evaluar el estado de la cuestión en cuanto a planes aprobados, el mismo autor reconoce que «la práctica es más difícil que los textos legales, y puede verse el incumplimiento generalizado de la puesta en marcha de los planes de turismo» (Razquín, 2002: 143). Así, aun existiendo un marco general de planificación en la legislación turística o en la de contenido territorial, son escasos los instrumentos aprobados para afrontar la implantación del turismo en el territorio. Entre éstos destaca la puesta en marcha del Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Baleares (1995, con modificaciones posteriores), para la Isla de Mallorca, que supuso un precedente notable por la introducción de preceptos novedosos en el espacio turístico (regulación de densidades, técnicas de intercambio de aprovechamiento y reconversión, áreas consolidadas o saturadas). En cuanto a la legislación que relaciona intrínsecamente los contenidos turísticos, territoriales y urbanísticos, destaca la aprobación de planes insulares de ordenación en Canarias (13), que se sustenta, al menos doctrinalmente, en el uso racional del territorio y los recursos. Si bien la cuestión clave reside en la determinación de los procedimientos de desarrollo de los instrumentos y la resolución de los niveles competenciales implicados, así como su coordinación con los agentes empresariales (Razquín, 2002: 147). De hecho, en algunas CC.AA. está

<p>prevista la planificación de los espacios turísticos (caso de la Comunidad Valenciana, en su Ley de Turismo, título IV), pero la forma en que se plantea limitará, por razones competenciales, las posibilidades de establecer principios para la planificación del territorio. De modo que prevalece la consideración del turismo desde un enfoque sectorial, insuficiente para su gestión sostenible.</p> <p>Un caso especialmente significativo, por el apoyo social y los principios doctrinales que lo sustentan, es el proceso de elaboración y aprobación del Plan Insular de Menorca, por parte de su Consell Insular, que sitúa a esta isla en la vanguardia en cuanto a planteamientos metodológicos y apuesta por un proyecto territorial sostenible (14). El marco jurídico que establecen la Ley de Ordenación del Territorio y las Directrices de Ordenación Territorial (1999) permite formular un instrumento argumentado en el paradigma de la sostenibilidad en una isla declarada Patrimonio de la Humanidad, cuyo objetivo es armonizar de forma eficaz los recursos naturales, humanos y económicos. Sin duda, los criterios para la configuración del modelo territorial van a ser determinantes, entre otros aspectos, en el modelo turístico que se configura en la isla, ya que se reconoce que esta actividad es una de las piezas clave del sistema socioeconómico, pero precisa de medidas correctoras que «modifiquen el sistema actual» (Consell Insular, 2003: 87). Para ello se opta por una limitación de la actividad, un cambio de tipologías de alojamiento y la generación de elementos de oferta complementaria (15).</p> <p>En el marco de los instrumentos, técnicas y herramientas de contenido territorial orientados a la planificación del turismo, surge</p>	<p>la preocupación y el debate sobre los límites al crecimiento de la actividad, particularmente en regiones y espacios insulares donde la implantación del turismo es un hecho territorial determinante y en las que el nivel de saturación y densidad de los modelos de implantación genera reacciones en el seno de la sociedad local. Este tipo de debates, argumentados en el paradigma de la sostenibilidad, han cristalizado en normativas que establecen <i>moratorias</i> (Canarias, Isla de Mallorca), con las consiguientes restricciones al incremento del número de plazas turísticas o a los procesos de construcción y ocupación del suelo, aunque en algún caso se trata de medidas cautelares o se concretan específicamente en las áreas consideradas saturadas a efectos urbanísticos o de alojamiento turístico. Por lo general, su aplicación no está exenta de debate, e incluso de interposición de recursos desde los propios ayuntamientos, que ven en ellas un problema competencial y, sobre todo, una merma de sus fuentes de ingresos. Por tanto, cualquier iniciativa en este sentido requiere un elevado grado de compromiso entre agentes sociales y económicos y administraciones.</p> <p>2. La capacidad de carga como instrumento para la gestión sostenible de los destinos turísticos</p> <p>El concepto de capacidad de carga ha ido difundiéndose en la actividad turística, en el contexto del debate académico y técnico sobre los límites al crecimiento de esta actividad en espacios receptores (16). Como objetivo, trata de determinar cuándo comienza la congestión y los estrangulamientos en el desarrollo turístico y, aunque se utiliza con asiduidad desde el punto de vista teórico, es</p>	<p>menos frecuente encontrarlo en investigaciones aplicadas, incluso se considera un concepto ambiguo (Vera y otros, 1997). No obstante, el control del número de visitantes es un recurso común en espacios naturales protegidos, monumentos históricos y eventos de afluencia masiva.</p> <p>El concepto varía según los expertos, o al menos los parámetros e indicadores utilizados para su determinación (17). Incluso para algunos autores existen diferentes acepciones de capacidad de carga turística. Pero, en su sentido más convencional de número máximo de turistas que pueden ser acomodados en un destino geográfico, su determinación se ha venido realizando mediante indicadores referidos a volumen (turistas por unidad de tiempo), densidad (número de turistas por hectárea para diferentes actividades y localizaciones; por ejemplo, la relación entre turistas y superficie de playa) y la relación con la población local (proporción entre turistas y residentes permanentes) (esquema 1).</p> <p>A pesar de las limitaciones de aplicación práctica y de su escasa aceptación, el concepto de capacidad de carga se ha visto favorecido por el auge del paradigma de la sostenibilidad, ya que, sin duda, la noción de capacidad se encuentra íntimamente ligada a la de sostenibilidad. Butler (1997) afirma que sin límites a la capacidad de los destinos no existen garantías de un turismo sostenible, aunque reconoce que las estrategias de gestión del crecimiento pueden paliar los efectos negativos de la presión turística y recreativa sobre el territorio. Este mismo autor aporta cuatro causas que explican la falta de aceptación del concepto de capacidad en la gestión turística: diferentes usuarios generan diferentes tipos</p>
--	---	---

