

## **POLÍTICA LOCAL Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS TURÍSTICOS**

**Josep Antoni Ivars Baidal**  
Universitat d'Alacant

La indudable relevancia de la escala local en la gestión de los espacios turísticos obedece al actual marco de descentralización político-administrativa del Estado español, con altas cotas de autonomía municipal y un nivel más modesto de suficiencia financiera, a la notable incidencia turística de las competencias municipales, y al creciente papel del turismo en los procesos de desarrollo local y de reestructuración productiva. El producto turístico global, concebido como la amalgama de elementos que componen la experiencia turística, está compuesto de servicios privados (alojamiento, restauración, oferta complementaria, etc.) y de bienes y servicios públicos (medio ambiente local, seguridad ciudadana, limpieza viaria, etc.) gestionados en gran medida por las Administraciones Locales. La conjunción de todos estos bienes y servicios constituye el sistema turístico local, un espacio singularizado por la implantación de la oferta turística y la frecuentación de la demanda en niveles de especialización variables, y por la proyección de una imagen turística más o menos particularizada.

La contrastada diversidad tipológica del turismo a escala local condiciona la gestión de los espacios turísticos, diversidad derivada de las propias condiciones del entorno geográfico (destinos litorales, rurales, de montaña, urbanos o metropolitanos); del grado de desarrollo turístico y de su percepción por parte del gobierno local; del volumen y del tipo de oferta y de su consiguiente orientación de mercado; de la importancia del turismo en la estructura económica y territorial local; o de la dotación de medios técnicos, humanos y económicos aplicados a la planificación y gestión turística municipal. Las políticas locales son, además, indisociables de la evolución del mercado turístico y de los efectos de un entorno socioeconómico, político y tecnológico cambiante.

La evolución de los espacios turísticos y sus interacciones con el entorno aconseja iniciar nuestro análisis en las respuestas locales al proceso de reestructuración productiva, mediante una diferenciación genérica según el tipo de espacio y el peso de la función turística en la estructura socioeconómica y territorial. De este modo, se han distinguido, de manera forzosamente sintética, los espacios turísticos litorales, los urbanos y los rurales. La financiación de los municipios turísticos se aborda a continuación como elemento condicionante de las políticas locales que confiere cierta singularidad a la gestión de los espacios turísticos, para referirnos posteriormente a los instrumentos con incidencia en la gestión del espacio turístico desde la perspectiva local, de aplicación municipal y supramunicipal. Por último, se plantea una reflexión en torno a los conceptos de calidad y sostenibilidad para proponer un cambio de paradigma en la política turística española.

## **1. LAS POLÍTICAS LOCALES EN EL CONTEXTO DE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA.**

La reestructuración productiva, resultado de las interrelaciones de los procesos económicos y sociales locales con las dinámicas del capitalismo global (Anton, 1997), viene ejerciendo una influencia notable en la actividad turística desde dos puntos de vista esenciales. En primer lugar, se constata un creciente papel del turismo en la renovación económica de espacios cuya estructura económica tradicional ha entrado en declive, bien espacios urbanos de especialización industrial, bien espacios rurales dependientes de actividades agrarias. En segundo lugar, los espacios turísticos consolidados también sufren los efectos de la reestructuración y deben adaptarse a nuevas situaciones de mercado, reconvertirse si utilizamos el vocablo aplicado al sector industrial (Marchena y Vera, 1995; Williams y Montanari, 1995).

La interpretación de los procesos de cambio en el mercado turístico suelen inscribirse en las teorías explicativas del tránsito del modo de producción fordista al postfordista o flexible. El origen de estos cambios hay que buscarlo tanto en factores internos a la actividad turística como en factores externos, derivados de la evolución del entorno social, económico, cultural, político o tecnológico. Los atributos asociados al turismo tradicional, en particular, su carácter masivo y estandarizado, se relacionan, mediante un paralelismo con el sector industrial, con el modo de producción fordista, o con el viejo turismo por contraposición al nuevo turismo según los términos acuñados por Poon (1993), nuevo turismo que Fayos (1996) identifica con una nueva era del turismo. Mientras que las características de los modos de producción fordista y postfordista en el turismo definidas por diversos autores responden a patrones explicativos semejantes (Urry, 1990) (Poon, 1993) (Donaire, 1996) (Anton, 1997) (Ioannides y Debbage, 1998), la vigencia de estos modos de producción resulta más controvertida. Como indica Marchena (1994), no se trata de un proceso sustitutivo sino dialéctico, donde coexisten atributos de distintos modos de producción hasta el punto que Ioannides y Debbage (1998) se refieren al neofordismo como concepto integrador de prácticas prefordistas, fordistas y postfordistas.

Independientemente de estas interesantes disquisiciones teórico-conceptuales, la gestión de los espacios turísticos debe adaptarse a las nuevas dinámicas de producción y consumo puesto que las de origen fordista no permanecen inalterables ya que se renuevan ante la evolución del mercado turístico y del entorno general, y las dinámicas de naturaleza postfordista cada vez cobran mayor vigor. El cuadro I sintetiza los cambios y permanencias asociados a la dialéctica entre fordismo, postfordismo y neofordismo.

**Cuadro I: Cambios y permanencias en las tendencias y procesos que afectan al turismo español: una síntesis**

---

**PERMANENCIAS**

---

El turismo de sol y playa presenta la mayor cuota de mercado en los viajes internacionales de mayor duración en Europa  
El factor precios resulta primordial en el comportamiento de la demanda  
Modificaciones lentas del disfrute pasivo de sol y playa  
La cuota de demanda masiva en viajes combinados (paquetes) se mantiene frente al previsible crecimiento de los viajes independientes  
Economías de escala en “destinos charter”  
Dependencia de los *tour operators* para la canalización hacia España de demanda extranjera  
Fidelidad a destinos de “demanda cautiva”, sobre todo en espacios de especialización inmobiliario-turística con un contingente importante de segundas residencias  
Mantenimiento de altas tasas de desarrollo urbanístico en los espacios litorales  
Estacionalidad, con sus consabidos efectos en la rentabilidad empresarial, empleo y difícil planificación de las infraestructuras y servicios públicos  
Atomización empresarial

---

**CAMBIOS**

---

Ampliación de la mirada turística que permite la generalización espacial del turismo en distintos entornos geográficos  
Fragmentación y multiplicación de los viajes a lo largo del año, con reducción de la duración del viaje principal  
Se acrecienta la diversidad motivacional de la demanda en una segmentación creciente donde se afianza la existencia de consumidores híbridos  
Concienciación ambiental de la demanda en aumento  
Nuevos mercados emisores (Europa del Este)  
Concentración vertical y horizontal de las grandes empresas turísticas europeas pero con creciente segmentación de productos  
Incremento de los procesos de internacionalización de las empresas turísticas  
Aparición operadores especializados en turismo finalistas (senderismo, turismo de aventura, turismo cultural, ...)  
Búsqueda de lo auténtico y natural, pero también de nuevas sensaciones en entornos artificiales, en los denominados paisajes postmodernos (parques de ocio, parques temáticos, ...)  
Inmediatez del consumo que provoca un crecimiento en las reservas de última hora. El posicionamiento de marcas gana terreno al posicionamiento de destinos  
Nuevas tecnologías de la información aplicadas a la comunicación y comercialización que facilitan los viajes a medida y el contacto directo productor-cliente  
Desarrollo de nuevas estrategias empresariales basadas en la calidad y la implantación de sistemas de gestión de la calidad ambiental  
Nuevas orientaciones en la valoración de recursos turísticos ligadas a las técnicas de interpretación y a la aplicación de nuevas tecnologías (interactividad, tematización, etc.)  
Mayores tasas interanuales de crecimiento en la creación de oferta de alojamiento en Comunidades Autónomas distintas de las mediterráneas  
Aumento del peso de la demanda nacional en las pernoctaciones hoteleras y en la frecuentación de segundas residencias  
Incremento de la competencia en destinos y productos en el panorama nacional e internacional

---

Elaboración propia

### **1.1. Las vías de reestructuración de los destinos litorales consolidados.**

La adaptación de los destinos a las nuevas tendencias en la producción y el consumo turístico podría incluirse en el marco analítico que configuran las tesis sobre la reconversión como parte del proceso de cambio inherente a las economías y sociedades capitalistas (Agarwal, 2002). En dichas tesis, el tránsito del fordismo al postfordismo ha jugado un papel relevante en la redefinición de los patrones de producción y consumo y, por tanto, de acumulación del capital. Las actuaciones de reconversión responden a los síntomas de declive de una actividad o sector económico y de este modo enlazan con la fase de postestancamiento del ciclo de vida del área turística de Butler (1980). Aunque los vínculos entre ambos planteamientos teóricos son discutibles, y las debilidades del modelo evolutivo de Butler evidentes, constituyen un marco interpretativo adecuado para los destinos turísticos consolidados del litoral español.

La adscripción de los destinos litorales españoles a la fase de consolidación o madurez en el periodo recesivo de finales de los ochenta y principios de los noventa constituye uno de los argumentos esenciales del diagnóstico del Libro Blanco del Turismo Español (SGT, 1990) y del Plan Marco de Competitividad (MCyT, 1994). De ahí que se afiance la teoría del ajuste estructural como reacción a la recesión turística del tránsito a los años noventa (Bote, 1995), con el objetivo de superar el desajuste entre la oferta y la demanda del sector turístico español que se había producido en el cambio de década (MCyT, 1994). Por tanto, las estrategias de reestructuración se definen como una reacción a la crisis pero su aplicación, recuperada la actividad turística a partir de 1993, se produce en un periodo de bonanza que atempera la gravedad de las debilidades diagnosticadas y, en consecuencia, limita el alcance de las actuaciones previstas. La renovación del modelo turístico permanece durante la década de los noventa en el discurso político-institucional, sin embargo, cabe preguntarse si las actuaciones llevadas a cabo han tenido un alcance realmente estructural ante la dificultad añadida de compaginar los procesos de reestructuración con una fase inmobiliario-turística expansiva.

La teoría del ciclo de vida afianza la hipótesis de la irreversibilidad de la crisis turística defendida por Knowles y Curtis (1999), quienes consideran que la progresiva evolución del turismo de masas en Europa implicará una reducción de la cuota de mercado para los destinos españoles, los cuales ingresarán en un declive vertiginoso en 15 o 20 años no habiendo servido las actuaciones de rejuvenecimiento más que para aplazar la crisis irreversible. Aguiló et al. (2002) rebaten esta hipótesis fatalista a través del análisis de la evolución de determinadas variables de demanda y oferta turística en las Islas Baleares concluyendo que tanto Calvià como gran parte de las Baleares se encaminan hacia un mercado estabilizado, basado en un producto de alta relación calidad precio, que todavía no está cansado de sol y playa.

Frente al inaceptable determinismo de la teoría del ciclo de vida, el contexto de cambio turístico revaloriza el papel de las políticas turísticas locales que interactúan con los procesos del entorno global. Los procesos de reestructuración no pueden circunscribirse a la etapa de estancamiento y declive sino que requieren una actitud proactiva, anticipadora del cambio por parte de las Administraciones Locales. Según destaca Agarwal (2002) de las aportaciones de Massey, las economías locales no son un reflejo pasivo de los procesos globales sino el resultado de una interacción compleja

donde el lugar alcanza un carácter “único y distintivo”, producto de los factores culturales, políticos e ideológicos que perfilan las distintas estrategias políticas.

La especificidad de los ámbitos locales dificulta una sistematización de las políticas turísticas desarrolladas en los destinos litorales. El paradigma de la reestructuración como clave de la acción política no puede generalizarse puesto que persisten políticas continuistas, desprovistas de las exigencias de adaptación a los cambios y amparadas en las permanencias de las condiciones del mercado turístico. El alcance de las actuaciones también condiciona su adscripción a una verdadera estrategia de reestructuración. Los conceptos de cualificación y diversificación de los espacios turísticos maduros se han convertido en lugares comunes para la definición de los objetivos de la política turística pero no se han producido transformaciones sensibles en los modelos tradicionales de implantación de la oferta turística litoral. El cambio de rumbo hacia un modelo turístico cualitativo continúa siendo una figura retórica ante la evidencia de políticas basadas en la implantación masiva e indiferenciada de la oferta en los tramos litorales de mayor especialización turística, siempre al ritmo que marcan los ciclos económicos.

Sin embargo, se constatan una serie de estrategias y actuaciones que cabe englobar dentro de políticas de reestructuración que han sido estudiadas con carácter general en los destinos litorales españoles (Marchena y Vera, 1995; Vera et al., 1997; Oreja, 2000) y específico en distintos espacios turísticos: Comunidad Valenciana (Vera y Monfort, 1994), litoral de Tarragona (Anton, 1997a y 1997b), la Costa Blanca (Camisón y Monfort, 1998) y la Costa Brava (Donaire et al., 1997; Priestley y Mundet, 1998; Donaire y Mundet, 2001). A partir de los autores mencionados, se distinguen distintas vías para la reestructuración, con una naturaleza y alcance variables, implantación territorial desigual y carácter generalmente complementario, aspectos que se concretan en la escala local:

*a) Reordenación urbana y límites al crecimiento urbanístico.*

Constituye un claro ejemplo de la incorporación tardía de las variables territorial y medioambiental a la política turística española (López Palomeque, 1999). Esta estrategia precisa la introducción de criterios cualitativos en los planes urbanísticos locales para posibilitar actuaciones como la mejora de las dotaciones de espacios públicos, la reducción de densidades, la mejora de la conectividad urbana, la desclasificación de suelo urbanizable o la reordenación del frente costero. En general, estas actuaciones, con carácter puntual, son reconocibles en los municipios litorales que deben afrontar problemas urbanísticos heredados y cuyos nuevos crecimientos se encuadran en parámetros de urbanización más racionales, sin embargo, difícilmente se encuentran modelos de desarrollo urbano-turístico con un alcance verdaderamente estructural y con limitaciones al crecimiento urbanístico como la propuesta de rehabilitación integral de Calvià (Blázquez, 2001), o la contenida en el PGOU de 1998 de Torroella de Montgrí-l'Estartit (Donaire y Mundet, 2001). Los planes autonómicos como el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las Islas Baleares, aprobado para Mallorca y las Pitiusas, o las moratorias urbanísticas de las Islas Baleares y las Canarias, contribuyen a frenar el ritmo de crecimiento pero todavía permiten un considerable aumento del número de viviendas y de la presión sobre los espacios turísticos.

