

# RIESGOS Y PREVENCIONES DE LA ACTIVIDAD TURISTICA PATRIMONIAL SOBRE Y EN LA ORGANIZACION DEL TERRITORIO

Aurelio Cebrián  
Francisco Cebrián

*Universidad de Murcia*  
*Universidad de Castilla-La Mancha.*

El turismo se ha transformado en un sector económico de crecimiento exponencial, pero que atraviesa una etapa de indefinición y de generación de costes patrimoniales de difícil mantenimiento a largo plazo. Las alternativas al turismo de masas pasan por la calidad y por las modalidades de naturaleza y cultural. En el primer caso la actividad turística es de las mayores consumidoras de bienes ambientales e introductora de agotamiento de recursos. En el segundo, de masificación de enclaves y de alumbramiento del estrés turístico. Ambas requieren de la programación y ordenación, porque los valores naturales y culturales deben ser protegidos, tanto por la proyección turística como de los efectos de la misma. Además, estas modalidades disponen de una especialización baja y de una capacidad de competencia débil, pero, en contrapartida, de un atractivo de mercado alto (GRANELL, C. et al, 2000). Con todo, se está asistiendo a un abandono gradual del concepto de planificación turística, sustituido por una ordenación orientadora, exclusivamente en algunos aspectos para la gestión el turismo sostenible.

## **1. Repercusiones inmediatas y necesidad de afrontarlas integrando territorio y actividad turística.**

El gran riesgo del fenómeno turístico sobre el territorio es la conversión en actividad única. Ello se combate con una eficaz práctica turística, la que conlleva la complementariedad con otras actividades, nunca la sustitución, la que no obvia que esa práctica debe ser dinamizadora al tiempo que modificadora de espacios, la que dedica esfuerzos para conjugarla con las actividades no turísticas. Es la que contempla que el turismo no es algo exógeno al espacio, sino uno de sus factores

constitutivos (aunque sus efectos dependan de la intensidad y ritmo). Planificadores y gestores deben ser conscientes de que un espacio de destino turístico pasa a componer un sistema productivo singular, orientado por la propia demanda turística, lo que provoca distorsiones, tanto sobre el propio territorio como sobre el circundante<sup>1</sup>.

En efecto, con la práctica turística el espacio turístico pasa a ser el soporte de nuevas formas de organización, a acaparador de funciones y de factores espaciales de la actividad turística, que determinan la atracción. Es otra repercusión que debe ser afrontada. El riesgo de la actividad turística es olvidarse de que esos nuevos factores espaciales disponen de notable capacidad organizadora, de consumo de espacio, y de que cada modalidad turística presentará exigencias espaciales propias que generarán tensiones territoriales específicas. En resumen, que las prácticas turísticas conllevan riesgos derivados de la falta de previsión, que propiciarán impactos, directos e indirectos, sobre el territorio. La actividad turística interviene sobre el espacio: ampliando el crecimiento demográfico debido a la atracción de las actividades complementarias que genera, lo que desequilibra al territorio afectado; concentrando actividades; aglutinando localmente a un empleo dinámico eventual (una de las mayores repercusiones es precisamente reemplazar al empleo estable y precario difundido sobre el territorio por otro estacional, pero polarizado); introduciendo más mutaciones selectivas en las actividades que le entran en competencia, o bien a las que no son capaces de adaptarse a la nueva situación económica generada; impulsando dotaciones de servicios; revalorizando o despilfarrando suelos; transformando paisajes; generando procesos de urbanización intensiva; desbordando la capacidad de carga de paisajes y tejidos urbanos; creando asentamientos específicos y transformando los existentes; etc.

Es, por tanto, un agente de riesgo e impacto espacial de primer orden, aunque todo depende de dos factores: su efecto multiplicador, y la preparación de que dispongan las economías locales para hacer frente a la problemática que genera. Así, en determinadas situaciones revaloriza espacios, pero en otras hace irreversibles los procesos negativos generados. La actividad turística crea espacios desde especializados a patológicos (VERA, J.F. et al, 1997). En el último caso el error ha partido de considerar al turismo como un recurso de rentabilidad alta e inagotable, cuando al componer una actividad transformadora sólo la correcta regulación turística del espacio (natural, urbano, cultural, etc.) puede convertirle en un recurso sostenido, en regulador eficaz del territorio y de sus actividades, a través precisamente de su rentabilidad. Todo espacio turístico debe quedar integrado en un sistema de articulación turística territorial, a pesar de que implique dos riesgos, inmediatos: la

(1) Esas incidencias devienen de los efectos diferenciales sobre las demás actividades, y son introducidas por una iniciativa privada que no se relaciona suficientemente con la iniciativa pública.

relegación de otras funciones (primarias o secundarias), y el basculado de la actividad económica y del poder de decisión hacia el núcleo turístico.

