



**CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO
DE MUNICIPIOS TURÍSTICOS**

CONCLUSIONES DEL PANEL DE EXPERTOS DE ECOFUTURO 2007

ABRIL, 2007

ANTECEDENTES

El panel de expertos de ECOFUTURO 2007, tenía como finalidad lograr que el análisis de la problemática actual de los municipios turísticos fuera una visión compartida y a partir de ella identificar los elementos claves para lograr en Andalucía un desarrollo turístico sostenible.

Se han debatido y validado, con anterioridad a la celebración de este Congreso, el contenido del documento “Código de Buenas Prácticas para el desarrollo de municipios turísticos”, que se presenta a continuación bajo la fórmula de objetivos y recomendaciones.

La composición de este panel, se realizó a propuesta de los coorganizadores de ECOFUTURO (Consejo Andaluz de Colegios de Arquitectos, Federación Andaluza de Urbanizadores y Turismo Residencial, Consejería de Medio Ambiente, Consejería de Turismo Comercio y Deporte y Consejería de Obras Públicas y Transporte, Federación Andaluza de Municipios y Provincias y Colegio Oficial de Biólogos de Andalucía). Se designaron hasta un total de 40 Expert@s, cuyos nombres se recogen al final de este documento.

DIAGNÓSTICO

La sociedad de los países desarrollados del siglo XXI presenta cada vez mayores índices de tiempo libre, lo que suele ir acompañado de un mayor nivel de rentas y conocimientos de forma generalizada por parte de la población. De esta manera, gran parte de los habitantes de estos países disponen de un poder adquisitivo y un nivel de tiempo de ocio que les permite disfrutar de destinos cada vez más variados y que se presentan al alcance de un número de personas que se ha disparado en las últimas décadas.

A ello hay que añadir la aplicación de nuevas tecnologías y la aparición de una nueva dimensión empresarial que se materializa en nuevos avances tecnológicos aplicados a la rapidez y confortabilidad del transporte, aplicaciones electrónicas en sistemas de reservas, la revolución de Internet en la información y la integración horizontal y vertical de las empresas del sector en grandes grupos.

“El turismo como actividad productiva tiene una importancia trascendental en la economía andaluza, representando el 11,0% del PIB andaluz en 2005, con unos ingresos de 14.460 millones de euros. En el año anterior, el empleo en los sectores vinculados al turismo en Andalucía creció un 5,6%. La inestabilidad en el empleo dificulta alcanzar los niveles de cualificación profesional que el sector y la demanda exigen para mantener los actuales niveles de competitividad frente a otros destinos emergentes con menores costes de producción.

Se estima en la actualidad unos efectos directos del turismo cercanos a los 150.000 empleos, que pueden sobrepasar los 200.000 empleos considerando los efectos indirectos. No obstante, es preciso mejorar la delimitación de las actividades que componen la constelación turística y la vinculación de los diferentes subsectores con la orientación de servicios prestados a los turistas.

En el núcleo de la actividad turística se detecta como tanto el número de personas empleadas como el gasto medio en destino han experimentado crecimientos en los últimos años. Según la Encuesta de Ocupación Hotelera del 2005 (INE), la media anual de personas empleadas en establecimientos hoteleros en Andalucía han pasado de 23.060 en 1999 a 33.173, lo que ha supuesto un incremento de casi el 45%; el incremento del gasto en destino ha sido del 24%, pasando de los 43 euros en 1999 a los

54 euros de 2005.” (Plan General de Turismo 07-10. Consejería de Turismo Comercio y Deporte. Junta de Andalucía).

La riqueza del patrimonio natural y cultural de Andalucía ha posibilitado que el turismo se haya convertido en una actividad prioritaria y ha permitido multiplicar la inversión y el empleo. En los municipios litorales se ha creado una oferta turística atractiva para un número creciente de visitantes, que nos convierte en uno de los primeros destinos mundiales. El turismo es una oportunidad, pero también puede ser una amenaza si no se gestiona apropiadamente.

En este marco de situación, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, publica en diciembre de 2006 la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, que tiene como objeto establecer unas normas reguladoras como instrumento de desarrollo destinado a favorecer un crecimiento turístico sostenible en Andalucía.

Esta Estrategia comprende dos iniciativas, la de Turismo Sostenible y la de Ciudades Turísticas, en cuanto ejes generales de intervención, desarrollados mediante Programas de Turismo Integrados, a su vez, por acciones y proyectos coparticipados por promotores locales en ámbitos de intervención determinados.

Previamente, en septiembre de 2005, el Gobierno Andaluz, junto a la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y los sindicatos CC. OO.-A y U.G.T.-A, suscriben el III Pacto Andaluz por el Turismo.

En este pacto se expresa la necesidad de concretar un modelo turístico sostenible, que apueste por maximizar los efectos económicos de un bien escaso como es el suelo, preservando el litoral, los recursos naturales y culturales sobre los que se asienta la viabilidad a largo plazo del desarrollo turístico, además de mantener elementos característicos de la propia oferta andaluza vinculados al concepto de bienestar y seguridad europeos.

Igualmente, se señala como uno de los retos del modelo turístico andaluz la sostenibilidad económica, ambiental y social, con una clara consideración de la capacidad de los distintos territorios.

Para ello, es necesario que la ordenación territorial y turística considere al suelo como un recurso escaso, además de definir y concretar el contenido del suelo de uso turístico.

