



Alfonso Fernández Tabales

“Turismo y ordenación del territorio”

*Quaderns de Política Econòmica.*  
*Revista electrònica. 2<sup>a</sup> època.*  
*Vol. 7, May.- Ag. 2004*

Edita:



---

Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València  
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia  
FAX: 963828415 - WEB: [www.uv.es/poleco](http://www.uv.es/poleco)

---

ISSN: 1579 - 8151

# TURISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

**Alfonso Fernández Tabales**

Alfonso Fernández Tabales. Departamento de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla. [aftabales@us.es](mailto:aftabales@us.es)

## RESUMEN:

El artículo se dirige a analizar las relaciones entre la actividad turística y la práctica de la ordenación del territorio en España. Para ello se precisa el concepto de ordenación del territorio, y se analizan las características fundamentales de esta modalidad de planificación que le otorgan gran importancia para el diseño y gestión de destinos turísticos. Finalmente, se trata uno de los elementos territoriales de mayor interés en esta relación, como es el paisaje.

### Palabras clave:

Turismo. Ordenación del Territorio. Planificación territorial de destinos turísticos. Paisaje.

## ABSTRACT

This article analyses the connections between tourism and spatial planning in Spain. First of all it is defined the concept of spatial planning and then are analysed the main characteristics of this practice wich is so important for the design and managment of tourism destinations. Finally, the article is about one of the most important spatial elements in this connection, the landscape.

### Key words:

Tourism, spatial planning, spatial planning of tourism destinations, landscape

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Es éste un concepto que, pese a ser cada vez más utilizado, sigue siendo a menudo empleado de forma equívoca, por lo que ha parecido necesario comenzar este texto con un breve apartado de carácter conceptual. Según una de las definiciones más extendidas, se entiende por Ordenación del Territorio “la política que se ocupa de la presencia, distribución y disposición en el territorio de aquellos hechos a los que se confiere la capacidad de condicionar o influir en el desarrollo y el bienestar de sus habitantes” (Grupo Aduar, 2000: 245). Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, elaborada en 1984 y con un carácter más genérico, la define como “la expresión espacial de la política económica, social y cultural de toda sociedad”.

Desde un enfoque competencial o administrativo parece reconocerse actualmente que la Ordenación del Territorio es la modalidad de planificación física (es decir, aquella planificación que se dirige a los elementos que tienen materialidad física sobre el territorio) correspondiente a la escala regional o supralocal, quedando la local reservada para el urbanismo y la suprarregional para las denominadas estrategias territoriales, tanto de carácter estatal como comunitario, necesariamente con escaso nivel de concreción dada su escala de actuación (Hildenbrand, 1996).

El objetivo general de la Ordenación del Territorio es el establecimiento de una propuesta de modelo territorial para el espacio objeto de planificación, aquella que se considere más adecuada desde la administración pública responsable de la actuación, y por tanto sujeta al debate ideológico acerca de cuál es la organización territorial resultante que mejor responda al interés del conjunto de la sociedad. Como objetivos más concretos, se otorga especial atención a los usos del suelo y a la definición de las estructuras y sistemas territoriales del ámbito o, precisando aún más, hoy se tiende a considerar que el contenido esencial de esta planificación debe orientarse a la ordenación de las infraestructuras territoriales (de comunicación, energéticas, de abastecimiento y depuración de aguas, gestión de residuos, etc.), por una parte, y a la coordinación de los distintos planeamientos urbanísticos municipales, por otra (Fernández Tabales, A.; Santos, E. y Torres, F.J., 2000), como se ampliará en el apartado siguiente.

## **II. FUNDAMENTOS PARA LA APLICABILIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN DESTINOS TURÍSTICOS**

Tras precisar el concepto y límites de la Ordenación del Territorio, cabe detenerse a analizar las particularidades de la disciplina que la hacen un instrumento de gran utilidad para el tratamiento de destinos turísticos. En este sentido hay que destacar tres aspectos:

### **II. 1. LA INTENSIDAD DE LA RELACIÓN TURISMO-TERRITORIO**

En primer lugar, como aproximación más inmediata, se hace evidente la trascendencia de esta relación ante la importancia esencial que alcanza la variable territorial, el territorio, en todo el desarrollo de la actividad turística, en tanto que el disfrutar de la "experiencia de vida" en espacios diferentes al propio resulta el fin último de la actividad. En este sentido, los elementos territoriales constituyentes del destino turístico (clima, relieve, medio ambiente, núcleos urbanos y tipologías arquitectónicas, sistema de articulación, paisaje, patrimonio, etc.) representan los recursos primordiales para la conformación de productos turísticos.