ESQUEMA 1
**ESCENARIOS ALTERNATIVOS, CAPACIDAD DE CARGA
 Y DESARROLLO SOSTENIBLE**



Adaptado de PAP/RAC (1997)

Fuente: Proyecto Metasig, 2001.

de impactos, desautorizando el enfoque de la capacidad numérica; el turismo es una forma de libre empresa donde las reglamentaciones tienden a reducirse; en muchos destinos la responsabilidad sobre la calidad de los recursos no es muy clara, y por último, la noción de capacidad implica la negación del crecimiento a partir de un determinado umbral, circunstancia que se percibe, desde el ámbito público y privado, como la pérdida de beneficios potenciales. En todo caso, una cuestión que destaca es que su reducción a un umbral numérico máximo de capacidad constituye una simplificación abusiva, útil para denotar esta técnica.

La evaluación de la capacidad de carga ha tendido a considerarse como un indicador de sostenibilidad (Ivars, 2003) y se ha convertido en una referencia esencial de las técnicas de planificación y gestión turística, al identificarse con el uso óptimo de los recursos, es decir, el límite deseable del desarrollo, y contraponerse a los espacios turísticos caren-

tes de una planificación eficiente; sobre todo, los destinos litorales tradicionales. Este planteamiento incluye parámetros de orden físico-ecológico, sociodemográfico, económico y político en el cálculo de la capacidad de carga que acercan de manera incuestionable el concepto a los principios de la sostenibilidad.

Entre las metodologías empleadas, el PAP/RAC (1997) intenta incorporar la evaluación de la capacidad de carga, en un modelo de gestión integrada de zonas costeras, con carácter de investigación piloto. Con esta finalidad, recurre a la obtención de información asimilable a un sistema de indicadores para el análisis y caracterización del espacio objeto de estudio, la definición de estándares de crecimiento (densidad de la oferta de alojamiento, densidad de los usuarios en las playas, ...) y el diseño de escenarios, concebidos como opciones de desarrollo turístico que se concretan en la cuantificación de los nuevos alojamientos, en cantidad y calidad, la densidad de

usuarios en las playas, o una propuesta de zonificación de usos del suelo. Esta metodología plantea una relación directa entre los conceptos de capacidad de carga, desarrollo sostenible y escenarios alternativos de desarrollo, según recoge el esquema 1 (Proyecto Metasig, 2001).

La prevalencia del sentido de limitación física tiene todo su fundamento cuando se trata de espacios protegidos y patrimonio cultural (García Hernández, 2003), en los que la frecuentación indiscriminada traería consigo consecuencias irreversibles (18). Es el caso del turismo en ciudades históricas, donde la gestión de flujos de visitantes tiene una importancia capital (Calle Vaquero, 2002), de manera que la determinación de la capacidad de carga trata de hacer frente a los deterioros que se producen por la frecuentación masiva en el patrimonio cultural, calidad medio ambiental y equilibrio funcional de la ciudad, aspectos que, de no tomarse medidas de gestión de la afluencia, suponen el declive de la actividad y la decadencia de la propia ciudad.