La concreción del modelo que propone el Pacto se basa en cuatro principios estratégicos a la hora de garantizar la competitividad del destino: sostenibilidad, calidad, diferenciación y diversificación.

La coordinación administrativa se considera fundamental en materias como la ordenación del territorio, el medio ambiente o la cultura.

Todo ello, en pos de una modernización del modelo turístico andaluz desde el convencimiento de avanzar en aspectos cualitativos y favorecer una tendencia de calidad y de excelencia del sector turístico que supere la idea de crecimiento como paradigma de buenos resultados en el número de visitantes.

En la actualidad, la Consejería de Turismo Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía está elaborando el Plan General de Turismo 07-10, con el fin de determinar las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción y definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma. El diagnóstico del citado plan ha sido utilizado por el panel de expertos de Ecofuturo 2007 para elaborar parte de sus conclusiones.

La industria turística, y por tanto, los municipios que soportan dicha actividad, como cualquier otra actividad productiva, consumen recursos. De la misma manera que otro sector económico, el turismo depende en buena medida de la calidad y cantidad de estos recursos. La especificidad de la industria turística reside, a diferencia de otros sectores productivos, en la enorme importancia de los recursos naturales locales para la viabilidad y desarrollo de la industria, ya que forman parte del propio producto turístico.

El turismo necesita un marco escénico para existir, es decir, un territorio sobre el que se asienta y que requiere un estado de conservación mínimo. La pérdida de calidad de un territorio concreto genera el desplazamiento a otro lugar en el que las condiciones sean de nuevo aceptables. Todo ello con el consiguiente coste para el medio, no sólo físico y ambiental, sino también socioeconómico. De ahí la relevancia de las nuevas ubicaciones, tanto para los nuevos productos turísticos como para los ya existentes y

deteriorados, que además se ven lastrados al tener que reflotar una situación en ocasiones de difícil reversibilidad.

Además de los conocidos beneficios económicos que reporta el turismo en determinados municipios y territorios, como son la creación de empleo, el reequilibrio de la balanza de pagos, la participación en el PIB o las nuevas opciones del desarrollo rural, existen otras cuestiones que podrían ser beneficios potenciales, pero que no siempre tienen lugar. Es el caso del reequilibrio territorial, el aumento de infraestructuras y equipamientos como los de transporte, saneamiento, restauración del patrimonio cultural y ambiental...

Ahora bien, en la situación actual, muchos municipios turísticos, han provocado un deterioro de su patrimonio natural y cultural. Se considera que son los criterios de desarrollo sostenible los que pueden preservar y recuperar nuestros valores culturales, sociales y ambientales y favorecer una posición de competitividad ante los mercados.

La valoración de la sostenibilidad de un territorio con significativa presencia de la actividad turística debe hacerse con un enfoque global, considerando tanto cuestiones de incidencia de gran escala (cambio climático, agotamiento de recursos básicos...), como la incidencia del conjunto de los usos y actividades en la capacidad de carga. Es en este contexto, en el que tiene sentido situar la ordenación del territorio y el desarrollo turístico.

La calificación de un municipio como sostenible, dado el alto grado de incertidumbre existente y la falta de objetividad en la definición, es distinta prácticamente para cada municipio-ciudad. Por todo ello, cada ámbito urbano ha de definir de forma más clara su manera de medir el progreso hacia la sostenibilidad o al menos sus niveles de calidad ambiental.

Un concepto de sostenibilidad de fácil asunción reside en tener en cuenta los límites de la capacidad de carga de nuestro entorno. Tan sólo aseguraremos un desarrollo sostenible para Andalucía y sus futuras generaciones si asumimos la necesidad de un cambio cultural con relación a nuestros modelos de desarrollo "Avanzar hacia la sostenibilidad exige cambiar formas de pensar, de actuar, de producir y de consumir"; los instrumentos para la formulación de planes deben adaptarse a la realidad actual, favorecer un enfoque integrador, la coordinación entre administraciones y establecer el marco apropiado para una responsabilidad compartida.

Un porcentaje importante del litoral andaluz está constituido por segundas residencias que tan sólo se utilizan unos meses al año, aproximadamente un millón de viviendas. De ahí que se perciba el problema del litoral como un problema inmobiliario asociado al turismo.

El modelo turístico imperante en la actualidad, y más concretamente, el de sol y playa, basa su oferta esencialmente en la cantidad de turistas. En este sentido, la capacidad de acogida de cada municipio no está planificada, es decir, no se ha diseñado la oferta en función de las características del territorio y del modelo a seguir, sino que son la demanda y el consumo los que imponen el diseño, y el territorio el que soporta la carga que en cada momento se plantea.

Los modos de crecimiento y desarrollo de los municipios interiores, más rurales y naturales, comienzan a verse degradados y sustituidos por el empuje de un turismo cada vez más creciente y que reproduce hábitos de expansión y desarrollo propios de los modelos turísticos más agresivos e irrespetuosos con el medio ambiente, que derivan en una pérdida de identidad y en definitiva, conllevan un consumo de los recursos propios que puede resultar nefasto y contraproducente de cara a afrontar pautas de sostenibilidad que encajen con las propuestas del nuevo Plan General de Turismo 07-10 de Andalucía.

