

ESTUDIOS PREVIOS SOBRE EL PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE RECURSOS TURÍSTICOS DEL PAÍS VASCO

INDICE

INTRODUCCION

BLOQUE I. ANALISIS DE LA LOGICA ESPACIAL DEL TURISMO

1. METABOLISMO TERRITORIAL

- a. Agua
- b. Energía
- c. Residuos
- d. Alimentación

2. FUNCIONES TERRITORIALES DEL TURISMO

- a. Atractivos-recursos-propuesta de viaje
- b. Oferta de alojamiento-gastronomía-actividades
- c. Movilidad
- d. Afluencia
- e. Estructura de espacios turísticos
- f. Estructura de destinos
- g. Patrones de comportamiento

3. IDENTIDAD Y RELACIONES EXTERIORES

- a. Límites a la capacidad
- b. Esquema de flujos tendenciales

4. MODALIDADES TURISTICAS Y TERRITORIO

- a. Turismo de servicios
- b. Segunda residencia-veraneo
- c. Alquiler de viviendas-plataformas

5. EXPERIENCIAS EN REGULACION DE LA VIVIENDA TURISTICA

- a. En la escala territorial.
- b. En las poblaciones costeras
- c. En las ciudades con atractivo turístico

6. MEGATENDENCIAS MUNDIALES TURISMO Y PAIS VASCO

- a. Ampliación de la población atraída
- b. Envejecimiento
- c. Digitalización y nuevas tecnologías
- d. Cambio climático
- e. Nueva movilidad

BLOQUE II. RECOMENDACIONES PARA EL PTS DE RECURSOS TURISTICOS**1. DEFINICION CONCEPTUAL****2. MODELO TURISTICO CAPV.**

Escala CAPV y modelos comarcales. Encaje entre áreas funcionales y comarcas turísticas

3. IDENTIFICACION. CALIFICACION Y CLASIFICACION DE RECURSOS

Criterios de identificación y calificación de los recursos turísticos para las diferentes clases. Declaración de Recurso de Interés Turístico (RIT). Clases de recursos:

DOTACION INTRINSECA

- a) Los recursos naturales.
- b) El litoral.
- c) El paisaje.
- d) Las capitales de los tres territorios históricos.
- e) Los cascos históricos.
- f) Los conjuntos monumentales.
- g) El patrimonio y los elementos de interés natural, histórico, cultural, arquitectónico, urbanístico, ambiental, geológico o arqueológico.

DOTACION INCREMENTABLE

- h) Los recorridos peatonales y ciclistas.
- i) Las instalaciones recreativas.

4. LIMITES AL USO Y A LA ACTIVIDAD

Criterios de limitación de los usos turísticos, alojamiento, hostelería y actividades

Actuación en Zonas saturadas

Criterios de segunda residencia

Criterios de vivienda de alquiler turístico

5. DOTACIONES. RED DE ACOGIDA

Criterios de despliegue de la red de acogida: servicios turísticos, servicios a la población (equipamientos de salud y otros). Declaración de municipio turístico.

6. DOTACIONES. METABOLISMO URBANO

Ciclo integral del agua. Núcleo urbano y establecimientos

Modelo energético

Gestión de residuos

Alimentación y gastronomía

7. CRITERIOS DE ORDENACION ESPACIOS PUBLICOS Y CONJUNTOS

Criterios de ordenación de la movilidad

Programa de ordenación y adecuación de puntos de afluencia muy intensa

Criterios para la ordenación y el tratamiento de espacios públicos urbanos de uso turístico intenso

8. PREVENCION

Planes de prevención ante situaciones de saturación de afluencias.

9. RECOMENDACIONES DE CONTENIDOS PARA EL PTS DE RECURSOS TURISTICOS

GLOSARIO DE TÉRMINOS DE INTERÉS**ESPACIO TURÍSTICO**

La parte del territorio donde se localizan los elementos relacionados con la actividad turística. Incluye: los recursos que pueden ser aprovechados para formar productos turísticos, las infraestructuras de acceso y apoyo, los alojamientos y el espacio de las actividades.