*b) La sostenibilidad como referencia.*

El desarrollo sostenible constituye un paradigma omnipresente en el discurso político-institucional pero la aplicación de sus principios todavía ofrece resultados limitados. La aplicación de la Agenda 21 Local se ha convertido en la vía más frecuente para las políticas centradas en la sostenibilidad aunque con logros muy desiguales. La implantación de sistemas de gestión medioambiental en la organización municipal supone otra vía de trabajo que persigue la verificación mediante la norma ISO 14001 o el Reglamento EMAS, planteamiento auspiciado por el proyecto Municipio Verde de la Secretaría General de Turismo y la Federación Española de Municipios y Provincias, ahora denominado “Municipio Turístico Sostenible”, cuyo objetivo básico es proporcionar un modelo para la gestión de los Ayuntamientos de municipios turísticos desde el punto de vista medioambiental. El ejemplo más difundido de este tipo de estrategia es, sin lugar a dudas, la Agenda 21 de Calvià (Ajuntament de Calvià, 1999). Del mismo modo cabe destacar, desde el punto de vista metodológico y operativo, el Programa de Auditorías Ambientales Municipales-Agendas 21 Locales del Servicio de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona que cuenta con un grupo de trabajo específico de Turismo y Sostenibilidad. La implantación de sistemas de gestión medioambiental a servicios específicos de la Administración Local también está siendo objeto de desarrollo, habiéndose centrado inicialmente los esfuerzos en la gestión de las playas, caso del municipio valenciano de Cullera, entre otros.

*c) Diversificación de la oferta.*

Esta aspiración lógica de los destinos litorales consolidados se ha convertido en un objetivo esencial de los Planes de Excelencia, asociado, entre otros factores, a la necesidad de mitigar la estacionalidad. Los destinos tratan de captar o potenciar determinados segmentos de mercado mediante la valorización de recursos preexistentes que se estructuran en productos (Estaciones Náuticas) o crean y/o refuerzan ofertas específicas (congresos y convenciones en Sitges - Priestley y Mundet, 1998-), además de ampliar la oferta complementaria con la puesta en valor del patrimonio natural (rutas ecoturísticas, ecomuseos, ...) y cultural (museos, centros de interpretación, eventos, ...)

*d) Especialización en determinados productos-mercado.*

La progresiva segmentación de la demanda en grupos relativamente homogéneos de consumidores posibilita la concentración de un destino en un producto-mercado suficientemente atractivo en términos de número de turistas e impacto económico local, sin renunciar a los mercados tradicionales, siempre que no se produzcan incompatibilidades graves. El desarrollo del submarinismo en las Islas Medas (Torroella de Montgrí-L'Estartit) constituye un ejemplo significativo (Donaire et al., 1997) donde la existencia de fondos submarinos de interés indudable se ha combinado con una organización público-privada que ha establecido las condiciones adecuadas para el desarrollo de este tipo de producto turístico. De este modo, las oportunidades derivadas de la localización de los recursos turísticos, las ventajas denominadas comparativas, se han complementado con ventajas competitivas resultado de una gestión público-privada eficiente. En ocasiones, la especialización productiva no constituye una estrategia global del destino pero sí de empresas en él radicadas que satisfacen contingentes de demanda minoritarios pero suficientes para la rentabilidad de la empresa (turismo deportivo, de aventura, etc.), tanto en la temporada alta como fuera de ésta.

*e) Diferenciación-Reposicionamiento de la imagen del destino turístico.*

Suele constituir un complemento de la estrategia de diversificación o especialización productiva y persigue resaltar la singularidad del espacio turístico. Las actuaciones con este fin no pueden circunscribirse al campo de la comunicación de la imagen del destino puesto que requieren una mejora y reorientación de las ofertas tradicionales. A escala regional, el intento frustrado de consolidar la marca *Mediterrània* para la Comunidad Valenciana constituye un ejemplo interesante (Amor et al., 1994). En los ámbitos locales, Donaire y Mundet (2001) señalan que las actuaciones de diferenciación y singularización del espacio turístico pueden generar efectos miméticos que los acaban transformando en factores de estandarización (festivales de verano, campañas gastronómicas, etc.)

*f) Colaboración público-privada.*

La colaboración y cooperación entre el sector público y el sector privado constituye un requisito imprescindible de la nueva política turística (Fayos, 1996). La concreción de esta política turística de carácter relacional (Sureda y Valls, 1998) es diversa pero suele plasmarse en fórmulas de gestión mixta como Patronatos o Consorcios como los creados en Alicante o Lloret de Mar. Estas figuras, que surgen a partir de cierta capacidad de liderazgo municipal, reconocen la interdependencia de los componentes públicos y privados que configuran el espacio de destino turístico y se convierten en un factor fundamental para la eficiencia de las políticas locales.

*g) Residencialismo.*

Aunque, generalmente, no se trata de una estrategia explícita en las políticas locales, constituye un proceso de importancia creciente en destinos litorales de especialización inmobiliario-turística cuyas viviendas incrementan su ocupación a lo largo del año mediante la fijación de residentes, tanto españoles como extranjeros. Con causas e implicaciones distintas, estas dinámicas se observan en los municipios litorales del sistema metropolitano de Barcelona y en la Costa del Sol, Costa Brava o Costa Blanca.

*h) Valorización y creación de nuevos recursos turísticos.*

Las estrategias de diversificación, especialización o creación de oferta complementaria exigen repensar la potencialidad de los recursos turísticos locales. De este modo, se ponen en valor recursos naturales o culturales que refuerzan la singularidad del espacio turístico (rutas ecoturísticas, museos, etc.). En esta línea se inscribiría la creación de eventos con proyección turística como los festivales de música o cine que proliferan, con éxito desigual, entre los destinos turísticos litorales.

*i) Integración de espacios turísticos complementarios.*

La necesidad de diversificar la oferta turística tradicional genera efectos de complementariedad espacial que se traducen en flujos turísticos litoral-interior pero también entre los propios municipios litorales. Generalmente, las propuestas más elaboradas se dirigen al traspas de los municipios litorales al tratarse de espacios que cuentan con interesantes recursos de tipo cultural y natural, y que ofrecen un nítido contraste con el paisaje e, incluso, los modos de vida del litoral. Esta complementariedad ha sido explotada tradicionalmente por los *tour operators* extranjeros a través de excursiones de un día muy dirigidas a determinados recursos y establecimientos, en la Costa Brava, la Costa del Sol, la Costa Blanca o Mallorca. Los cambios operados en la

demanda han facilitado una tímida reorientación de estas excursiones mediante la incorporación de nuevos elementos (ampliación de los puntos de visita o mejor promoción de las manifestaciones culturales autóctonas) y, sobre todo, han posibilitado la aparición de nuevas alternativas para el turismo organizado e independiente, mejor integradas en el patrimonio natural y cultural del traspais litoral (rutas, recuperación de actividades artesanales, museos etnográficos, etc.). No obstante, esta complementariedad también se ha traducido en una difusión espacial de la edificación turística hacia los municipios de segunda línea próximos al mar, patente en los municipios prelitorales de la costa de Alicante o de las islas de mayor especialización turística de Baleares y Canarias.

Mientras que en las Islas Baleares se observa una política tendente a reducir la presión sobre el suelo rústico en el interior de las islas con la prohibición del uso edificatorio de vivienda unifamiliar aislada en la totalidad de las áreas naturales de especial interés (ANEI) y en las áreas de protección territorial (APT) o mediante el establecimiento de 14.000 m<sup>2</sup> como superficie mínima de parcela de suelo rústico común para la edificación de vivienda unifamiliar en todo el archipiélago, eliminando excepciones anteriores, en el sur de la Comunidad Valenciana el menor alcance de estas disposiciones autonómicas, la falta de un planeamiento directivo y las ansias urbanizadoras de los municipios prelitorales está abocando a intensos procesos de transformación de suelo en municipios como Rojales, San Fulgencio o San Miguel de Salinas.

*j) Mejora de la calidad de los servicios turísticos.*

La antigüedad de la planta hotelera de los destinos litorales motivó durante la década de los noventa programas de modernización de la oferta hotelera cofinanciados por las Comunidades Autónomas. A mediados de los noventa, junto al esfuerzo inversor que ha supuesto la renovación física de un importante contingente de plazas hoteleras, se inicia el Plan de Calidad Turística Española que persigue la implantación de sistemas de calidad en hoteles y apartamentos turísticos, agencias de viajes, campings, alojamientos de turismo rural, estaciones de esquí y montaña, y destinos turísticos (Gamero, 1998). Este Plan deviene un Sistema de Calidad de la Secretaría General de Turismo aplicado por subsectores turísticos mediante la concesión del distintivo “Q” a partir de las normas consensuadas con las principales asociaciones empresariales. Estas iniciativas, junto a otras impulsadas por las Comunidades Autónomas, generan repercusiones positivas en los destinos donde la mejora de la calidad del entorno turístico constituye una de las principales líneas de actuación, patente en los Planes de Excelencia y Dinamización y en los programas autonómicos de ayudas a municipios turísticos. Por último, la aplicación de un modelo de gestión integral de calidad en los destinos turísticos se halla en fase de definición metodológica.

*k) Creación de nuevos complejos de ocio y turismo.*

Estos nuevos complejos varían en el volumen de inversión, visitantes o usuarios y efectos socioeconómicos y territoriales en el destino. Su finalidad consiste en complementar la oferta tradicional, generar nuevos flujos de demanda e, incluso, especializar el destino en determinadas ofertas finalistas como los campos de golf. Las operaciones de mayor calado se asocian a parques temáticos con una afluencia anual de visitantes notable como *Universal Port Aventura* (en torno a 3 millones de visitantes al



año) cuyos efectos en la reestructuración del litoral tarraconense han sido estudiados por Antón (1997a, y 1997b). En Benidorm, *Terra Mítica* constituye otro interesante ejemplo cuyos efectos en el litoral alicantino están pendientes de análisis, sin embargo, la evolución del número de visitantes por debajo del umbral esperado genera dudas fundadas acerca de la viabilidad de repetir este tipo de estrategia en otros ámbitos litorales y aconseja rebajar la “fiebre de parques temáticos” que ha vivido recientemente nuestro país. Con repercusiones territoriales menores, crecen en los tramos litorales menos consolidados complejos hoteleros e inmobiliarios que incluyen campos de golf de carácter comercial (en Chiclana de la Frontera u Oliva, por ejemplo).

l) *Cooperación intermunicipal para la creación de nuevos espacios turístico-residenciales.*

En el litoral andaluz se desarrollan proyectos para la creación de nuevos espacios turístico-residenciales en tramos de litoral todavía bien conservados y bajo parámetros de urbanización y edificación adaptados a criterios de calidad que engloban menores densidades, mayor dotación de espacios públicos y ofertas lúdico-deportivas de proyección turística (generalmente campos de golf). Con la participación de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) se halla en avanzado estado de ejecución *Costa Ballena* en los términos municipales de Rota y Chipiona; mientras que se ha presentado el proyecto de urbanización de *El Toyo* en Almería. En el litoral onubense, los municipios de Isla Cristina y Lepe están promoviendo el complejo *Islantilla*.

## 1.2 El afianzamiento del turismo en las políticas de desarrollo rural.

Aunque las magnitudes de demanda y oferta no son comparables respecto a los espacios litorales, durante la década de los noventa se ha producido una auténtica eclosión del turismo rural en España causada fundamentalmente por los cambios en las motivaciones y pautas de consumo de la demanda, la reafirmación de las políticas turísticas regionales y locales tendentes a la diversificación de la oferta y la existencia de programas públicos de incentivo de la actividad turística derivados de una valoración favorable de las aportaciones de esta actividad para el desarrollo rural. Entre los incentivos públicos cabe destacar aquellos provenientes de los Fondos Estructurales europeos, la iniciativa comunitaria LEADER (*Liaison entre actions de Développement de l'Economie Rurale*) en particular y, más recientemente, los PRODER (Programa de Desarrollo y Diversificación Económica en las Zonas Rurales). Sin duda, estos programas han contribuido a paliar las limitaciones financieras, técnicas y humanas de la Administración municipal en el medio rural, han afianzado una escala supramunicipal de intervención y han fomentado la participación de la sociedad local, aunque con resultados desiguales, mediante la intervención de los Grupos de Acción Local y los Centros de Desarrollo Rural (CEDER).

El desarrollo del turismo en los espacios rurales se instaura, por tanto, en una nueva etapa de las políticas de desarrollo rural auspiciada por los interesantes trabajos acerca del futuro del mundo rural (OCDE, 1990a y 1990b) donde la diversificación económica, la recuperación demográfica, la mejora de las condiciones de vida de la población y la preservación del medio ambiente constituyen los objetivos fundamentales. Ante el estancamiento de las actividades económicas tradicionales el turismo se muestra como una actividad dinámica y expansiva, circunstancia que explica

que el turismo acaparase el mayor porcentaje de inversión entre las medidas del LEADER I, por encima del 50% (López Olivares, 1999), a pesar de que instituciones, técnicos e investigadores advirtieran que el turismo no era la panacea de los males del mundo rural, y un elevado porcentaje, aunque más comedido y realista, en el LEADER II (30 % según datos de *Actualidad Leader* -2002-).