En suma, durante los últimos años, el rápido crecimiento del turismo y la necesidad de gestionar los flujos de afluencia en cualquier política de desarrollo de la actividad han llevado a la necesidad de establecer la capacidad de acogida mediante la combinación de criterios económicos, sociales y físico-ecológicos. La utilidad del concepto capacidad de carga está precisamente en la posibilidad de establecer límites aceptables en la explotación de los recursos. Además permite estructurar una estrategia de desarrollo que debe trasladarse necesariamente a una programación del crecimiento urbano-turístico y a una asignación coherente de los usos del suelo.

A la hora de su aplicación, desde la dimensión ecológica inicial en la determinación de los límites, se pasa a integrar otros parámetros, entre los que se llega a incluir la misma calidad de la experiencia turística. Es decir, se trata de insertar la capacidad de carga en la estrategia de gestión del desarrollo sostenible por parte de las comunidades locales. Sin duda, el tema más importante remite a la gestión de la capacidad de carga turística y al grado de consenso social que requiere su aplicación (Vera y otros, 1997).

3. Agendas Locales 21: los principios de la sostenibilidad en la gestión municipal

No se trata de un instrumento específico para los espacios turísticos, pero destaca e incluso se ha popularizado entre los métodos más operativos surgidos del Plan de Acción aprobado en la Cumbre de Río-92 y reforzado, en el ámbito europeo, por la *Carta de Aalborg* (1994) (19): las Agendas Locales 21 se presentan como uno de los modelos de planificación de referencia para la consecución del desarrollo sostenible. De hecho, el número creciente de ciudades adheridas resulta ilustrativo del interés en aplicar este método de trabajo, aunque su resultado ofrece un panorama de luces y sombras.

Como herramienta de trabajo en aras de la sostenibilidad, la Agenda Local establece un modelo integrador de las distintas dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, económica y socio-cultural), cuya particularidad reside en que se apoya y desarrolla en el ámbito local, de forma que abarca todo el territorio al que alcanza la gestión municipal y las actividades que en éste se locali-

zan, al tiempo que promueve los procesos de participación social y adopta un enfoque estratégico; aunque es cierto que las determinaciones de una Agenda Local 21 no son vinculantes, pero el grado de consenso alcanzado las avala para su incorporación en los distintos instrumentos normativos de carácter territorial, ambiental o sectorial. De hecho, es habitual que una Agenda Local 21 se acompañe de un proceso de revisión del planeamiento urbanístico o de la elaboración de un plan estratégico.

El proceso de planificación basado en la aplicación de la Agenda 21 (20) se inicia con la adopción de una filosofía basada en la participación social, para proceder a la identificación de problemas, establecimiento de objetivos y priorización de aquéllos. Las fases centrales del proceso (identificación de problemas, establecimiento de objetivos y diseño del Plan de Acción) pueden integrarse en una auditoría ambiental municipal o ecoauditoría, como parte de dicho proceso (21). Respecto a los objetivos y las actuaciones seleccionadas, se combinan en programas de actuación que se formalizan y aprueban definitivamente con la estructura de un Plan de Acción Local cuya ejecución va acompañada de la evaluación y el seguimiento de los resultados (Proyecto Metasig, 2001).

4. Sistemas de gestión medioambiental en destinos turísticos

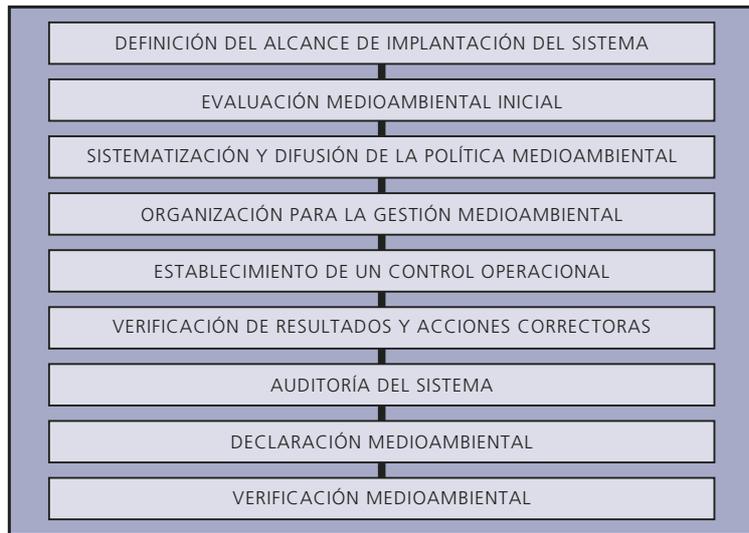
La aplicación de los sistemas de gestión ambiental (22) tiene su origen en las empresas del sector industrial, al igual que las iniciativas de normalización internacional de dichos sistemas (23). Pero, como ha ocurrido con los sistemas de gestión de calidad, los de gestión

