

## TEMA 5. POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN TURÍSTICA EN ESPAÑA

### 5.1. Consideraciones iniciales

- La complejidad de la PT deriva del carácter dinámico de la actividad turística
- Las dinámicas de los diferentes contextos políticos y socioeconómicos, provocan cambios en los objetivos y actuaciones de la política turística, que afectan a los procesos e instrumentos de planificación.
- La evolución de la política turística es un elemento básico para identificar el origen y las características de los principales enfoques de la PT.

Fases de la política turística en los países occidentales:

- *A partir de la 2ª GM*: se centra en la eliminación de las barreras al turismo internacional
- *Desde la década de los 50 hasta la de los 70*: la promoción turística se convierte en el principal objetivo político con el fin de incrementar los beneficios económicos del turismo.
- *A partir de la década de los 70*: El Estado se involucra más en aspectos como la construcción de grandes infraestructuras de transporte, conscientes del papel del turismo para el desarrollo regional. Las contradicciones ambientales y sociales del turismo comienzan a ser objeto de interés. A partir de las crisis de mediados de los setenta el turismo se percibe como una solución para sectores en declive.
- *Desde mediados de la década de los ochenta hasta el presente*, uso continuado del turismo como instrumento para el desarrollo regional del Estado en la oferta turística y mayor énfasis en la colaboración público-privada y en la autorregulación de las empresas turísticas. Con todo, persisten los objetivos económicos como prioridad de las políticas turísticas nacionales.

#### Los enfoques de la planificación turística:

- **Desarrollismo:**  
Dominante en la planificación turística desde el surgimiento del turismo de masas. Se fundamenta en una valoración favorable y acrítica del turismo que ignora los potenciales efectos negativos de esta actividad en el plano económico, sociocultural o ambiental.  
Se caracteriza por tratarse de un modo de implantación y desarrollo turístico carente de planificación.  
El turismo se considera intrínsecamente positivo porque contribuye al desarrollo económico y, por tanto, aporta numerosos beneficios a la sociedad local.  
La investigación asociada a este enfoque de la planificación suele reducirse a las previsiones de demanda turístico con fines fundamentalmente promocionales.
- **Económico:**  
Concibe el turismo como un instrumento para alcanzar determinados objetivos económicos. Refuerza su carácter de actividad exportadora y su potencial contribución al crecimiento económico, al desarrollo regional y a la reestructuración productiva.  
La intervención de la administración y las empresas públicas, en su papel como regulador y promotor, otorga prioridad a los fines económicos sobre los ambientales y

sociales, aunque también atiende a todos aquellos factores que pueden comprometer la eficiencia económica del turismo:

- Costes de oportunidad del desarrollo del turismo
- Selección de los segmentos de mercado más rentables.
- Control de la satisfacción de la demanda
- Estimación de los impactos económicos del turismo, etc.

No suele analizar cómo se distribuyen socialmente los beneficios del turismo.

- **Físico:**

Incorpora la dimensión territorial con el objetivo de alcanzar una adecuada distribución espacial de las actividades económicas, y específicamente las turísticas, en el espacio y conseguir unos usos racionales del suelo.

Confluyen la ordenación territorial y la planificación turística como consecuencia del reconocimiento de la base ambiental/territorial del desarrollo turístico y, se centra sobre en la conservación de los recursos naturales que posibilitan la práctica del turismo y en la gestión de los impactos ambientales de esta actividad.

Los aspectos sociales y culturales del espacio turístico han sido tradicionalmente desatendidos, si bien la incorporación del criterio de sostenibilidad y la percepción de los problemas ambientales como resultado de las relaciones humanas con el medio natural han contribuido a ampliar el espectro de la planificación física del turismo hacia elementos socioculturales.

- **Comunitario:**

No se limita exclusivamente al objetivo de solucionar y prevenir los efectos socioculturales negativos del turismo, sino que promueve un control local del desarrollo turístico con el fin de que la población residente sea su máxima beneficiaria para evitar situaciones de conflicto con el turismo que podrían poner en peligro su viabilidad futura.

Busco mejorar la eficiencia de la planificación a través de unan mayor participación pública e involucración social, circunstancia que ha dado lugar a la promoción, desde instancias públicas, de procesos de planificación de abajo-arriba.

Presenta todavía dificultades de aplicación práctica.

## 5.2. La política turística española

La actividad turística comienza a ser objeto de planificación en España a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Los diferentes planes y programas existentes hasta la fecha se pueden agrupar en cinco fases o periodos históricos:

### I. **1959-1974: La planificación estatal en época franquista**

- La PT recibe un tratamiento sectorial en los diferentes planes de desarrollo económico (reflejo de la importancia que para la economía española tenía este sector económico)
- Un Modelo en el que primaba de manera absoluta el crecimiento económico a corto plazo dentro de un marco decididamente especulativo
- Costes ambientales sociales elevados (transformaciones irreversibles en muchos casos)

- El turismo era un instrumento al servicio de los intereses del Estado no solamente en el plano económico, sino también en el ideológico, ya que se pretendía dar la sensación de apertura al exterior después de años de aislamiento internacional
- Política de precios deliberadamente bajos, buscando así a traer a la mayor cantidad posible de turistas, generalmente de limitado poder adquisitivo
- Créditos hoteleros y ayudas para la implantación de establecimiento de alojamiento turístico en zonas de escaso desarrollo turístico y a favor de la inversión extranjera
- Intervencionismo directo en el sector a través de empresas públicas estatales como la que gestiona la red de Paradores de Turismo (ENTURSA), ATESA, AVIACO o Viajes Marsans.
- La promoción turística se articula en torno a una serie de mensajes que refuerzan la fuerte concentración temporal, espacial y motivacional de la demanda turística en este periodo.
- La planificación urbanística y la ordenación territorial estaban muy lejos de ser una prioridad para el planificador económico.

## **II. 1977-1982: Transición – Transferencia de competencias turísticas a las CCAA**

- El retorno de la democracia y la reorganización territorial del Estado previsto por la Constitución de 1978 introduce un nuevo marco de relaciones interadministrativas-
- Comienzan las transferencias de competencias a las diferentes CCAA y, en menor medida, a las Corporaciones Locales.
- La planificación de desarrollo regional sustituye el objetivo de crecimiento económico a ultranza por el desarrollo territorial equilibrado, asumiendo el Estado las funciones de dirección y coordinación del proceso planificador compatibles con el autogobierno de las regiones, ahora ya CCAA, y demás Entidades locales.
- En 1977 la Administración turística va a elaborar una serie de planes específicamente turísticos cuya finalidad es la de realizar un inventario de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional
  - a. Planes de Aprovechamiento de Recursos Turísticos
  - b. Planes de Ordenación de la Oferta turística

Ambos instrumentos de planificación tenían ámbito provincial o comarcal e igualmente ambos tenían un carácter sectorial con una clara orientación turística, siendo concebidos como el nexo de unión entre la política turística y la urbanística (aunque el carácter meramente orientativo de estos planes turísticos, cuyos principios únicamente serían vinculantes si se integraban en planes urbanísticos)

## **III. 1982-1989: Políticas neoliberales**

La tercera fase se inicia con el primer gobierno socialista y se va a caracterizar por la disminución del protagonismo del Estado en la política turística, fundamentalmente por dos razones

- La asunción de competencias turísticas por parte de las diferentes CCAA, con lo que el planeamiento turístico de ámbito territorial fue asumido por éstas;
- Las líneas generales del gobierno socialista en materia turística durante este periodo: reorganización y reducción del nivel administrativo de la Administración turística estatal y disminución en términos relativos de la consignación presupuestaria asignada a las políticas turísticas

En materia de planificación turística estatal se opta por la sustitución de la planificación turística por una multitud de estudios especializados. El objeto de éstos era muy variado, ya que los había que trataban aspectos parciales de la actividad turística, como estrategia global para profundizar en el conocimiento del turismo en España, o se centraban en determinados recursos y productos turísticos cuyo ámbito territorial abarcaba varias CCAA, también los había que se ocupaban de segmentos turísticos especializados, tradicionales o emergentes, pero de trascendencia económica irrefutable (turismo náutico, golf, de nieve...etc); y estudio realizados tradicionalmente con una periodicidad anual.

Durante esta fase se elaborará anualmente el “Plan Marketing del Turismo Español”, desde 1984 a 1990, por la Secretaría General de Turismo.

#### **IV. 1990-1994: Ajuste estructural y creación de bases para la cooperación interadministrativa**

En la cuarta fase se supera el periodo económico recesivo acontecido a finales de la década de los ochenta del siglo pasado y se revisa la anterior política neoliberal y abstencionista de los primeros gobiernos socialistas, iniciándose una etapa en la cual la Administración turística estatal toma conciencia de la nueva situación competencial derivada de la constitución de 1978 y de las transferencias competenciales a favor de las CCAA.

En esta fase se van a elaborar dos instrumentos de planificación por parte de la Administración turística estatal:

- *Libro Blanco del Turismo Español, de 1990*
- *Plan Marco para la Competitividad del Turismo Español (Plan Futures), de 1992*

#### **V. Desde 1994 a la actualidad: Cooperación interadministrativa y políticas regionales y locales en materia turística**

- *El Plan Marco de Competitividad (Futures): 1992-1995*

Para el primer PF la idea central era que la competitividad.

El concepto de competitividad comenzó a utilizarse en el sector turístico español a principios de los años noventa como consecuencia del cambio estructural que estaba produciéndose en los mercados españoles y que provocaba un desajuste entre la oferta y la demanda con consecuencias muy negativas para las empresas, los profesionales y los trabajadores del sector, y en general, para las economías regionales y nacional.

El primer Plan Future tuvo una repercusión enorme, ya que el Ministerio de Comercio y Turismo Obligó a utilizar la marca “Futures” a todas aquellas iniciativas que resultasen beneficiadas con algunas de las ayudas previstas en el Plan.

Permitió sensibilizar al sector turístico, tanto público como privado, acerca de la necesidad de aplicar nuevos criterios en la gestión turístico basados en la innovación, la calidad y la diversificación de los productos y servicios turísticos.

- *El PMC (Futures II): 1996-1999*

Desde el 1994 el sector turístico experimenta un crecimiento sostenido tanto en el número de visitantes como el de ingresos, lo que necesariamente debía influir en la filosofía de este plan.