La estimación global de las plazas de alojamiento turístico rural en España en sus distintas modalidades resulta suficientemente ilustrativa de la consolidación de esta actividad puesto que alcanza la cifra de 60.318 plazas en diciembre de 2001 (Valdés, 2002). Este volumen de plazas implica un pronunciado salto cuantitativo pero también cualitativo porque se refiere a plazas de alojamiento comercial destinadas a atender un segmento de demanda de turismo rural creciente, distinto de los flujos de retorno tradicionales con vínculos en los municipios rurales y de los flujos de excursionistas en aquellos lugares próximos a áreas urbanas. Las investigaciones sobre la demanda (CSIC, 1995; Fuentes, 1995) constatan la existencia de un flujo de turistas y un impacto económico significativo en el medio rural a la vez que atestiguan la relevancia del segmento sin vinculación con el destino por su mayor nivel de gasto y demanda de servicios y actividades complementarias que repercuten favorablemente en el tejido productivo local.

El protagonismo de la actividad turística en el desarrollo rural la convierte en un ámbito de confluencia de políticas de distintas Administraciones territoriales y sectoriales que exige una mejor coordinación administrativa con el fin de obtener sinergias beneficiosas para las comunidades rurales. Sin embargo, persiste la fragmentación de las políticas sectoriales debido a su propia especificidad pero también provocada por inercias administrativas poco favorables a iniciativas coordinadas. Así, fondos provenientes de Agricultura financian el crecimiento de la oferta turística rural que regula Turismo, o la promoción de los espacios naturales protegidos pendula entre los planteamientos de Medio Ambiente y Turismo, no siempre coincidentes. Iniciativas como el Plan Senda en Andalucía (Dirección General de Planificación Turística, 2000), que persigue la creación de un marco coordinado de actuación de los agentes públicos que intervienen en el turismo en espacios rurales y naturales andaluces y que afecta sobre todo a los entes locales, Agricultura, Turismo y Medio Ambiente, constituye, a pesar de sus dificultades de aplicación, un interesante planteamiento analítico y propositivo de carácter excepcional a nivel autonómico.

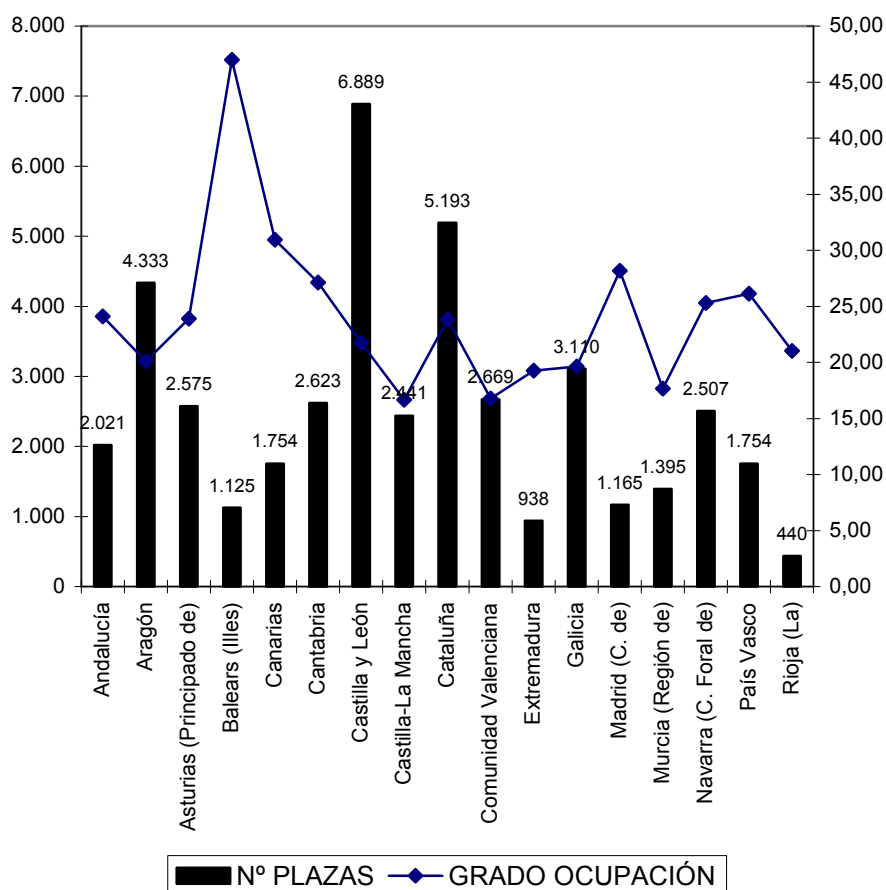
La estructuración de la oferta turística rural puede producirse en dos niveles básicos de integración esbozados por la Secretaría General de Turismo (1996): uno de carácter territorial y otro empresarial. Desde el punto de vista territorial, donde intervienen de manera preferente las políticas locales, es necesario definir escalas turísticas eficientes (Vera, 2000) que configuren una oferta turística integrada y atractiva, de alojamiento y actividades recreativas que satisfagan la experiencia turística, y que permitan adquirir cierta notoriedad en el mercado turístico. Mientras que el grado de cohesión comarcal actúa como un factor favorable, los localismos y desencuentros políticos actúan como barreras frecuentemente insalvables. De igual modo, identificar el ámbito territorial de aplicación de las ayudas, una zona LEADER por ejemplo, con un espacio turístico coherente dotado de marca e imagen turística propia carece de fundamento y ha conducido a absurdas modificaciones del perímetro territorial de una

determinada marca cuando nuevos municipios se han incorporado al LEADER II o al LEADER +. No existe una equivalencia entre los espacios turísticos y los delimitados para actuaciones administrativas, sobre todo si estos últimos no se han configurado con criterios turísticos. La Montaña de Navarra, por ejemplo, constituye una denominación geoturística destinada a evitar la progresiva fragmentación de la imagen turística del Pirineo navarro provocada por las demarcaciones de los Consorcios Turísticos en este ámbito territorial, cuya imagen turística han intentado unificar la Agencia de Desarrollo Cederna-Garalur y los Consorcios afectados (Soret, 1997), aunque todavía persisten tres denominaciones geoturísticas en los materiales promocionales del Norte de Navarra (Pirineos Atlánticos, Pirineos Orientales y Sierras de Aralar y Urbasa).

La estructuración territorial de la oferta conduce inexorablemente al asociacionismo y a la participación público-privada en la gestación, diseño, explotación, promoción y comercialización de la oferta de alojamiento y de actividades turístico-recreativas. Ésta constituye la respuesta organizativa óptima para una escala de desarrollo comarcal. Consorcios, Asociaciones, Mancomunidades y otras iniciativas de colaboración supramunicipal y público-privada ofrecen resultados interesantes. Sin embargo, la fórmula para articular estos procesos de gestión del desarrollo turístico no parece descansar en planteamientos administrativos como los que emanan de las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas, con figuras de compleja tramitación y escasa operatividad como la declaración de comarcas turísticas o de áreas de preferente uso turístico que todavía no han producido resultados apreciables. En cambio, las iniciativas endógenas han encontrado un apoyo más firme en organizaciones más flexibles, como las asociadas a los fondos LEADER o PRODER, que, además, implican una financiación adicional imprescindible para acometer proyectos de creación de oferta o de valorización de los recursos turísticos locales.

La integración empresarial de la oferta tiene una primera manifestación de ámbito comarcal al vincular las empresas de alojamiento con las de actividades turístico-recreativas pero también puede producirse una integración de tipo horizontal de carácter supracomarcal pero con beneficios locales en la medida en que favorece la viabilidad de las empresas localizadas en el medio rural. Un ejemplo sobresaliente son las Casonas Asturianas, club de calidad integrado por establecimientos hoteleros no urbanos en Asturias cuyas acciones fundamentales se centran en la consecución de elevados estándares de calidad y en la proyección de una imagen de excelencia empresarial. A semejanza de esta iniciativa, aunque con ciertas diferencias, se ha creado el Club de Calidad Cantabria Gran Reserva. Entre otros ejemplos, cabe mencionar también *Rusticae*, iniciativa de origen privado que aglutina bajo una idéntica marca “pequeños hoteles con carácter”, no necesariamente ubicados en el medio rural, que en el catálogo comercial de 2003 incluye 108 hoteles, adheridos a políticas de promoción, comercialización, compras y establecimiento de criterios de calidad comunes. Por último, el Sistema de Calidad de las casas rurales que auspicia el Instituto de la Calidad Turística Española (ICTE) en colaboración con las Comunidades Autónomas, entes locales y asociaciones de turismo rural constituye otro elemento de integración valioso que permitirá una mayor satisfacción de la demanda y una mejora de la imagen de las empresas de turismo rural acreditadas con el distintivo correspondiente (Q). A la vista de estas iniciativas se constata la profesionalización creciente de la prestación de servicios

Gráfico I: Plazas abiertas y grado de ocupación (2001).  
Establecimientos de Turismo Rural (INE)

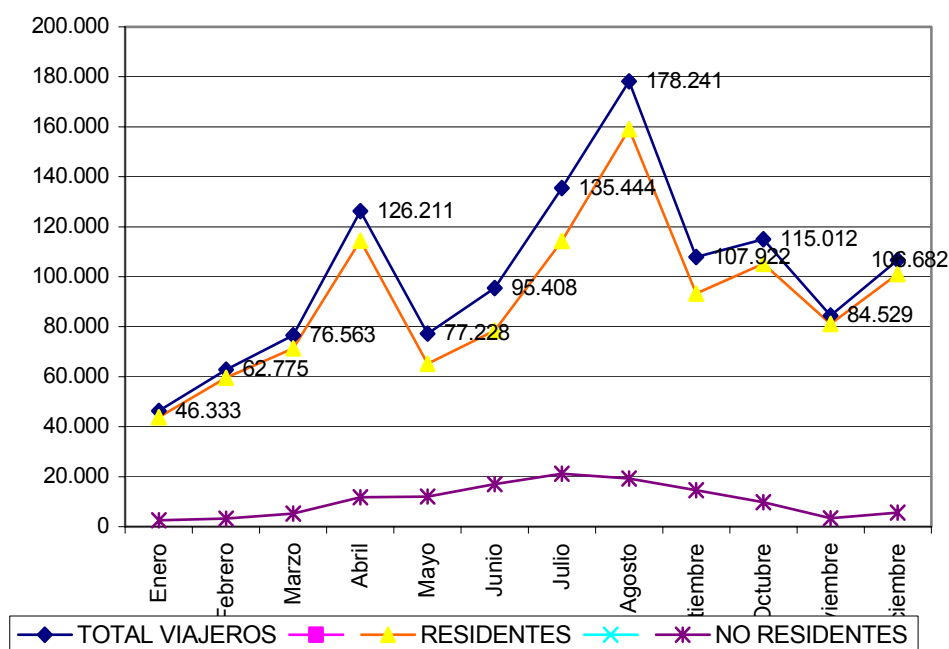


turísticos en el medio rural, indicador de la progresiva sofisticación de la demanda, maduración del mercado e incremento de la competencia.

Los parámetros de creación y gestión de la oferta han cambiado respecto a la década de los noventa y así deben entenderlo las empresas y las comunidades locales. Durante la década pasada los programas de incentivo y las actuaciones privadas se centraron sobre todo en la creación de alojamiento, énfasis lógico en un producto de carácter incipiente. Sin embargo, esta orientación ha configurado productos inacabados, es decir, con un déficit más o menos acusado de actividades recreativo-turísticas que satisfagan las expectativas de la demanda, incrementen el rendimiento económico del turismo en los espacios rurales y amplíen la estancia media (cifrada por el INE en 2001 en 2,5 días). Por otra parte, comienzan a aparecer síntomas de exceso de oferta como los señalados por Echamendi (1999) en Navarra, tendencia particularmente interesante en el

contexto global si se atiende al bajo grado de ocupación que recoge el gráfico I, un 23,08% de promedio para España según el INE en 2001, y a la marcada estacionalidad de los viajeros, patente en el gráfico II.

Gráfico II: Evolución mensual de los viajeros en establecimientos de turismo rural en España (INE, 2001)



Estas cifras, aunque presentan variaciones locales y no pocas limitaciones metodológicas, explican la progresión de la oferta de alojamiento con menores barreras de entrada, más fácil gestión, y menor riesgo empresarial: las casas rurales que se alquilan completas, tipo de oferta que, por el contrario, origina un impacto económico menor y que es más accesible a empresas o propietarios foráneos, menos comprometidos con el desarrollo local. La legislación autonómica tiene capacidad de intervenir en las condiciones para la explotación de una casa rural, aspecto que debería coordinarse con la concesión de ayudas provenientes del LEADER + o del PRODER II. Estos programas deberían adaptarse a la nueva etapa de desarrollo del turismo rural en España cuyas características se han esbozado en este apartado para tener en cuenta los siguientes aspectos:

La progresiva madurez del mercado de turismo rural exige fomentar la profesionalización de los prestatarios de servicios turísticos dentro de una lógica económica, con un compromiso social indiscutible y adaptada a las peculiaridades de las empresas turísticas rurales, que sustituya paulatinamente planteamientos excesivamente centrados en la lógica del subsidio.

El objetivo del crecimiento de la oferta de alojamiento debe reemplazarse por la búsqueda de una dimensión adecuada, equilibrada en cantidad y calidad. La asignación de fondos a proyectos debe contemplar este objetivo básico y, a partir de cierta masa crítica de alojamiento, ser muy restrictivos con iniciativas que no tengan a la población local como máximo beneficiario.

El fomento de actividades recreativo-turísticas resulta imprescindible para estructurar verdaderos productos a escala comarcal.

La promoción y el apoyo a la comercialización de la oferta exige profundizar en el asociacionismo y en la colaboración público-privada a escalas territoriales eficientes, pero también en la aplicación de nuevas tecnologías.

Superada la desmedida euforia turística del LEADER I, y en la línea de planteamientos más realistas del LEADER II y el PRODER I, la dinamización del turismo debe asociarse a la recuperación de las actividades tradicionales como medida esencial para la conservación del paisaje.