Son repercusiones inevitables de la actividad turística sobre el territorio, ya que un lugar articulado territorialmente para el uso turístico (accesos, nuevas funciones, mejora de las dotaciones, etc.) pronto adquiere mayor centralidad y ascenso en la jerarquía espacial existente. Y es precisamente esa alteración de grado la que debe ser afrontada para que en el territorio sea: lo menos traumática posible, y lo más dinamizadora y rentable que sea factible. Para que ambas circunstancias concurren el azar es el factor a eludir, y su existencia el mayor riesgo para el territorio. Es necesario que la iniciativa pública intervenga planificando elementos iniciales, los que deben tender al mantenimiento de las singularidades del espacio, y a explotar las potencialidades turísticas rentables. Cuando todo se abandone al azar, o se actúe de forma sesgada, se está dando vía libre a otro riesgo derivado, el paso a una iniciativa privada que optará por explotar puntualmente al territorio, exprimiendo al recurso turístico, y desequilibrando más al potencial espacio turístico en sí y con su entorno.

Las repercusiones del turismo sobre el espacio deben ser afrontadas con la planificación, que debe tender a aprovechar las singularidades, no la singularidad. Sólo en el primer caso es posible integrar satisfactoriamente territorio y actividad turística<sup>2</sup>. Sin embargo, es muy generalizada la opción del uso intensivo de la singularidad, lo que irremediamente acarrea un impacto desequilibrador sobre el espacio marginado de la explotación turística. Se requiere, por tanto, una política territorial que reúna un conjunto de condiciones, y que: conjunte la explotación turística global (la singularidad de las singularidades) y fusione los intereses públicos y privados; eluda los impactos negativos e irreversibles de la actividad turística; disponga como rectora a la iniciativa pública<sup>3</sup>; y contemple al soporte productivo local (a quien van destinados los beneficios de la actividad y quien padece sus efectos).

Pero se está hablando de intenciones políticas, cuando afrontar las repercusiones y riesgos de la actividad turística sobre el territorio, sobre todo el territorio, implica también, y complementariamente, la plasmación técnica. El turismo dinamiza, pero aportando poderosos efectos. De ahí que previo o junto a los objetivos políticos se deba partir de la diagnosis del futuro espacio o núcleo turístico. Las aportaciones técnicas son las que permitirán a la iniciativa pública desde permitir actuaciones hasta actuar de oficio para paralizar efectos no deseados, y hasta desestimar las actividades turísticas sobre los espacios con estructuras muy frágiles,

- 
- (2) Es el aprovechamiento conjunto de las particularidades el encargado de modificar más funciones, de dinamizar a las áreas locales de forma más homogénea, lo que de hecho propiciará un desequilibrio funcional más armónico sobre el espacio.
  - (3) En principio porque le compete la organización del espacio, y luego porque la actividad turística aprovecha masivamente recursos públicos, desde paisaje a patrimonio.

donde el rendimiento turístico nunca podrá rebasar un umbral, y donde las distorsiones puedan sobrepasar las previsiones irreversibles más optimistas.

Ordenar un territorio es promover y aplicar la opción u opciones económicas más rentables; es evitar riesgos previsibles. Y la actividad turística no es precisamente desdeñable, como actividad y como agente introductor de efectos perniciosos. De ahí que la planificación y gestión sostenible de un espacio turístico sea una opción muy idónea, de gestión global, con integración de lo natural, económico y social, con la perspectiva de la rentabilidad a largo plazo, y con el objetivo de controlar las derivaciones negativas. Para conseguir la ordenación turística sostenible de un espacio es imprescindible la correcta aplicación técnica y normativa, competencias de la iniciativa pública. De modo que el eje descansa casi siempre en las autoridades. Pero un error muy común, un riesgo sobrevenido, es considerar la exclusividad de acción. Una buena ordenación (política y técnica) debe hacer partícipes a todos los agentes que intervienen en la actividad turística, incluidos quienes resultan afectados. El mayor riesgo consiste en dejar que actúen por separado los agentes implicados.

La previsión de riesgos espaciales generados por la actividad turística y la opción económica más rentable saldrá precisamente del consorcio resultante, que debe tender a la búsqueda de dos objetivos esenciales: rentabilizar resultados (deducidos los riesgos), y limitar en lo posible los efectos irreversibles (aunque algunos pueden ser ineludibles). Los riesgos pueden ser minimizados con la integración de las actividades turísticas sobre el espacio. Pero ello requiere una doble actuación: interna (con la contemplación de la planificación a escala en los focos receptores), y externa (con la emisión de normas a los focos emisores). Sólo esa conjunción, ese funcionamiento armónico en la planificación, alumbrará un punto de partida necesario para la correcta ordenación turística de un territorio. Su ausencia es uno de los riesgos, porque acabará penalizando al territorio, y hasta a la misma actividad turística gestada en él. La carencia de un tratamiento de la lógica del espacio conduce a conflictos que afectan a todas las facetas del espacio geográfico (medio, agricultura, urbanismo, etc) (VALENZUELA, M, 1986). Como fácilmente se puede inferir, sólo conociendo oferta y demanda un recurso turístico pasará a actividad turística.