Estos conflictos que se plantean en los territorios afectados por el fenómeno turístico deben gestionarse con prudencia. No es lógico ni sostenible un falso historicismo que pretenda recrear o fijar en el pasado poblaciones enteras con modos de producción de principios del siglo pasado, pero tampoco resulta acertado favorecer o impulsar nuevos modos de relación con el medio que desvirtúen sustancialmente espacios y territorios eminentemente rurales y con un alto valor ambiental y sociocultural." El turismo en el ámbito rural de interior se enfrenta al reto de reorientar su estrategia, aprovechando algunos aspectos positivos, como el reconocimiento de algunos espacios turísticos y la disponibilidad de oferta de alojamiento junto con recursos de gran valor.." (Plan General de Turismo 07-10. Consejería de Turismo Comercio y Deporte. Junta de Andalucía).

En un lugar como Andalucía donde la presencia de la mano humana se hace patente a lo largo de su vasta historia, hasta tal punto de que los paisajes que hoy día parecen más naturales son fruto de su actividad, la componente medioambiental se hace

mayor para dar cabida a sociedades locales, más o menos rurales o pesqueras, modos de producción, fiestas, gastronomía, lenguaje e historia.

Todo ello implica la importancia de la variante social a la hora de planificar, sin olvidar que los habitantes forman parte del sistema. El territorio ha de ser habitable, no sólo para los turistas, sino también para los residentes. Por lo que las ciudades deben desarrollar modelos de gestión local sostenible a largo plazo, participados y con una visión de futuro común entre todos los sectores de la comunidad.

Se hace necesario introducir la ética en la planificación, no sólo en ámbitos concretos como el desarrollo estratégico o la ordenación urbana, sino a escalas mayores, tanto subregionales como autonómicas y nacionales y en temas de cualquier naturaleza, no sólo referente a la cuestión ambiental o turística sino al resto de cuestiones que afectan más directamente a los ciudadanos.

El momento de avance y mejora que experimenta la política turística en Andalucía exige un esfuerzo en la modernización de los instrumentos de gestión, así como profundizar en la relación entre la planificación y la ejecución diaria de las medidas programadas. Es por tanto, necesario, poner en marcha un proceso donde se relacionen de forma dinámica y superadora planificación y gestión, al tiempo que se considera imprescindible reforzar la capacidad de intervenir en la Ordenación del territorio, de forma que el espacio turístico tenga el tratamiento correspondiente a su interés estratégico, económico, social y ambiental.

OBJETIVOS Y RECOMENDACIONES

Las recomendaciones recogidas en este documento tienen como finalidad integrar en las ciudades y áreas turísticas modelos de planificación y gestión concebidos bajo criterios de sostenibilidad ambiental y económica. Estos modelos se pueden definir conforme a los siguientes objetivos específicos y recomendaciones.

Objetivo 1:

Desarrollar una Planificación y Diseño territorial eficiente

Recomendaciones:

1. En materia Estratégica.
2. En materia de Diseño Territorial.

Objetivo 2:

Optimizar la gestión y la utilización de los recursos

Recomendaciones:

1. En materia de Patrimonio Natural y Cultural.
2. En materia de eficiencia energética, uso del agua y otros recursos.
3. En materia de Movilidad, Reducción del Tráfico y Accesibilidad

Objetivo 3:

Distribuir equitativamente los bienes, servicios y oportunidades entre la población y mejorar los procesos de participación.

Recomendaciones

1. En materia de formas de Gobierno y Participación
2. En materia de Igualdad y Justicia Social

En cada caso se ordenan las recomendaciones conforme a la importancia y urgencia que ha considerado el foro de expertos de Ecofuturo 2007.

Objetivo 1:

Desarrollar una Planificación y Diseño territorial eficiente.

En materia Estratégica

- a. Es inevitable establecer una limitación al crecimiento del suelo urbanizado y plantear una desaceleración drástica del proceso de ocupación del territorio. El suelo es un recurso finito y sobre el confluyen todas las funciones del territorio-ecosistema, muchas de ellas incompatibles con el uso urbano. La situación con respecto a la tensión sobre otros recursos (agua, energía...) también tiene un carácter crítico. Por otro lado el modelo de crecimiento económico actual en las zonas turísticas monosectorial es inestable y muestra síntomas de saturación. Han de buscarse urgentemente alternativas de diversificación productiva y plantear, junto con el sector inmobiliario, fórmulas diferentes. Estas pueden apoyarse, de una forma principal, en la rehabilitación de la ciudad existente más que en nuevos crecimientos. Las administraciones tienen que articular sistemas para agilizar este cambio.
- b. Contemplar, en todas las políticas, planes y programas, la capacidad de acogida o de carga de los diferentes territorios y destinos turísticos. Y ello a diferentes escalas, con controles en su proyección estratégica y de crecimiento. se necesita abordar la aptitud y potencialidad turística pero siempre en relación a la capacidad del medio físico, ecológico, social, económico y patrimonial. Dimensionar de manera especial los efectos del turismo sobre el consumo de recursos como el agua, la energía, el suelo o el paisaje, así como sobre la calidad de vida y convivencia de los residentes de los municipios turísticos.
- c. Se ha de convertir en una herramienta básica de gestión, la cooperación entre las administraciones y agentes sociales que contribuyen a conformar estos ámbitos y que poseen, casi siempre, problemas comunes.
- d. Preservar la identidad del territorio y convertirlo en el eje central de la oferta andaluza. No se debe llegar a la vulgarización de los diferentes espacios que conforman nuestra región. Resulta pues clave, no sólo para el turismo, sino para preservar el perfil propio de Andalucía, que los valores más significativos

de las ciudades y territorios de la región se conserven cuidadosamente. Ello no significa, lógicamente, que estas ciudades y comarcas queden ancladas en el pasado.