Para evitar los errores de su primera edición, este plan pretende que las acciones que se pongan en marcha para su aplicación se basen en los principios de corresponsabilidad, promoviendo el compromiso efectivo entre las diferentes

Administraciones públicas, sector privado y poblaciones de acogida en los diferentes proyectos conjuntos que se desarrollen; concentración de actuaciones, apoyando los proyectos que agrupen los intereses de empresas de diferentes subsectores turísticos, de productos o destinos, con la mayor rentabilidad posible y potenciando el “efecto demostración”; e integración de las iniciativas empresariales en proyectos comunes junto con las Administraciones públicas, favoreciendo su cooperación y asociación y fortaleciendo el tejido empresarial.

A diferencia del caso anterior, el segundo Plan Futures va a sustituir la subvención – como instrumento preferente para su aplicación- por la asistencia técnica al sector turístico por parte de las Administración General del Estado.

- *El Plan Integra de Calidad de Turismo Español (PICTE): 2000-2006*

El plan PICTE tiene su origen en la constatación, por parte de los decisores públicos, del cambio que la demanda turística internacional venía experimentando a partir de la última década del siglo veinte.

Este instrumento se articula alrededor de una idea central o principio fundamental: la “calidad integral” de la oferta turística.

Esta idea va a sustituir a la idea de competitividad, que había inspirado a los anteriores planes Futures I y II. Además del concepto de calidad integral, el PICTE tiene otro sus “instrumentos básicos” en la figura de la cooperación.

Para que tal cooperación interinstitucional sea una realidad el PICTE se va a apoyar en una serie de instrumentos:

- La Conferencia Sectorial de Turismo
- Las Entidades locales
- La cooperación interministerial
- El Plan Cameral
- El Observatorio del Turismo

- *Plan de Turismo 2020*

Los programas que articulan el Plan del Turismo Español 08/12 siguen la estructura de ejes y objetivos fijada en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020. Cada programa se despliega en un objetivo general, los objetivos operativos y las líneas de acción que se prevén para alcanzar cada uno de ellos.



- *Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015*

Para alcanzar la visión deseada del Destino España, el PNIT establece una serie de objetivos para el sector turístico español que estarán apoyados en un conjunto de medidas. Los 7 objetivos que componen el PNIT son:

- Incrementar la actividad turística y su rentabilidad
- Generar empleo de calidad
- Impulsar la unidad de mercado
- Mejorar el posicionamiento internacional
- Mejorar la cohesión y notoriedad de la marca España
- Favorecer la corresponsabilidad público-privada
- Fomentar la desestacionalización del turismo

<p><b>Fuerza de la marca España</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Desarrollo coordinado de la marca España</li> <li>— Impulso al Plan Estratégico de Marketing</li> <li>— Representación permanente de los intereses turísticos españoles en la UE</li> </ul>	<p><b>Orientación al cliente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Lanzamiento del programa “Fidelización España”</li> <li>— Impulso a una campaña para estimular la demanda turística nacional</li> <li>— Modulación de tasas aeroportuarias</li> <li>— Optimización en la expedición de visados turísticos</li> </ul>
<p><b>Oferta y destinos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoyo a la reconversión de destinos maduros</li> <li>— Líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas</li> <li>— Apoyo a los Municipios Turísticos</li> <li>— Destinos inteligentes: innovación en la gestión de destinos</li> <li>— Redes de agencias de gestión de experiencias</li> <li>— Homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros, rurales y campings</li> <li>— Evolución del Sistema de Calidad Turístico Español</li> <li>— Puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico</li> <li>— Fomento del turismo sostenible con el medio ambiente</li> </ul>	<p><b>Alineamiento de actores público-privado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Análisis del impacto de toda propuesta normativa en el sector turístico</li> <li>— Impulso a la unidad de mercado</li> <li>— Modificación de la legislación que afecta al turismo</li> <li>— (Reforma Laboral, la Ley de Costas, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Arrendamientos Urbanos y Ley de Aguas)</li> <li>— Entrada del sector privado en el ámbito de decisión y financiación de Turespaña</li> <li>— Apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas españolas</li> <li>— Ventanilla única para empresas y emprendedores innovadores</li> </ul>
<p><b>Conocimiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Desarrollo del catálogo de servicios de Turespaña</li> <li>— Reorganización y modernización de las Consejerías de Turismo de España en el Exterior</li> <li>— Reorientación de las estadísticas nacionales de turismo</li> </ul>	<p><b>Talento y emprendeduría</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Líneas de crédito para jóvenes emprendedores en turismo</li> <li>— Programa de emprendedores innovadores turísticos</li> <li>— Adecuación de la oferta formativa y la investigación a la demanda empresarial</li> </ul>

- *Plan Integral de Turismo Rural 2014*

Está compuesto de actuaciones tanto sobre la oferta como sobre la demanda.

a. Actuaciones sobre la Oferta

- Sistema de clasificación de alojamientos rurales
- Planes de dinamización turística y de competitividad
- SCTE sectores y SCTE destinos – turismo activo
- Actuaciones sobre el producto ecoturismo

b. Actuaciones sobre la Demanda Internacional

- Campaña de publicidad que se realizará en los mercados de Reino Unido, Alemania y Francia
- Actuaciones en relación con la presencia del turismo rural en Internet
- Actividades de promoción y apoyo a la comercialización segmentadas por mercados específicamente dirigidas a la promoción del turismo rural en España

Algunos elementos comunes en la planificación turística española.

- La intervención del Estado en materia turística siempre ha estado guiada por un plan general, que determinaba cuál era el concepto de turismo, los problemas y las posibles soluciones en un determinado momento.
- Los objetivos desarrollados en estos instrumentos evolucionan desde el desarrollo económico a la sostenibilidad y en las últimas décadas a la competitividad.
- Los instrumentos de planificación y sus documentos reflejan los cambios en el modo de argumentar y articular los documentos públicos, incorporando los términos que los nuevos valores sociales y sus objetivos incorporan al discurso de los representantes políticos y de los medios de comunicación.

### **5.3. Instrumentos y planes en el sector turístico**

#### **Los planes de destinos turísticos:**

En los últimos años, con el apoyo de la Administración General del Estado, se han impulsado una serie de planes y modelos de gestión que tratan de dar respuesta a los destinos y que se han convertido en elementos de referencia para las políticas locales en materia turística.

#### **Los Planes de Destinos:**

- Dinamización
- Excelencia
- dinamización del Producto Turístico
- Competitividad del producto turístico (PCPT)
- Proyectos extraordinarios de recualificación de destinos maduros

Directamente relacionados con las directrices del política turística nacional, y aunque como herramientas de planificación estratégica se tratan de iniciativas que carecen de carácter normativo, sí ofrecen un marco de planificación y gestión caracterizado por la flexibilidad, la participación social y cooperación entre el sector público y privado.

#### **a. Los Planes de Dinamización Turística**

Tienen su origen en la Conferencia Sectorial de Turismo de 1996, siendo posteriormente incluidos en los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional. Estos planes tienen como destinatarios aquellos destinos turísticos que se encuentran aún en una fase de desarrollo turístico incipiente, siendo su objetivo acelerar este crecimiento y asegurar su sostenibilidad futura.

Los beneficiarios de este programa son generalmente pequeñas poblaciones con un importante patrimonio histórico-artístico o natural, aunque también pueden ser beneficiarios de este programa ciudades de mediano y gran tamaño, e incluso áreas territoriales más o menos extensas.

Además, los Planes de Dinamización Turística pretenden diversificar la oferta turística española, creando destinos de calidad alternativos al clásico modelo de “sol y playa” y basados en la oferta cultural, gastronómica, histórico-artística, congresual, deportiva o natural de estos nuevos destinos.

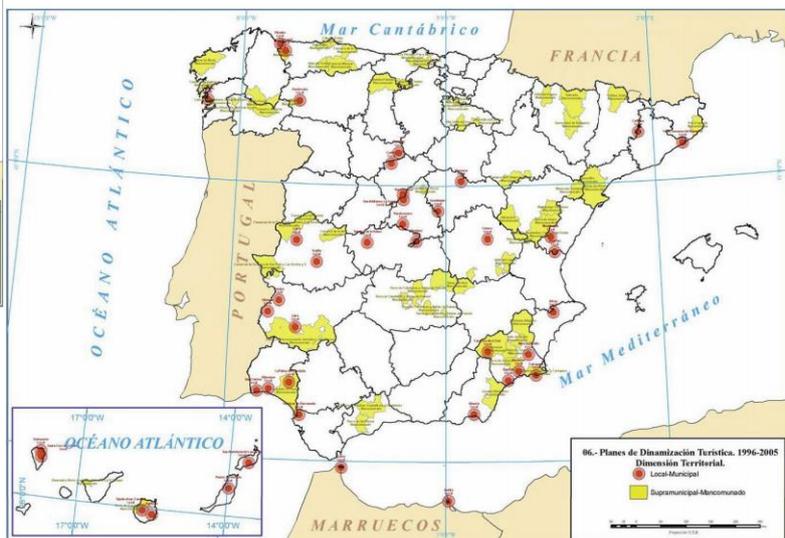
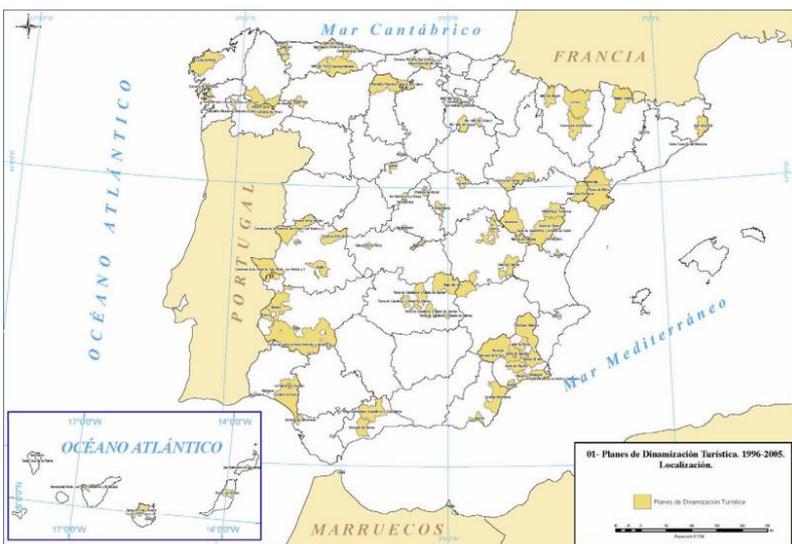
Uno de los elementos esenciales de los Planes de Dinamización Turística es la búsqueda de la sostenibilidad presente y futura del destino turístico.