Asimismo, la calidad de dichos elementos territoriales resulta básica para establecer el grado de competitividad de los diferentes destinos, tendencia que se ha visto acentuada durante los últimos años por la propia evolución de la actividad turística. Efectivamente, y sin ser éste el momento de plantear la cuestión en toda su extensión, el sector experimenta en la actualidad un profundo cambio en las claves esenciales que definen su modelo de funcionamiento (Marchena, 1998). Esta evolución presenta como uno de sus rasgos más característicos el reforzamiento, como factores motivacionales de atracción turística, de aspectos con una notable componente territorial, como serían la calidad ambiental en sentido amplio, la oferta dotacional, el paisaje, la escena urbana, el diseño de rutas turísticas que superen la inmovilidad del turista pasivo tradicional, etc.; en definitiva, la búsqueda de lo genuino y diferenciado, de la "autenticidad territorial" que distinga a un espacio-destino frente a la estandarización de otros.

Esta relación de los aspectos territoriales con el nivel de competitividad alcanza su manifestación más sensible en el caso de la superación de la capacidad de carga o acogida de los espacios turísticos (utilizando este concepto, capacidad de carga, con la

debida prevención ante su extremada dificultad de concreción en umbrales cuantificables). Es ya ampliamente reconocido que si se supera un límite sostenible en el consumo de los recursos de ese territorio (suelo, agua, paisaje, espacios naturales, ...), se produce la degradación del propio espacio turístico, entrando en el círculo vicioso de la obsolescencia del destino: pérdida de segmentos de demanda cualificados – reducción de ingresos – búsqueda de mayor número de turistas aunque de menor nivel – incremento de la presión y degradación – pérdida aún mayor de competitividad.

## **II. 2. EL CARÁCTER DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO PLANIFICACIÓN SUPRAMUNICIPAL**

Como ya se ha indicado anteriormente, la Ordenación del Territorio presenta como uno de sus rasgos esenciales el aplicarse en una escala de actuación supralocal; por ello, entre sus objetivos más relevantes se cuenta el buscar la coordinación de los planeamientos urbanísticos municipales comprendidos en su ámbito de aplicación, si bien respetando en todo momento las competencias exclusivas asignadas a los municipios (en la clasificación del suelo, por ejemplo). Este carácter ofrece gran aplicabilidad para la planificación y gestión de los destinos turísticos, ya que la evidencia de los hechos muestra como algunos de los principales problemas de éstos se derivan de la generalizada descoordinación existente entre los planeamientos locales de una misma comarca o segmento litoral (Vera (coord.); López Palomeque; Marchena y Antón, 1997).

Entre los problemas más relevantes vinculados a esta temática, cabe citar la toma de decisiones acerca de la ubicación de infraestructuras comunes (depuradoras, plantas de tratamiento de residuos sólidos, trazado de vías de comunicación, ...), la prevención de impactos sobre la dinámica erosiva litoral por infraestructuras costeras (resulta paradigmático al respecto la incidencia de espigones u otras obras perpendiculares a la costa sobre los procesos de regresión de playas en municipios vecinos), el reparto de cargas y beneficios derivados de la preservación de un espacio natural o no saturado (que a menudo limita las actividades a realizar en el municipio en el que se ubica, sirviendo sin embargo como reclamo y recurso turístico para localidades cercanas, en las que se concentra la oferta turística y la generación de riqueza) o, sin pretender agotar los ejemplos, el establecimiento del número máximo de campos de golf que los recursos de una comarca (en especial los hídricos) pueden soportar. Problemas éstos necesitados de un enfoque de análisis y actuación supramunicipal, y para los cuales los planes de ordenación territorial, por su propia definición, aparecen como la única solución viable.