- e. Integrar en el urbanismo de las ciudades y áreas turísticas un modelo de ordenación del territorio concebido bajo estrictos criterios de sostenibilidad. El calificativo sostenible debe arrojar un proyecto bien concebido y realista y no un mero adjetivo impuesto a priori de manera ligera y sin visos de rigurosidad.
- f. Manejar las posibles variaciones de escenario en diferentes supuestos en relación con el cambio climático. Considerar los problemas que se pueden generar en Andalucía como consecuencia de tales efectos. Las relaciones entre el clima y la actividad turística encuadran cuatro ámbitos de actuación preferente: confort climático (temperatura y pluviosidad), los recursos hídricos disponibles, el modelo energético y los cambios en la costa.
- g. Estudiar la posibilidad de plantear procesos de desaturación urbanística en determinados territorios y a distintas escalas, tanto local como supramunicipal.
- h. Definir políticas locales integradas de carácter estratégico que impliquen a los distintos departamentos del gobierno local y que involucren a actores públicos y privados con capacidad de liderazgo social; incorporando planes comunitarios de barrio y de pequeños municipios que refuercen la cohesión social o la eficiencia ambiental.
- i. Impulsar con todas las herramientas posibles que las ciudades se desarrollen y crezcan siempre de manera "acabada", es decir, que se creen a la vez viviendas, equipamientos múltiples, infraestructuras, servicios y todo lo necesario para que se desplieguen las actividades con unas garantías de bienestar y calidad aceptables, ordenando los nuevos crecimientos en contigüidad con las zonas consolidadas de cara a garantizar un mantenimiento adecuado al futuro de las áreas construidas.
- j. No es asumible responder a todas las demandas y tipologías turísticas existentes; será necesario pensar cual es la opción que, en cada caso, conduce a las metas planteadas. Por tanto, se deben planificar y regular las actividades

turístico-urbanísticas. Es necesario equilibrar los objetivos económicos del interés privado, totalmente lícitos y necesarios, con los objetivos ambientales y socioculturales relacionados con el interés general de la sociedad.

- k. Establecer un Pacto con todos los agentes implicados, tanto públicos como privados, donde se concreten por un lado posibles instrumentos normativos y por otro, tiempos de ejecución y financiación. Implantar un código de buenas prácticas en el sector turístico.
- l. Crear Códigos Éticos de Buenas Prácticas Turísticas para visitantes y habitantes, de manera que se contribuya al entendimiento y al respeto mutuo entre sociedades y personas. Las buenas prácticas deben incidir de manera clara en una reducción directa de los costes de explotación de los recursos, permitiendo mantener la calidad del entorno y en definitiva del producto turístico en sí.
- m. Se deben diferenciar los modelos de ciudad en función de los requerimientos y tipología turística de cada caso. Los agentes turísticos y el sector deberán realizar su planificación y conocer hacia donde enfocar sus productos. Es importante resaltar el aspecto multifuncional, no sólo de los elementos del territorio y la ciudad, sino del turismo en sí.

En materia de Diseño Territorial

- a. Los Planes de Ordenación del Territorio permiten destacar en su contexto adecuado las áreas de mayor valor, las áreas libres, sistemas generales y los sistemas vertebradores y favorecen un enfoque más global y de conjunto, que coordina y prioriza. Entre sus fines es obligatorio introducir la necesidad de favorecer un mosaico territorial diverso y poco fragmentado, el respeto a la compatibilidad de usos, así como la mejora de la conectividad del territorio también a nivel biológico por la creación de una matriz ecológica bien diseñada.
- b. Se ha de renovar el concepto de capacidad de acogida del territorio, como motor central de la planificación, introduciendo fórmulas como la huella ecológica o el análisis de ciclos de vida de las intervenciones. Se ha de introducir en el diagnóstico la comparación de los periodos de vida útil no sólo de los usos típicos del territorio como la vivienda o la agricultura sino también de instalaciones y equipamientos turísticos y hoteleros.
- c. Concebir el espacio público como eje vertebrador de la ciudad para convertirlo en espacio de la convivencia, del ocio, del ejercicio, del intercambio y de otros usos múltiples. Darle un diseño que tenga en consideración variables como confort térmico, ruido, contaminación atmosférica, seguridad, etc.. Integrar las variables de entorno en su diseño arquitectónico y urbanístico.
- d. Plantear un modelo de crecimiento urbano, no diseminado, partiendo de la base de la ciudad compacta y mixta con nuevas fórmulas que superan las deficiencias de ésta en cuanto a consumo de recursos o eficiencia energética. Asumir un proceso de adaptación y entendimiento entre la ciudad compacta y el fenómeno turístico. Una ciudad compacta evolucionada y adaptada a las necesidades actuales y futuras de la sociedad del siglo XXI que se aborde desde la óptica de la sostenibilidad.
- e. Los problemas han cambiado de escala. La Junta de Andalucía, en coordinación con los gobiernos municipales, ha de mejorar el modelo de selección de los ámbitos -local, subregional o comarcal y regional- más adecuados de actuación en cada caso, en función del momento y los objetivos.