### Objetivos:

- La puesta en valor y el uso turístico de los recursos históricos-artísticos, culturales y naturales potencialmente Turísticos;
- El estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización;
- La articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino;
- El desarrollo de una oferta de servicios turísticos de calidad;
- La creación de nuevos productos turísticos basados en la explotación innovadora de recursos respetuosos con el medio ambiente;
- El fortalecimiento y la integración del tejido empresarial mediante el fomento de asociacionismo, el asesoramiento y el apoyo a las empresas;
- La integración del destino en redes que ofertan productos turísticos de características similares.

Tanto los PET, destinados a la recuperación y regeneración de destinos maduros, como los PDT, destinados a la potenciación económica de destinos turísticos emergentes, comparten cuatro principios básicos:

- Actuaciones con un tratamiento integral
- Contribución a la sostenibilidad de la globalidad de la industria turística sirviendo de ejemplo y modelo transferible
- El liderazgo de la Administración local debe centrar su empeño en la sensibilización de todos los agentes adscribiéndose al principio de corresponsabilidad.
- Actuaciones orientadas a que las mejorar repercutan sobre la totalidad del destino.



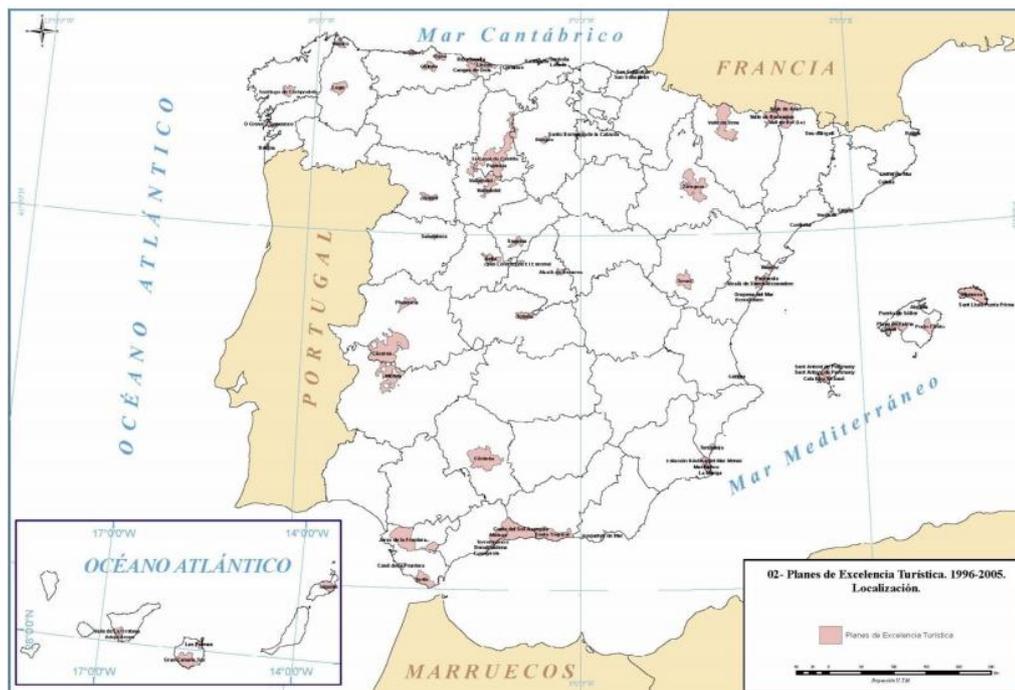
## b. Los Planes de Excelencia Turística

Nacieron en 1992 como una experiencia piloto limitada a ciertos municipios turísticos de la costa española. Sus buenos resultados hicieron que fuesen recogidos en los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional: Planes Futuros I y II y PICTE.

Los principales destinatarios de estos Planes son los destinos maduros del litoral creados en la década de los años 60 y 70 del siglo pasado. Estos destinos turísticos sufren por lo general problemas de saturación de su espacio urbano por superar en muchos casos su capacidad de carga o de acogida, lo que genera problemas como la insuficiencia de su trama viaria; la insuficiencia o inexistencia de espacios públicos, la insuficiencia de infraestructuras y servicios públicos...etc.

### Objetivos:

- Diversificar y enriquecer la oferta turística de los destinos maduros
- Acondicionar y mejorar las infraestructuras, dotaciones y equipamientos que dan soporte a las actividades turísticas
- El objetivo último es promover la “excelencia” de los destinos turísticos consolidados, impulsando proyectos que poseen un importante efecto de demostración, de imitación y de prestigio.



## c. Los Planes de Dinamización del Producto Turístico

En el año 2005 nacieron los PDPT, que sustituyeron a los antiguos planes de excelencia y dinamización turística y que intentan dar mayor importancia a la creación de productos turísticos comerciables, visto que los municipios utilizaban los fondos de los proyectos principalmente para infraestructuras.

Los PDPT están inmersos dentro del programa de Calidad de Destinos Turísticos, incluido en el PICTE 2000-2006. La Subdirección General de Calidad e Innovación Turística (2005) lo define como “herramientas de cofinanciación de las estrategias turísticas” desarrollado en cooperación de las distintas administraciones públicas con el objetivo de colaborar con las

entidades locales y mejorar sus ofertas turísticas. La duración de los mismos es para un periodo de 3 o 4 años, con una inversión media 2,5 millones de euros.

Se pretendía un equilibrio en la representación regional y su ámbito de escala podía ser:

- Municipal: frecuentemente capitales provinciales, tales como Albacete, Orense o Soria
- Comarcal: Axarquía, Vaqueira, Serranía Alta de Cuenca, etc.
- Mancomunal: Sierra del Rincón, Bajo Deva donde se integran las regiones de Asturias y Cantabria
- O distribuidos por la región: el caso catalán del turismo industrial y tecnológico o la Red de portales turísticos

#### **d. Los Planes de Competitividad del producto turístico PCPT**

Junto a los planes comentados en apartados anteriores se desarrollaron otra serie de instrumentos que en materia de calidad que pretendían posicionar a determinados destinos nacionales en un mercado turístico cada vez más competitivo. Los PCPT se enmarcan en el Plan Horizonte 2020.

Después del Futuro 1992-1995 centrado en la competitividad, se pasó a unos planes donde la calidad era la base de cualquier actuación.

Dichos proyectos pretendían ser “una herramienta de cofinanciación de las estrategias turísticas a desarrollar en cooperación con las distintas administraciones públicas, con la finalidad de colaborar con las entidades locales a mejorar sus ofertas turísticas”:

Estos Planes podían ser de dos tipos:

- Planes de competitividad de zonas o comarcas de alto potencial turístico
- Planes de competitividad de destinos turísticos de proyección internacional

Su ámbito de actuación es el local, porque los destinos turísticos constituyen el escenario en el que se desarrolla la experiencia turística y el punto de encuentro de numerosos actores.

#### **e. Proyectos extraordinarios de recualificación de destinos maduros.**

Se trata de la reconversión o modernización integral de destinos maduros con proyección internacional y potente efecto demostración, impulsados, desarrollados y cofinanciados entre todas las administraciones competentes y con la participación del sector empresarial, con el propósito de implantar un modelo turístico de futuro.

Los primeros proyectos de este programa son:

- Playa de Palma: Plan Integral de Rehabilitación Playa de Palma
- Costa del Sol Occidental: Plan de recualificación turística de la Costa del Sol
- San Bartolomé de Tirajana: Gran Canaria Sur
- Puerto de la Cruz: Plan de rehabilitación turística de Puerto de la Cruz

Planes actuales territoriales de especialización turística en Canarias:

- Segundo Plan de Modernización, mejora e incremento de la Competitividad de Puerto del Carmen-Tías

- Plan para la Modernización, mejora e incremento de la Comp. De Playa de Mogán (Gran Canaria)
- Plan para la Modernización, mejora e incremento de la Comp. De Puerto de la Cruz.
- Plan para la Modernización, mejora e incremento de la Comp. De San Bartolomé de Tirajana “Maspalomas Costa Canaria”

#### **5.4. Conclusiones de la puesta en marcha de los planes de destino.**

Planes de Calidad en Destinos han contribuido de forma favorable al desarrollo turístico español:

- Fomentado la aplicación de instrumentos de planificación turística en los espacios maduros y emergentes.
- Reforzado la escala local como ámbito de actuación preferente, basándose en las redes de cooperación de las administraciones públicas y entidades privadas.
- Constituyéndose como un mecanismo dinamizador, que de forma directa como indirecta han incidido sobre las localidades donde se han establecido.
- Ampliando las inversiones en materia de recuperación y puesta en valor de bienes culturales que han sido considerados por los gestores turísticos como nuevos productos turísticos-culturales merecedores de una atención preferente. Destinos consolidados o potenciales, según el caso, que demandan una intervención orientada a recalificar y reestructurar el sistema turístico local.
- Mejoran la calidad de los destinos turísticos de manera continua, sobre todo en términos de profesionalización, complementariedad u diversificación
- Aumentando la oferta complementaria con nuevos productos que revalorizan el territorio.

Puntos débiles que serían necesarios reforzar de cara a un futuro a corto plazo.

- El reducido número de iniciativas que han atendido la problemática del sector turístico desde una perspectiva integral, que aporten soluciones desde el punto de vista ambiental, económico y social, con una visión a largo plazo.
- La necesidad de incluir actuaciones que impulsen la vertebración territorial, de los recursos naturales y culturales.
- Definir nuevas líneas de trabajo dirigidas a productos prioritarios (nuevos segmentos turísticos e moda).
- Evitar actuaciones no relacionadas directamente con la competitividad de los destinos y productor turísticos. Como ha venido sucediendo con determinadas obras de infraestructuras y equipamientos generales que se han de acometer desde los propios ayuntamientos.
- Realizar actuaciones complementarias que orienten y refuercen las actuaciones en destinos e integrar destinos bajo una misma especialización.

\*Finalmente hay que recordar que se han necesitado años de debate sobre lo que se ha venido en denominar “la cuestión de calidad y sostenibilidad del desarrollo” para concluir que, en el sector turístico, la viabilidad, competitividad y excelencia de los destinos sólo se pueden alcanzar en el marco de una nueva visión más integral y sostenible.

## TEMA 4. LAS DIFERENTES MODALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN

### 4.0. Marco administrativo-competencial

En 1833 Javier de Burgos divide España en 49 provincias en base a tres factores: la tradición administrativa el número de habitantes y la sede episcopal.

El pervivencia de la división provincial de J. de Burgos se fundamenta en dos pilares:

Se eligen capitales de provincias con instituciones de gobierno básicas; Se lleva a cabo una desconcentración administrativa en favor de la capital de la provincia, Junto con la creación en 1834 de los partidos judiciales, que respetan los límites provinciales.