CONSTELACIÓN TURÍSTICA

Conjunto de empresas de la CAPV que tienen como finalidad exclusiva, predominante o parcial, la prestación de servicios a los turistas. Está constituida por los establecimientos de alojamiento reglado, las agencias de viaje, las empresas de turismo activo y receptivo, parte de las empresas de restauración, parte de las empresas de actividades deportivas y naturaleza, parte de las empresas comerciales y de transporte.

INDUSTRIA DEL VIAJE

Se considera el conjunto de servicios que se prestan a los viajeros en destino, cuando su motivación del viaje y elección de destino no está influenciada, totalmente o en parte, por el atractivo del mismo. Son viajes de negocios, sanitarios, visitas a familiares o amigos, formación, etc.

SEGMENTO

Parte del mercado que se comporta de manera diferenciada en relación con el entorno del viaje y las condiciones generales de desarrollo del mismo. La planificación turística estratégica de la CAPV fijará la definición de segmentos básicos y prioritarios.

SEGMENTO ESPECÍFICO

Son partes del mercado que se comportan con una lógica diferenciada en torno a una motivación central del viaje y de la elección del destino dentro de la lógica del segmento básico, su contribución a la estrategia de la CAPV es complementaria. Un ejemplo de segmento específico puede ser el Camino Ignaciano.

DESTINO TURÍSTICO:

Ámbito territorial de la CAPV identificado por un conjunto de características que configuran una opción diferenciada y reconocible en la decisión de compra por parte de los consumidores. Se considera que el espacio turístico es un concepto ligado al territorio, a sus recursos, mientras que el destino turístico es un concepto ligado al mercado y a su estructura de segmentos.

ATRACTIVOS TURÍSTICOS:

Conjunto de atributos asociados a un destino que lo hacen atractivo y preferible respecto a otros. Son percibidos por el mercado como elementos caracterizadores generales, no específicos, y en una buena política de turismo, deben formar parte de la experiencia sugerida y, posteriormente, vivenciada.

MARCA TERRITORIAL:

Es una identificación de un espacio turístico localizable y delimitable, apoyado en una denominación, un símbolo o una combinación de estos elementos, que identifica una expectativa de experiencia turística.

RECURSOS TURÍSTICOS:

Conjunto de características del medio físico y natural, del paisaje, de los bienes culturales, del clima social, de las actividades y servicios recreativos que permite desarrollar una propuesta de viaje y productos turísticos.

PROPIEDAD DE VIAJE

Constituye cada una de las modalidades o tipologías de viaje que responde a una misma motivación y atractivo turístico del destino. La propuesta de viaje se construye en torno a un recurso acondicionado para el uso y la visita y con un programa de estancia genérico.

PRODUCTO TURÍSTICO:

Servicio o conjunto de servicios bien descritos, que se presta en un lugar determinado, a un precio fijado y en unas condiciones de calidad comprometidas. En los productos turísticos se incorporan ingredientes remunerados (alojamiento, comida, actividades, etc) y otros no remunerados (clima, paisaje, naturaleza, cultura, seguridad, etc.). Estos últimos, a pesar de no tener establecido un precio por su uso, influyen poderosamente en la decisión de compra del consumidor.

EXCURSIONISTA

Persona que se desplaza para disfrutar de una experiencia recreativa o de ocio y que no pernocta fuera de su lugar de residencia por este motivo.

EMPRESA TURÍSTICA

Empresa que orienta una parte significativa de su actividad a la prestación de servicios a las/los turistas. Incorpora la práctica totalidad del alojamiento reglado, la totalidad de las empresas dedicadas a la organización del viaje en origen y en destino, parte de las empresas de transporte, parte de la oferta de hostelería y parte de las empresas de actividades deportivas, recreativas y culturales. etc. El conjunto de las empresas vascas o con establecimientos en la CAPV que orientan su actividad, totalmente o en parte, a la actividad turística o a la industria del viaje se denomina Constelación Turística.