- Además ha de establecer, en su caso, los recursos y estructuras suficientes para garantizar su funcionalidad y favorecer su éxito, asociando, en lo posible, escala de planificación y escala de gestión.
- f. Diseñar nuevos instrumentos planificadores ágiles y flexibles capaces de adaptarse a las nuevas circunstancias y que resulten eficaces en la planificación turística y territorial. Los instrumentos actuales, en general, resultan inadecuados, lentos e insuficientes. De esta manera se podrá poner en práctica una planificación múltiple, a distintas escalas y coordinadas, que de respuesta a distintos niveles a un objetivo común: un desarrollo social y económico sostenible.
 - g. Dar mayor protagonismo en los procesos de planificación, estratégica o urbana, a los planteamientos innovadores de manera que puedan implantarse nuevas maneras de entender la actividad turística y su ordenamiento. Se puede y debe utilizar la Evaluación Ambiental Estratégica como herramienta para analizar soluciones a la situación actual de los ámbitos turísticos y que son difícilmente abordables desde los actuales procedimientos de prevención ambiental.
 - h. Evitar el despoblamiento residencial de determinadas zonas de las ciudades turísticas. En ocasiones, el fuerte aumento de los usos terciarios en los barrios céntricos provocan una deshumanización de estas zonas cuando cesa la actividad, convirtiéndose así en barrios fantasmas.
 - i. Potenciar la ética y la rigurosidad en la planificación, en el ámbito estratégico, urbanístico o ambiental, y la diferentes consideraciones en función de las escalas de actuación. La Planificación no puede ser concebida como la adición de intereses, convenios o compromisos de los agentes implicados, sino que debe responder a los retos económicos, sociales y ambientales futuros.
 - j. La planificación estratégica, ya sea de ámbito ambiental, urbanístico, social, económico o cultural, ha de surgir de los propios territorios para que la aceptación por parte de la población sea acorde con las demandas de los ciudadanos. La colaboración entre las entidades locales que conforman

determinados territorios resulta de vital importancia a la hora de aunar esfuerzos y coordinar estrategias que por separado resultarían estériles y poco fructíferas.

- k. Tipificar de manera clara las modalidades turísticas y plantear las necesidades de cada una de ellas en relación con la planificación sectorial de los distintos ámbitos. Se debe discernir, modernizar y adaptar las distintas tipologías turísticas ahora consideradas (así el residencial y el empresarial) de cara a plantear una planificación estratégica, no sólo del sector sino del urbanismo de los municipios que se ven afectados por la actividad turística. Ello, además, ha de considerarse en función de las diferentes especializaciones, el Turismo Litoral (Sol y Playa), el Urbano (Congresos y Convenciones), el Cultural (Monumental, Literario, Musical), el Natural, el Deportivo (Náutico, Aventura, Golf), el Religioso o el Grupal (Jóvenes, Tercera Edad, Novios).
- l. Aumentar la consideración social de la planificación y los planificadores y de estos por la necesidad de adaptación a los nuevos retos. Las administraciones han de poner las bases para que sea posible un trabajo ágil y riguroso. Se precisa de un ajuste de los programas educativos de los planificadores que considere la evidencia de la multidisciplinariedad y diferentes escenarios futuros en una época de cambio acelerado. La nueva Estrategia Europea de Convergencia en materia de formación universitaria constituye una oportunidad para su realización.
- m. Plantear, en más casos, la oportunidad de crear estructuras administrativas no permanentes y concretas para abordar un reto o problema determinado que afecta a un determinado territorio. Darían lugar a entidades públicas o mixtas (incluyendo diferentes actores de la sociedad civil) que se pueden disolver cuando finalizan su cometido.
- n. La Junta, en coordinación con los gobiernos locales y los agentes económicos, debe promover la posibilidad de delimitar "zonas turísticas" y a partir de ello poder planificar estrategias de desarrollo integral en función de las necesidades a todos los niveles de estas zonas.
- o. En cualquier caso, se debe incluir la vertiente turística en los instrumentos urbanísticos de manera que la planificación territorial tenga presente los

objetivos específicos del sector de cara a su modernización y a un modelo turístico congruente con el modelo territorial de Andalucía.

Objetivo 2

Optimizar la gestión y la utilización de los recursos

En materia de Patrimonio Natural y Cultural

- a. Proteger el territorio y por extensión sus valores ambientales, minerales, paisajísticos, sociales y culturales ante la situación de avalancha de ocupación del suelo que en la actualidad se está produciendo en los municipios turísticos y, más concretamente, en la franja litoral. Habrá pues que recurrir a medidas proteccionistas, pero enfocado no sólo a los recursos naturales sino al territorio en su globalidad. Es necesario proteger no sólo en los espacios naturales catalogados, sino el resto de elementos de interés. Se recomienda pasar de la política de espacios protegidos a otra más amplia que sea de protección de los espacios.
- b. Apostar en la planificación turística por la sostenibilidad, la calidad, la diferenciación y la diversificación. Lo realmente importante de la actividad turística en nuestra región es el factor diferencial o valor diferencial de Andalucía; Los valores sobre los que se debe asentar el turismo en la región son los valores de diversidad natural y cultural, fundamentalmente, y son precisamente estos valores los que hay que preservar a toda costa. Otra medida para combatir la peligrosa saturación que ya soporta determinados tipos y zonas turísticas es reforzar la calidad para dar un paso adelante que conduzca a la diferenciación de cada uno de los productos, los cuales han de mantener sus características intrínsecas, incluso mejorarlas.
- c. Conservar la diversidad de usos del suelo asociados a las labores cotidianas propias de lo rural, en muchos casos ancestrales. Esto puede suponer valores añadidos claros, pues, a la vez que diversifican productos turísticos, lo dotan de potentes vectores de calidad. Para ello sería importante introducir en el planeamiento medidas de conservación realistas del espacio rural, especialmente de los espacios agrarios de gran valor productivo, ecológico o paisajístico.