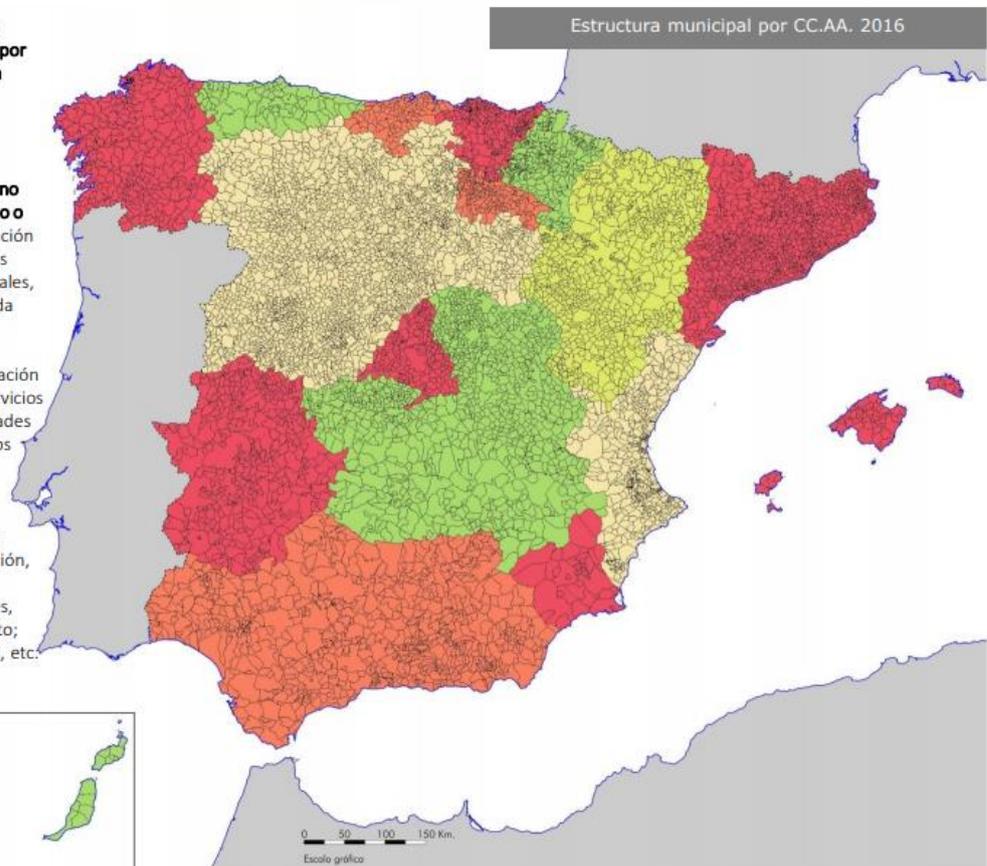
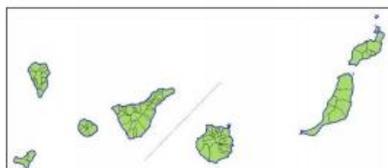
Se creó también la figura del Subdelegado de Fomento o actual Delegado del Gobierno



El municipio es una entidad jurídico administrativa que **está constituido por un territorio (termino municipal) y la población que lo habita**. Posee autonomía para gobernarse y administrar su hacienda pública.

**El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento o alcaldía**, encabezado por una institución unipersonal: el alcalde, junto con los concejales. Ambos, alcalde y concejales, son elegidos democráticamente cada cuatro años.

Los ayuntamientos son la administración pública dedicada a la prestación servicios públicos para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Servicios públicos de su competencia, como son: los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos; mercados de abasto; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía municipal, etc.



## 4.1. Las diferentes modalidades de planificación

Existencia de diversas modalidades con desigual relevancia:

- Territorial: vinculada a la legislación de Ordenación del Territorio; no todas las CCAA cuentan con PT
  - CCAA
  - Islas
  - Comarcas
  - Áreas metropolitanas
  - Áreas urbanas
  - Áreas funcionales
- Urbanística: vinculada a la legislación del suelo y el desarrollo urbano; Municipios, todos los términos municipales deben disponer de un plan de ordenación urbana.
- Ambiental: vinculada a la legislación de Espacios Naturales Protegidos; y su entorno socioeconómico. Sólo las zonas próximas a los parques cuentan con planes.
- Turística: vinculada a la legislación turística y a su desarrollo; CCAA, Destinos turísticos. No todas las CCAA cuentan con Planificación Sectorial Turística.
- Otras sectoriales: infraestructuras, dotaciones,...

Administración

Ordenación, gestión

Cada parte del territorio está afectada por las determinaciones de diversos planes (sectoriales, territoriales, urbanísticos...)

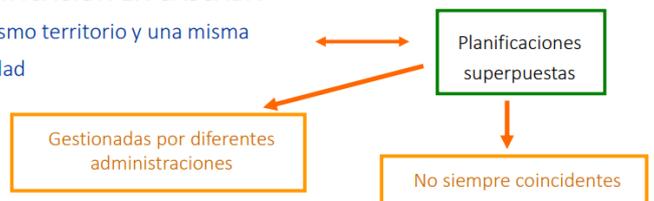
Ciudadano, empresario

¿Qué puede hacer en el territorio?



### PLANIFICACIÓN EN CASCADA

Un mismo territorio y una misma actividad



Turística: Consejerías de Turismo

Territorial: Consejerías de OT / Obras Públicas / Urbanismo (CC.AA.)

Ambiental: Consejerías de Medio Ambiente (CC.AA.)

Urbanística: Concejalías y Consejerías de urbanismo (Ayuntamientos, CC.AA.)

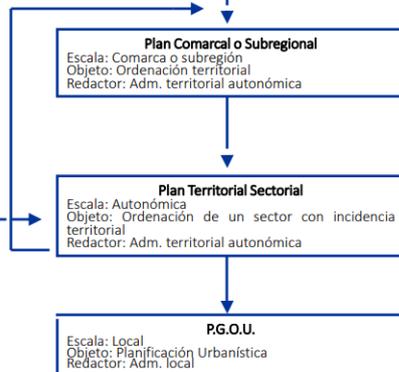
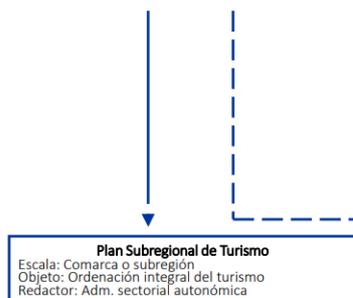
Planificación en cascada: Un plan suele implicar la redacción de otro de menor rango

Documentos sectoriales

**Plan de Turismo**  
Escala: Autonómica  
Objeto: Ordenación integral del turismo  
Redactor: Adm. sectorial autonómica

Documentos territoriales

**D.O.T. o P.R. de O.T.**  
Escala: Autonómica  
Objeto: Ordenación territorial  
Redactor: Adm. territorial autonómica



— Vinculación  
- - - Equiparación

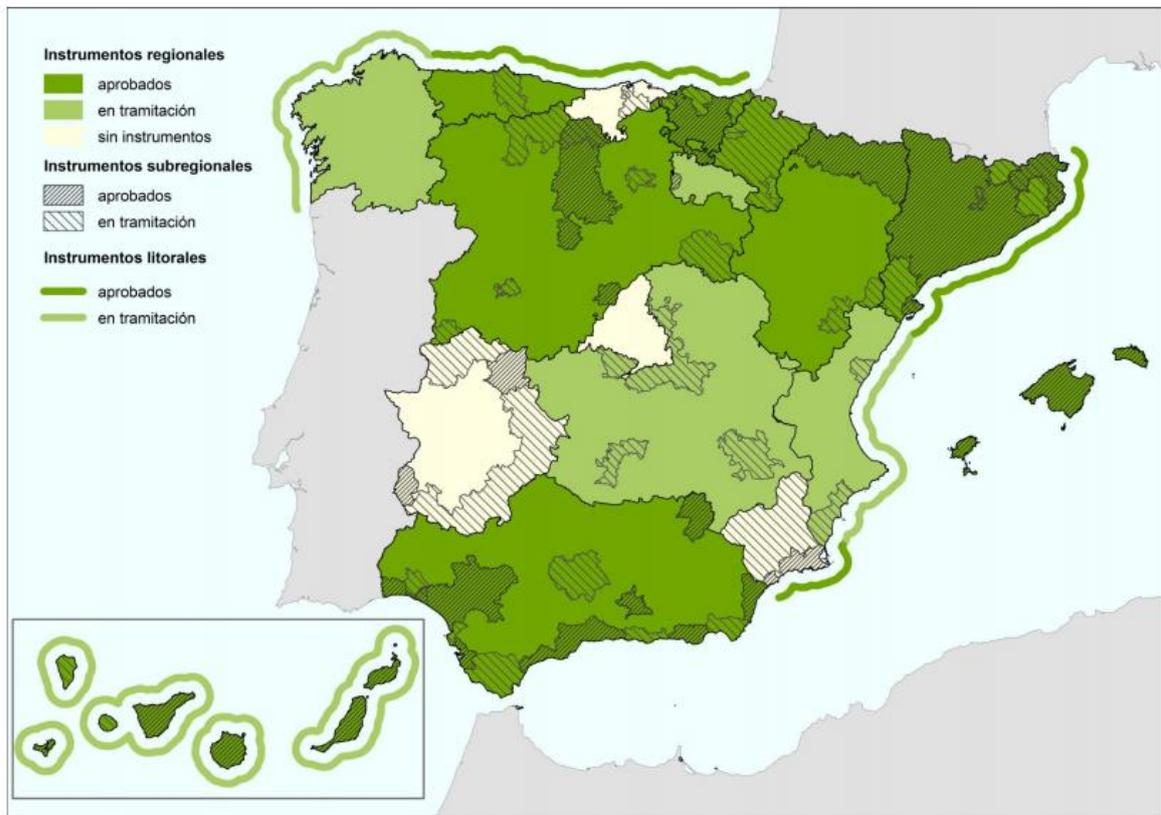
### La cascada de planes...