## **II. 3. LA INTEGRALIDAD DE LA PRÁCTICA PLANIFICADORA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La Ordenación del Territorio presenta como un rasgo diferencial frente a otras disciplinas el orientarse a una planificación integral del espacio objeto de actuación, contemplando e interrelacionando sistémicamente la amplia diversidad de componentes, físicos y humanos, que conforman el territorio real. Este carácter le otorga una extremada utilidad como instrumento para mejorar la calidad de los espacios turísticos, dado el enfoque, igualmente integral, que se hace actualmente necesario para la actuación sobre destinos turísticos. Esta afirmación se deriva de la creciente aceptación, tanto desde un punto de vista teórico como en la práctica de las políticas públicas, de un tratamiento integrador u horizontal a la hora de afrontar el análisis, la planificación y

gestión de la actividad turística en las distintas escalas posibles. Ello es consecuencia del reconocimiento de que el grado de satisfacción en la demanda turística, y por ende las posibilidades de competitividad del destino turístico, dependerá de cuestiones que exceden con mucho el estricto ámbito de las empresas turísticas directamente implicadas, abarcando otras muy variadas: infraestructuras, equipamientos, medio ambiente, urbanismo, limpieza pública, sistema sanitario, ... En este contexto, la conocida orientación holística de la Ordenación del Territorio la hace especialmente apta para poder tomar en cuenta muy diferentes factores y adoptar una visión integradora, en el territorio concreto, de las relaciones e ínterin fluencias entre ellos; visión que enriquece notablemente las posibilidades de planificación y gestión de los destinos, a través de la cual se buscaría el objetivo de lograr un desarrollo turístico equilibrado, en el que los diferentes componentes del sistema (tanto físicos como sociales e institucionales) se articulen armónicamente.

Esta práctica planificadora contrasta con la tendencia imperante a lo largo de todo el desarrollo turístico español, aunque ciertamente atenuada en las dos últimas décadas, caracterizada por la ocupación espontánea o no planificada de espacios de gran valor para su uso turístico (Navalón, 1995), a través de la simple acumulación de iniciativas constructoras sin articulación. En este contexto, la única planificación espacial practicada se ha dirigido a corregir o paliar a posteriori (por tanto no podría hablarse de planificación en sentido estricto, al no existir el componente de diseño prospectivo de una realidad deseable) los impactos o déficits generados por la ausencia de reflexión previa acerca del modelo territorial-turístico idóneo para cada territorio.

Igualmente, las escasas experiencias de décadas pasadas nos muestran un enfoque planificador del espacio turístico (prácticamente circunscrito al litoral) que puede calificarse de fragmentario, tanto en lo sectorial (relativo a los diferentes aprovechamientos que se ubican, a menudo conflictivamente, en el ámbito) como en lo territorial (respecto a lo que, en el mejor de los casos, se han aplicado planificaciones locales inconexas con su entorno). Frente a ello, hoy aparece como una exigencia para el mantenimiento de la competitividad en un escenario de creciente endurecimiento de la competencia entre destinos, el adoptar enfoques territoriales e integrados en el planteamiento de estrategias turísticas, o expresado en palabras de uno de los más reconocidos especialistas españoles en la materia: “será inútil pensar en una revitalización turística que no se articule con la rehabilitación integral del litoral” (Prats, 2003).

A este respecto, pueden citarse ya una serie de experiencias de notable interés en este sentido, generalmente localizadas, y ello no es casual, en las áreas con mayor grado de especialización turística. Así, destacan los ejemplos de los dos archipiélagos españoles, en el caso de Baleares el proceso comenzó con la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio, de las que ha derivado la realización de unos planes insulares caracterizados por el establecimiento de limitaciones precisas al crecimiento turístico; en las Islas Canarias, por su parte, se han aprobado en el año 2003 las Directrices Generales del Turismo, con un marcado acento hacia la sostenibilidad y en las que se ha establecido una moratoria turística de tres años. Finalmente, también merece ser citado el caso de Andalucía, donde se están elaborando Planes de Ordenación de Ámbito Subregional que abarcan la práctica totalidad de segmentos litorales de la Comunidad, habiendo sido ya aprobados los del Poniente Almeriense y Ámbito de Doñana, con una marcada dedicación a los usos turísticos y una tendencia

general dirigida a intentar ordenar y limitar el considerable incremento de los mismos en los últimos años.