- d. Promover los modos de construcción y ordenación urbana según señas de identidad propias de cada territorio. La importación de modelos y formas de ordenación y construcción “alóctonos” resulta perjudicial de cara a conservar los rasgos de distinción de cada territorio y municipio. En este sentido, habrá que evitar la uniformidad a la hora de abordar planteamientos de construcción y ordenación y compatibilizar criterios de identidad y sostenibilidad.
- e. Promover la rehabilitación de construcciones históricas y el mantenimiento de la línea arquitectónica de edificios en cascos antiguos, así como incrementar las zonas verdes en centros históricos aprovechando edificios en ruinas. Fomentar la identidad urbana de los municipios turísticos.
- f. Elaborar ordenanzas que preserven la calidad de la imagen de las ciudades y el paisaje urbano, no sólo del espacio urbanizado sino del entorno natural y social en el que se enmarca.

Eficiencia energética, uso del agua y otros recursos

- a. Apostar por la construcción de ciudades más saludables; la planificación urbana debe orientarse a disminuir los niveles de contaminación y de residuos y a mejorar la eficiencia en el consumo de recursos.
- b. Asumir un mejor aprovechamiento energético de los recursos y evitar la pérdida y el gasto energético derivado de los modos de construcción y hábitos de vida actuales. La planificación urbanística debe establecer un nivel mínimo de energía renovable y un determinado grado de autosuficiencia energética que combine la generación y las medidas de ahorro y eficiencia. Para ello se propone ampliar el Código Técnico de la Edificación (CTE) incorporando la eficiencia energética en materia de ordenación urbana. Resulta importante poner en práctica medidas que palien las consecuencias del cambio climático y que reduzcan emisiones indeseables a la atmósfera, como pueden ser frenar el crecimiento de la demanda eléctrica, el petróleo y sus derivados y desarrollar nuevas tecnologías asociadas a las energías renovables.
- c. Recuperar los criterios bioclimáticos en la construcción de edificios y urbanizaciones y reutilizar y reciclar los materiales provenientes de los residuos de construcción y demolición (RCD) y planificar actuaciones con generación de residuos cero.
- d. Establecer en la planificación y en la proyección urbanística un nivel mínimo de autosuficiencia hídrica que combine medidas que vayan desde la captación o mejora de la infiltración, a medidas de ahorro y eficiencia.
- e. Implantar en las nuevas promociones y edificaciones buenas prácticas ambientales de manera que se lleven a cabo medidas de ahorro hídrico: redes separativas, xerojardinería, gestión integrada incluyendo las aguas subterráneas...

Movilidad, reducción del tráfico y accesibilidad

- a. Potenciar que la movilidad urbana no motorizada en los municipios turísticos sea una buena manera de ordenar y proponer una ciudad más tranquila, lenta y saludable. Para ello, habrá de dar mayor protagonismo de los modos de transporte más sostenibles, relevancia y oportunidades para el peatón, la bicicleta y el transporte colectivo. Las políticas, planes y programas para mejorar las condiciones de calidad, seguridad y comodidad de los desplazamientos de los medios de transporte alternativos al automóvil no son una condición suficiente para la movilidad sostenible, pero sí una condición necesaria.
- b. Asociado al anterior, lograr repartos modales de desplazamientos en medios de transportes públicos o privados más acordes con los compromisos de sostenibilidad actuales. En el caso de los municipios turísticos, valores tan altos de uso del vehículo privado y sus consecuencias (falta de aparcamiento, elevada contaminación, ruido extremo, colapso de la circulación, incomodidad para el paseo no motorizado, etc.) pueden resultar perjudiciales para la imagen que han de transmitir de cara a convertirse en reclamo de una actividad turística y de ocio atractiva, de calidad y con claros referentes de sostenibilidad.
- c. Apostar, tanto en el litoral (con una fuerte linealidad) como en el interior, por el ferrocarril como alternativa a los desplazamientos motorizados individuales. Un ferrocarril de bajo impacto, moderada densidad y velocidad. Se trata, pues de impulsar (o recuperar) un modo de transporte que, al igual que está ocurriendo con los tranvías urbanos, se puede instaurar como una alternativa colectiva real. No sólo puede ser atractiva y romántica, sino una manera moderna, limpia y socialmente responsable de encauzar de manera racional y sostenible la movilidad urbana e interurbana en territorios de elevada actividad turística.
- d. Planificar un urbanismo de proximidad, que facilite el uso de los medios de transporte alternativos al automóvil. El urbanismo y la ordenación del territorio determinan buena parte del patrón de movilidad y, por tanto, de cara al medio y largo plazo la movilidad sostenible exige planificar la ciudad y su área de influencia con criterios de reducción de la dependencia respecto al automóvil y