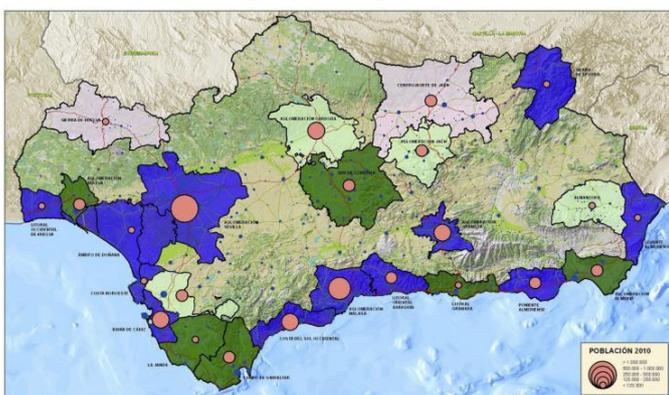
## 4.2. Planificación territorial

### Características básicas de la planificación territorial

1. Objetivos vinculados a la zonificación de la localización de actividades en el espacio, el desarrollo económico territorialmente equilibrado y la sostenibilidad
2. Planificación transversal a todas las actividades económicas
3. El turismo es una más de las actividades económicas analiadas sobre las que se interviene. El énfasis deoenderá de la relevancia económica territorial en cada ámbito de planificación.
4. Establece normas directoras que luego son precisadas a otras escalas por la planificación urbanística, de infraestructuras, equipamientos...
5. Escala: regional o sobregional



### El ejemplo de Andalucía



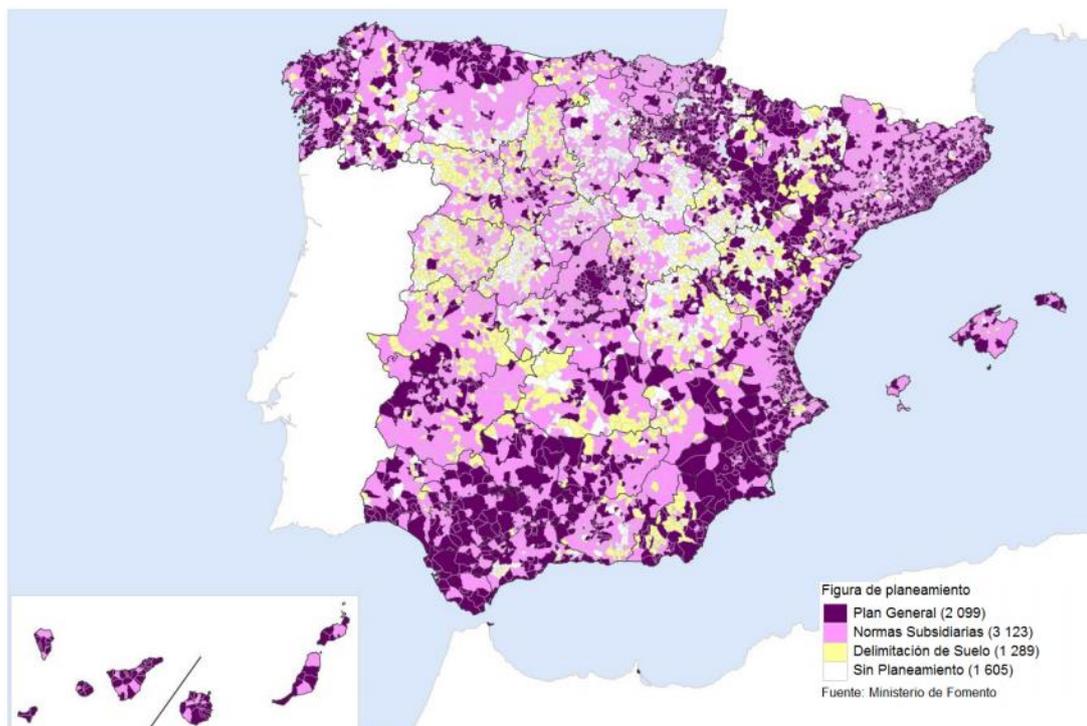
El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz, en el marco de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ord.Territ., de la CCAA de Andalucía, y en desarrollo de los determinaciones del POT de Andalucía que afectan a este ámbito de ordenación, en especial las referidas al litoral y a los ámbitos y redes de ciudades medias, establece, de acuerdo con los objetivos generales del Decreto de formulación, los siguientes **objetivos** específicos para el Plan:



### 4.3. Planificación urbanística

Características básicas:

1. Es la planificación de mayor escala y la que establece la regulación directamente aplicable en cada una de los espacios del territorio nacional
2. Debe incorporar las disposiciones de la planificación territorial y ambiental por tener mayor rango legal
3. Es la planificación más compleja desde la perspectiva técnica y de gestión
4. Suele estar muy desvinculada de las planificaciones sectoriales (turística en particular) y responder más a la dimensión inmobiliaria del desarrollo.
5. Es la que realmente determina los usos artificiales del suelo.
6. Escala municipal: La Legislación urbanística (competencia autónoma) atribuye a los ayuntamientos la capacidad y la obligación de redactar los instrumentos de planificación urbanística. (Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes de Ordenación municipal, Normas Subsidiarias, Delimitaciones de suelo urbano...)
  - Ordenar la totalidad del término municipal
  - Regular los usos del suelo y la edificación tanto en las zonas ya urbanizadas como en las no urbanizadas
  - Prever los instrumentos para que los futuros crecimientos o dinámicas sociales, económicas y ambientales puedan ser acogidos por la ciudad.
  - Frente a los otros tipos y escalas de planificación (territorial, ambiental), la ordenación urbanística se orienta, fundamentalmente, a los espacios urbanos: a los ya edificados y a los que se prevé edificar y a establecer los mecanismos de gestión urbanística.



#### 4.4. Planificación ambiental

Características básicas: Planificación del desarrollo sostenible y ambiental

- Ligada a los Espacios Naturales Protegidos (PORN y PRUG)
  - Escala supramunicipal vinculada al ámbito de influencia de los Espacios Naturales
  - Carácter muy normativo: condiciona la práctica de actividades turísticas de forma muy relevante
- Planes de desarrollo sostenible: Agendas locales 21, estrategias desarrollo sostenible...
  - Sin respaldo normativo: vinculadas a la Cumbre de Río
  - Carácter transversal.
  - Implican cambios relevantes en las formas de actuar de la administración
  - Exigen gran voluntad y compromiso político
  - Escala generalmente municipal

**Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.**

Son principios que inspiran esta Ley:

- a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano.
- b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.
- c) La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.
- d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.
- e) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.
- f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.
- g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres.
- h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley.
- i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.



## Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

1. **Plan Estratégico Estatal** del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
2. Con el fin de integrar sus objetivos y acciones en las políticas sectoriales que sean competencia de la Administración General del Estado, el Ministerio de Medio Ambiente y los Ministerios afectados elaborarán de forma conjunta los **Planes Sectoriales** que desarrollen el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tanto en el medio terrestre como marino.
3. Los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Corresponde a las CC.AA. la elaboración y la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en sus respectivos ámbitos competenciales.
4. Clasificación de los espacios naturales protegidos. En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, al menos, en alguna de las siguientes categorías:
  - Parques.
  - Reservas Naturales.
  - Áreas Marinas Protegidas.
  - Monumentos Naturales.
  - Paisajes Protegidos.

## Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

1. **Espacios protegidos Red Natura 2000** La Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, dichas Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.
2. **Otras figuras de protección de espacios**

Áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Tendrán la consideración de áreas protegidas por instrumentos internacionales todos aquellos espacios naturales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que sea parte España y, en particular, los siguientes:

  - a) Los **humedales de Importancia Internacional**, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
  - b) Los **sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial**, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
  - c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR).
  - d) Las **Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)**, del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.
  - e) Los **Geoparques**, declarados por la UNESCO.
  - f) Las **Reservas de la Biosfera**, declaradas por la UNESCO.
  - g) Las **Reservas biogenéticas** del Consejo de Europa.

#### 4.5. Planificación sectorial turística

Características básicas:

- Afecta fundamentalmente a la actividad turística
- Tendencia a la utilización de metodologías relacionadas con la planificación estratégica
- Énfasis tradicional en incorporar únicamente objetivos económicos y en enfoques no integrales de la actividad turística, de sus condicionantes y consecuencias.
- Planificación de productos turísticos
- Diferentes instrumentos adaptados los tipos de destinos y a las dinámicas económicas
- Escala Regional, subregional y local: planes específicos de destinos vinculados a los instrumentos definidos a escala estatal o regional.

Vinculación legislativa de los instrumentos de planificación:

#### Planificación Sectorial (turística): El ejemplo de Andalucía

### LEY DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE ANDALUCÍA

#### CAPÍTULO II. De la ordenación de los recursos turísticos

##### Artículo 15. Plan General del Turismo.

1. La ordenación de los recursos turísticos de Andalucía se realizará a través del Plan General del Turismo, el cual determinará las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción y definirá el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, así como el fomento de los recursos turísticos de Andalucía.
2. El Plan podrá establecer, oído el Consejo Andaluz del Turismo, Zonas de Preferente Actuación Turística, Programas de Recalificación de Destinos y Programas de Turismos Específicos.

#### Planificación Sectorial (turística): El ejemplo de Castilla y León

### LEY DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN

##### Artículo 37. Plan de Turismo de Castilla y León:

1. La Junta de Castilla y León aprobará, de conformidad con el Plan de Desarrollo Regional, un Plan de Turismo de Castilla y León de acuerdo con los siguientes objetivos:  
(...)
2. El Plan de Turismo de Castilla y León deberá contener, entre otras determinaciones, los **criterios de actuación, objetivos y prioridades**, así como, en su caso, los instrumentos orgánicos y financieros que puedan considerarse necesarios u oportunos.
3. El Plan tendrá vigencia plurianual y se revisará cuando se aprecie la existencia de importantes alteraciones en las circunstancias que motivaron su formulación.
4. **Las Corporaciones Locales y las Comarcas en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán elaborar planes de desarrollo turístico**, respetando los principios y criterios establecidos en el Plan de Turismo de Castilla y León. Dicha ordenación será objeto del informe preceptivo de la Dirección General de Turismo.

#### 4.6. Otras planificaciones sectoriales

- Infraestructuras: PEIT-PITVI-  
Estado (Ferrocarriles,  
Carreteras, Puertos,  
Aeropuertos); CCAA;  
Diputaciones, Cabildos,...;  
Municipios.



- Hidrológica: Plan hidrológico Nacional (planes de Cuenca)
- Vivienda: Rehabilitación, suelos públicos, .....
- Desarrollo tecnológico: Olan Avana, Plan Nacional I+D+i
- Desarrollo rural: vinculada a la legislación territorial y turística
- Equipamientos: Bibliotecas, Museo ... ..
- Logísticos ...
- Sanitarios ...

## 4.7. Conceptos ligados al proceso de la planificación

### a. Propiedad:

Los principios: La función social de la propiedad

El ordenamiento jurídico español reconoce: El derecho a la propiedad privada y a la herencia; La función social de estos derechos, que deberán ser delimitados por la legislación.