### **III. LAS CLAVES DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL TURISMO-ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

#### **III.1. LA COORDINACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN TURÍSTICA**

En el marco competencial actual del Estado Español tanto la planificación turística como la ordenación territorial se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas, sin embargo, cabe señalar que, pese a las conclusiones teóricas y prácticas apuntadas en el apartado anterior, el nivel de coordinación entre ambas políticas sigue siendo a día de hoy claramente insuficiente. De hecho, lo usual es que la denominada coordinación se limite a garantizar que la planificación turística no se realice en contradicción con lo establecido en los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio (cuya competencia reside en las consejerías de Obras Públicas, Transportes y Urbanismo, o denominaciones similares), sin que las administraciones de carácter turístico participen de manera decidida en la elaboración y seguimiento de aquellos planes de O.T. referidos a espacios de nítida vocación turística.

Ante este contexto, se hace necesaria una mayor sensibilidad de las entidades competentes en ordenación territorial ante la planificación turística, tomando en consideración los contenidos y determinaciones de ésta, ya que sólo así las políticas turísticas podrán alcanzar sus objetivos declarados de calificación integral de los destinos, finalidad para la que en el actual marco normativo la Ordenación del Territorio es un instrumento de mucha mayor potencia y capacidad de actuación que la propia planificación turística.

Esta necesidad de coordinación sí parece haber sido asumida en las administraciones turísticas (quizás por ser las instancias que aspiran a participar en un ámbito de decisión en el que hasta ahora han tenido un papel escasamente relevante), reconociendo desde la propia legislación sectorial la importancia de la ordenación territorial para el desarrollo de la actividad. A título de ejemplo, y como aceptación de dicha importancia, la Ley de Turismo de Andalucía (Ley 12/1999, de 15 de Diciembre) al fijar las determinaciones relativas a las Zonas de Preferente Actuación Turística, figura creada en la propia Ley, establece en su artículo 16.6 que “cuando así lo haga aconsejable la diversidad de los recursos turísticos existentes o la conveniencia de proceder a una ordenación integral de la Zona de Preferente Actuación Turística, se procederá a la formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional”.

Asimismo hay que señalar, como muestra de la creciente trascendencia que desde las administraciones turísticas se viene otorgando a los aspectos territoriales que, en paralelo a sus intentos de participar activamente en la Ordenación del Territorio, estas administraciones están intentando establecer requisitos o determinaciones espaciales para el desarrollo de las actividades turísticas, en el ámbito de sus competencias y sin invadir el correspondiente a otras instancias. Un ejemplo significativo puede ser el reciente Decreto de Establecimientos Hoteleros de Andalucía, aprobado en Febrero de 2004, en el que se establece un requerimiento de superficie mínima de parcela por

número de habitaciones, para hoteles de nueva creación en la costa; estipulación con la que indirectamente se está limitando la proliferación de establecimientos en las áreas inmediatas al frente litoral, ante la escasez de suelo disponible en esta franja.

### **III.2. LA RELACIÓN ENTRE OFERTA RESIDENCIAL Y OFERTA PROPIAMENTE TURÍSTICA**

No parece exagerado afirmar que actualmente el problema central vinculado a la relación turismo-territorio sea la identificación o confusión, aún imperante en numerosos ámbitos, entre los usos residenciales (plasmados en viviendas de segunda residencia) y los propiamente turísticos (es decir, aquellos vinculados a establecimientos o empresas de carácter turístico: hoteles, campings, apartamentos reglados, oferta complementaria, etc.), que suelen coexistir en los mismos espacios de ocio.

El punto esencial de diferenciación estriba, como es ya bien conocido (Barba y Ninot, 1995), en la distinta rentabilidad económica y social que se vincula a uno u otro uso; así, los usos residenciales presentan un mayor consumo de recursos territoriales (suelo, agua, paisaje, ...) mientras que generan unos beneficios, medidos en renta o empleo, ostensiblemente menores que los derivados de establecimientos o productos propiamente turísticos. En este sentido, según cálculos realizados en la elaboración del Avance del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2000: 70) una misma porción de suelo litoral dedicado a uso hotelero generaría ocho veces más empleo y doce veces más renta que si se destina a segunda residencia. A ello se une que el uso residencial sólo genera beneficios apreciables durante el proceso de construcción, de lo que se deriva su necesidad intrínseca de ampliar constantemente la “frontera productiva” de la urbanización y edificación, en un proceso continuado de consumo de nuevos suelos para mantener la rentabilidad de las empresas implicadas.