## **2. Eludir los riesgos con la obligada conexión funcional entre planificación turística del territorio y gestión de la actividad turística.**

La planificación turística es efectiva si previene riesgos venideros sobre el territorio y sobre la propia actividad. Es efectiva cuando: diseña

a largo plazo, reduce los impactos sobrevenidos, incorpora nuevas previsiones para amoldarse a los cambios de los modos de gestión pública y privada, incrementa la coordinación entre sectores y agentes afectados, etc. No puede haber planificación turística operativa del territorio cuando la pretensión se centra exclusivamente en maximizar beneficios a corto plazo. Es más, ese objetivo incrementa los riesgos sobre el espacio y la actividad turística.

Por otro lado, la operatividad planificadora requiere la aplicación de un grado más. La gestión de la actividad turística no es únicamente el manejo de su rentabilidad, porque es también la contemplación de factores como: la existencia de un espacio ordenado que cubra las necesidades de la actividad turística, el mantenimiento de los símbolos patrimoniales del espacio turístico creado, el correcto uso de la dotación y organización espacial, etc. Es la consideración de que los elementos del medio, del patrimonio, de la cultura, tienen valor turístico en función de los modos de pensar de los usuarios, y que ese valor evoluciona con el tiempo, en razón de las prácticas de ocio.

De nuevo se deduce que sólo cuando se coligan planificación racional y gestión lógica hay resultados sostenibles y previsión de riesgos. Y ello requiere la citada fusión de intereses públicos y privados. Esa conjunción es la que puede alumbrar un espacio como producto turístico, que no podrá eludir todos los riesgos derivados de la actividad turística sobre el territorio, pero sí la mayor parte. De ahí que la ordenación territorial turística deba consistir inicialmente en un proceso regulador. Una ordenación es la que aplica los elementos tendentes al desarrollo de un área; la ordenación correcta es la que contempla también al factor que lo produce. En síntesis, que sin un buen producto que ofrecer (reglado y planificado) ni una adecuada atención al cliente (factor clave) hay actividad rentable, ni previsión acertada de efectos sobre el territorio y la misma actividad turística.

La idea estandarizada es que a la iniciativa privada corresponde la atención al cliente, y a la pública la gestión o mantenimiento del producto turístico (natural, urbano, etc.). Es un riesgo añadido, y además difundido. Ni la conjunción es fácil cuando se trata de planificar una actividad turística sobre el espacio, ni el estado de la cuestión es válido para limitar impactos y riesgos. La situación debe ser otra. Todo (planificar, regular, ordenar, beneficiar, etc.) corresponde a todos (iniciativas pública y privada, agentes implicados, residentes, turistas, etc.), pues todos intervienen directa o indirectamente en la extracción de la rentabilidad generada por la actividad turística, y todos padecen las repercusiones negativas. A los agentes, en bloque, afectan los condicionantes del desarrollo turístico, sus beneficios y riesgos. De modo que a todos interesa la integración de esfuerzos, de las políticas sectoriales, funcionales, prospectivas, etc., que afecten a la actividad turística. Y ninguno debe quedar al margen o aislado de las estrategias de planificación. Cuando ello ocurra (y lo hace

a menudo) deviene un riesgo proliferador: no sólo pierde el agente, sino la actividad turística, y hasta el crecimiento armónico de la economía territorial y del mismo espacio turístico.

De ahí que la ordenación turística del territorio y su patrimonio deba ser no sólo global, sino integradora, al margen de flexible y limitadora de riesgos, de conflictos entre sectores económicos o espacios del espacio turístico. Para ser operativa sobre los riesgos y beneficios requiere no sólo un análisis territorial detallado, sino la consecuencia derivada del mismo, un plan para la realización de actividades. Será el encargado de orientar a las inversiones, públicas y privadas<sup>4</sup>. Pero la introducción de actuaciones con fines turísticos debe quedar supeditada al análisis territorial, al guía encargado de interpretar la realidad, de formular el plan de ordenación del espacio, del patrimonio, y de la actividad turística, de promover las actividades pertinentes y concordantes, y de prevenir los riesgos detectables.

Siempre con posterioridad al plan de ordenación territorial vendrá la supeditación a las directrices complementarias de los planes parciales, entre los que se encuentran los encargados de regular los espacios turísticos concretos o los patrimonios específicos. Pero bien entendido que en la ordenación turística del territorio ya debe quedar incluida la pauta que se desarrollará en los planes parciales. Una mala política de prevención de riesgos e impactos de la actividad turística sobre el espacio es segregar o desagregar esas metas. La concordancia y el desarrollo en planes parciales es la vía necesaria. La cuestión es tan simple, y a la vez tan compleja, como la siguiente: sin definición inicial del espacio y posterior del espacio turístico y de sus recursos ni hay prevención de riesgos, ni es viable a largo plazo el uso compatible de actividades múltiples, ni el racional de usos no suficientemente aplicables (aquí reside otro de los grandes riesgos de la actividad turística sobre el espacio). Sin estas premisas toda actuación turística pasa al voluntarismo, y a la anarquía como efecto territorial, con repercusiones sobre el espacio y la actividad difícilmente manejables.