La propiedad, especialmente en el ámbito urbanístico, implica: Derechos; Deberes.

“ El planes miento y la zonificación delimita los derechos y deberes de la propiedad del suelo” (principios)

- Con anterioridad al planeamiento el propietario no dispone de una aptitud (derecho) a edificar. Es el Plan el que delimita los derechos a edificar y los deberes que ello implica
- La utilización del suelo de todo el término municipal deriva del planeamiento urbanístico que debe recoger los contenidos de planeamientos superiores (P. Territorial y ambiental).

### b. Zonificación

La planificación implica parcelar el territorio, a partir de criterios técnicos, en distintas onas con diferentes condicionantes de uso. Implica:

- Otorgar diferentes derechos y deberes a los distintos propietarios
- Limitar/ordenar derechos y deberes de propietario teniendo como guía el bien público.

### c. Aptitud

- Se entiende como la potencialidad vocacional del territorio y de los recursos que contiene.
- Medida en que las características del medio satisfacen los requisitos locacionales de una actividad
- Promotor del proyecto: Búsqueda de las condiciones más favorables para la localización de una actividad.

### d. Impacto:

Se refiere al efecto de una actuación determinada (ley, directri, política, programa, proyecto o directri administrativa) sobre el medio.

Dimensiones del efecto ambiental de cualquier actuación: “Impacto ambiental”

- Modificación de las características y condiciones de uso preexistentes.
- Modificación de los valores o méritos de conservación del medio preexistentes.
- Repercusiones de dichos efectos sobre la salud y el bienestar humano.

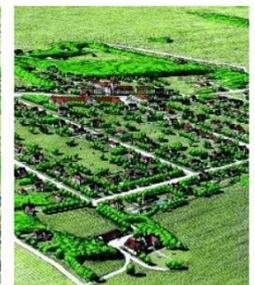


Situación pre-plan



Situación con Plan I

Impactos ambientales A



Situación con Plan II

Impactos ambientales B

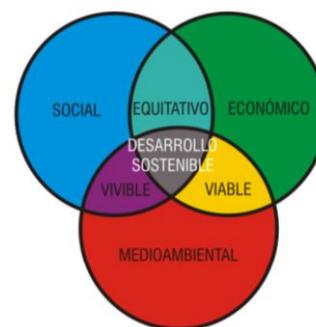
## TEMA 3. CONCEPTOS CLAVE EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA

### 3.1. La Sostenibilidad

- Informe Brundtland (1987): El DS es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

- Unión Mundial de la Conservación: El DS implica la mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas.

- Carta de Aalborg (1994): Nosotras, ciudades, comprendemos que el concepto de DS nos ayuda a basar nuestro nivel de vida en la capacidad transmisora de la naturaleza. Tratamos de lograr una justicia social, unas economías sostenibles y un medio ambiente duradero. La justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad económica y la equidad, que precisana su vez de una sostenibilidad ambiental.



La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere:

- Que el consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos.
- Que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos.
- Que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos.

#### Los principios de la sostenibilidad:

- **Integración:** El paradigma del DS implica la integración de dinámicas y procesos ambientales, económicos y sociales.
- **Equidad intra e intergeneracional:** la sostenibilidad implica perseguir la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los recursos para el desarrollo de nuestras vidas y de las generaciones futuras.
- **Responsabilidad:** se persigue establecer un vínculo de causalidad y responsabilidad entre quien causa el deterioro y quien debe asumir los costes de su reparación (principio de quien ocontamina paga)
- **Participación pública:** los procesos hacia el desarrollo sostenible incorporan desde su génesis una dimensión participativa y deben definirse con el concurso de los actores y agentes sociales del territorio. El objetivo es alcanzar una visión conjunta del futuro, resultado de un previo proceso transparente de concertación de voluntades.
- **Anticipación y cautela:** frente a la relevancia de los riesgos ambientales y socioeconómicos, es necesario adoptar una actitud vigilante de anticipación que identifique y descarte vía que podrían llevar a desenlaces catastróficos.

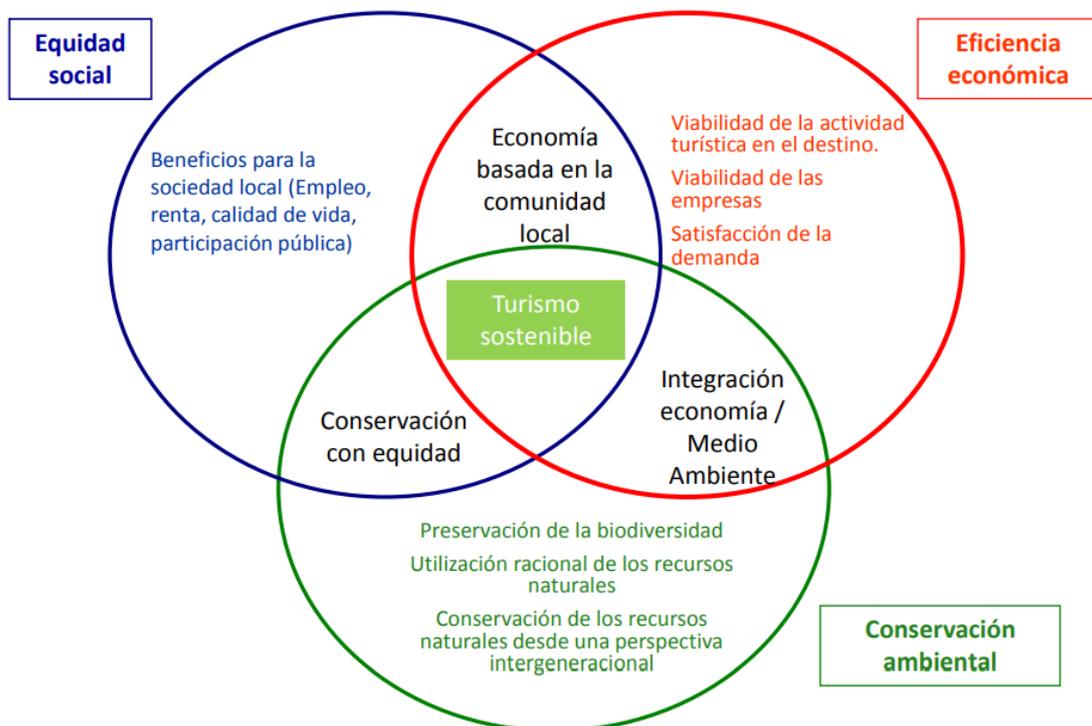
### 3.2. Turismo sostenible:

Atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro.

Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas y sociales y estéticas respetando al mismo tiempo la

integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.

- a. Dar un uso a los recursos ambientales que permita mantener los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.
- b. Respetar la identidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia interculturales.
- c. Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.
- d. El DS del turismo exige la participación informada de todos los agentes relevantes, así como liderazgo político firma para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso.
- e. El logro de un turismo sostenible es un proceso continuo y requiere un seguimiento constante de los impactos, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias. El turismo sostenible debe reportar también un alto grado de satisfacción a los turistas y representar para ellos una experiencia significativa, que los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomente en ellos unas prácticas turísticas sostenibles.



**Otra aproximación:** “DS sostenible sería aquel cuyo volumen y orientación evoluciona de tal forma que la presión sobre el medio permanece por debajo del umbral de la capacidad de carga tanto para la generación presente como la futura”.

“El máximo número de personas que pueden utilizar un emplazamiento, sin provocar una alternación inaceptable en el entorno y una mengua en la calidad de la experiencia de los visitantes”:

El desarrollo turístico sostenible es el resultado de un proceso de cambio cualitativo producto de la voluntad política que con la participación de la población local, adopta un marco institucional y legal así como los instrumentos de planificación y gestión a un desarrollo turístico basado en un equilibrio entre la preservación del patrimonio natural, cultural, la viabilidad económica del turismo y la equidad social del desarrollo.

### 3.3. ¿Cómo abordar el cambio hacia la sostenibilidad?

#### La necesidad del cambio:

Iniciar un proceso hacia la Sostenibilidad a cualquier escala es un reto de gran calado que exige profundos cambios culturales, de mentalidad, de prioridades, e incluso, a largo plazo, una reorganización de la escala social de valores.

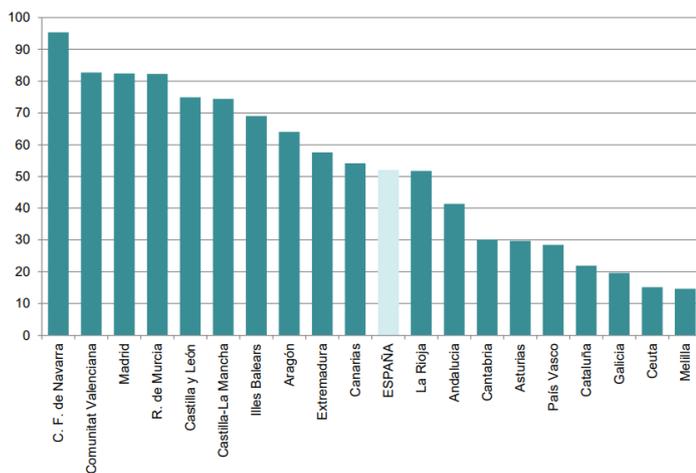
#### Desde la perspectiva de las administraciones públicas, la sostenibilidad implica cambios en:

- Contenido y prioridades de las políticas públicas
- Forma de adoptar las políticas públicas
- Forma de aplicar las políticas públicas

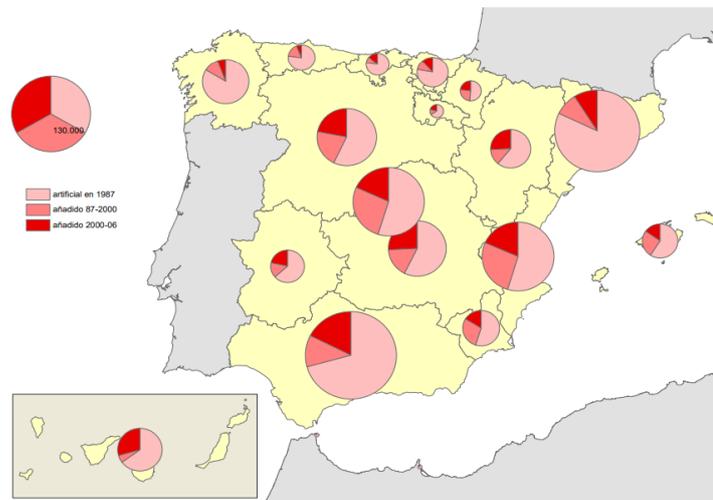
“ La búsqueda de la sostenibilidad exige una revisión de las políticas y mecanismos actuales así como principios sólidos en los que basar actuaciones respetuosas con el medio ambiente” (Informe de Ciudades Sostenibles).