En este contexto, la proliferación explosiva de las urbanizaciones de segunda residencia que están experimentando en los últimos años los ámbitos litorales y serranos, ha evidenciado la necesidad de diferenciar el tratamiento de los usos turísticos frente a los de residencia secundaria en la ordenación territorial, que hasta ahora los venía considerando elementos integrantes de una misma realidad, la ocupación del suelo vinculada al disfrute de periodos vacacionales, necesidad que en el momento actual aparece como inaplazable.

### **III.3. EL RECONOCIMIENTO DE LA ESPECIFICIDAD DEL ESPACIO TURÍSTICO**

Viene siendo reiteradamente señalado desde hace años (Vera, 1993), sin que hasta el momento se hayan generado respuestas satisfactorias, la necesidad de establecer un reconocimiento normativo de los rasgos específicos del suelo para uso turístico. De hecho, en lo que atañe a la práctica del urbanismo, los instrumentos para el planeamiento y desarrollo de suelos con clara vocación turística son los mismos que los empleados para un núcleo en el seno de una gran aglomeración urbana, a título de ejemplo. Este estado de cosas ignora un hecho esencial, como es que el suelo para usos turísticos no tiene por finalidad fundamental constituir un espacio para residir sino el conformar un espacio para disfrutar del tiempo de ocio, que además deberá tener unos rasgos de calidad que le permitan competir favorablemente con otros destinos.

Por ello, parece necesario que estos suelos se desarrollen con exigencias normativas y estándares diferentes al residencial usual, como aún ocurre; con una atención especial a aspectos claves para la sostenibilidad y competitividad futura de los mismos, como serían una atención preferente a los aspectos paisajísticos (a los que se les dedicará un apartado propio al final de este texto, dada su trascendencia turística), la integración en el producto urbano de los recursos territoriales existentes (como una playa, ladera o elementos singulares del patrimonio histórico), garantizar una proporcionalidad adecuada entre la oferta turística comercial y la segunda residencia, o fijar la presencia mínima de suelos dedicados a actividades de ocio, que sirvan de soporte físico para el desarrollo de oferta complementaria de magnitud adecuada al volumen de visitantes. En este contexto, y ante la carencia de reconocimiento propio en la normativa urbanística, la Ordenación del Territorio puede y debe ser una vía a utilizar para, respetando los criterios de ordenación general, introducir determinaciones específicas más apropiadas para los espacios turísticos del ámbito planificado, orientación que parece irse abriendo camino en los casos concretos de planificación territorial de áreas costeras ya señalados (Baleares, Canarias y litoral andaluz).

#### **III.4. LA ARTICULACIÓN DEL LITORAL CON EL INTERIOR**

Uno de los problemas más significativos y repetidos en la relación turismo-organización territorial ha sido tradicionalmente la débil articulación de la oferta turística instalada en el frente litoral con el ámbito interior circundante. Esta debilidad se ha traducido en toda una serie de repercusiones negativas, tanto territorial como sectorialmente, que han lastrado la optimización de las potencialidades de numerosos emprendimientos turísticos. Actualmente, a través de la planificación integral del espacio turístico desde una escala comarcal, se plantea revertir dichas tendencias: en lo territorial, buscando evitar los fenómenos de enclavamiento de las urbanizaciones turísticas y garantizando una adecuada conectividad con los núcleos urbanos preexistentes y con las redes de articulación comarcales o regionales; en lo sectorial, por su parte, se proyecta la rentabilización de los recursos paisajísticos, naturales y culturales del interior como fórmula para complementar la oferta de sol y playa. Línea ésta que se considera imprescindible para el mantenimiento de la competitividad de los destinos litorales en el escenario actual, en el que la demanda, en especial la más cualificada, ha abandonado definitivamente la práctica de fórmulas de ocio pasivo y estático, exigiendo cada vez más integrar en el producto turístico litoral los atractivos de la región en la que éste se enmarca, y que le otorgan un componente añadido de autenticidad y diferenciación.