El turismo, en una idea que conviene reiterar, contribuye al desarrollo rural, incluso, en áreas de creciente especialización turística como la Alpujarra granadina, se ha convertido en un importante agente de terciarización económica con efectos tanto positivos como negativos (Calatrava, 1992), sin embargo, su aportación al desarrollo rural debe concebirse como complementaria de otras actividades con las que establece relaciones de mutua interdependencia (caso de la agricultura respecto al paisaje, o del efecto multiplicador del turismo en el comercio local). Por otra parte, más de un decenio de crecimiento de la oferta turística ha demostrado el carácter territorialmente selectivo del turismo, con significativos contrastes entre espacios comarcales e intracomarcales. A título de ejemplo basta señalar los trabajos de Plaza (2002) en las comarcas zamoranas occidentales, de Gil de Arriba (1998) en la Montaña palentina, o de Pulido (2001) en el Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas donde la distribución territorial de la oferta pone de manifiesto la asimetría existente entre Cazorla y el menor desarrollo turístico de las Sierras de Segura y Las Villas. Este carácter selectivo obliga, en el estadio actual de desarrollo turístico, a nuevas lecturas territoriales que permitan establecer el tipo y el alcance de la función turística de los espacios rurales, elemento indispensable para calibrar su aportación al desarrollo local.

### **1.3 El peso creciente del turismo en las políticas de desarrollo urbano.**

El crecimiento de la demanda turística hacia espacios urbanos y la progresiva diversificación de sus motivaciones constituye un hecho incontrovertible en Europa (Law, 2002; Marchena, 1998), a pesar de las carencias de la información estadística para ofrecer un panorama general del turismo urbano, particularmente en España. La expansión de la demanda justifica la incorporación del turismo en las políticas urbanas, actividad que contribuye a superar un haz de dificultades que Cazes y Potier (1996) identifican con la crisis de las funciones económicas tradicionales, del atractivo de la

ciudad y del espacio urbano. Este marco interpretativo resulta útil para explicar el fuerte apoyo público que ha recibido el fomento del turismo en las ciudades españolas hasta convertirse en un elemento básico de la competitividad urbana y territorial por la captación de turismo cultural, congresos, eventos o inversiones relacionadas con las prácticas de ocio y turismo. La decidida apuesta por la dinamización turística afecta a las funciones y a las formas urbanas (complejos culturales-lúdico-recreativos, *shopping malls*, etc.) hasta el punto de suponer una importante contribución a la gestación de la ciudad postmoderna donde “todo se convierte en turismo y todos pueden ser turistas en su propia ciudad” (Amendola, 2000: 299). Por otra parte, nuevas pautas de localización provocan la localización de grandes equipamientos turísticos (espacios feriales y congresuales, parques temáticos, etc), indisolubles de la demanda urbana directa o indirecta, en la periferia de las áreas metropolitanas (Barrado, 2000) como consecuencia de una mayor accesibilidad, precio del suelo más barato, disponibilidad de suelo para proyectos de considerable dimensión o búsqueda de una mayor calidad ambiental.

La desindustrialización y los procesos de reestructuración productiva en las ciudades españolas (Vázquez Barquero, 1993) han encontrado en el turismo una actividad emergente que permitía actuar en los tres frentes arriba señalados: reactivación económica, mejora de la imagen y rehabilitación de espacios urbanos degradados. El turismo se inserta en la estrategia de desarrollo urbano en un proceso que tiene su origen en el contexto cultural anglosajón (Vera et al., 1997), con interesantes ejemplos como la integración del centro urbano de Baltimore con su frente portuario a finales de los setenta para usos recreativo-turísticos (Law, 2002) o la estrategia de desarrollo turístico seguida por Glasgow con el efecto catalizador de su declaración como Capital Cultural europea en 1990 (Vera y Dávila, 1995). La vinculación del turismo al desarrollo urbano de ciudades de antigua especialización industrial también se ha producido en nuestro país dando lugar a procesos que alcanzan un grado de desarrollo dispar en ciudades como Bilbao (Gómez Prieto, 2001), Gijón (Flores, 1996), Cartagena (Andrés Sarasa, 1999) o Vigo (Consultur y Coopers & Lybrand, 1996).

La gestión local de estos procesos suele apoyarse en procesos de planificación estratégica, paradigma que desde la década de los ochenta se instala progresivamente en las políticas urbanas ante las insuficiencias del planeamiento urbanístico para atajar los problemas asociados a la reestructuración productiva en un nuevo contexto competitivo (Vázquez Barquero, 1993). Los planes estratégicos urbanos se consolidan como una herramienta básica de intervención de las Administraciones locales durante los noventa que incorpora de manera creciente la función turística. Ciudades como Barcelona, Bilbao, Málaga, Valencia, o Sevilla se dotarán de estos instrumentos con un alcance variable y resultados desiguales.

Los planes desarrollados en Barcelona merecen una atención especial por su vinculación directa con los Juegos Olímpicos de 1992 y el consiguiente proceso de renovación urbana y mejora de la proyección exterior de la imagen de la ciudad, una secuencia de planificación que integra tres planes sucesivos en la década de los noventa, para Pascual (1999) la más completa experiencia de aplicación de la planificación estratégica a un ámbito urbano-metropolitano en Europa. En relación directa con este proceso, el Ayuntamiento de Barcelona y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación elaboraron el *Plan de Marketing Turístico de Barcelona*, dentro de un

marco de colaboración que, en 1993, daría lugar a un *Plan Estratégico de Turismo*, que definió las líneas y propuestas de actuación para la promoción turística de la ciudad, y a la constitución del consorcio *Turisme de Barcelona*, ente de gestión responsable de la ejecución del Plan que ha supuesto un importante cambio cualitativo en el modelo de gestión turística local (López Palomeque, 1995), y que ha hecho hincapié en la creación y apoyo a la comercialización de una variada cartera de productos turísticos urbanos. Esta orientación de la política turística de la capital catalana ha servido de referencia incuestionable para la definición y desarrollo de la estrategia turística urbana de numerosas ciudades españolas.

Las políticas locales, generalmente canalizadas a través de planes estratégicos de carácter integral o específicos de turismo, han experimentado la evolución que Law (2002) destaca en el panorama internacional de la promoción de unos cuantos atractivos singulares a una estrategia turística más elaborada que busca el desarrollo de productos específicos, un mejor conocimiento de la demanda, la mejora integral de la ciudad como espacio turístico y la creación de fórmulas de gestión turística municipal ágiles y resolutivas.

Los cambios cualitativos en la gestión turística local se han ido generalizando progresivamente, auspiciados también por los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, pero la progresión del turismo urbano resulta indisociable de las fuertes inversiones públicas en operaciones de regeneración urbana (el frente marítimo de Barcelona o la recuperación de la Ría como eje vertebrador del Bilbao metropolitano), rehabilitación de centros históricos (Santiago de Compostela o Cáceres) o creación de eventos, infraestructuras o equipamientos ligados a las prácticas interrelacionadas de ocio, cultura y turismo (Palacios de Congresos, recintos feriales o complejos culturales de proyección turística como la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia). Aunque la naturaleza y coste de estas inversiones es diversa, no conviene olvidar la necesaria perspectiva de análisis coste-beneficio desde el punto de vista del desarrollo local, si bien la generación de beneficios intangibles en términos de imagen y reposicionamiento urbano dificultan valoraciones objetivas desligadas de apriorismos generalmente favorables a este tipo de actuaciones. Esta línea de intervención pública tendente a la creación de eventos, continentes culturales o infraestructuras turísticas se ha generalizado en las políticas urbanas hasta el punto que provoca un indeseable mimetismo que puede comprometer la viabilidad futura de aquellas actuaciones que no se adaptan a las condiciones locales o a la demanda potencial.

En las ciudades históricas, especialmente en aquellas declaradas por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad, la contrastada expansión del turismo introduce interesantes factores diferenciales estudiados, entre otros, por Troitiño (1996, 1998 y 2002), Campesino (1996 y 1998) y De la Calle (2002): los problemas estructurales derivados de funciones económicas tradicionales recesivas, el deterioro del patrimonio construido o las dificultades de movilidad urbana; los conflictos de uso residencial y turístico cuando se supera la capacidad de carga; la difícil coordinación administrativa de competencias concurrentes en la gestión turística; la escasez de recursos para la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio; la gestión de los flujos de turistas y excursionistas; o la necesidad de dotar de nuevas funciones a los centros históricos frente a una poco deseable musealización. Las políticas locales en las ciudades históricas se han valido de



los instrumentos propios del planeamiento urbanístico con una importancia destacada de los Planes Especiales de aplicación a los centros históricos, patente en Cáceres (Campesino, 1996) o Santiago de Compostela (Lois, 1999), donde el Programa Xacobeo ha constituido un impulso adicional para la afluencia turística que conviene destacar (Santos, 1999), pero también de planes turísticos de carácter estratégico que han insistido sobre todo en la estructuración de productos y en la creación de nuevas fórmulas de gestión turística municipal, en ciudades como Toledo o Salamanca (Troitiño, 2002). Sin duda, la coordinación entre planes vinculantes de carácter urbanístico y los planes estratégicos basados en la colaboración público-privada y en la dinamización de proyectos y actuaciones concretas constituye un mecanismo de articulación básica para la revitalización formal y funcional de los centros históricos y de las áreas urbanas con cierta especialización turística.

## **2. LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS: UN PROBLEMA PENDIENTE.**

Los efectos de la actividad turística sobre las finanzas municipales son bien conocidos. El incremento poblacional, de carácter más o menos estacional, comporta la necesidad de prestar servicios públicos para un contingente de población adicional cuyos niveles de exigencia son crecientes y se suman a las demandas propias de la población residente. Los ingresos municipales para hacer frente a este aumento del gasto dependen de dos capítulos fundamentales: los impuestos directos y las transferencias corrientes que suponen el 30% y el 37% respectivamente, de la estructura de los ingresos ordinarios municipales (Candela, 1996). Por una parte, la implantación de la oferta turística en su vertiente inmobiliaria y empresarial contribuye al incremento de los impuestos directos (fundamentalmente Impuestos sobre Bienes Inmuebles –IBI- y el recientemente reformado Impuesto sobre Actividades Económicas –IAE-), pero, por otra parte, la participación municipal en los tributos del Estado, componente esencial de las transferencias corrientes, se calcula básicamente sobre la población censada y, por tanto, no considera el volumen de población asistida al que los municipios turísticos prestan servicios. Éste es el origen de la reivindicación permanente a favor de un régimen especial de los municipios turísticos a pesar de que los mismos registren un alto de nivel de renta per cápita y, ciertamente, una presión fiscal por habitante elevada, el doble que el conjunto de los municipios españoles según la estimación realizada por Javier Tuñón (1998).

El desequilibrio entre la estructura de ingresos y gastos municipales no procede de la partida de Turismo puesto que ésta, destinada básicamente a funciones de promoción e información turística, no suele superar el 3% de los gastos del presupuesto municipal (Javier Tuñón, 1998). La desviación del gasto se produce, sobre todo, en otras competencias municipales de distinta naturaleza (seguridad en lugares públicos, conservación del patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, ordenación del tráfico, protección civil, suministro de agua y alumbrado público, etc.), indispensables para la satisfacción de la demanda turística y por las que la Administración local puede obtener otras fuentes de financiación derivadas, según los casos, de tasas y precios públicos o de la aportación económica de otras Administraciones territoriales.

Los problemas de financiación tienen una vinculación directa con la gestión del espacio turístico puesto que no sólo condicionan la capacidad de actuación por obvias limitaciones presupuestarias, también inciden en la configuración del modelo territorial-turístico porque el crecimiento urbano se ha convertido en una fuente de financiación sobre la que pivotan los programas de actuación y los proyectos municipales, hasta el punto que se llega a considerar el desarrollo urbanístico como un proceso inevitable e imprescindible para financiar las políticas locales. Planteamiento inaceptable puesto que el desarrollo urbanístico genera, a su vez, nuevas necesidades financieras, puede desbordar la capacidad de carga del territorio y está sometido a coyunturas económicas que pueden comprometer la viabilidad futura de la política local basada en un determinado umbral de ingresos. La necesaria contención y racionalización del crecimiento urbano-turístico en determinadas áreas litorales requiere una adecuada interpretación de sus efectos en la financiación municipal pero resulta inadmisibles la negación de estas políticas por motivos exclusivamente financieros. Por otra parte, resolver los problemas estructurales heredados por un proceso de crecimiento turístico compulsivo y desarrollar actuaciones que afiancen la calidad de vida de los residentes y la competitividad futura del destino turístico no sólo afecta al capítulo de ingresos, a la exigencia de un mayor volumen de recursos, sino también al capítulo de gastos, a la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia en las políticas de inversión y gasto público.

Algunas leyes autonómicas de turismo han regulado la figura del municipio turístico a partir de las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico local como recogen de manera sintética los cuadros del Anexo. Los requisitos para la declaración de municipio turístico se basan en criterios muy variados que comprenden el volumen de visitantes y su distribución temporal, la oferta turística reglada y la de segunda residencia, la relevancia de los recursos turísticos locales, la existencia de instrumentos de planificación turística, o la prestación de determinados servicios turísticos, variables que se relacionan con la población censada o el volumen de viviendas principales con el fin de medir el grado de especialización turística, y cuya cuantificación no resulta sencilla y obliga a mejorar el conocimiento de la actividad turística en la escala local, una consecuencia potencialmente positiva de la regulación del municipio turístico.

Los efectos de la declaración varían según las Comunidades Autónomas pero predomina el tratamiento preferente de los municipios turísticos en los planes y programas de actuación pública, generalmente mediante la suscripción de convenios que suelen comportar cierta transferencia de recursos financieros. De este modo la figura del municipio turístico ofrece un nuevo marco de colaboración para afianzar una política de coordinación y cooperación entre las Administraciones locales y la autonómica que fomente el principio de corresponsabilidad en el gasto público y discrimine aquellas políticas locales que no atiendan a los principios rectores de la política turística, idealmente aquellos que fomentan la sostenibilidad y la competitividad de los destinos turísticos.