Podemos sintetizar del siguiente modo: todo plan de gestión y ordenación turística de un territorio, de un patrimonio, requiere ajuste territorial, previsión, análisis profundo (con multidisciplinariedad e interdisciplinariedad), interés conjunto de los agentes implicados, intervención pública, etc. Pero los riesgos e impactos difícilmente son superables si las intenciones quedan en el plano político, que es el primero necesario. Sólo las técnicas específicas son capaces de poner al servicio de las instituciones y agentes (del plano político) las propuestas eficaces

---

(4) Resulta irracional para la prevención de riesgos desequilibradores del espacio y del espacio turístico toda inversión no adecuada a la demanda real, con objetivos de mutación de la misma no concordantes con los de otras inversiones, la que propenda a funcionar al margen de actuaciones generales ordenadas y programadas, etc. Y tremendamente eficaz para introducir efectos irreversibles.

de gestión, que luego deben ser compatibilizadas con los intereses. Y todo en el bien entendido caso de que una correcta previsión de riesgos y gestión del espacio turístico implica, de entrada, medidas preventivas.

Esas diagnósis e instrumentos para la planificación deben ser ya explicitadas en los planes de ordenación, que contienen las intenciones políticas y económicas. Y les han debido ser proporcionadas, entre otras, por las Evaluaciones de Impacto Ambiental<sup>5</sup>, un mecanismo capaz de integrar teóricamente un proyecto turístico en un entorno idóneo, y una fórmula para eludir los emplazamientos espontáneos, parciales, postizos, los generadores de los espacios patológicos. De modo que si una buena EIA es un instrumento necesario, otra que no es (no digamos su ausencia) incrementa los riesgos desestabilizadores de la actividad turística sobre el espacio.

Pero no basta, porque lograda una actividad turística integrada no ha desaparecido el conjunto de riesgos sobre el territorio. Ha de conseguirse un uso racional, acorde, equilibrado, sostenible. Y no es fácil, porque ya se está en el campo de actuación de la iniciativa privada, que ha invertido para obtener beneficios. Hay fórmulas para conseguirlo, como aplicar medidas de capacidad de carga (física, social, perceptual, económica...), un límite hasta el cual se puede integrar la actividad turística sin que afecte más allá de lo previsto y deseable al resto de las actividades, para que no las desplace más de lo conveniente. La previsión de riesgos es parte esencial de la planificación, y por ende lo será también quien indica la densidad teórica óptima, la capacidad de carga, un instrumento técnico en la estrategia de gestión del desarrollo turístico sostenible, especialmente para las comunidades locales, eficaz aunque solo bajo determinadas condiciones (BOKOBO, S, 1995). La adopción de ecotasas, la concesión de certificados por actuaciones preventivas, el etiquetado ecológico para productos turísticos, etc. son otros mecanismos complementarios muy útiles.

Los riesgos de la actividad turística sobre el territorio no acaban con la planificación y gestión del espacio turístico. Queda el control, la comprobación de la efectividad de la gestión sobre la planificación. Resta la evaluación de los procesos de organización, los encargados de valorar la calidad resultante (ecológica, paisajística, sociocultural, etc.), y de corregir con actuaciones pertinentes. No es sencillo, porque se debe conjugar la rentabilidad obtenida desde actividades turísticas en funcionamiento (generalmente en manos de la iniciativa privada) con el ideal planificado. De modo que, nuevamente, volver a contar con la iniciativa privada es esencial. La gran cuestión pendiente es cómo conseguir que sus pasos económicos caminen en la dirección adecuada, la planificada.

---

(5) La EIA es la plasmación teórica tendente a evitar las incompatibilidades de usos, a consolidar la preservación de valores singulares en el territorio, y a constatar la previsión de las repercusiones de la actividad turística sobre el bienestar de los agentes pasivos de la misma.

Para lograrlo la sanción por riesgos sobrevenidos debe ser un recurso extremo, porque antes deben quedar agotados otros de previsión, como las distinciones en el mercado<sup>6</sup>. Se está hablando de los planes de excelencia turística, que tienen un efecto de demostración, imitación y prestigio. También, de los planes integrales de calidad del turismo, para desarrollo de ofertas complementarias o renovación de las existentes.

Gestión y evaluación de riesgos deben ser algo más que complementos, especialmente en actuaciones para la protección de áreas singulares, patrimoniales (lo que puede implicar la expropiación y adquisición por las administraciones públicas), la imposición de tasas por degradación o para mejora de la calidad patrimonial, etc. Unidos a la evaluación son partes de un todo complejo, tanto por lo que integra como por lo que tiende a diseñar y prevenir. Y porque es un asunto (como adelantamos) al tiempo político y técnico, que debe conducir a la estructuración de actuaciones, primero consensuadas y luego jerarquizadas. Es una complementación difícil, porque al margen de intereses intervienen las dificultades técnicas, la necesaria flexibilidad, los cambios en las demandas del mercado, etc.