ambiental han ido implantándose progresivamente en empresas de servicios. En la actividad turística, estos sistemas se han adaptado en algunas empresas de mayor dimensión (cadenas hoteleras, sobre todo), pero pronto ha surgido la necesidad, considerando las interrelaciones entre las empresas y el entorno territorial, de crear sistemas aplicables al espacio turístico. Sin embargo, los sistemas de gestión ambiental diseñados para empresas presentan dificultades evidentes para su aplicación en áreas turísticas debido a la diversidad de procesos y agentes que interactúan en el territorio. Como se recoge en el Proyecto Metasig (2001), la ampliación creciente de los sistemas de normalización a todo tipo de organizaciones, patente en el nuevo Reglamento EMAS, supone un paso intermedio en la aplicación de estos sistemas a los espacios turísticos, puesto que promueve su aplicación a los ayuntamientos, en tanto que organización administrativa del municipio, cuyas actividades y servicios pueden generar impactos en el medio ambiente.

Los principios de los sistemas de gestión medioambiental aplicados a escala local tienen como finalidad el diseño de instrumentos para detectar y dar solución a los problemas ambientales de las zonas turísticas con el establecimiento de un sistema de ecoauditorías territoriales para la evaluación y mejora ambiental de los destinos turísticos. En esta misma línea operan los planes de acción ambiental de destino turístico (Blázquez, 1999), cuya metodología, combinación de trabajos técnicos y procesos de consulta, finaliza con la implantación del Plan de Acción Ambiental (esquema 2).

En el plano internacional, el Consejo Mundial del Turismo y los Viajes (WTTC) ha creado el distin-

ESQUEMA 2
**PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN
 AMBIENTAL MUNICIPAL**



Adaptado del Ministerio de Economía y Hacienda (1999)

Fuente: Proyecto Metasig, 2001.

tivo *Green Globe 21* para destinos, que está basado en la mejora de la gestión ambiental a partir de una Evaluación Ambiental Estratégica, la definición de un Plan de Acción y el control de éste por parte de especialistas acreditados. El grado de implantación de este programa es todavía modesto, aunque constituye una iniciativa con cierto reconocimiento internacional.

En España, el precedente más inmediato es el proyecto «Municipio Verde», iniciado en 1999 y financiado por la Dirección General de Turismo, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, que ha dado lugar a la *Guía de gestión medioambiental para municipios turísticos: Proyecto Municipio Verde* y, en una segunda etapa, con la denominación «Municipio turístico sostenible», a la *Guía para la implantación de un sistema de*

gestión medioambiental en municipios turísticos.

El balance es relativamente interesante, como experiencia y referencia metodológica, pero la implantación del sistema está siendo muy limitada, además de que no engloba el territorio municipal como sistema, sino al ayuntamiento como organización y a las actuaciones con incidencia ambiental que de éste derivan.

Para la puesta en marcha de estos sistemas es imprescindible disponer de una información ambiental amplia, fiable y debidamente estructurada, lo cual remite a la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores de sostenibilidad (Proyecto Metasig, 2001). La aplicación de estos sistemas se encuentra limitada por las carencias de información de calidad y por la necesidad de seleccionar los datos y estructurarlos debida-

mente, para que el sistema alcance la eficacia deseada. En lo que no parece haber dudas es en la utilidad de disponer y gestionar un conjunto de indicadores, previamente depurado y actualizable, como forma de contribuir a un mejor conocimiento de la realidad ambiental del espacio de destino turístico.