#### **III.5. LA CONCEPCIÓN DEL URBANISMO COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL**

Como reflexión final, pero no por ello de menor importancia, es necesario hacer referencia a una problemática de carácter político-institucional, que puede llegar a anular todas las propuestas y planteamientos técnicos que se aporten para la solución de las cuestiones aquí tratadas. Todo ello pasa por el reconocimiento de que el problema de la ocupación masiva e inadecuada de suelos de gran valor (litorales y serranos) para usos residencial-turísticos es de índole esencialmente política, y en buena medida está vinculado a las necesidades de financiación de los municipios implicados. Esta afirmación introduce un nuevo condicionante, posiblemente de carácter fundamental, en



el debate de la relación turismo-territorio, ya que no resulta aventurado plantear que hasta que el problema de la financiación municipal no encuentre vías de solución ajenas al urbanismo (aspecto que obviamente escapa al ámbito de la política territorial) probablemente no exista un margen real o fáctico para la planificación territorial en los términos propuestos o, lo que sería igualmente grave, para la aplicación real de los contenidos o determinaciones aprobados en estos planes.

No obstante, y desde un enfoque más optimista, también puede detectarse la aparición de nuevos gestores locales con un mayor nivel de concienciación acerca de los aspectos territoriales, en buena medida por la evidencia de que sólo aquellos destinos planificados y gestionados integralmente podrán competir a medio y largo plazo. Dicha evidencia permite abrigar algunas esperanzas (en un contexto español (Fernández Tabales, 2003) en el que la realidad actual obliga a realizar un diagnóstico muy crítico de la situación) acerca de que la propia fuerza de los hechos vaya favoreciendo la progresiva implantación de prácticas de ordenación territorial en los espacios turísticos.

#### **IV. EL PAISAJE COMO ASPECTO FUNDAMENTAL EN LA RELACIÓN TURISMO-TERRITORIO**

##### **IV.1. LA TRASCENDENCIA DEL PAISAJE COMO RECURSO TURÍSTICO**

Este apartado final del artículo se ha orientado a analizar las relaciones entre turismo y paisaje, ya que es este aspecto territorial, el paisaje, uno de los más relevantes para su rentabilización desde la actividad turística, así como uno de los más sensibles a sus impactos, y de hecho está recibiendo cada vez mayor atención en las experiencias existentes de planificación territorial de espacios turísticos.

El término paisaje, pese a lo cotidiano de su uso, presenta a menudo un amplio margen de ambigüedad en su utilización, confundiendo su significado con otros como "medio ambiente" o incluso "patrimonio". En este sentido, y según recientes aportaciones, se entiende por paisaje "el aspecto o forma del territorio tal como es visualmente percibida y estéticamente valorada, en conjunto y a una distancia que permita, simultáneamente, la visión panorámica y la apreciación de detalles que componen la estructura de la imagen" (Grupo Aduar, 2000, 249); o en expresión de la Convención Europea del Paisaje sería "cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones" (documento éste aprobado por el Consejo de Europa en el año 2000, y que constituye la declaración de principios que ha de dirigir las políticas paisajísticas de sus países miembros en el futuro, como se ampliará más adelante).

Una vez establecido el paisaje como la percepción visual del territorio, cabe afirmar que éste constituye uno de los recursos turísticos esenciales, pues la apreciación y disfrute estético de entornos diferentes al escenario de la vida cotidiana representa una de las motivaciones fundamentales del viaje turístico; pudiendo llegar a ser la motivación principal, que por sí misma atraiga a los flujos de demanda en el caso de paisajes de excepcional calidad (a título de ejemplo, el Plan SENDA de ordenación del turismo rural en Andalucía, califica al paisaje como "principal recurso turístico del espacio rural andaluz") (Junta de Andalucía, 2000, 169).

Esta función esencial, en la que se puede incluir el papel decisivo del paisaje en la conformación de la imagen transmitida al turista-consumidor, se ve revalorizada aún más ante los cambios operados en las últimas fases de desarrollo del sistema turístico, en las que la calidad paisajística (en tanto que indicador perceptible del equilibrio o armonía entre los factores físicos y antrópicos que actúan sobre un territorio) se muestra repetidamente como una de las exigencias determinantes en el proceso de elección de destino; por lo que la degradación de la misma incidirá inevitablemente en la pérdida de competitividad y rentabilidad del espacio afectado.