Y de aquí deriva precisamente la necesidad de afrontar otros riesgos, porque la dificultad de actuación se incrementa cuando se concluye que no puede haber gestión del turismo sobre el territorio sin el análisis del mercado turístico. En efecto, no hay planificación eficaz sin la previsión de las tendencias del mercado. Dicho de otro modo, que carece de sentido una previsión de riesgos y una planificación de recursos sin conocer qué y cuántos turistas los usarán. Esa carencia implicará otros desconocimientos: qué tipo de producto desean, cómo repercutirá su uso sobre el territorio o sobre otras actividades, etc. Sin esa previsión los riesgos del turismo no son afrontados por la planificación, los arrastra la gestión, y los asume la evaluación.

Carece de sentido pretender la ordenación turística de un territorio sin contemplar que es una actividad más de demanda que de oferta. Sólo conociendo el binomio demanda-recursos se puede y debe actuar. Y se debe hacer delimitando el territorio ofrecido como producto, la actividad turística concreta para quien la demanda. Es decir, ofreciendo la realidad debidamente articulada y conjuntada, planificada en el espacio y en el mercado (preservando recursos, adaptando la oferta al gusto cambiante del turista...). De lo contrario se están incrementando las ya poderosas implicaciones y riesgos derivados de la actividad turística sobre el espacio (sobre sus actividades, recursos, población, etc.).

---

(6) Se trata de reconocimientos públicos de actuación en la preservación del entorno, de consumo de productos naturales, etc. De difundir públicamente la adecuación a los planes, del seguimiento de ideales, de la compenetración con otras iniciativas, etc., algo cada vez más valorado por determinado tipo de turistas y muy considerado en actividades turísticas concretas.

### 3. Regulación del patrimonio no natural para un correcto aprovechamiento turístico.

El patrimonio natural se puede regular delimitando áreas, introduciendo tasas, capacidades de carga, etc. Y es preciso hacerlo cuando el paisaje es la imagen de destino. Pero el paisaje no es un elemento único<sup>7</sup>, sino uno más integrado en el conjunto del área receptora. El paisaje siempre es un todo que dispondrá de determinados componentes que sí requerirán actuaciones especiales. Pero es el paisaje, el todo, quien requiere la actuación planificada. No se evitan todos los riesgos de degradación actuando puntualmente, con áreas protegidas, sino haciéndolo sobre el conjunto, incluidas las ciudades, que organizan al territorio.

Situación no muy diferente afecta al patrimonio no natural. No distinta porque también forma parte del conjunto, y porque padece problemas parecidos y errores comunes. De entrada, tampoco el patrimonio no natural es en absoluto ajeno al paisaje, es parte del mismo. De ahí que la delimitación de las áreas que lo circundan o que rodean a una ciudad, la imposición de tasas para mantenimiento del patrimonio cultural, la peatonalización de sectores urbanos<sup>8</sup>, etc., son otras tantas formas de regular, de actuar para prevenir riesgos y revalorizar al territorio. Si el turista se inclina cada vez más por la calidad ambiental (de todo el medio) hay que conseguirla de forma eficiente, por el turista y por el propio territorio (no sólo por el patrimonio). La calidad ambiental no afecta solo al paisaje, sino a los ambientes (urbano, patrimonial, cultural, etc.). Todos son partes del todo turístico.

Planificar el patrimonio no natural y evitar riesgos no deseados sobre enclaves concretos (degradación, masificación, polución...) es tan complejo como hacerlo sobre el natural, pues no conviene olvidar que el turismo cultural y buena parte del patrimonial se sostienen básicamente en el turismo urbano (CEE, 1993). Y tampoco obviar que el riesgo de caos turístico urbano no deviene sólo de la propia actividad turística en la ciudad, sino de planificaciones que intentan aprovechar ámbitos culturales urbanos desintegrados o inconexos. Y del objetivo que lo motiva: la rápida extracción de recursos. Y de un factor añadido, unos turistas que en su etapa vacacional suelen estar relativamente predisuestos a motivaciones culturales. Los riesgos de masificación turística y deterioro patrimonial pueden ser superados asociando a la ciudad y a sus componentes internos. Así, una correcta planificación turística urbana debe entremezclar cultura y actividades de ocio, por la propia actividad

---

(7) El paisaje es un concepto perceptual, con escenarios múltiples, elementos singulares, espacios de borde y postizos. Es un elemento complejo, pero no por ello se debe oponer el paisaje natural al de consumo.

(8) No es otra cosa que un equivalente a la capacidad de carga en espacios naturales protegidos.

y por el patrimonio, y porque a veces la misma promoción cultural o de ocio puede servir para relanzar a la imagen del patrimonio urbano. Patrimonio, cultura y ocio son complementos muy deseables.