#### La necesidad del cambio: La ordenación de los procesos de urbanización

Crecimiento de las superficies artificiales en 1987-2006

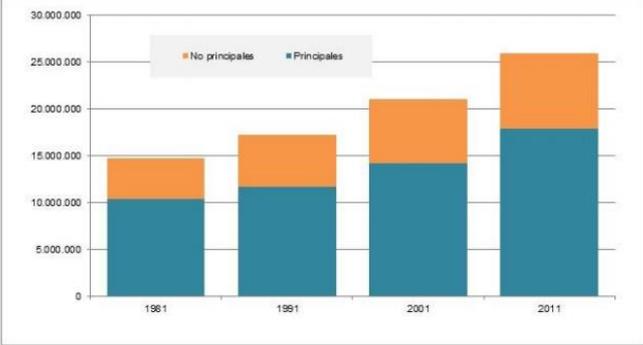


#### Crecimiento de las superficies artificiales en 1987-2006



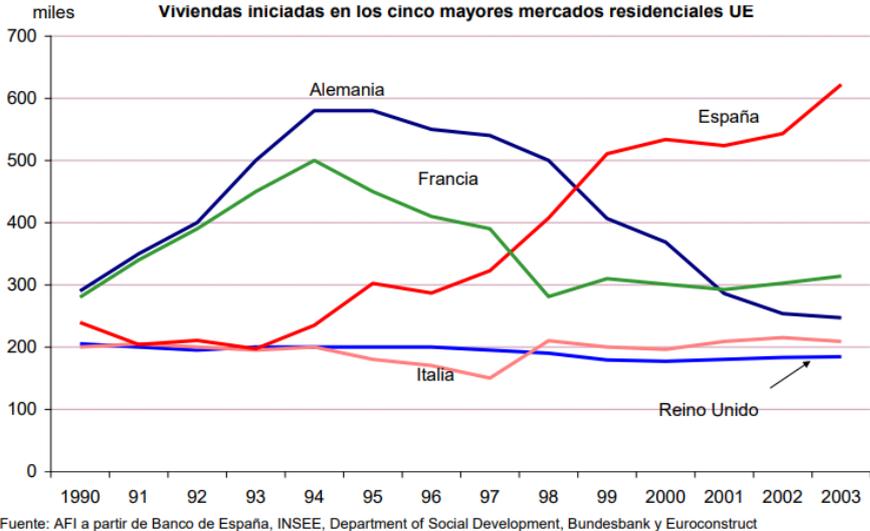
La principal razón es el explosivo crecimiento del parque residencial

En la última década se ha producido una expansión muy llamativa de la superficie urbanizada

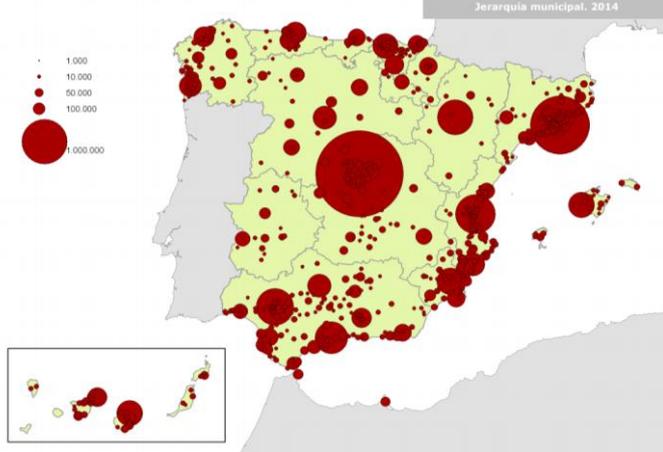


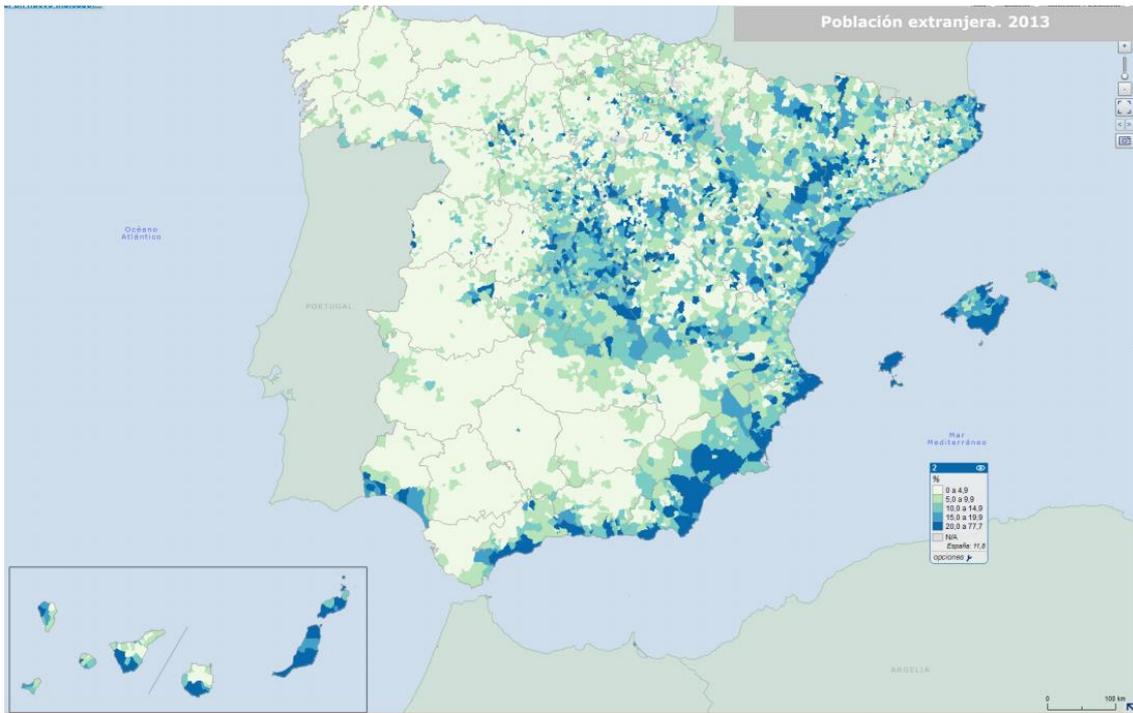
Evolución del parque de viviendas 1981- 2011

La producción residencial española del último quinquenio ha superado con creces la suma de las viviendas construidas en Francia y Alemania países cuya población conjunta más que triplica la española (142 millones frente a los menos de 43 en España)



Fuente: AFI a partir de Banco de España, INSEE, Department of Social Development, Bundesbank y Euroconstruct







**a. Incorporando la noción del límite a la gestión del crecimiento**

**La capacidad de carga:**

Para su determinación se han venido utilizando indicadores relativos al volumen de turistas por unidad de tiempo, densidad número de turistas por hectárea y para determinadas localizaciones como playas o determinados monumetnos.

Tres componentes de la capacidad de carga:

- **Capacidad de carga física:** Número de visitantes a partir del cual los recursos naturales y/o los recursos culturales resultan dañados. Se trata de cuantificar el número de turista por encima del cual se produce un determinado deterioro ecológico.
- **Capacidad de carga económica y perceptual:** a partir d ela cual la experiencia de los visitantes empeora de forma drástica.
  - Se trata de determinar el límite en el que la saturación en los destinos tradicionales les lleva a buscar destinos alternativos.
  - Umbral hasta el cual se puede integrar la actividad turística sin desplazar el resto de las actividades.
- **Capacidad de carga social:** Número de visitantes que un destino turístico puede absorber sin generar graves tensiones con la población residente.
  - Se trata de determinar el punto hasta el que la población local tolera el turismo y los turistas se toleran entre sí.
  - La capacidad de acogida social se desborda cuando los residentes empiezan a percibir el turismo como algo negativo y las relaciones con la sociedad local empiezan a ser conflictivas.

La idílica imagen de Venecia, con bellos edificios surcados por las aguas, ha dado paso a una estampa en la que sus calles aparecen abarrotadas de turistas, de todas las nacionalidades, y con escasa presencia de ciudadanos locales.

Cada año unos 22 millones de viajeros visitan la ciudad italiana, mientras su población apenas llega a los 57.000 habitantes.

Se calcula que en 2030 no quedará ningún residente en el centro histórico, mientras sus calles estarán invadidas por el turismo de masas, como refleja el documental "El síndrome de Venecia", que relata los efectos de la presión turística sobre la ciudad.

La llegada de grandes cruceros ha favorecido en gran medida la concentración de grupos de visitantes, que aprovechan la escala en la ciudad para realizar recorridos similares. A principios de año, el Gobierno italiano decidía limitar el tamaño y número de barcos como respuesta a las protestas de los ecologistas, que sostenían que los buques dañan los canales y que los más grandes no están en armonía con el entorno. Sólo tres meses después, el Ejecutivo suspendió dicha normativa y permitió de nuevo la entrada de grandes naves a la laguna, argumentando que no se había conseguido probar los riesgos y porque no se acordaron rutas alternativas.