Este nuevo marco de relaciones no implica un sometimiento de las políticas locales a la estrategia turística regional. Se trata de profundizar en políticas de colaboración que beneficien a los municipios y que provoquen sinergias a escala regional y subregional. Sin embargo, la consecución de estos objetivos depende claramente de la cuantía de los fondos que las Comunidades Autónomas puedan

transferir a los municipios turísticos y, en este capítulo, las limitaciones son evidentes. La experiencia de la Comunidad Valenciana pone de relieve que las compensaciones económicas a los municipios turísticos no resuelven el desequilibrio financiero existente y que su aportación tan solo resulta complementaria de niveles de gasto municipal crecientes. Por otra parte, la lentitud con la que se está procediendo al desarrollo reglamentario de las leyes autonómicas de turismo provoca dudas fundadas acerca de la voluntad real de aplicar la regulación del municipio turístico con todas sus consecuencias, no sólo a causa de las implicaciones económicas y políticas sino también de la propia complejidad de los procedimientos establecidos.

Ante esta situación no puede hablarse de una única alternativa, frecuentemente identificada con la creación de un régimen especial de los municipios turísticos o el tratamiento diferenciado de éstos en el reparto de los tributos del Estado. La aplicación incipiente de dicho régimen en Galicia y la Comunidad Valenciana reduce esta iniciativa a un papel de tipo complementario, mientras que el incremento en la participación de los tributos del Estado parece una vía que encontrará dificultades insalvables para prosperar (Lasarte et al., 2001). Las alternativas se concretan en una combinación de posibilidades que incluyen una serie de fuentes posibles de financiación que se enumeran a continuación, aunque no puede descuidarse la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia en el gasto público, un aspecto fundamental que suele relegarse ante el apremio de encontrar fórmulas para robustecer la estructura de ingresos municipal:

Actualización periódica y sistemática de las bases imponibles del IBI y elevación de los tipos de gravamen (Candela, 1996; Lasarte et al., 2001).

Repercusión en las tasas del coste íntegro de los servicios (Candela, 1996).

Cesión de parte del IVA recaudado en el término municipal como han expuesto diferentes representantes de la Administración Local.

Creación de gravámenes ambientales por parte de las Comunidades Autónomas definidos como “prestaciones pecuniarias exigidas por un ente público con la finalidad principal de producir efectos de conservación, reparación y mejora y, en general, protección del medio ambiente” (Bokobo, 2000, p. 285). En este sentido, la “ecotasa balear” persigue objetivos de interés indudable, aunque el mecanismo de recaudación tiene ciertas limitaciones, entre las que destaca la exclusión del impuesto de las pernoctaciones realizadas en la oferta inmobiliario-turística no registrada administrativamente, y su aplicación ha carecido del consenso y la fluidez administrativa deseables ante la oposición del sector empresarial balear y de la Administración General del Estado.

Patrocinio de eventos y cofinanciación público-privada de actuaciones de carácter turístico.

Compensaciones urbanísticas que reviertan en beneficio de la sociedad local.

Captación de inversiones para la conservación del patrimonio natural y cultural de instituciones sin ánimo de lucro.

Algunas de las alternativas mencionadas tienden a incrementar la presión fiscal, efecto políticamente poco deseado que ha tratado de paliarse recientemente con la supresión del IAE, cerrando así una posible vía de financiación suplementaria para los municipios turísticos mediante el incremento del gravamen de este impuesto. Además de impedir esta posibilidad, la supresión del IAE supone una merma en los ingresos que el

acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación Española de Municipios y Provincias sobre el Nuevo Sistema de Financiación de las Haciendas Locales de noviembre de 2002 ha reconocido y que trata de compensar con la cesión a los municipios turísticos del 2,0454% de la recaudación líquida imputable a cada uno de ellos por el Impuesto sobre Hidrocarburos y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco. Con esta disposición se ha generado una situación controvertida al considerar municipios turísticos aquellos que sobrepasen los 20.000 habitantes de derecho y que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos del último Censo de Edificios y Viviendas. Estos criterios dejan sin compensación un número considerable de municipios turísticos por debajo del umbral de población reseñado que ven agravados sus problemas de financiación.

### **3. INSTRUMENTOS CON INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO TURÍSTICO DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL.**

En la planificación y gestión del espacio turístico confluyen una serie de instrumentos propios de distintas políticas horizontales (económica, territorial o ambiental) y sectoriales (infraestructuras, aguas, costas, etc.), además de los específicamente turísticos, que se superponen en diferentes niveles territoriales (Estado, Comunidad Autónoma y entes locales) y que configuran un marco político-administrativo de contrastada complejidad (Ivars, 2001). Indudablemente todos estos instrumentos tienen una trascendencia local cuyo análisis sería excesivamente prolijo. Por esta razón, se estudian en los epígrafes siguientes aquellos más directamente relacionados con la especificidad del espacio turístico, vinculados fundamentalmente a las políticas de turismo, ordenación del territorio y medio ambiente.

#### **3.1. Instrumentos de ámbito regional y subregional: la necesidad de un mayor impulso y articulación entre turismo y ordenación del territorio.**

Las leyes autonómicas de ordenación del territorio contienen instrumentos teóricamente válidos para mejorar la integración regional de los espacios turísticos, evitar los problemas de la descoordinación del planeamiento urbanístico en municipios que comparten espacios homogéneos desde el punto de vista funcional o natural, fomentar la complementariedad entre espacios turísticos, y obtener sinergias derivadas de un uso más racional y eficiente de los recursos naturales. Sin embargo, los planes de ámbito regional (Directrices de Ordenación del Territorio o Planes Sectoriales) adolecen de una evidente lentitud en su aprobación además de contener determinaciones laxas que deben concretar instrumentos de escala generalmente subregional, cuya tramitación también se demora en exceso. En este contexto de atonía planificadora, la aprobación de leyes autonómicas de turismo a partir de la segunda mitad de los noventa configura un nuevo escenario que obliga a reestructurar los esquemas de planificación, cuando menos para clarificar la relación entre los instrumentos derivados de las leyes de ordenación del territorio y de turismo. Estas relaciones nos permiten distinguir tres orientaciones en sendos grupos de Comunidades Autónomas:

Planificación turística integrada en la territorial: Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña y el País Vasco. En Asturias las Directrices Sectoriales de Ordenación de Recursos Turísticos se integran en los instrumentos de ordenación territorial. La Ley

2/1999 de Ordenación del Turismo de las Islas Baleares indica que los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), plan territorial de carácter sectorial, y, en su caso, los planes territoriales parciales (PTP) pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas turísticas y de protección y fijar su tamaño y características. La Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo en Canarias confía a los Planes Insulares de Ordenación del Territorio (PIOT) la dimensión territorial de la planificación turística, previsiones y límites al crecimiento de la oferta incluidos. Tanto el POOT como los PIOT son instrumentos vinculantes para el planeamiento municipal. El Plan de Turismo de Cataluña y el Plan de Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi constituyen Planes Territoriales Sectoriales.

Planificación turística integrada parcialmente en la territorial: Andalucía, Extremadura y Galicia. Las diferencias en el grado y alcance de la integración son sensibles: El Plan General del Turismo en Andalucía tiene consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio; en Extremadura, la Ley 2/1997 de Ordenación del Turismo presupone, de manera un tanto confusa, la adaptación del planeamiento municipal a los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada; y, por último, el Plan de Ordenación Turística de Galicia debe definir el modelo de desarrollo turístico regional en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio; además, de los contenidos del Plan de Ordenación puede inferirse que el planeamiento municipal debe adaptarse a este Plan, aunque esta vinculación se resuelve de forma imprecisa en la ley de Turismo autonómica.

Planificación turística independiente de la territorial: Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia. Los planes turísticos de escala regional previstos legalmente no tienen conexión con los planes territoriales. A título de ejemplo, en la Comunidad Valenciana, el Plan de Espacios Turísticos tan solo tiene carácter orientativo para las Administraciones Públicas, mientras que el Plan General de Turismo de la Rioja no tiene carácter normativo.

El nuevo marco legal que ofrece el ordenamiento autonómico del turismo debería suponer un impulso a la planificación turística de escala regional y subregional. No obstante, se mantienen una serie de limitaciones que es necesario superar para impulsar la planificación en las escalas territoriales mencionadas. El largo periodo de puesta en marcha y elaboración de los planes persiste, incluso incumpléndose plazos legalmente establecidos. Los contenidos y el procedimiento de elaboración y ejecución de los planes adolecen de excesiva imprecisión, así como el carácter vinculante u orientativo de las determinaciones de la planificación turística y su relación o jerarquía respecto a otros planes (Razquin, 2002). Esta situación indefinida contribuye a postergar procesos de planificación necesarios y relega los planes turísticos a documentos voluntaristas de difícil aplicación real.

Ante la falta de alternativas desde la planificación turística y la ordenación del territorio, cuya capacidad de respuesta al dinamismo de la oferta ha sido sumamente lenta, la configuración de los sistemas turísticos regionales ha descansado en la yuxtaposición del planeamiento urbanístico municipal, generalmente favorable a la expansión de la oferta turística y generoso en la clasificación de suelo urbano. Los principales elementos de vertebración del sistema turístico regional provienen de las políticas de infraestructuras básicas (transportes, hidráulicas, etc.), y de las medidas que

han tenido que tomar los Gobiernos regionales para contener las ansias urbanizadoras municipales, con la política de espacios naturales protegidos o con la imposición de trabas a la edificación en el Suelo No Urbanizable. Este conjunto de medidas ha generado, por defecto, la planificación real de los espacios turísticos en la escala subregional, con las únicas excepciones del POOT balear y de los PIOT canarios aprobados.

La integración de los espacios turísticos en el sistema regional exige compensar el déficit de la planificación en las escalas regional y subregional, niveles de intervención en los que resulta imposible disociar los planes turísticos de los territoriales. Sin embargo, son diversas las barreras que urge superar: la propia indefinición de los textos legales, la falta de coordinación entre los departamentos de Ordenación del Territorio y de Turismo, y el excesivo celo municipal en el ejercicio de sus competencias urbanísticas. No cabe generalizar una fórmula aplicable a todas las Comunidades Autónomas pero la acusada dimensión territorial del turismo hace aconsejable la definición de instrumentos de planificación territorial de carácter sectorial-turístico, esto es, fomentar la planificación turística integrada en la territorial, vincular de este modo la competitividad sectorial con la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

### **3.2. Instrumentos de gestión turística de ámbito local: racionalizar la profusión de iniciativas y articularlas con los instrumentos de carácter vinculante.**

Junto a los instrumentos de planificación y gestión territorial propios de cualquier Administración Local, entre los que cabe destacar por su contrastada importancia las figuras de planeamiento (Delimitación de Suelo Urbano, Normas Subsidiarias o Plan General de Ordenación Urbana), se han creado una serie de planes y modelos de gestión que tratan de responder a la especificidad de la gestión de la actividad y de los espacios turísticos, cuya naturaleza, grado de maduración y alcance es variable. Estos instrumentos se han convertido en referencia para las políticas locales a pesar de que, en general, carecen de valor normativo y efecto vinculante. Como contrapartida positiva, ofrecen mayor flexibilidad, fomentan el diálogo entre el sector público y el privado, y promueven una mayor participación social en los procesos de planificación y gestión. Se trata de los Planes de Excelencia y Dinamización, el proyecto “Municipio Turístico Sostenible”, el Modelo de Gestión de Calidad Integral de los Destinos Turísticos y, con carácter holístico conducente a la aplicación de los principios del desarrollo sostenible, las Agendas 21 Locales. La relevancia alcanzada por estos instrumentos justifica un balance sintético de su aplicación sin olvidar que muchos de los objetivos que persiguen no son innovadores y podrían conseguirse con un desarrollo eficiente de los instrumentos tradicionales, en particular de los derivados del planeamiento urbanístico, circunstancia que obliga a prestar especial atención a la articulación de las iniciativas de gestión turística con los planes territoriales y urbanísticos de carácter vinculante, aquellos que definen realmente la estructura del modelo territorial y turístico.

#### **3.2.1. Los Planes de Excelencia y Dinamización.**

Los Planes de Excelencia, creados en el Plan Futures 1992-1995 en un contexto de reacción a la recesión turística del tránsito de la década de los ochenta a los noventa, y los Planes de Dinamización, concebidos en el Plan Futures II (1996-1999), suponen el

reflejo de la nueva etapa de la política turística española basada en la cooperación interadministrativa y en la reafirmación de las políticas turísticas autonómicas y locales (Ivars, 2001). El Cuadro II recoge los objetivos básicos de los Planes de Excelencia y Dinamización.

Cuadro II: Objetivos de los Planes de Excelencia y Dinamización

<b>Planes de Excelencia</b>	<b>Planes de Dinamización</b>
Diversificar y enriquecer la oferta turística. Aumentar la calidad de los destinos, especialmente en lo relativo a los factores medioambientales que incidan en la percepción y satisfacción de los turistas. Adecuar el producto a las nuevas tendencias de la demanda. Desestacionalizar la oferta y la demanda.	Puesta en valor y uso turístico de recursos (incluyendo la accesibilidad al patrimonio). Estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización. Fortalecimiento e integración del tejido empresarial mediante el fomento del asociacionismo, el asesoramiento y el apoyo a empresas. Creación de nuevos productos basados en la explotación innovadora de los recursos siempre en sintonía con la preservación del medio. Articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino. Contribución al desarrollo local a través de la dinamización de la actividad económica siempre dentro de parámetros de sostenibilidad.