IV. CONCLUSIÓN

La consideración de la dimensión territorial y medioambiental es un hecho determinante, tanto para la configuración de los espacios de destino turístico como para garantizar su competitividad. Este planteamiento requiere una atención a los procesos de implantación de la oferta y a los instrumentos que materializan el turismo en el territorio. El auge del paradigma de la sostenibilidad y la misma necesidad de evitar deterioros irreversibles, con la consiguiente pérdida de eficiencia económica de un destino, justifica el interés por afrontar el desarrollo del turismo desde parámetros de preservación ambiental, equidad social, calidad de vida y respeto a la identidad cultural. Para ello se dispone de instrumentos y herramientas, más o menos operativas, que pueden implantarse desde la escala regional y local.

NOTAS

(1) La creciente importancia de la calidad ambiental en la elección de destinos vacacionales impregna la estrategias de los *tour operadores*. Un ejemplo reciente y muy significativo es el de TUI —principal operador alemán—, al suspender sus programas vacacionales hacia la Comunidad Valenciana y la provincia de Almería por considerar que «la oferta no se corresponde con los gustos de los turistas alemanes», por su rechazo a la masificación urbanística que sufren determinados tramos del litoral español. Diferentes medios de comunicación de Gran Bretaña, Holanda y Suiza vienen criticando desde hace años la destrucción y masificación del litoral. Existe incluso un rechazo que afecta al residencialismo, cuya opinión la expresa, entre

otros, la Asociación Abusos Urbanísticos No. Por su parte, los agentes hoteleros reclaman calidad, pero la vorágine de la construcción es la nota dominante. Véase al respecto *Diario Información* de Alicante, 3 de febrero de 2004.

(2) Aunque esta aportación se centra en la consideración del territorio como recurso en los procesos de planificación del turismo, reconocemos la existencia de otras vías de trabajo con diferente enfoque. Entre las más interesantes destacamos las que se centran en la dimensión económica de la ordenación del territorio turístico. Se trata de la aplicación de métodos para la estimación del valor de los espacios naturales (método del coste del viaje y método de valoración contingente) y estudios de impacto económico en la implantación del turismo. Una síntesis al respecto puede verse en FUERTES EUGENIO (2002).

(3) La gestión ambiental de empresas, desde el marco más amplio de la sostenibilidad, engloba las relaciones con el destino y la dimensión económica y sociocultural del desarrollo turístico. El enfoque y alcance de las iniciativas es diverso, aunque, a título ilustrativo, cabe mencionar tres experiencias internacionales interesantes: el *Green Audit Kit*, conjunto de buenas prácticas ambientales y listas de comprobación basadas en indicadores y adaptadas a pequeñas empresas turísticas, ampliado al medio rural inglés por la *Rural Development Commission*; la *Certificación de Sostenibilidad Turística*, promovida por el Instituto Costarricense de Turismo en 1997, y concebida como un programa para establecer categorías de empresas de acuerdo con su grado de acercamiento a un modelo de gestión sostenible. Y, en tercer lugar, el *Modelo de Evaluación con Indicadores del Turismo Sostenible*, resultado de un programa de investigación realizado por la organización no gubernamental *Groupe Développement*, que establece un modelo de evaluación de proyectos turísticos a través de 16 indicadores de tipo medioambiental, social y económico, ensayado en Indonesia, Madagascar, República Dominicana y las Islas Seychelles.

(4) Datos del Ministerio de Fomento. Estadística de obras en edificación. Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos.

(5) No obstante, la eliminación del factor estacional, si bien proporciona resultados comparativos tomando exclusivamente como referencia las unidades territoriales, resulta, en la práctica, poco adecuada, pues permite enmascarar, mediante su laminación temporal, situaciones de auténtica congestión en cortos períodos, con graves implicaciones en la gestión ambiental de los destinos, especialmente a escala municipal.

(6) Recursos turísticos actuales, recursos turísticos potenciales, estructura territorial, estructura demográfica, estructura económica, oferta y demanda turísticas.

(7) Diversos autores (TROITÑO VINESA, 1996; de la CALLE VAQUERO, 2002; GARCÍA HERNÁNDEZ, 2003) han evaluado, para distintos destinos de turismo urbano (Toledo, Ávila, Segovia) ratios de

en torno a un 75 por 100 de excursionistas frente a un 25 por 100 de turistas.

(8) Además del papel del territorio como recurso, reconocemos la importancia de atractivos creados artificialmente para el turista, al margen de esos valores intrínsecos del territorio. Pero, en bastantes casos, lo que se consigue es reproducir de manera ficticia una supuesta identidad de los pueblos, mientras se abandona el verdadero substrato patrimonial y cultural.