OFERTA TURÍSTICA REGLADA

Conjunto de establecimientos que se encuentran dados de alta como actividad empresarial y poseen una orientación hacia la clientela turística. Se incluye toda la oferta alojativa de alojamientos hoteleros, pensiones, apartamentos turísticos, alojamientos rurales, camping, viviendas turísticas, albergues, etc. además de la hostelería orientada al turismo, actividades recreativas, culturales y deportivas, transportes y comercio y cualquier otra empresa y/o actividad que opera y se desarrolla en el sector del turismo y no está registrada como tal".

OFERTA TURÍSTICA NO REGLADA. VIVIENDA D EUSO TURISTICO

Servicios de alojamiento prestados por personas físicas o jurídicas en régimen de alquiler inmobiliario de corta estancia. Estos alojamientos no están obligados a la prestación de servicios turísticos específicos, ni están sujetos a condiciones particulares de las viviendas para adaptarlas al uso alojativo de corta estancia. Durante décadas ha sido una fórmula muy utilizada para dar respuesta a la demanda del veraneo, especialmente como segunda residencia. En estos momentos ha proliferado la oferta de viviendas en ciudades, se han habilitado sistemas de registro, pero no hay una regulación efectiva de las condiciones de prestación del servicio de alojamiento a turistas.

QUINCE CONCLUSIONES

Primera conclusión. En el País Vasco conviven **dos modelos** de uso turístico del territorio con consecuencias muy diferentes en cuanto a sus efectos ambientales, sociales y económicos, así como sus consecuencias para el territorio. Estos dos modelos pueden ser denominados como **modelo de base inmobiliaria** y **modelo de prestación de servicios**.

El primero fue característico de la expansión del veraneo en la costa vasca a partir de la década de los años 60 en el siglo 20; el segundo, característico del establecimiento hotelero, fue pionero en San Sebastián y otras localidades y ha estado presente en mayor o menor medida en buena parte de la CAPV. Tras la fase de implantación y expansión del turismo de costa, se ha experimentado un crecimiento acelerado en el turismo de corta estancia con destino en las ciudades, y en el medio rural. Ambos modelos, inmobiliario y de servicios, han estado presentes en las dos grandes fases temporales.

La expansión acelerada del modelo de base inmobiliaria es generadora de fuertes desequilibrios territoriales tanto en la costa para el veraneo, como en los centros de las ciudades con mayor atractivo turístico.

Segunda conclusión. El turismo es un fenómeno de **emulación residencial que se impregna y se confunde** en el territorio con otros usos y actividades.

La más relevante de todas las situaciones de impregnación es la que utiliza la vivienda como alojamiento turístico. En primer lugar, porque altera una de las funciones principales del urbanismo y la ordenación del territorio que es proveer de recursos urbanísticos y condiciones de ordenación adecuada a la función residencial. Para disponer de viviendas habitables suficientes para la población residente es preciso abordar complejos procesos de obtención de suelos y de reservas para usos básicos de movilidad, de prestación de servicios públicos, de espacios de relación social, etc... y desarrollar la compleja red de prestación de suministros en sus diversas escalas. Este gran esfuerzo colectivo (público-privado) está fundamentado en el principio de interés general y público de asegurar el cobijo a la población, sin embargo, es utilizado de forma impropia como soporte de un negocio inmobiliario de alquiler o como segunda residencia. Además, el modelo inmobiliario presenta graves inconvenientes en su relación coste-beneficio territorial por su baja generación de empleo estable y de calidad y por su baja contribución a los ingresos públicos.