Elaboración propia a partir de DGT (1998)

El mapa I refleja la distribución de los Planes de Excelencia y Dinamización hasta octubre de 2000 (López Palomeque y Vera, 2001). Los primeros presentan una lógica y acusada concentración litoral de acuerdo con su orientación hacia destinos litorales consolidados. Son los planes que acaparan mayores niveles de inversión, sobre todo, los ubicados en los archipiélagos balear y canario. La aplicación de los Planes de Excelencia a destinos urbanos ha sido menor pero significativa porque, en general, han reforzado el papel del turismo en las funciones urbanas (San Sebastián, Segovia, Ávila, Alcalá de Henares, Cáceres, ...). Los Planes de Dinamización, destinados a espacios turísticos emergentes y con una limitada consignación presupuestaria, introducen la perspectiva comarcal de planificación (Bajo Ampurdán, Valles Mineros, La Axarquía, Valle de Ricote, ...), y contribuyen a la difusión espacial del turismo en España mediante la revalorización de destinos con atractivos histórico-monumentales o naturales. De igual modo, los Planes de Dinamización también se dirigen al fomento del turismo en tramos litorales escasamente impactados por esta actividad.

Los Planes de Excelencia y Dinamización constituyen figuras de indudable interés por distintas razones. En primer lugar, han fomentado la aplicación de instrumentos de planificación para guiar los procesos de renovación de los destinos maduros y el desarrollo de áreas turísticas emergentes, facilitando un mejor conocimiento del destino e incorporando en algunos casos una visión estratégica a la planificación. En segundo lugar, han reforzado el reconocimiento de la escala local como ámbito preferente de actuación público-privada para la consolidación de un modelo turístico competitivo y sostenible. En tercer lugar, han impulsado el principio de corresponsabilidad en la intervención de los diferentes niveles administrativos y de adicionalidad en la aplicación de los recursos económicos, a través de los convenios de financiación tripartita con idéntico aporte financiero por parte de la Secretaría General de Turismo, la Comunidad Autónoma y el municipio. En cuarto lugar, han impulsado nuevas fórmulas organizativas (Patronatos o Consorcios con participación público-privada, generalmente) y objetivos de la gestión turística local (creación de productos, promoción selectiva por mercados, puesta en valor de recursos, sensibilización ciudadana, mejora de la coordinación intramunicipal, cooperación intermunicipal, ...) que han supuesto un salto cualitativo sobre los planteamientos tradicionales, excesivamente centrados en la promoción e información turística.



Sin embargo, estas aportaciones no pueden generalizarse y registran un alcance desigual en cada plan. Como limitación general hay que mencionar la escasa consignación presupuestaria de los planes que ha impedido afrontar verdaderas soluciones estructurales, sobre todo en destinos litorales consolidados. Aunque se han



producido interesantes sinergias entre estas figuras y los planes generales de ordenación urbana, caso de Calvià (Ajuntament de Calvià, 1999) y Torremolinos (Moreno Peralta, 1999) en los Planes de Excelencia de primera generación (1992-1995), esta vinculación no se ha aprovechado con carácter general. Incluso, se ha incurrido en flagrantes contradicciones, particularmente en cuanto al principio rector de la sostenibilidad, omnipresente en toda la documentación divulgativa de los planes pero no en las actuaciones llevadas a cabo. Tal es el caso del Ayuntamiento castellanense de Peñíscola que abogaba por una estrategia turística centrada en la sostenibilidad en su Plan de Excelencia y mantuvo un litigio con la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana para reducir el perímetro de protección del Parque Natural de la Serra d'Irta y desproteger de este modo un espacio costero de su término municipal de contrastado valor ambiental.

### **3.2.2. El proyecto “Municipio Turístico Sostenible”.**

La denominación inicial de este proyecto presentado en 1999 fue “Municipio Verde” mientras que la actual no se corresponde con el alcance real de la iniciativa. Se trata de un proyecto promovido por la Secretaría General de Turismo con la colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias que pretende proporcionar un modelo para la gestión de los ayuntamientos de municipios turísticos desde el punto de vista medioambiental (Sarabia, 2002), consistente en la aplicación de un sistema de gestión ambiental adaptado a los requisitos del Reglamento comunitario 761/01 (EMAS). El sistema puede implantarse en toda la organización municipal o en determinadas áreas de gestión entre las que se han destacado las siguientes:

- Actividades administrativas del Ayuntamiento.

- Planificación urbanística, obras y control de actividades con incidencia ambiental.

- Extinción de incendios.

- Saneamiento, tratamiento y evacuación de aguas residuales.

- Abastecimiento de agua potable.

- Limpieza viaria y vía pública.

- Transporte público y parque Móvil.

- Matadero y mercado de abastos.

- Parques y Jardines.

- Recogida, tratamiento y eliminación de residuos.

- Gestión de espacios no urbanos.

La finalidad de este proyecto, en fase de estudio piloto en 16 destinos turísticos, es la mejora de la imagen; el ahorro de costes a medio y largo plazo; la mejora de las relaciones con los ciudadanos, turistas y visitantes; y el mayor atractivo y competitividad del destino (Sanabria, 2002). Estos efectos positivos pueden producirse de manera proporcional al alcance del sistema pero no garantizan la sostenibilidad del municipio porque sobre el espacio turístico intervienen otros agentes y procesos, y porque las dimensiones económica y sociocultural de la sostenibilidad tienen una difícil integración en el sistema. Por otra parte, el sistema de gestión medioambiental puede tener un sesgo organizativo, centrado en los procedimientos de gestión municipales, y no incidir directamente en los indicadores de presión y de calidad del medio ambiente local (usos del suelo, consumos de agua y energía, generación de residuos, etc.), aquellos que

determinan realmente la sostenibilidad del proceso de desarrollo. No obstante, la implantación de estos sistemas en la organización municipal puede tener un interesante efecto demostrativo a la hora de fomentar la incorporación de estos sistemas en las empresas turísticas del municipio.

### 3.2.3. El modelo de gestión integral de la calidad del destino turístico.

Este modelo se enmarca en el afianzamiento de la calidad como estrategia competitiva del turismo español, formalizado en el Plan Integral de la Calidad del Turismo Español (PCTE, 2000-2006). Un concepto de calidad que se denomina integral y que mediante este adjetivo se extiende a la sostenibilidad ambiental. La definición del modelo es paralela a la creación de Sistemas de Calidad específicos para diversos subsectores turísticos (hoteles, restaurantes, campings, casas rurales, estaciones de esquí y agencias de viaje) y a los trabajos de la Unión Europea en esta materia (CE, 1999; Go y Govers, 2000) que han adoptado el modelo de la *European Foundation for Quality Management* (EFQM), el cual se sintetiza, desde el punto de vista empresarial, del siguiente modo: “La satisfacción del cliente, la satisfacción de las personas (empleados) y el impacto en la sociedad, se consiguen por medio del liderazgo que conduce una política y estrategia, gestiona unas personas, unos recursos y unos procesos, llevando finalmente a la excelencia en los resultados del negocio” (Membrado, 1996). Como resultado de la aplicación de este modelo al análisis de distintos destinos litorales de la Unión Europea se ha diseñado el esquema metodológico que reproduce la figura

**MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD INTEGRAL EN DESTINOS TURÍSTICOS  
COSTEROS (CE, 1999)**

EN CINCO ETAPAS ▶	(1) Unidad para una acción común	(2) Definición de las acciones	(3) Realización de las acciones	(4) Medición de los efectos	(5) Evaluación/ Redefinición
Cada Etapa ▶ Y sus Elementos Clave ▼	Proyecto Común	Estrategia & Política	Actuaciones	Indicadores	Resultados
Principio Motor	Dinámica de colaboración/ Cooperación	Dinámica de concepción	Dinámica de realización	Dinámica de seguimiento	Dinámica de evaluación y redefinición
Contenido	Autoridad común. Estructuración y tipología de los agentes	Análisis de la situación existente. Objetivos y líneas Directrices. Desarrollo sostenible Recursos humanos.	Iniciativas públicas. Iniciativas de empresas privadas. Apoyo a los agentes turísticos de la organización líder.	Satisfacción necesidades de los turistas y profesionales. Calidad de vida local. Impactos económicos y ambientales.	Evaluación de resultados. Recomendaciones para los agentes.
Agentes implicados	Organización líder y colaboradoras.	Org. Líder, Admón, empresas y población local.	Org. Líder, Admón y empresas	Org. Líder, Admón y empresas	Org. Líder, Admón y empresas

Integración

adjunta.

Sin duda, esta propuesta tiene su interés desde el punto de vista del análisis de la situación de los destinos y de la eficacia de las estrategias competitivas desarrolladas, e indudablemente puede mejorar la gestión de los destinos en general. No obstante, su formulación es excesivamente genérica, amparada en el concepto de calidad integral, y no alcanza a constituir un modelo específico y convenientemente articulado de la gestión de la calidad en los destinos turísticos.

El modelo acaba reduciéndose a un proceso de planificación estratégica ante la imposibilidad de superar los problemas que ocasiona el hecho de que un destino turístico se componga de distintas unidades de decisión y gestión (empresas de distinta naturaleza, otras administraciones, etc.), barrera insalvable para la aplicación de modelos y sistemas de gestión de la calidad diseñados para empresas u organizaciones con una unidad de gestión bien definida. Por esta razón, las empresas de consultoría que desarrollan el proyecto para la Secretaría General de Turismo insisten en dos orientaciones (Consultur, 2002): crear estándares intersectoriales de calidad para los distintos sectores turísticos (alojamiento, restauración, etc.) y no turísticos (transporte público, seguridad ciudadana, ...) localizados en el destino, así como para los servicios municipales turísticos (Palacios de Congresos, Oficinas de Información Turística y Convention Bureaux); y profundizar en tres ejes básicos para conseguir un espacio turístico de calidad: planificación, coordinación de actuaciones públicas y privadas, y sensibilización para transmitir la "cultura de la calidad". A pesar de las lógicas reservas que merece pronunciarse sobre un proyecto todavía en marcha parece que las aportaciones no son muy significativas y que la calidad del espacio turístico, más que en modelos de gestión empresarial, hay que buscarla en técnicas e instrumentos de gestión territorial.

#### **3.2.4. Las Agendas 21 Locales.**

A diferencia de los instrumentos analizados anteriormente, las Agendas 21 Locales no son una creación de la política turística. Aunque tienen cierto sesgo ambiental, presentan un carácter integral, el que mejor se adapta a las tres dimensiones de la sostenibilidad: ambiental, económica y sociocultural. El importante papel concedido a las autoridades locales en el Programa 21 de la Cumbre de Río de 1992 se vió refrendado en Europa por la celebración en Aalborg de la "Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles" (1994), que daría lugar a la *Carta de Aalborg*, cuyo número creciente de ciudades adheridas resulta ilustrativo del interés en aplicar los principios de la sostenibilidad a la gestión municipal. Desde mediados de los noventa las Agendas 21 Locales se convierten en el modelo de planificación de referencia para la consecución del desarrollo sostenible, modelo que adoptarán los municipios turísticos cuya estrategia de reestructuración se basa en la sostenibilidad. Los beneficios que reporta la aplicación de una Agenda 21 Local pueden sintetizarse del siguiente modo:

Sirve de concreción a los principios globales de la sostenibilidad, reforzando la escala local de planificación y gestión.

Promueve la participación social desde el inicio del proceso tanto en la fase analítica como en la propositiva y, por supuesto, en la priorización de las actuaciones que emanen de la Agenda 21.

Mejora el conocimiento del destino turístico desde una perspectiva integral mediante la realización de una completa auditoría en la que deben relacionarse todas las

variables ambientales con la dimensión económica y sociocultural del desarrollo local. Un enfoque holístico innovador respecto a los instrumentos de planificación convencionales.

Tiene un enfoque estratégico al proyectar hacia el futuro las consecuencias de las dinámicas y los factores de presión existentes sobre el territorio. Incluso, cabe utilizar la técnica de escenarios para modular el Plan de Acción.

Las medidas del Plan de Acción, legitimadas por la participación ciudadana e, incluso, por el consenso, son susceptibles de integración en instrumentos normativos.

La creación de un sistema de indicadores supone un importante salto cualitativo en la información disponible para la gestión pública y privada, que permite medir los progresos hacia la sostenibilidad y difundirlos públicamente. De este modo se identifica el desarrollo sostenible como un proceso que incentiva a la acción (Vera e Ivars, 2001).

Lógicamente, estas aportaciones dependen del adecuado desarrollo de la Agenda 21, proceso de indudable complejidad puesto que combina la vertiente técnica de la planificación con una componente política y social más pronunciada que en los instrumentos de planificación convencionales, circunstancia que alarga la duración del proceso e introduce una incertidumbre adicional sobre su progresión. A la complejidad del proceso se une el uso propagandístico de las Agendas 21 para configurar un panorama de luces y sombras en su aplicación. El análisis realizado por Font y Subirats (2000) pone de manifiesto que, entre los municipios más activos en la adopción de acciones propias de las Agendas 21, sólo una cuarta parte ha desarrollado un sistema de indicadores y la mitad ha realizado un diagnóstico ambiental; por el contrario, el 91% ha suscrito la Carta de Aalborg.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: CALIDAD Y/O SOSTENIBILIDAD, REFLEXIONES SOBRE UN CAMBIO DE PARADIGMA.**

Los cambios recientes y las nuevas tendencias en el entorno macroeconómico y en el mercado turístico requieren una nueva orientación estratégica del turismo español para consolidar su posición de liderazgo en el turismo internacional. La introducción del euro, la convergencia económica de España con los principales países europeos, o la aceleración de los procesos de globalización en el entorno macroeconómico, y, en el mercado turístico, el incremento de la competencia entre productos y destinos, la concentración de los grandes operadores turísticos internacionales o el aumento de los niveles de exigencia de la demanda, son los elementos definatorios del panorama turístico actual que el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (2000-2006) tiene en cuenta para formular una estrategia competitiva basada en la calidad, definida en sentido amplio puesto que también englobaría la sostenibilidad ambiental.