#### **IV.2. EL TURISMO COMO GENERADOR DE PAISAJE. IMPACTOS PAISAJÍSTICOS DERIVADOS DEL TURISMO**

Pese a lo anteriormente expresado, las relaciones entre turismo y paisaje han constituido un marco notablemente conflictivo desde los inicios de la actividad, de hecho, puede afirmarse que los usos turísticos han significado uno de los principales factores de transformación paisajística de las últimas décadas en el mundo desarrollado, y en un sentido negativo en una proporción abrumadora de los casos. Como problemas o impactos más generalizados pueden citarse:

- La alteración absoluta de paisajes litorales, a través de procesos de urbanización muy cercanos a la línea de costa, y con morfologías constructivas, altas y volumétricas que constituyen barreras infranqueables a la permeabilidad visual.
- La degradación de la imagen tradicional de los cascos históricos en las ciudades, por la propia masificación de la afluencia turística, o por la implantación de tipologías inadecuadas en elementos visuales vinculados a la actividad (señalización, mobiliario urbano, anuncios exteriores o estética general deficiente en los establecimientos comerciales dirigidos a los visitantes, etc.).
- El deterioro visual de áreas o hitos de elevada potencialidad paisajística en espacios rurales y de montaña, a partir de la diseminación de edificaciones (especialmente residencias secundarias) o instalaciones vinculadas a prácticas turísticas (remontes, centros deportivos, nuevas carreteras a focos turísticos, etc.).

No obstante la persistencia de la problemática citada, el turismo puede desempeñar un importante papel, de hecho ya ha comenzado a hacerlo, como factor incidente en la regeneración de paisajes degradados (bien por la propia actividad turística o por otras). Pudiendo aportarse como ejemplos la recuperación de cascos históricos deteriorados; la regeneración de paisajes mineros o industriales, revalorizados como nuevos recursos turísticos; o los procesos de recalificación paisajística planteados en destinos turísticos obsoletos (mejora estética de las edificaciones en la fachada marítima, creación de zonas verdes y ajardinadas, iluminación, adecuación de miradores, rehabilitación de elementos singulares de valor paisajístico, etc.), dentro de las estrategias vigentes de actualización competitiva de éstos. (Vera y Antón, 1998).

Por último, a la hora de valorar los efectos positivos provocados por el turismo en este campo, debe citarse necesariamente el protagonismo ejercido por aquél en la rentabilización económica del paisaje. En efecto, al margen de sus valores estéticos, emocionales o identitarios, el paisaje encuentra una valoración en términos económicos a través de su concepción como recurso turístico; con lo que el turismo, y ello puede ser

la consecuencia pragmática más trascendente de todo lo expresado, se convierte así en el principal argumento "productivista" para la adopción de políticas de gestión, ordenación y protección paisajística por parte de las administraciones públicas, notoriamente escasas hasta fechas bien recientes (Zoido, 1998, 33).

### **IV.3. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA. LA CONVENCIÓN EUROPEA DEL PAISAJE**

Este documento, aprobado por el Consejo de Europa el 20 de Octubre de 2000, y que ha entrado en vigor recientemente tras su ratificación por diez Estados miembros del mismo (entre ellos España), presenta un carácter fundacional ya que en él se intentan poner las bases o principios generales sobre los que asentar políticas paisajísticas en el ámbito europeo.

A este respecto, se realiza un notable esfuerzo por precisar conceptualmente diferentes expresiones relativas a la temática, comenzando por la propia definición de paisaje anteriormente reflejada, además de otras a las que se irá haciendo referencia. En lo esencial y de forma resumida, cada Estado firmante se compromete a (Art. 5):

- Reconocer jurídicamente el paisaje en tanto que componente esencial del entorno en el que viven las poblaciones, expresión de la diversidad de su común patrimonio cultural y natural, y fundamento de su identidad.
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación del territorio, de urbanismo, y en las políticas cultural, ambiental, agraria, social y económica, así como en otras políticas que puedan tener efectos directos o indirectos sobre el paisaje (entre las que cabría incluir las turísticas).
- Definir y aplicar políticas del paisaje destinadas a la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes, entre otras medidas.

En este sentido, la Convención define éstos últimos términos, precisando que "protección de los paisajes (Art. 1.d) comprende las actuaciones para la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial", orientándose a la prevención de impactos sobre éstos; concretamente serán las medidas predominantes en paisajes excepcionales o de alta calidad, consistentes en la delimitación de áreas de especial valor y el planteamiento de restricciones a usos impactantes.

"Gestión de los paisajes (Art. 1.e) comprende las actuaciones dirigidas, en la perspectiva del desarrollo sostenible, al mantenimiento del paisaje con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas en él", serían por tanto actuaciones dirigidas a mantener las características de ámbitos usuales, no necesariamente excepcionales, como por ejemplo los paisajes agrarios tradicionales.