La segunda situación de confusión se produce mayoritariamente en el modelo de servicios. Se trata de la confusión entre el viaje por motivación ligada a alguna necesidad asociada a un destino obligado y el viaje más o menos relacionado con el ocio, que puede elegir el destino. Se resume en la diferenciación entre viajero y turista. Todos los turistas son viajeros, pero no todos los viajeros son turistas. Los viajes de trabajo de cualquier tipo que tienen como destino una fábrica, unas oficinas, un comercio, y que tienen un patrón de comportamiento en destino explicado por el trabajo, no se corresponden con la lógica del turismo y todos sus instrumentos de ordenación, fomento y promoción. Los viajes por motivos de estudio o viajes familiares ligados a alguna obligación no lúdica, también responden a este patrón. Los viajes

ligados a reuniones (MICE¹) tienen un carácter mixto, trabajo y ocio, que permiten ser calificados de turismo.

A pesar de esta constatación, las estadísticas no diferencian entre viajeros y turistas y describen un uso del territorio confuso, alterando la intensidad de los flujos, la estacionalidad, el gasto medio diario en destino y la estacionalidad. Aunque los viajeros no turistas se concentran en alojamiento reglado de tipo hotelero, últimamente se observa cierta tendencia de esta demanda al uso de vivienda de uso turístico en los centros de las capitales vascas.

La tercera situación de impregnación relevante es la coincidencia de los turistas con la población residente en el espacio público, en el espacio rural y en establecimientos de restauración y actividades culturales, deportivas y recreativas. Esta convivencia da lugar a situaciones indeseables de alteración profunda del uso y significado de espacios referenciales de encuentro y relación para los habitantes de la ciudad o para los aficionados a determinadas actividades deportivas y recreativas al aire libre (excursionistas).

Tercera conclusión. Es preciso diferenciar, en términos territoriales, por un lado, los **recursos de disponibilidad y valor intrínseco** y, por otro, los recursos que son objeto de un propósito de fomento y desarrollo de la actividad turística.

Los primeros se pueden clasificar, a su vez, en tres grandes grupos: recursos naturales, recursos culturales y paisaje. Esta clasificación se cruza con la de carácter tangible e intangible. Por ejemplo: la gastronomía es un recurso cultural de carácter intangible. este tipo de recursos gozan de una legislación específica de reconocimiento de valor y de protección. Tanto la de patrimonio cultural como la de medio natural tienen sus procedimientos y sus figuras de protección. El recurso paisajístico, muy importante para el turismo, es sin embargo una materia de difícil manejo en la relación entre bien público de valor reconocido, protección y manejo. Si que se dispone de figuras de protección para el valor extraordinario.

Los recursos son activos del territorio con valor intrínseco, pero su interés para el turismo no tiene por qué coincidir con el valor intrínseco. Un ecosistema muy valioso desde punto de vista natural no tiene porqué ser muy interesante para el turismo, independientemente de su vulnerabilidad o viabilidad de la visita turística. Lo mismo podemos señalar de un valioso yacimiento arqueológico que puede no tener ningún turístico e incluso que sea incompatible su conservación con la visita. En el proceso de planificación turística y territorial es preciso calificar los recursos tangibles de interés turístico para la CAPV y establecer las condiciones mínimas de acondicionamiento territorial.

Cuarta conclusión. Los **recursos objeto de actuación incrementable** son atractivos turísticos que se generan mediante una acción de inversión diseñada y ejecutada con esa finalidad. Los casos más extremos son los parques temáticos, instalaciones construidas con una clara orientación turística que surgen de un propósito y una planificación empresarial y que tienen una fuerte incidencia territorial. Es preciso tener unos criterios territoriales definidos para la planificación y promoción en función de su naturaleza, dimensión e incidencia territorial.

¹ Meetings, Incentives, Congress, Events.

Hay que señalar que existe una relación de transacción desde los recursos incrementables a los de valor intrínseco. Por ejemplo, el Guggenheim, el cual objeto y resultado de una actuación dotacional y ahora es el principal activo de atractivo cultural turístico del País Vasco y tiene un valor intrínseco reconocido por la administración pública competente en patrimonio cultural.