De este modo se trabaja en dos frentes: la calidad en la prestación de los servicios turísticos y la calidad del espacio turístico. En el primero no existe ningún problema de tipo teórico-conceptual o técnico que impida la aplicación de sistemas de gestión de calidad a empresas y organizaciones turísticas, no obstante, la calidad del espacio turístico es un concepto todavía vago, a pesar de su profusa utilización, que, además, presenta dificultades de aplicación a la gestión del espacio turístico como se ha referido en el análisis del modelo de gestión integral de la calidad en destinos turísticos. Mientras que los sistemas de calidad en empresas y organizaciones turísticas constituyen un

objetivo irrenunciable, la calidad, concebida como concepto globalizador, presenta claras inconsistencias.

En cambio, el paradigma de la sostenibilidad, aunque también aquejado de cierta vaguedad conceptual en el uso común y de fácil apropiación, incluso con significados contradictorios con sus principios, aporta una dimensión territorial y ambiental más amplia que enlaza con la concienciación creciente de la demanda y de los operadores turísticos y, sobre todo, que atiende de manera preferente las necesidades de la población local. Se da la paradoja de que los niveles globales de satisfacción de la demanda turística son satisfactorios de acuerdo con las encuestas a la demanda realizadas en los municipios turísticos pero, paralelamente, puede producirse un deterioro de los espacios turísticos, sobre todo en ámbitos litorales. Aunque la proyección de mercado es básica en la gestión de los espacios turísticos, ésta debe descansar en los objetivos prioritarios de beneficiar a la sociedad local y preservar el patrimonio natural y cultural. Para ello es necesario consensuar un modelo local de desarrollo sostenible, no como una referencia utópica sino como un objetivo alcanzable.

La Agenda 21 es un instrumento apropiado para conseguir este objetivo siempre que se desarrolle de acuerdo con sus principios (Hewitt, 1998), se cumplan las aportaciones sintetizadas en el epígrafe anterior, y las medidas de su Plan de Acción se trasladen a planes y programas vinculantes, con identificación de sus responsables y consignación presupuestaria suficiente.

Sin embargo, conviene advertir que las Agendas 21 en municipios turísticos consolidados se centran en un tipo de sostenibilidad que, dentro del espectro del desarrollo sostenible definido por Hunter (1997), cabría equiparar al concepto de sostenibilidad débil o muy débil frente a la sostenibilidad fuerte o muy fuerte, que prioriza la preservación de los recursos naturales y de la integridad de los ecosistemas. En síntesis, la sostenibilidad débil, defendida por la economía neoclásica, considera que una economía es sostenible si su capital permanece constante, y admite que el capital natural pueda sustituirse por otras formas de capital con lo que concede gran importancia tanto a las inversiones en materia ambiental como a las posibilidades derivadas de los avances tecnológicos; mientras que la sostenibilidad fuerte, postulada por la economía ecológica, interpreta que el capital natural no debe disminuir y que no es sustituible por otras formas de capital. Aunque estas perspectivas presentan las limitaciones que comporta la valoración económica del medio natural (Blázquez et al., 2002), sirven para matizar el verdadero alcance de las políticas de sostenibilidad en los espacios turísticos.

En general, la sostenibilidad ha sido más una referencia retórica que un principio rector de las políticas locales. Ahora bien, ha contribuido a contener procesos de degradación ambiental y a realizar actuaciones de mejora derivadas de las posibilidades de inversión y gasto público que ha generado el propio desarrollo turístico, dentro de los esquemas de intervención propios de la sostenibilidad débil. Frente a la irreversibilidad de planteamientos teóricos como el ciclo de vida del área turística de Butler (1980) que condena a los destinos turísticos a una espiral de degradación ambiental y, como consecuencia de ella, también económica y turística, se evidencia la posibilidad de iniciar políticas hacia el equilibrio sostenible entre preservación ambiental, crecimiento económico y equidad social del desarrollo. Sin embargo, ¿dónde se sitúa el punto de

equilibrio? La respuesta debe buscarse en la escala local aunque encontrarla resulta una enorme dificultad ya que pueden producirse contradicciones evidentes, como la que señala Hunter (1997) al afirmar que los deseos de la comunidad local pueden no ser coincidentes con los objetivos de preservación ambiental. Las dificultades inherentes a una política comprometida con el desarrollo sostenible no deben ser un argumento para desincentivar la realización de actuaciones necesarias o mantener inercias del pasado, interesa iniciar los procesos de cambio cualitativo cuyo rumbo no puede ser otro que la sostenibilidad, en primer lugar por exigencias de la sociedad local, y, en segundo lugar, como adaptación a las tendencias del mercado turístico.

El perentorio giro hacia la sostenibilidad de los espacios turísticos ha de acompañarse de otros elementos propios de la gestión territorial y turística:

El impacto de los destinos turísticos en el ámbito regional y global debe medirse para evitar que los espacios turísticos se conviertan en “exportadores de insostenibilidad” al absorber abundantes recursos hídricos y energéticos exógenos o derivar el problema del tratamiento de residuos hacia otros lugares. La corrección de estos impactos requiere la aprobación de instrumentos de planificación de carácter supramunicipal a los que ya se ha hecho referencia.

Las medidas de financiación suplementaria de los municipios turísticos deben fomentar la corresponsabilidad local hacia pautas de desarrollo racionales y eficientes, así como penalizar aquellas políticas alejadas de los principios de la sostenibilidad.

El espacio turístico debe redescubrir su simbolismo a través de la recuperación de las señas de identidad cultural frente a tendencias homogeneizadoras.

La innovación en la creación y mejora de productos turísticos debe ser constante y adaptada a la creciente segmentación de mercados.

El liderazgo municipal en la gestión turística debe propiciar la cooperación público-privada y la sensibilización social para afianzar una política turística con el mayor grado de consenso posible, con una renovada responsabilidad social con respecto a los beneficios del desarrollo turístico.

La gestión de los espacios turísticos debe progresar de manera significativa hacia un desarrollo turístico sostenible adaptado a cada realidad local, socialmente debatido y, en la medida de lo posible, consensuado, y más próximo a la perspectiva de la sostenibilidad fuerte, la que asegura la preservación de los recursos naturales, de la propia base del desarrollo turístico. El auténtico reto de las políticas locales radica en adoptar este nuevo rumbo, más exigente y comprometido.

**ANEXO:  
LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO**

**ANDALUCÍA**

REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN
Deben concurrir alguno de los siguientes requisitos dependiendo del tipo de destino: a) Número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico superior al 10% de los vecinos empadronados, o que se alcance este porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30). b) Número de viviendas de segunda residencia superior al de viviendas principales del municipio según el último Censo de Edificios y Viviendas. c) Número de visitantes superior al menos cinco veces al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de 30 días al año.  * El régimen de Municipio Turístico no es de aplicación a los municipios de más de 100.000 habitantes, los cuales serán objeto de tratamiento específico en el Programa de Grandes Ciudades del Plan General de Turismo.
ELEMENTOS QUE SE VALORAN PARA LA DECLARACIÓN
1.- El esfuerzo presupuestario realizado por el municipio en la prestación de servicios de especial incidencia turística. 2.- Que el término municipal se encuentre ubicado, total o parcialmente, en alguno de los Espacios Naturales de Andalucía. 3.- La existencia de un planeamiento urbanístico general con un tratamiento adecuado del uso de los recursos naturales, impactos del turismo, sistema general de espacios libres, dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos y supresión de barreras arquitectónicas. 4.- La existencia de un plan turístico municipal o instrumento de planificación turística aprobado por el Pleno con una duración no inferior a la cuatrienal
EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN
Posibilidad de suscribir convenios con Consejerías, así como con otras Administraciones públicas y entidades privadas, con el fin de compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios del municipio turístico

Elaboración propia a partir de la Ley 12/1999 del Turismo en Andalucía y del Decreto 158/2002 de Municipio Turístico

**CANTABRIA**

REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN
a) Acreditación de una afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones, de la existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia, los cuales deben constituir la base o una parte importante de la economía local. b) Existencia de un programa de promoción y fomento del turismo sostenible según una serie de especificaciones contenidas en la Ley que hacen referencia, entre otros aspectos, a la protección del entorno, satisfacción de las expectativas económicas y

mantenimiento de la cultura local.
<b>EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN</b>
Los municipios turísticos estarán específicamente contemplados en el Plan de Turismo de Cantabria y en las ayudas que en el mismo se contemplen, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración Autonómica en materia de infraestructuras para la calidad turística.

Elaboración propia a partir de la Ley 5/1999 de ordenación del Turismo de Cantabria

### CATALUÑA

<b>REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN</b>
a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos. b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial*.
*Son aquellos que, aislada o conjuntamente con otros, tienen la capacidad de generar las corrientes turísticas más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico.
<b>EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN</b>
Además de la prestación obligatoria de una serie de servicios públicos, la declaración implica, entre otros aspectos: La posibilidad de crear tributos específicos. El establecimiento de convenios con la Administración de la Generalitat y otras Administraciones de Cataluña. Una atención preferente en la elaboración de planes y programas de las Administraciones turísticas supramunicipales, en las líneas y medidas de fomento económico, en las políticas de implantación y mejora de infraestructuras y servicios, etc.

Elaboración propia a partir de la Ley 13/2002 de Turismo de Cataluña

### GALICIA

<b>REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN</b>
a) Media ponderada anual de población turística superior al 25% del número de residentes como consecuencia de la afluencia estacional o periódica de visitantes; o número de alojamientos turísticos y de segundas residencias superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria. b) Existencia de un servicio turístico susceptible de producir una atracción turística de visitantes cinco veces superior a su población, computada en un año y repartida al menos en más de treinta días.
<b>ELEMENTOS QUE SE VALORAN PARA LA DECLARACIÓN</b>



La prestación de determinados servicios públicos entre los que figuran la información turística, el planeamiento urbanístico y la protección y recuperación del medio ambiente.

**EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN**

Inclusión, con carácter preferente, en los Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios; así como prioridad en los planes de desarrollo y mejora del sector turístico que acometa la Xunta de Galicia.

Las directrices del Plan de Ordenación del Turismo de Galicia serán vinculantes para los municipios turísticos, asimismo serán incluidos en el Plan de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia.

Elaboración propia a partir de la Ley 9/1997 de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia y Decreto 239/1998 que regula la Declaración de Municipio Turístico.

**MURCIA**

**ELEMENTOS QUE SE VALORAN PARA LA DECLARACIÓN**

- a) Oferta turística local, alojativa y complementaria, que justifique la declaración.
- b) Porcentaje significativo del presupuesto municipal anual destinado a la promoción e infraestructuras turísticas, excluidas las fiestas locales.
- c) Realización de programas que incidan en la calidad de la oferta turística.
- d) Existencia de Ordenanzas de Medio Ambiente.
- e) Incremento significativo de la población en los periodos vacacionales.
- f) Existencia de Oficinas de Turismo.
- g) Otras circunstancias.

Reglamentariamente podrán establecerse distintos tipos de municipios turísticos.

**EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN**

Tratamiento preferencial en las acciones de fomento y promoción de la Administración Regional.

En la elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico será oída la Consejería competente en materia de turismo de la región de Murcia, en los aspectos de su competencia.

Elaboración propia a partir de la Ley 11/1997 de Turismo de la Región de Murcia.

**COMUNIDAD VALENCIANA**

**REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN**

Existen tres supuestos:

- a) Destino turístico. Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.
- b) Destino vacacional. Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su

padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia; en dicho cómputo, el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el 1% de la oferta.

c) Destino de atracción turística. Aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernecten necesariamente en ellos.

#### EFFECTOS DE LA DECLARACIÓN

Entre otros efectos:

Los destinos turísticos y vacacionales requieren un informe preceptivo de la Agencia Valenciana del Turismo en la tramitación de los planes urbanísticos municipales, aunque dicho informe no tiene carácter vinculante.

Posibilidad de suscribir convenios de compensación financiera, para la adaptación de los municipios turísticos y para la competitividad y la comunicación.