- de las necesidades de desplazamiento motorizado, introduciendo en la planificación urbanística métodos y normativas que garanticen la densidad, la complejidad y la mezcla de usos de la nueva urbanización; vinculando entre desarrollo urbano y las redes de transporte colectivo y no motorizado; revisando y difundiendo las tipologías edificatorias más propicias a la movilidad sostenible.
- e. Plantear una clara apuesta por romper el concepto de movilidad como derecho individual y apoyar el transporte público como derecho colectivo. Igualarlo a todos aquellos servicios públicos ya establecidos como el sanitario o la educación.
 - f. Facilitar la mayor autonomía de personas en situación de dependencia o de movilidad reducida mediante el cuidado en el diseño de la accesibilidad a espacios y equipamientos públicos, vivienda y servicios básicos.
 - g. Establecer condiciones de accesibilidad a los servicios. Desde la planificación debe condicionarse la edificación a la existencia de las condiciones adecuadas de acceso a los servicios que doten de habitabilidad real urbana a los edificios, accesibilidad que debe estar determinada en tiempo, distancia y calidad.
 - h. Trabajar en los municipios turísticos por una nueva cultura de la movilidad, que estimule los patrones de desplazamiento más sostenibles. La movilidad es más que infraestructuras, es cultura y comportamientos. Una nueva cultura en este sentido, requiere que todos los grupos y sectores sociales modifiquen sus hábitos de conducta, realizándose para ello un conjunto de programas y planes que también requieren metodologías y acciones de nuevo cuño.
 - i. Limitar el espacio de las vías públicas dedicado a los vehículos a motor privados. Es decir, habrá que asumir en cada caso hasta donde se está dispuesto a llegar respecto a esa limitación, en función de distintas variables como pueden ser la franja horaria, época del año, grado de ocupación de los vehículos o cualquier otra que racionalice y ordene el uso de vehículos a motor privados en las ciudades y zonas turísticas de Andalucía.

- j. Planificar y gestionar la infraestructura viaria destinada al automóvil con nuevos criterios que eviten el estímulo de dicho medio de transporte. Para ello se impone la aplicación de un paquete completo de criterios y medidas que controlen la creación y gestión de calles y carreteras.
- k. Reducir la movilidad innecesaria en los ámbitos turísticos, no sólo a nivel urbano, sino también en el resto del territorio. Para ello el transporte público habrá de ser algo más que una mera alternativa, habrá de ser realmente competitivo, de manera que no sea una opción de aquellas personas especialmente sensibles o solidarias con determinadas razones ambientales, sino una ventaja evidente y manifiesta para la mayoría de la población y turistas en los desplazamientos que se planteen necesarios, no sólo en los núcleos urbanos sino entre distintas localidades de un territorio definido.
- l. Plantear el desarrollo metodológico y conceptual de una batería de planes e instrumentos relacionados con la accesibilidad, la distribución y la seguridad urbanas. La calle como espacio de convivencia exige nuevas estructuras y reglas de uso que contrapesen el predominio físico y psicológico del automóvil, propiciando que toda la población se desplace con la máxima autonomía, comodidad y seguridad.
- m. Vincular los usos urbanos a su accesibilidad a pie o en bicicleta, o al menos a su integración en la red intermodal local de transporte. Reorganizar la movilidad urbana priorizando los modos menos nocivos.
- n. Diferenciar entre movilidad y motorización. En este sentido, se constata que la movilización se ha convertido en un derecho individual y no en uno colectivo. Cada vez más, cada persona se encuentra más ligada a su vehículo, primando los intereses individuales insostenibles de la movilidad urbana por encima de un transporte colectivo más racional. Los desplazamientos en vehículos motorizados privados invaden y en muchos casos colapsan los núcleos urbanos de las ciudades turísticas, reproduciendo los mismos esquemas de movilidad de los lugares de origen, en donde el automóvil es el principal protagonista.
- o. Establecer estándares de movilidad urbana en las ciudades turísticas medias y pequeñas, tanto las de interior como del litoral, distintos a los que se planifican

en las grandes aglomeraciones urbanas de Andalucía. La realidad no sólo es distinta en estas ciudades medias o pequeñas sino que puede suponer un punto de partida más ventajoso a la hora de abordar soluciones menos complejas y costosas y con unas garantías de éxito mayores que en las grandes conurbaciones de la región.

- p. .Planificar y gestionar los aparcamientos con criterios de sostenibilidad, estableciendo políticas de aparcamiento que sean coherentes con un uso del automóvil más racional.
- q. Diferenciar entre movilidad y accesibilidad. Este último es un concepto vinculado a los lugares, a la posibilidad de obtención del bien, del servicio o del contacto buscado desde un determinado espacio; y por extensión se utiliza el término para indicar la facilidad de acceso a un determinado lugar. La accesibilidad, por consiguiente, se valora o bien en relación al coste o dificultad de desplazamiento que requiere la satisfacción de las necesidades, o bien en relación al coste o dificultad para llegar al lugar en cuestión.

Objetivo 3:

Distribuir equitativamente los bienes, servicios y oportunidades entre la población y mejorar los procesos de participación.

En materia de formas de Gobierno y Participación

- a. Actualizar y homogeneizar la información de las distintas administraciones públicas, Ayuntamientos, Diputaciones y Junta de Andalucía. Se hace necesario contar ineludiblemente con una base de datos pública que disponga sus registros al día y sea fácilmente actualizable. Permitirá mejorar la agilidad planificatoria, de gestión y la participación.
- b. Mejorar los sistemas de información sobre la demanda, con el fin de conocer con mayor rigor los cambios permanentes del sector turístico. Se debe promover un sistema de información más homogéneo con el fin de poder comparar los resultados en distintos espacios y series temporales y con ello, poder actuar en consecuencia.
- c. Incorporar el debate social al proceso planificador e incentivar la participación real y no meramente informativa en los proyectos de ordenación urbana y de los recursos, así como en la planificación estratégica y territorial. Así implantar procedimientos de participación ciudadana eficaces, de manera que los problemas, inquietudes y prioridades de las personas que forman parte de cada territorio se vean reflejadas en los documentos de planificación y que estos respondan a las necesidades reales de la población en todo momento. Habrá que ir más allá del procedimiento de información pública, que pasa desapercibido para la gran mayoría de los ciudadanos, e incentivar nuevas fórmulas de participación e implicación en la solución de problemas y planificación de las nuevas medidas de actuación y objetivos para el futuro de las distintas áreas, comarcas o municipios turísticos de Andalucía. Los propios ciudadanos han de ver reflejadas sus propuestas, demandas e inquietudes en estos documentos programáticos. Potenciar la oportunidad que representan la generalización de procesos de Agendas 21.