(9) La perspectiva del análisis espacial tiene particular interés en la práctica de la planificación del turismo. Sus planteamientos metodológicos se sustentan, por lo general, en la consideración del turismo como sistema (BOULLON, 1985; OMT, 1994; GUNN, 1994; BAUD-BOVY y LAWSON, 1998; HALL, 2000; IVARS, 2003) y la vinculación entre oferta, producto y destino turístico. Es decir, se argumentan en la dimensión territorial del producto turístico.

(10) La presente aportación no tiene pretensiones de inventariar la totalidad de técnicas e instrumentos que existen con esta finalidad. Por lo cual centramos la atención en algunas de éstas, especialmente significativas en la realidad de los espacios de destino turístico en España.

(11) Véase al respecto la opinión crítica que expresa RAMÓN FERNÁNDEZ (2002: 40 y siguientes).

(12) Entre los casos más notables, por la proliferación de instrumentos de ordenación, aparece el de Canarias. Véase RAMÓN FERNÁNDEZ (2002: 41-44).

(13) En Canarias ha sido a la vez trascendente para el turismo la aprobación de la Ley de Espacios Naturales, al afectar a una extensión considerable del territorio insular: más del 43 por 100 son espacios protegidos.

(14) A juicio del Consell Insular, este plan «tiene como objetivo decisivo constituirse como instrumento o herramienta para racionalizar y optimizar el gobierno del territorio en función de un proyecto socialmente respaldado». Por eso (...) «debe funcionar como la Constitución Territorial de Menorca. Es decir, como una referencia común, asumida democráticamente, sobre la que los actores públicos y privados basan sus actuaciones» (CONSELL INSULAR, 2003: 15).

(15) La estrategia que se propone desde el Consell se centra en un tratamiento integrado del nuevo modelo turístico-territorial, a través del Plan de Ordenación de la Oferta Turística, sobre los principios de calidad y diversificación (CONSELL INSULAR, 2003: 89).

(16) Este concepto, proveniente de la Ecología, se define como «la máxima población que puede soportar indefinidamente un determinado hábitat sin dañar de forma permanente la productividad del ecosistema del que depende esa población» (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 1998).

(17) La Organización Mundial del Turismo define la capacidad de carga como número

máximo de personas que pueden visitar al tiempo un lugar turístico sin dañar el medio físico, económico o sociocultural, y sin reducir de manera inaceptable la calidad de la experiencia de los visitantes.

(18) Esta idea se refleja, por ejemplo, en la normativa del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, para el que se señala un número máximo de visitantes que simultáneamente podrán permanecer en tierra —en las zonas permitidas para ello—, que no podrá rebasar las 200 personas (300 en agosto), del mismo modo que se establece un número máximo de embarcaciones que podrán fondear (50 embarcaciones día, por un período entre 1 y 7 días). Otro ejemplo interesante de aplicación de la capacidad de carga físico-ecológica es el de las Islas Medes (Torroella de Montgrí, en la Costa Brava); en este caso, en relación con la práctica del submarinismo en un espacio frágil (reserva de fauna y flora) (MUNDET, 1992).

(19) En consonancia con el «Vº Programa de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente. Hacia un Desarrollo Sostenible».

(20) A partir del modelo auspiciado por el Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente (ICLEI), utilizado en la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Proyecto Metasig, 2001).

(21) En la experiencia del Programa de Auditorías Ambientales Municipales-Agenda 21 Locales de la Diputación de Barcelona, las eco-auditorías constituyen el punto de partida del proceso de aplicación de las Agendas 21.

(22) JOHNSON (1998) define el sistema de gestión medioambiental como aquella parte de la gestión global de una organización que aborda las repercusiones, tanto a corto como a largo plazo, de los productos, servicios y procesos de dicha organización en el medio ambiente. Proporciona orden y coherencia en los métodos aplicados en la organización mediante la atribución de recursos, la asignación de responsabilidades y la constante evaluación de las prácticas, los procedimientos y los procesos.

(23) Se realiza mediante la Norma UNE-EN ISO 14001, inspirada en la serie ISO 9000 de Aseguramiento de la Calidad, o a través del Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) (Reglamento 1836/93 y su reciente revisión, Reglamento 761/2001).

BIBLIOGRAFÍA

AGARWAL, S. (1994), «The resort cycle revisited: implications for resorts», *Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management*, vol. 5: 194-208.

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (1998), *Medio ambiente en Europa. El informe Dobris*, Madrid, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas y Ministerio de Medio Ambiente (edición original de 1995, STANNERS, D. y BOURDEAU, Ph.)