Evitar riesgos no deseados o revertir los existentes implica otras metas planificadoras. En ocasiones hasta huir del turismo rentable a corto plazo, del masivo y poco motivado. Planificar bien la explotación del patrimonio no natural conlleva ser selectivo, buscar la opción idónea. En lugares y momentos puede ser más rentable un turista selecto, porque suele disponer de más alto poder adquisitivo. Se escapa así de la congestión y de la masa, se atrae a la minoría pudiente, y a largo plazo la rentabilidad puede ser superior. Es decir, que planificar estratégicamente los recursos patrimoniales urbanos (y naturales) puede consistir perfectamente en aprovechar de forma selectiva dos frentes, al turista y al propio patrimonio explotado.

Pero no se trata únicamente de optar por un mercado. También, de conseguir un producto. Y ello no se logra ofreciendo todo lo existente, todo el patrimonio disponible, sino lo culturalmente deseable a cada tipo de turista. La diversificación, las singularidades, equilibra en una ciudad patrimonial, siempre y cuando esté programada. Así los efectos e impactos, los riesgos derivados de la actividad turística sobre el patrimonio urbano y la misma ciudad, se pueden afrontar ofreciendo recursos de calidad para el turista de negocios, diversificados para el familiar, sugerentes y limitados para los viajes programados, y así sucesivamente. Y en núcleos patrimoniales reducidos nunca olvidarse de que se debe ofrecer a los turistas el alcance de sus relaciones con la población local (CLEWER, A, 1995), algo especialmente deseable en lugares manejables. Más claramente, el patrimonio urbano ha de ser explotado selectivamente, adecuado a cada necesidad. De concentrarlo derivarán impactos a medio y largo plazo, hasta acabar en la congestión y deterioro, que puede transformarse en una publicidad negativa de más calado que la promoción oficial.

Una correcta ordenación del patrimonio no natural debe diferenciar entre oferta permanente (el patrimonio propiamente dicho) y la asociada a la cultura (la reinventada, desde y para nuevas pautas de consumo turístico). Una vez distinguidas debe integrarlas, con estancias combinadas. Y además debe convertir en rentable al patrimonio con objetivos urbanos y sociales, construyendo «espacios vividos», manteniendo entornos, conservando escenas urbanas, generando espacios públicos, haciendo atrayente y sugestivo al patrimonio y al lugar que lo contiene, al contenido y al continente. Se trata de ofrecer conjuntamente, como un todo, ciudad, patrimonio y actividades complementarias. Ese todo es el que puede devolver la centralidad perdida a una urbe patrimonial, o relanzar la existente. Pero lo contrario suele ser más usual, lo que conduce al estancamiento o retroceso de la centralidad, al turismo masivo de paso, a la congestión estacional, al deterioro de la imagen patrimonial,

a la abrumadora dependencia de una actividad, etc.

La conclusión no por reiterada deja de ser obvia. No hay prevención de riesgos sin un análisis de mercado, lo que confirma la inviabilidad planificadora rentable. Sólo conociendo al tipo de turista se pueden detectar sus repercusiones sobre la ciudad y el patrimonio y se puede ofrecer selectivamente el producto turístico, el ajustado a cada necesidad y requerimiento. Ese desconocimiento implicará que los impactos permanezcan cuando se concentre la demanda en los enclaves turísticos primarios, o cuando se difumine en los complementarios. La planificación será efectiva cuando: prevenga, ubique al usuario en los enclaves idóneos, adecue los mejor dotados a las estancias cortas, etc. En suma, cuando prevea que lo disperso puede acabar en cansancio y apatía entre quien lo percibe, y que lo concentrado puede terminar abrumando. Lo manejable, ordenado, previsto en rutas, y selectivo a cada tipo de receptor se acopla no sólo a las visitas programadas, sino al turismo como actividad.

Una política de ordenación turística cultural y patrimonial no sólo debe estar integrada en la política territorial, sino en la política turística estratégica. Además, debe ser previsor: primero en el uso y prevención de riesgos sobre los recursos, el territorio, la ciudad, el patrimonio; y luego en la gestión de los mismos. E inteligente para conseguir dos objetivos prioritarios: de un lado, un uso racional y adecuado de la ciudad y de su patrimonio; y, de otro, complementariamente, la autofinanciación del patrimonio explotado. Como en toda planificación se requiere una gestión integral, difícil de coordinar, pero que aún así debe incluir objetivos globales sostenibles, estrategias específicas, y ampliación de las prestaciones de los servicios que sustentan a la actividad turística. Y no olvidar nunca que toda la ciudad no es el producto turístico, y que se debe ofrecer conjuntamente patrimonio y servicios. Para ello se debe contar con el detalle de sus elementos definidores y de sus recursos patrimoniales, y con una gestión integrada (patrimonio, equipamientos, etc.). (VERA, J.F y DAVILA, D, 1995).