Elaboración propia a partir de la Ley 3/1998 de Turismo de la Comunidad Valenciana y del Decreto 7/2000 regulador de los convenios previstos en la Ley 3/1998

### BIBLIOGRAFÍA

- AGARWALL, S. (2002): "La reconversión del turismo costero. El ciclo de vida del destino costero", ANNALS OF TOURISM RESEARCH en Español, Vol. 4, núm. 1, pp. 1-36.
- Aguiló, E. et al. (2002): *La fase de post-estancamiento de un destino turístico maduro. Dressing up to screen the same blowsy tart ?* Madrid, FITUR, Feria Internacional de Turismo.
- AJUNTAMENT DE CALVIÀ (1999): *Calvià. Agenda Local 21. La sostenibilidad de un municipio turístico*. Ajuntament de Calvià.
- ANDRÉS SARASA, J.L. (1999): "Turismo y estrategias para la recuperación de las ciudades", CUADERNOS DE TURISMO, 3, pp. 7-30.
- AMOR, F., CALABUIG, C., ABELLÁN, J., MONFORT, V. (1994): "Barriers found in repositioning a Mediterranean sun and beach product", en Seaton, A., (ed.), *Tourism. The State of the art.*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd., pp. 428-435.
- ANTON CLAVÉ, S. (1997A): *Diferenciació y reestructuració turística del litoral de Tarragona*, Tarragona, Ed. Mèdol.
- ANTON CLAVÉ, S. (1997B): "Reestructuración hotelera en destinos turísticos consolidados. Análisis del sector central de la Costa Dorada de Tarragona", PAPERS DE TURISME, 27, pp. 7-27.
- AMENDOLA, G. (2000): *La ciudad postmoderna*, Madrid, Ediciones Celeste.
- BARRADO TIMÓN, D. A. (2000): "Nuevas centralidades terciarias periféricas y grandes equipamientos turísticos: el caso del área metropolitana de Madrid", en

- Morales G. (ed.), "Actas Turismo y Ciudad", Las Palmas de Gran Canaria, AGE y Excmo. Ayto. de Las Palmas de Gran Canaria, pp. 240-247.
- BLÁZQUEZ, M. (2001): "Auditorías ambientales de destinos turísticos. Diagnóstico territorial para el desarrollo de Agendas 21 Locales", CUADERNOS DE TURISMO, 8, pp. 39-59.
- BLÁZQUEZ, M., MURRAY, I. Y GARAU, J.M. (2002): *El tercer boom. Indicadores de sostenibilidad del turismo de les Illes Balears 1989-1999*.
- BOKOBO MOICHE, S. (2000): "Tributación ambiental. Una respuesta a las necesidades económicas de los municipios turísticos", en *III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 279-294.
- BOTE GÓMEZ, V. (1995): "Estructura y desarrollo del turismo en España: hacia un cambio cualitativo y más responsable", en *Economía del Turismo*, Colegio de Economistas de Las Palmas de Gran Canaria, págs. 33-50.
- BUTLER, R. (1980): "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources", en *CANADIAN GEOGRAPHER*, XXIV, I.
- CALATRAVA REQUENA, J. (1992): "El turismo rural como recurso endógeno en el desarrollo local: consideraciones teóricas y comentarios sobre las Alpujarras Altas Occidentales", en *Desarrollo rural: ejemplos europeos*, MAPA, Iryda, págs. 67-91.
- CAMISÓN ZORNOZA, C. Y MONFORT MIR, V. (1998): "Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca", *ESTUDIOS TURÍSTICOS*, 135, pp. 5-28.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. (1998): "Las Ciudades Patrimonio de la Humanidad: estrategias turísticas", en Marchena Gómez, M. (editor), *Turismo urbano y patrimonio cultural. Una perspectiva europea*, Sevilla, Diputación Provincial de Sevilla, pp. 107-117.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. (1996): "Las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad a través de su planeamiento especial", en López, A. y Naranjo, J. (coords.), *Córdoba, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Una aproximación geográfica*. Gerencia de Urbanismo, Ayto de Córdoba, pp. 53-84.
- CANDELA, F. (1996): "La financiación del municipio turístico", en *La Administración turística en el municipio en España. Complejidad y diversidad*, Gijón, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, pp. 32-37.
- CAZES, G. Y POTIER, F. (1996): *Le tourisme urbain*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Comission Européenne (CE) (1999): *Pour un tourisme côtier de qualité*, Bruxelles, Direction Générale "Entreprises", Unité "Tourisme".
- CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC) (1995): "La demanda turística española en espacio rural o de interior: situación actual y potencial". Convenio de Colaboración entre el CSIC, Secretaría General de Turismo-Instituto de Turismo de España, Empresa Pública de Turismo de Andalucía y Fundación Cavanilles de Altos Estudios Turísticos (inédito).
- CONSULTUR (2002): "Modelo de Gestión Integral de la Calidad del Destino Turístico", Madrid, Secretaría General de Turismo y Federación Española de Municipios y Provincias.

- CONSULTUR S.A. Y COOPERS & LYBRAND (1996): “*Plan Estratégico de Turismo de Vigo y su área*”, Fundación Provigo y su Área. Documento de síntesis.
- DE LA CALLE VAQUERO, M. (2002): *La ciudad histórica como destino turístico*, Barcelona, Ed. Ariel.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA (2000): “*Plan SENDA. Desarrollo de un sistema turístico sostenible y competitivo integrado en el espacio rural andaluz*”, Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte, Junta de Andalucía.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO (DGT) (1998): *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- DONAIRE BENITO, J.A. (1996): “*El turismo a los ojos del postmodernismo*”, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- DONAIRE, J.A. Y MUNDET, LL. (2001): “*Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes*”, PAPERS DE TURISME, 29, pp. 51-65.
- DONAIRE, J.A., FRAGUELL, R.M. Y MUNDET, LL. (1997): “*La Costa Brava ante los nuevos retos del turismo*”, ESTUDIOS TURÍSTICOS, 133, 77-96.
- ECHAMENDI LORENTE, P. (1999): “*El turismo rural en la montaña de Navarra: balance de diez años de experiencia*”, en *El territorio y su imagen*, Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles, Universidad de Málaga, Vol. II pp. 403-412.
- FAYOS SOLÁ, E. (1996): “*La nueva política turística*”, en *Arquitectura y turismo: planes y proyectos*. Barcelona, Centre de Recerca y Projectes de Paisatge de la Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 59-70.
- FLORES, T. (1996): “*La gestión turística del municipio*”, en *La Administración turística en el municipio en España. Complejidad y diversidad*, Gijón, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, pp. 14-23.
- FUENTES, R. (1995): *El turismo rural en España. Especial referencia al análisis de la demanda*, Madrid, Ministerio de Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Instituto de Estudios Turísticos.
- GAMERO, E. (1998): “*Valoración de la política turística de la Administración del Estado*”, en *La actividad turística española en 1997*, Madrid, AECIT, pp. 169-186.
- GIL DE ARRIBA, C. (1998): “*Turismo rural en la Montaña Palentina, vías y orientaciones para un desarrollo sostenible*”, ESTUDIOS TURÍSTICOS, 135, pp. 51-66.
- GO, F. Y GOVERS, R. (2000): “*Integrated quality management for tourist destinations: a European perspective on achieving competitiveness*”, *Tourism Management*, pp. 79-88.
- GÓMEZ PRIETO, J. (2001): “*El Bilbao metropolitano. De la ciudad industrial a la ciudad de servicios*”, en *La actividad turística española en 2000*, Madrid, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, pp. 597-605.
- HEWITT, N. (1998): *Guía Europea para la planificación de las Agendas 21 locales*, Bilbao, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.
- HUNTER, C. (1997): “*Sustainable Tourism as an Adaptive Paradigm*”, ANNALS OF TOURISM RESEARCH, Vol. 24, No. 4, pp.850-867.
- IVARS BAIDAL, J. A. (2001): “*La planificación turística de los espacios regionales en España*”, Tesis Doctoral, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.

- IOANNIDES, D. Y DEBAGGE, K. (1998): “*Neo-fordism and flexible specialization in the travel industry*”, en *The economic Geography of the tourist industry*, (Ioannides, D. y Debagg, K., editores), Routledge, London, págs. 99-122.
- JAVIER TUÑÓN, F. (1998): “*La gestión de los recursos económicos en el municipio turístico*”, en “*La competitividad turística del municipio*”, Barcelona, Centro de Dirección Turística ESADE-CEDIT, pp. 28-33.
- KNOWLES, T. Y CURTIS, S. (1999): “*The Market Viability of European Mass Tourist Destinations. A Post-Stagnation Life-cycle Analysis*”, INTERNATIONAL JOURNAL OF TOURISM RESEARCH, I (4), pp. 87-96.
- LASARTE, J., ESEVERI, E., ADAME, F. Y MARTÍN, J. (2001): *Turismo y financiación autonómica y local*. Granada, Editorial Comares.
- LAW, C.M. (2002): *Urban Tourism. The Visitor Economy and the Growth of Large Cities*, Londres, Continuum.
- LÓPEZ OLIVARES, D. (1999): “*Las tendencias de la demanda y las políticas turísticas integradas, como instrumento de revitalización de los espacios rurales españoles de interior*”, BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES, nº 28, pp. 61-83.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999): “*Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico*”, BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEOGRAFOS ESPAÑOLES, 28, pp. 23-38.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1995): “*La estrategia del turismo metropolitano: el caso de Barcelona*”, ESTUDIOS TURÍSTICOS, 126, pp. 119-141.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. Y VERA REBOLLO, J.F. (2001): “*Espacios y destinos turísticos*” en Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. (coord.), *Geografía de España*, Barcelona, Ariel, pp. 545-571.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1998): “*Patrimonio y ciudad: nuevos escenarios de promoción y gestión del turismo urbano europeo*”, en Marchena Gómez, M. (editor), *Turismo urbano y patrimonio cultural. Una perspectiva europea*, Sevilla, Diputación Provincial de Sevilla, pp. 9-35.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1994): “*Un ejercicio prospectivo: de la industria del turismo “fordista” al ocio de producción flexible*”, Papers de Turisme, nº 14-15, Valencia, 77-94.
- MARCHENA GÓMEZ, M. Y VERA REBOLLO, J.F. (1995): “*Coastal Areas: Processes, Typologies and Prospects*”, en Montanari, A y Williams, A. (eds.), *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring*, Chichester, John Willey & Sons, pp. 111-126.
- MEMBRADO MARTÍNEZ, J. (1996): “*Modelo europeo de calidad total para empresas hoteleras*”, Estudios Turísticos, nº 132, pp. 7-29.
- MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO (MCT, 1994): *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Madrid.
- MORENO PERALTA, S. (1999): “*Los Planes Generales de Ordenación Urbana como elementos de calidad del entorno*”, en *La gestión de calidad en el municipio turístico*, Ponencias del IV Seminario del Foro Permanente Turismo y Municipio, Sevilla, Consejería de Turismo y Deporte, pp. 131-136.

- OCDE (1990 A): *Nuevas tendencias en política rural*, Madrid, MOPU-ITUR (1ª edición de 1988).
- OCDE (1990 B): *La cooperación institucional para el desarrollo rural*. Madrid, OCDE, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto del Territorio y Urbanismo (1ª edición en castellano).
- OREJA, J.R. (2000): “Revitalización de destinos maduros”, en *II Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 199-232.
- PASCUAL I ESTEVE, J.M. (1999): *La estrategia de las ciudades*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- PLAZA GUTIÉRREZ, Y. (2002): “El turismo rural en territorios periféricos (el ejemplo de algunas comarcas del oeste castellano-leonés)”, *INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS*, 27, pp. 83-106.
- Poon, A. (1993): *Tourism, technology and competitive strategies*, Wallingford, CAB International.
- Priestley, G. y Mundet, Ll. (1998): “The Post-Stagnation Phase of the Resort Lifecycle”, *ANNALS OF TOURISM RESEARCH*, 25, pp. 85-111.
- PULIDO FERNÁNDEZ, J.I. (2001): “La experiencia turística del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas”, en *La actividad turística española en 2000*, Madrid, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, pp. 551-565.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M.M. (2002): “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, en Blanquer, D. (dir), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 111-147.
- SANABRIA PÉREZ, J. (2002): “La Administración Turística del Estado y las políticas de sostenibilidad”, en “Seminario Internacional sobre Indicadores Ambientales de Turismo”, Murcia, Ministerio de Medio Ambiente, pp. 119-129.
- SANTOS SOLLA, X. (1999): “Mitos y realidades del Xacobeo”, *BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEOGRAFOS ESPAÑOLES*, 28, pp. 103-117.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (SGT) (1996): “Análisis de la oferta de turismo rural en España”, Madrid, SGT, Ministerio de Comercio y Turismo.
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (SGT) (1990): *Libro Blanco del Turismo Español*. Madrid, Secretaría General de Turismo.
- SORET LAFRAYA, P (1997): “Navarra: Balance de la actividad turística en 1996”, en *La Actividad Turística en España, 1996*, Madrid, AECIT, pp. 363-371.
- SUREDA, J. Y VALLS, J.F. (DIRS.) (1998): “La gestión turística de los municipios españoles”, en *La competitividad turística del municipio*, Barcelona, Centre de Direcció Turística. ESADE-CEDIT, pp. 5-24.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (2002): “Ciudades Patrimonio de la Humanidad: Desafíos de interpretación, planificación y gestión turística”, en Blanquer, D. (dir), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 353-405.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1998): “Turismo y ciudades históricas: la experiencia española”, en MARCHENA GÓMEZ, M. (EDITOR), *Turismo urbano y patrimonio cultural. Una perspectiva europea*, Sevilla, Diputación Provincial de Sevilla, pp. 89-105.

- TROITIÑO VINUESA, M.A. (DIRECTOR) (1996): *“Estudio sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en las Ciudades Históricas con Patrimonio Histórico Monumental”*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Turismo de España.
- URRY, J. (1990): *The tourist gaze*, Sage Publications, London.
- VALDÉS PELÁEZ, LUIS (2002): *“Situación y estrategias del turismo rural: algunas experiencias de calidad”*, en Seminario Turismo, Patrimonio y Desarrollo Local, Ayuntamiento de Novelda e Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- VERA REBOLLO, J. F. (2000): *“El papel del turismo en el desarrollo local: algunas consideraciones para los municipios rurales”*, en Martínez, A., Pérez, D. y Sancho I. (coords), *Eines per al desenvolupament local*, Cocentaina, Ceder Aitana y Universidad de Alicante, pp. 218-232.
- VERA, J.F. E IVARS, J.A. (2001): *“Una propuesta de indicadores para la planificación y gestión del turismo sostenible”*, V Congreso Nacional de Medio Ambiente (2000), Madrid, Colegio Oficial de Físicos, Unión Profesional, Aproma and Instituto de Ingeniería de España. Edición en CD-ROM.
- Vera, J. F. (coord), López, F., Marchena, M. y Anton, S. (1997): *Análisis territorial del turismo*, Barcelona, Ariel.
- VERA, J.F. Y DÁVILA, J.M. (1995): *“Turismo y patrimonio histórico y cultural”*, ESTUDIOS TURÍSTICOS, 126, pp. 161-177.
- VERA, J.F. Y MONFORT, V. (1994): *“Agotamiento de modelos turísticos clásicos. La estrategia territorial para la cualificación: la experiencia de la Comunidad Valenciana”*, ESTUDIOS TURÍSTICOS, 123, pp. 17-45.
- WILLIAMS, A. Y MONTANARI, A. (1995): *“Introduction: Tourism and Economic Restructuring in Europe”*, en Montanari, A. y Williams, A. (editores): *European Tourism. Regions, Spaces and Restructuring*, Chichester, John Willey & Sons Ltd, pp. 1-15.