En tercer lugar, "ordenación de paisajes (Art. 1.f) comprende las actuaciones que presentan un carácter prospectivo particularmente acentuado y encaminadas a la mejora, la restauración o la creación de paisajes", medidas orientadas hacia paisajes degradados o con problemas, tales como canteras en desuso, espacios periurbanos, entradas a

núcleos con actividades inadecuadas (vertederos incontrolados, depósitos de automóviles, ...), etc. (ZOIDO, 2002).

Asimismo, los Estados firmantes se comprometen a:

- Identificar sus propios paisajes en el conjunto de su territorio; analizando sus características, con las dinámicas y presiones que los modifican, así como a realizar el seguimiento de sus transformaciones.
- Calificar los paisajes identificados tomando en consideración los valores particulares que les son atribuidos por los agentes sociales y las poblaciones concernidas.
- Formular objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, entendiendo por "objetivos de calidad paisajística (Art. 1.c) la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características paisajísticas del entorno en el que viven". A este respecto es importante destacar el enfoque social o participativo que reflejan estas definiciones, al recalcar que los objetivos y actuaciones paisajísticas no pueden derivarse de unos meros criterios tecnocráticos, sino que deben responder a la valoración que de sus elementos hace la población local (con prioridad sobre la visitante o turística), siempre a partir de aspectos cualitativos y a menudo emocionales o estéticos.

Por tanto, comienza ahora una nueva etapa, de gran interés y fecundidad, en la que las diferentes administraciones públicas, de acuerdo con las apreciaciones de las poblaciones afectadas, deberán ir estableciendo objetivos de calidad para los paisajes de su competencia, acompañados de las correspondientes actuaciones para su cumplimiento; labores que irán siendo desarrolladas en los próximos años y en las cuales deberán implicarse los diferentes ámbitos administrativos, incluidos los regionales y locales, siendo imprescindible que en tales tareas sea tomada en consideración la trascendencia del paisaje como recurso turístico fundamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARBA I CASANOVAS, R. y PIE I NINOT, R. (1995): "Segunda residencia versus productos turísticos", en AIEST: *Mercado Inmobiliario y Desarrollo Turístico*, 45º Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos de Turismo (AIEST), Editions AIEST, St. Gall (Suiza), pp. 135-147.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2000): *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Informe específico sobre turismo*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2002): *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE (2000): *Plan SENDA. Desarrollo de un sistema turístico sostenible y competitivo integrado en el espacio rural andaluz*, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- FERNÁNDEZ TABALES, A.; SANTOS, E. y TORRES, F.J. (2000): "La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación", en *Vivir la diversidad en España. Aportación*

- española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Seúl 2000*, Asociación de Geógrafos Españoles y Real Sociedad Geográfica, Madrid, pp. 259-281.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. (2003): "El turismo litoral", en AECIT: *La actividad Turística Española en 2002*, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Castellón de la Plana, pp. 253-271.
- GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Ed. Ariel, Barcelona.
- HILDENBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- MARCHENA, M. (1998): "Políticas de desarrollo de productos turísticos y estrategias de planificación del territorio", en *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo*, Actas de las V Jornadas de Geografía del Turismo, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona.
- NAVALÓN GARCÍA, R. (1995): *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante*, Institut de Cultura Juan Gilbert (CEC de la Generalitat Valenciana), Valencia, 361 pp.
- PRATS, F. (2003): "Crisis y revisión del modelo turístico en el litoral español", *Diario El País*, 21-06-2003.
- VERA, J.F. (1993): "Territorio, turismo y medio ambiente", en MARCHENA, M., FOURNEAU, F. y GRANADOS, V. (editores): *¿Crisis del turismo? Las perspectivas en el nuevo escenario internacional*, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Sevilla, pp. 139-149.
- VERA, J.F.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA, M.; ANTON, S. (1997): *Análisis territorial del turismo*, Ed. Ariel, Barcelona.
- VERA, J.F. y ANTÓN, S. (1998): "Métodos y técnicas para la planificación turística del territorio", *V Jornadas de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*, A.G.E., Tarragona, pp. 35-70.
- ZOIDO (1998): "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas", en MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (coord.), *Paisaje y Medio Ambiente*, Fundación Duques de Soria-Universidad de Valladolid, Salamanca