La realidad suele ser otra diferente, ya avanzada. En más ocasiones de las debidas se parte de la premisa ficticia de que el patrimonio histórico o cultural es un bien público, y por ello precisamente la iniciativa privada se considera marginada o se excluye. En ambos casos su respuesta consiste en desarrollar uno de los mayores riesgos que afectan a la estabilidad de la actividad turística: la obtención de beneficios rápidos (los propios, más los que considera le detrae la iniciativa pública). De ahí se llega a los precios abusivos en restauración, hostelería, etc. Y desde esta cota suele acabarse en el descenso del rendimiento turístico. Por ello, el punto de partida de toda planificación estratégica patrimonial urbana es la clarificación de un hecho innegable: el uso turístico del patrimonio cultural (como el natural) es complementario a todas las iniciativas. Lo es en rendimientos, horarios, promoción, uso de la ciudad,

etc. Y hasta en las mismas repercusiones, impactos y riesgos de la actividad.

A todas las iniciativas compete prever las repercusiones del tipo de turista (tradicional, indirecto, viajero, falso excursionista, etc.) sobre la ciudad y su patrimonio. Entre todas han de enfrentarse al fenómeno del excursionismo, que en ocasiones puede convertirse en una amenaza para el turismo urbano tradicional, y para los residentes, porque improvisa su visita, y porque genera tantos problemas el exceso de demanda turística como la mala gestión y la falta de previsión. Hay que evitar un riesgo común de la actividad turística urbana, que el turismo domine a la sociedad de acogida, que no haya conflictos entre residentes y visitantes, y hasta entre los propios turistas, que compitan por el uso patrimonial turístico o los servicios. Se han de controlar y evitar las corrientes intensivas de visitantes de bajo nivel, porque suelen incidir negativamente sobre el turismo de calidad (ello se consigue elevando costes hasta un límite prudente, acotando los accesos a la ciudad, etc.).

A todos afecta no sólo explotar, sino organizar el producto patrimonial cultural, definir las estrategias de promoción, y la previsión de riesgos. En todas las manos deben quedar: las facilidades de acceso, la flexibilidad de horarios, el diseño de rutas peatonales, la adaptación al tipo de turista, la regularidad de visitas en lugar de la masificación en horas punta, etc. Y ningún agente interesado debe obviar tampoco que en poder de la iniciativa pública queda el correcto uso del patrimonio (visitas guiadas, guías formados, seguridad del turista y del mismo patrimonio, etc.). El error, y la acumulación de riesgos de la actividad turística urbana, ha consistido tradicionalmente en que la iniciativa privada sigue viendo a la pública como responsable única de la planificación turística patrimonial (y de toda la planificación turística). La realidad es que el turismo patrimonial no natural es un tipo de turismo, y por tanto cosa de todos los interesados, incluidos también los agentes pasivos. Prevenir riesgos implica no sólo planificar, sino ser plenamente conscientes de que éste no es un turismo aislado, con aspectos genuinos, sino parte del turismo. Por ello no se aleja de las premisas de planificación, gestión y control más lógicas de la planificación turística estratégica. Todas conducen a una visión sistémica e integradora, a la búsqueda de ventajas competitivas (CARAVACA, I. et alt, 1996).

Prevenir riesgos planificando implica también abordar dos frentes: encarar el uso social del patrimonio, y hacer accesible el significado de lo que se exhibe, interpretarlo, presentar el producto al turista. Interpretar el patrimonio es una de las bases de la explotación turística, es evitar la apatía por lo mostrado. Interpretar es aplicar un conjunto de métodos para dar significado al patrimonio, para evitar el riesgo de la desmotivación del perceptor. Es un sistema de comunicación que permite observar, analizar, comprender, sentir, vivir lo visto. Es una forma de construir el conocimiento a partir de la ordenación y la difusión de recursos, una

manera de mostrar propuestas integrales que permitan regular y ordenar la comprensión y el uso turístico. La interpretación debe consistir en propuestas que aporten estructuras temáticas y espaciales, que incluyan: identidad, imagen, referentes, síntesis... Se trata de ordenar repertorios culturales, de sintetizar lo relevante bajo un criterio común que forme parte del conjunto visitado (población y territorio). Es sobre un territorio donde se da la historia y sus huellas, los elementos que le proporcionan identidad.

Muchos efectos no deseados de la actividad turística son eliminados presentando un modelo integral, un territorio de la memoria, un museo libre, un conjunto que conserve su calidad y proporcione unos servicios, un espacio delimitado, temático, señalizado (con indicaciones dinámicas y estáticas), con: servicios complementarios, redistribución de los flujos turísticos, integración de los itinerarios patrimoniales, accesos peatonales y aparcamientos disuasorios, espacios culturales, profesionales encargados de la actividad turística, servicios de atención (puntos de información, transportes turísticos, etc), zonas ajardinadas, población local sensibilizada con la práctica turística, etc. Explotar el patrimonio urbano no consiste en mostrarlo, sino en hacerlo ordenadamente. De lo contrario, y como en el patrimonio natural, los riesgos de la actividad turística se incrementan.