- d. Articular mecanismos de participación ciudadana mediante programas participativos diseñados específicamente para tal fin. Incorporar a la totalidad de los agentes sociales a los procesos de toma de decisiones en relación con la capacidad de acogida, el ámbito urbano y territorial.
- e. Reforzar la coordinación administrativa a la hora de llevar a cabo la planificación turística, especialmente entre las Administraciones nacionales, regionales y locales que tienen competencia en Turismo, Ordenación del Territorio, Desarrollo Local, Cultura y Medio Ambiente, así como fomentar la cooperación técnica y política.
- f. Entender la gobernanza como un proceso de participación, de relación público-ciudad y como una relación entre administraciones, encaminada a la cooperación entre todos los estamentos sociales e instituciones de modo no competitivo, sino todo lo contrario, cooperativo, aumentando la eficacia y generando la confianza de los administrados.
- g. Potenciar un acercamiento entre la población y las instituciones y una mejor comprensión de los problemas y la complejidad de algunas soluciones. Aumentar la confianza en la administración y gobernanza como prioridad para lograr una planificación consensuada y ajustada a las distintas realidades medioambientales, económicas, sociales y culturales de los distintos territorios de conforman Andalucía.
- h. Abordar y tratar la participación desde la enseñanza primaria y secundaria, de manera que se creen hábitos de conducta en los más jóvenes que garanticen unos modos de participación más reales en el futuro. Paralelamente, deberán diseñarse los currículos educativos, reforzando los espacios de educación no formal e informal y dar un lugar preponderante a la transmisión de valores.
- i. Favorecer nuevos mecanismos de financiación para los municipios, asociados por ejemplo a la excelencia, de manera que la autonomía económica de éstos no resulte dependiente del recurso suelo. Esta es la principal razón o excusa que se está esgrimiendo, en la actualidad, para justificar el crecimiento desmedido de los procesos urbanizadores en toda la región y, particularmente, en las zonas turísticas.

- j. Crear una comisión permanente o que la Mesa de Turismo actual cree un gabinete de expertos (administraciones públicas locales y regionales, empresarios, técnicos-científicos de reconocido prestigio) que elabore estrategias en distintos escenarios de crisis.

En materia de Igualdad y Justicia Social

- a. Tener en cuenta la variante social a la hora de planificar el territorio. La planificación debe integrar objetivos sociales de forma explícita, como condiciones para su desarrollo, y, sobre todo, debe incorporar métodos de evaluación y seguimiento de su puesta en práctica.
- b. Evitar la apropiación de cualquier espacio urbano turístico por parte de un colectivo o grupo específico, basándose en características étnicas, culturales, religiosas, de nacionalidad o de cualquier otra índole, que suponga una exclusión o limitación de uso para el resto de los residentes de la localidad o para sus visitantes.
- c. Incorporar indicadores de sostenibilidad social en los procesos de planificación que permitan evaluar, por un lado, su impacto en cuanto a la capacidad para garantizar condiciones de habitabilidad para todas las personas y grupos y, por otro, si el espacio público y el modelo de ciudad y cada uno de sus espacios favorecen las relaciones vecinales y la convivencia e identidad colectiva. Todo ello, con una especial atención a prevenir riesgos de exclusión o atonía social tanto a nivel personal como colectivo, que pudieran derivarse de un inadecuado soporte urbano.
- d. Contemplar no sólo medidas de tipo social, sino una acción integral que incorpore, cuando sea necesario, medidas de transformación urbanística, de promoción económica y desarrollo tecnológico, acompañadas, sin duda, con medidas de promoción personal y social de sus habitantes, motivando su participación protagonista en dichos procesos de rehabilitación en la recuperación de zonas vulnerables y barrios en crisis social y ambiental y la rehabilitación de barrios, tanto física como socialmente, estableciendo un mínimo de mezclas de usos en los nuevos desarrollos.
- e. Incorporar servicios para prevenir y, en su caso, tratar, aquellos riesgos específicos que afecten a grupos de población y que tengan una significación especial por las formas de vida y las actividades económicas asociadas a entornos con fuerte presencia del turismo, como puede ser una desmedida cultura del ocio que agudice tendencias al abandono escolar prematuro por

parte de algunos adolescentes y jóvenes, procesos de aculturización en la vida colectiva, o la prevalencia de determinadas adicciones a sustancias o comportamentales, en determinados sectores de actividad económica con gran presencia en zonas turísticas.

- f. Facilitar las responsabilidades sociales de cuidado, crianza y atención a la dependencia. Habrá de incluirse una oferta de servicios que favorezca estas responsabilidades, además de ser factor de sostenibilidad social del territorio, puede constituir un componente de la propia oferta turística de calidad.