hosteltur.o



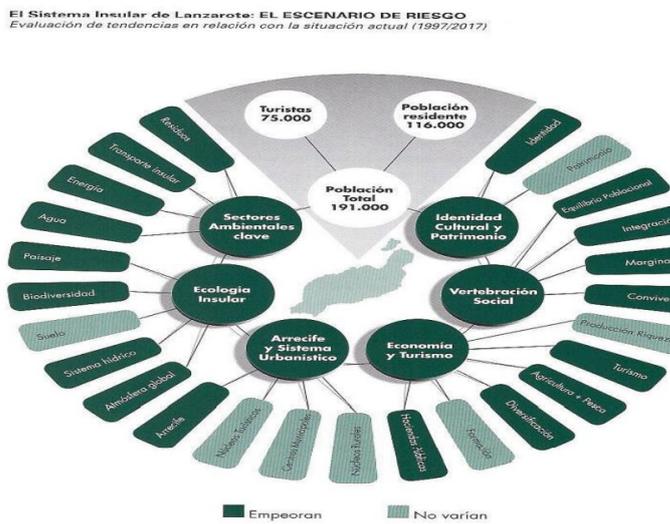
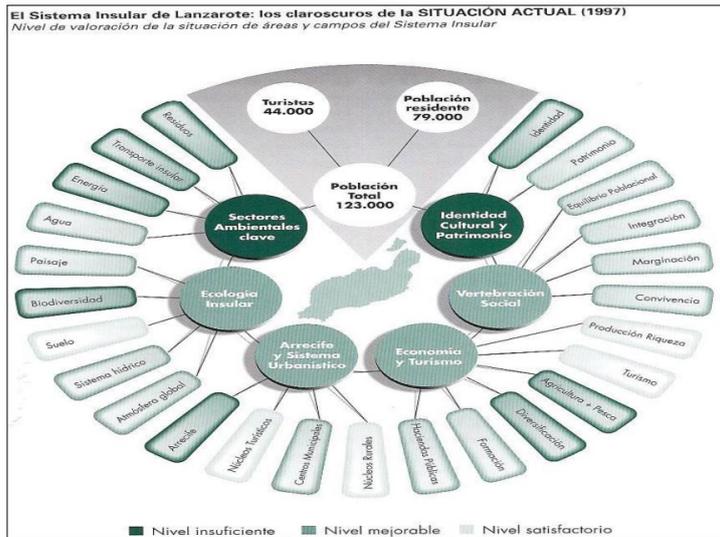
- La capacidad de carga no puede ser concebida como un valor exacto ya que varía según los parámetros utilizados para su determinación.
- Únicamente en el caso de la capacidad de carga física/ecológica es relativamente sencillo determinar umbrales a partir de los cuales se deteriora el recurso turística explotado.
- La capacidad de carga no es estática sino que varía en función de las condiciones económicas y sociales del turismo.
- Es imprescindible contar con el consenso social respecto al desarrollo turístico.
- Una de las formas más útiles para fijar la capacidad de carga es partir de los deseos de la población local respecto a las condiciones económicas, sociales y ambientales futuras.
- Se trata de una herramienta útil para cambiar el modelo de desarrollo hacia el desarrollo sostenible.

“Participación”

**b. Incorporando control de los ritmos a la gestión del crecimiento:**

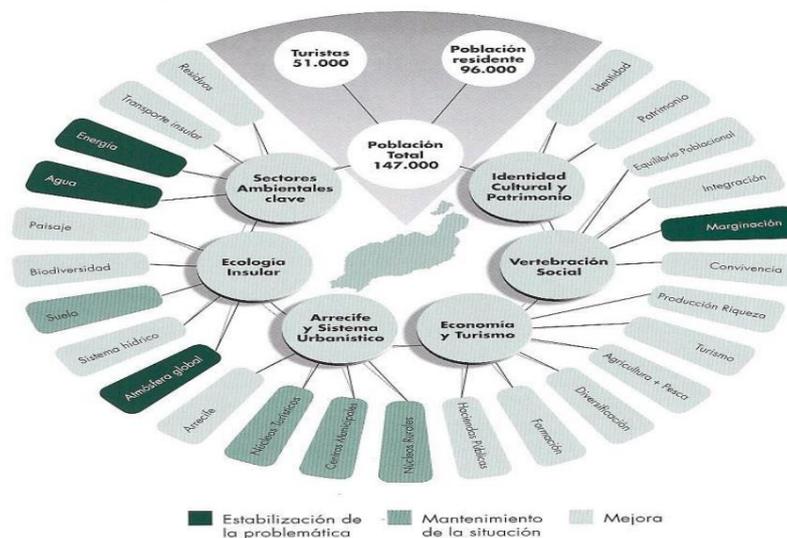
- Incorporar el manejo de los ritmos de crecimiento al planificar la urbanización en las que la velocidad en la que se produce la transformación es uno de los elementos que condiciona la respuesta de los sistemas naturales y sociales.
- Se trata de considerar que el territorio es un recurso escaso que ha de ser gestionado de forma inteligente.  
“ No dilapidar en pocos años todo el stock y asumir siempre el criterio de largo plazo en su planificación”.

### c. Incorporando una visión de largo plazo



### Revisión parcial Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (Decreto 95/2000, de 22.5 - BOC nº 66, de 29.5.2000)

**El Sistema Insular de Lanzarote: EL ESCENARIO E.L.+B.**  
 Evaluación de tendencias en relación con la situación actual (1997/2007)



d. **Incorporando estrategias y modelos para definir el futuro modelo turístico y territorial.**

- Estrategias territoriales
- Planes territoriales
- Planes turísticos
- Planes de infraestructuras
- Planes urbanísticos
- Planes ambientales
- Etc.

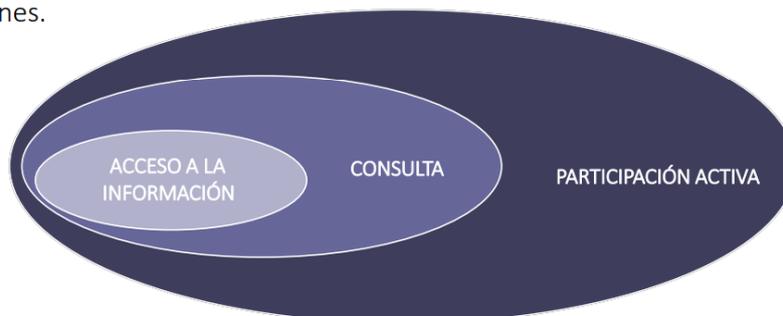
e. **Incorporando una visión global**

- Mercados mundiales
- Zonas económicas y administrativas
- Movimientos migratorios
- Empresas globales y locales
- Sistema de transporte
- Tiempo y clima
- Etc.

f. **Incorporando la participación pública**

- Los contextos socioeconómicos y políticos cambiantes y las incertidumbres están modificando las formas cerradas y ortodoxas de abordar los planes, sustituyéndolas por complejos procesos relacionales.
- Gobernar y planificar y territorios “ya no requiere unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados; requiere múltiples actores negociando, diseñando experiencias piloto, innovando, aprendiendo y llegando a formular políticas de nueva generación”.
- Es preciso pasar de una planificación y un gobierno del territorio basados en la legítima imposición de estrategias, normas y actuaciones, a una política y a unos planes que incorporen la conocida como triple C – concertación, cooperación y coordinación – cuando no explícitamente la negociación.

Capacidades de incidir o tomar parte muy heterogéneas, que van desde el acceso a la información de los planes, hasta la implicación directa en las decisiones.



Fuente: Comisión Europea, 2002



Participación: ¿Una práctica de mucho decir y poco hacer?

### 3.4. La participación pública: elemento básico de la planificación.

#### A. El concepto de participación

Consenso sobre la necesidad de que cualquier plan o proyecto de contenido social, económico o territorial se defina con la incorporación de la población y de los agentes sociales.

Planificar es, cada vez más, gestionar el elevado número de agentes implicados en un territorio, con lógicas de actuación diversas y frecuentemente contradictorias (Belil, 2003;112).

Urgentes cambios metodológicos

Conceptualmente, la participación...

1. Incrementa la interacción, el diálogo, la interlocución de los entes públicos con la ciudadanía
2. Incrementa la eficiencia en la toma de decisiones públicas: Mayor cercanía a los problemas, mayor capacidad de participación en su resolución.
3. Mayor capacidad, por parte de la ciudadanía, de vigilar y ejercer funciones de control social al aparato de gobierno. (Función básica de la democracia)
4. Hace frente a uno de los más graves problemas de las sociedades occidentales (mediterráneas principalmente): la apatía política de sus miembros/falta de participación.
5. Descentralización: facilita la transferencia de competencias, atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades.
6. Permite alcanzar una sociedad autoregulada que asuma su responsabilidad en la utilización de los espacios institucionales.

Conceptualmente, la participación en los procesos de planificación territorial, urbanística y ambiental...

- Fomenta la integración social reforzando y estructurando las comunidades
- Desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su medio
- Proporciona oportunidades para el aprendizaje y para ejercer la responsabilidad ambiental
- Enriquece la búsqueda de soluciones
- Previene conflictos
- Reduce la tendencia tecnicrática de cualquier administración.

Existe actualmente una fuerte apatía y falta de participación política:

¿Por qué?

Proceso difícil de interpretar pero de importantes consecuencias

“Razones estructurales”:

- Distancia entre los espacios donde se toman las decisiones y los afectados
- Complejidad de los procesos de toma de decisiones
- Percepción de escasa capacidad de intervención de los ciudadanos en las decisiones.

“Razones personales”:

- El tiempo es escaso

- La aportación de cada uno de nosotros es infinitesimal
- No es posible hacer cambiar las decisiones del anquilosado sistema
- La participación implica tener como objetivo un bien común:
  - Si se consiguen resultados, se benefician tanto los que se implican como los que no; si no se obtienen resultados, pierden tanto los que se implican como los que no.
  - Solución más usual: no participar; el que obtiene un bien común sin contribuir a él.
  - El que participa es visto como un ingenuo: intenta conseguir un bien colectivo sin conseguir nada personal.

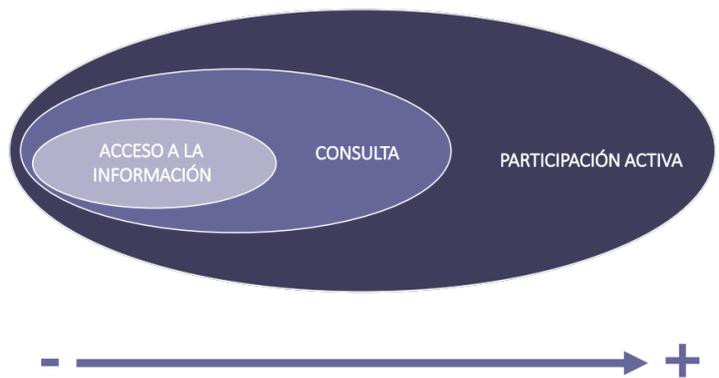
RESULTAADO: MUY POCOS PARTICIPAN EN BENEFICIO DE TODOS:

- Únicamente un 2,2% de los españoles es miembro de organizaciones de defensa de la naturaleza
- Únicamente un 9% de la población ha participado a lo largo de su vida en alguna movilización ambiental.

### B. Los diferentes alcances de la participación.

El concepto participación permite muchos niveles de involucración de la población en la toma de decisiones:

- Informar: información de las acciones y proyectos
- Consultar: análisis de puntos de vista y consideración.
- Concertar: Discusión de alternativas y voluntad de la Administración
- Actuar juntos: se comparten el proceso de toma de decisiones. Responsabilidad compartida.
- Apoyo decisiones comunitarias: la administración sólo apoya con información para fomentar que las decisiones estén bien fundadas.



Fuente: Comisión Europea, 2002

#### La participación pública, un proceso continuo