<p>ANTON CLAVÉ, S. (1993), «Consideraciones sobre la reordenación y revitalización de núcleos turísticos. Revisión de procesos y experiencias», <i>Papers de Turisme</i>, n.º 11: 33-47.</p> <p>BAUD-BOVY, M., y LAWSON, F. (1998), <i>Tourism and recreation: handbook of planning and design</i>, Oxford, Architectural Press: 280.</p> <p>BLAZQUEZ, M. (1999), «Recreo al aire libre y conservación de la naturaleza en Europa Occidental», <i>Ería</i>, n.º 49, Departamento de Geografía, Universidad de Oviedo.</p> <p>BORG, J., y GOTTI, G. (1995), <i>Tourism and cities of art. The impact of tourism and visitors flow management in Aix-en-Provence, Amsterdam, Bruges, Florence, Oxford, Salzburg and Venice</i>, Venecia, UNESCO-ROSTE, 198 páginas.</p> <p>BOULLON, R. C. (1985), <i>Planificación del espacio turístico</i>, Ed. Trillas, México.</p> <p>BUTLER, R. W. (1980), «The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources», en <i>Canadian Geographer</i>, n.º 24: 5-12.</p> <p>BUTLER, R. V. (1991), «Alternative tourism: Pious Hope or Torjan Horse?», <i>Journal of Travel Research</i>, 28: 40-43.</p> <p>— (1997), «The concept of carrying capacity for tourism destinations: dead or merely buried?», en COOPER, C., y WANHILL, S. (eds.), <i>Tourism development: environmental and community issues</i>, Chichester, John Wiley & Sons: 11-21.</p> <p>CALLE VAQUERO, M. de la (2002), <i>La ciudad histórica como destino turístico</i>, Ed. Ariel, colección Turismo, Barcelona, 302 páginas.</p> <p>CONSELL INSULAR DE MENORCA (2003), <i>Menorca, un proyecto territorial sostenible. Memoria del Plan Territorial Insular</i>, Ed. del Consell Insular de Menorca, 101 páginas.</p> <p>COOPER, C. (1992), «The life cycle concept and strategic planning for coastal resorts», <i>Built Environment</i>, 18 (1): 57-66.</p> <p>— (1994), «The destination life cycle: an update», en <i>Tourism. The state of the art</i>, Chichester, John Wiley and Sons: 341-346.</p> <p>COSTA, P., y VAN DER BORG, J. (1994), «Maitriser le tourisme dans les villes d'art», <i>Cahiers d'Espaces</i>, 37, <i>Tourisme et Culture</i>: 202-207.</p> <p>ENVIREG (1995), «Desarrollo económico y protección ambiental de la zona costera», AMBER, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 60 páginas.</p> <p>FOSTER, D. M., y MURPHY, P. E. (1991), «Resort cycle revisited. The retirement connection», <i>Annals of Tourism Research</i>, n.º 18 (4): 553-567.</p> <p>FUERTES EUGENIO, A. M. (2002), «Dimensión económica de la ordenación del territorio turístico», en <i>Ordenación y gestión del territorio turístico</i>, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia: 81-106.</p>	<p>GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2003), <i>Turismo y conjuntos monumentales</i>, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 541 páginas.</p> <p>GETZ, K. G. (1992), «Tourism planning and destination life cycle», <i>Annals of Tourism Research</i>, 19: 752-770.</p> <p>GORDON, I. R., y GOODALL, B. (1992), «Resort cycles and development processes», <i>Built Environment</i>, vol. 18 (1): 41-55.</p> <p>GUNN, C. (1994), <i>Tourism planning</i>, Taylor and Francis, Londres, 460 páginas.</p> <p>HALL, C. M. (2000), <i>Tourism Planning. Policies, Processes and Relationships</i>, Essex, Prentice Hall: 236.</p> <p>HUNTER, C., y GREEN, H. (1995), <i>Tourism and the environment. A sustainable relationship?</i>, Routledge, Londres, 212 páginas.</p> <p>IOANNIDES, D. (1992), «Tourism development agents. The Cypriot resort cycle», <i>Annals of Tourism Research</i>, n.º 19: 711-731.</p> <p>IRIBAS SÁNCHEZ, J. M. (1995), «Consideraciones sobre la situación urbana y turística del litoral alicantino», en <i>Agua y espacios de ocio</i>, Universidad de Alicante, CAM, Alicante: 61-90.</p> <p>IVARS BAIDAL, J. A. (2003), <i>Planificación turística de los espacios regionales en España</i>, Ed. Síntesis, Madrid, 333 páginas.</p> <p>JOHNSON, G. (1998), <i>Auditoría del Sistema de Gestión Medioambiental ISO 14000</i>, Madrid, Asociación Española de Normalización y Certificación.