#### **4. A modo de síntesis.**

La actividad turística dispone de notable capacidad organizadora y transformadora del territorio. Por ello sus repercusiones requieren regulación y planificación. Y en esa intervención deben participar todos los agentes implicados con el objetivo de encontrar la opción turística idónea y compatible, tanto con el equilibrio territorial como con sus propios intereses y la misma política territorial. Una planificación turística sostenible, como marco idóneo, debe ser preventiva y flexible, e integradora de intereses y esfuerzos. Debe contemplar recursos y factores, planificar el todo, para luego sectorializar y jerarquizar. Y también evaluar y corregir. Debe organizar sobre el conjunto, sobre el territorio, actuando sobre los recursos turísticos, naturales y no naturales, y aplicando criterios de mercado selectivos. Una planificación turística racional debe salir de la mera aplicación de técnicas prospectivas adecuadas para entrar en una gestión participativa, y en unos objetivos dirigidos hacia la demanda. En razón de los recursos turísticos optará por explotar la singularidad de las singularidades, por acotar la capacidad de acogida, y por integrar todos los recursos y beneficios en el territorio.

Los patrimonios deben ser preservados y pueden ser explotarlos, pero siempre integrándolos en el contexto socioeconómico en que se insertan. Ello se puede conseguir con planes diseñados desde abajo,

contemplando necesidades y expectativas, invirtiendo recursos propios para dejar los beneficios en el territorio. El turismo es un motor de desarrollo, pero éste debe ser participativo y sostenible. Para ello se requieren cambios como los siguientes (GRANELL, C et al, 2000).

<b>ENFOQUE TRADICIONAL</b>	<b>ENFOQUE DESEABLE</b>
Visión sectorial	Visión integrada y coordinada
Gestión vertical	Gestión horizontal
Normativo	Creativo y participativo
Amplia oferta y orientación de objetivos	Capacidad limitada y orientación a coste-beneficio social y ecológico
Orientación a la oferta y participación focal	Orientación a la demanda y participación abierta

## BIBLIOGRAFÍA

- BOKOBO, S (1995) «¿Es viable y conveniente la aplicación de una tasa turística?». **I Foro Internacional de Turismo de Benidorm**. Fundación Cavanilles de Altos Estudios Turísticos. Universidad de Alicante y Ayuntamiento de Benidorm, Alicante.
- BOTE GÓMEZ, V (1998) «Turismo de ciudad y patrimonio cultural en España. Algunas características estructurales desde el punto de vista económico». **Turismo urbano y patrimonio cultural**. Col. Documentos, Sevilla; pp. 37-53.
- CÁNCER POMAR, L (1999) **La degradación y la protección del paisaje**. Ed. Cátedra, Madrid.
- CARAVACA BARROSO, I. et al (1996) «Patrimonio cultural y desarrollo regional». **Revista EURE**. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales. Vol. XXII, N° 66. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Católica de Chile; pp. 89-99.
- CEE (1993) «Le tourisme culturel en Europe». **Dirección General XXIII**, Bruselas.
- CLEWER, A et al (1995) «Venta de ciudades españolas: producto, precio, distribución y promoción». **Estudios Turísticos**, 126, Madrid; pp. 143-150.
- COSSIS, H Y PARPAIRIS, A (1992) «Tourism and the environment. Some observations on the concept of carrying capacity», in **Tourism and Environment**. Dordrecht, Kluwer, pp. 23-32.
- GRANELL, C, PAUNERO, X, CEBRIÁN, A y AYLLÓN, M<sup>a</sup>T (2000) **Patrimonio y turismo. Riesgos para el desarrollo regional**. Ponencia del III Encuentro Iberoamericano de FORUM UNESCO, Lima.
- GUNN, C (1994) **Tourism planning**. Taylor and Francis, London.
- INSKEEP, E (1991) **Tourism planning. An integrated and sustainable development approach**. Van Nostrand Reinhold, New York.
- LIER, H.N y TAYLOR, P.D (1993) **New challenges in recreation and tourism planning**. Elsevier, Amsterdam.
- MACINTYRE, G (1993) **Desarrollo turístico sostenible. Guía para planificadores locales**. OMT, Madrid.
- MARCHENA GOMEZ, M (1998) «Patrimonio y ciudad: nuevos escenarios de promoción y gestión del turismo urbano europeo». **Turismo urbano y patrimonio cultural**. Col. Documentos, Sevilla; pp. 9-35.
- VALENZUELA, M (1986) «Turismo y territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo». **Estudios Turísticos**, 90. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid; pp. 47-56.
- VERA, J.F y DAVILA, D (1995) «Turismo y patrimonio histórico cultural». **Estudios Turísticos**, 126. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid; pp. 161-178.
- VERA, F.J et al (1997) **Análisis territorial del turismo**. Ed. Ariel, Barcelona.