</p> <p>JOHNSON, P., y THOMAS, B. (1994), «The notion of "capacity" in tourism: a review of the issues», en <i>Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management</i>.</p> <p>LAWS, E. (1995), <i>Tourist destination management</i>, Routledge, Londres, 208 páginas.</p> <p>LÓPEZ, F., y VERA, J. F. (2001), «Espacios y destinos turísticos», en GIL, A. y GÓMEZ, J., <i>Geografía de España</i>, Barcelona, Ariel: 545-574.</p> <p>MUNDET, LL. (1992), «Torroella L'Estartit. El turismo i els seus cicles», <i>Revista de Girona</i>, volumen 173: 37-41.</p> <p>NAREDO, J. M. (1996), «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible», en <i>Documentación Social</i>, n.º 102: 129-147.</p> <p>NAVARRO JURADO, E. (2003), <i>¿Puede seguir creciendo la Costa del Sol? Indicadores de saturación de un destino turístico</i>, Ed. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Málaga, 360 páginas.</p> <p>OMT (1994), <i>National and regional tourism planning: methodologies and case studies</i>.</p> <p>O'REILLY, A. M. (1986), «Tourism carrying capacity: concepts and issues», <i>Tourism Management</i>, 7 (4): 254-258.</p> <p>PAP/RAC (1997), <i>Guidelines for Carrying Capacity Assessment for Tourism in Mediter-</i></p>	<p><i>anean Coastal Areas</i>, Split, Priority Actions Programme Regional Activity Centre.</p> <p>PRIESTLEY, G. K. (1996), «Evolución turística y repercusiones espaciales: medidas correctoras hacia la sostenibilidad», <i>Arquitectura y turismo: planes y proyectos</i>, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya: 99-110.</p> <p>PROYECTO METASIG (varios autores) (2001), «Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores», Proyecto METASIG, <i>Documentos de Trabajo</i>, n.º 1, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, 71 páginas.</p> <p>RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2002), «Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica», en <i>Ordenación y gestión del territorio turístico</i>, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia: 35-48.</p> <p>RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. (2002), «Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia», en <i>Ordenación y gestión del territorio turístico</i>, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia: 11-147.</p> <p>RICO AMORÓS, A. M. (1998), <i>Agua y desarrollo en la Comunidad Valenciana</i>, Universidad de Alicante, Alicante: 163.</p> <p>ROGER, G. (2002), «El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico», en <i>Ordenación y gestión del territorio turístico</i>, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia: 51-77.</p> <p>STABLER, M., y GOODALL, B. (1997), «Environmental awareness, action and performance in the Guernsey hospitality sector», <i>Tourism Management</i>, 18: 19-33.</p> <p>SWARBROOKE, J. (2000), <i>Sustainable Tourism Management</i>, Oxon, CABI Publishing.</p> <p>TROITIÑO VINUESA, M. A. (1995), «El turismo en las ciudades históricas», <i>Polígonos</i>, 5: 49-65.</p> <p>— (director) (1996), <i>Estudio sobre turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas con patrimonio histórico monumental</i>, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Turismo de España.</p> <p>THUROT, J. M. (1980), «Capacité de charge et production touristique», <i>Etudes et Mémoires</i>, 43, Centre des Hautes Etudes Touristiques, Aix en Provence.</p> <p>VERA REBOLLO, J. F. (coord.); LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA GÓMEZ, M., y ANTON CLAVÉ, S. (1997), <i>Análisis territorial del turismo</i>, Barcelona, Ariel, 443 páginas.</p> <p>VERA REBOLLO, J. F., y RICO AMORÓS, A. M. (1995), «Los sistemas de abastecimiento de agua potable en un espacio turístico y residencial: la Costa Blanca», en <i>Agua y Espacios de Ocio</i>, Universidad de Alicante, CAM, Alicante: 105-154.</p> <p>WILLIAMS, P. W., y GILL, A. (1994), «Tourism carrying capacity management issues», <i>Global Tourism, the next decade</i>, Oxford, Butterworth-Heinemann: 174-187.</p>
--	---	---