Quinta conclusión. La actividad turística, en tanto que emulación de la función residencial, tiene una **dimensión metabólica**, pero sus características son diferentes a la de la población residente. Las previsiones y dotaciones de las redes territoriales metabólicas, ciclo integral del agua, energía, gestión de residuos y provisión de alimentación básica, quedan afectadas por la mayor o menor importancia de los flujos turísticos y por su comportamiento, tanto en términos de intensidad de la demanda, como de su estacionalidad.

Cuando se planifica un territorio mediante un PTP, o mediante un PGOU, es preciso establecer una concordancia y una coherencia entre las previsiones de población y sus dotaciones metabólicas. En este sentido, las previsiones y las decisiones de ordenación del espacio turístico deben ser tomadas en consideración con sus correspondientes indicadores de referencia en términos de consumo de agua, energía y alimentación, y en términos de gestión de residuos sólidos, líquidos y gaseosos.

La actividad turística debe participar activamente de los compromisos y la planificación de la CAPV en relación con la reconversión del sistema energético (reducción del consumo y generación renovable), de la movilidad, del acoplamiento del ciclo integral del agua y de la prioridad al aprovisionamiento alimentario de proximidad.

Sexta conclusión. Es preciso diferenciar entre espacio turístico y destino turístico. En el proceso de elaboración del PTS debe contemplarse la mejor organización de la gestión del territorio, consolidando las **unidades territoriales** que se han venido utilizando hasta la fecha por la administración turística o revisando su delimitación, en función de criterios territoriales de gestión de recursos y de predominancia de modelo de turismo. La administración turística, por su parte, establecerá la estructura de destinos, que debe ir orientada a la formalización de su planificación estratégica y de marketing. En este sentido, la identificación y promoción de marcas territoriales se considera un hecho relevante en el análisis del PTS, pero no un contenido de sus instrumentos de ordenación.

Séptima conclusión. Uno de las cuestiones de mayor relevancia en la ordenación del espacio turístico es la ordenación de las condiciones deseables para los **movimientos de los turistas en destino**. En este sentido, se considera de gran interés el abordaje del análisis de los patrones de comportamiento y organización de la movilidad en destino, con especial atención a la diferenciación de flujos de viajeros, turistas y residentes que se desplazan por motivación recreativa (excursionistas). Es el caso de los flujos intensos en las playas cercanas espacios metropolitanos vascos (en el caso de Bilbao, las playas de Sopelana, Bakio,...) los flujos integran viajes de residentes metropolitanos, veraneantes y turistas convencionales. Es conveniente disponer del modelo de demanda de movilidad diferenciado para aplicar criterios territoriales diferenciados y, en su caso, gestionar demandas.

Octava conclusión. Los problemas de **saturación del espacio turístico** son de cuatro tipos:
a) Desplazamiento de la función residencial; b). Saturación de espacios públicos y relacionales; c) Saturación de las redes de infraestructuras territoriales, metabólicas y

relacionales, y c) Pérdida de espacios centrales de valor simbólico. Son problemas que se presentan cuando se acumulan en el tiempo y en el espacio afluencias excursionistas de residentes, usuarios de segunda residencia y turistas.

La regulación de usos debe estar prevista en el desarrollo de los instrumentos de planificación supramunicipales (PTP) y en los municipales y desde el PTS se deben ofrecer criterios para establecer límites admisibles y establecimiento de condiciones adecuadas para la convivencia entre los usos residenciales y los turísticos. También se considera conveniente que el PTP establezca los coeficientes que relacionan los módulos de uso y afluencia con las dotaciones de equipamientos e infraestructuras. Para la mejor ordenación de la convivencia en espacios públicos y relacionales deben de establecerse mecanismos específicos que respondan a la problemática de cada caso.

Novena conclusión. Uno de los contenidos explícitos que contemplan las DOT es la elaboración de planes de prevención ante situaciones de saturación de afluencia. En este sentido, es preciso que se establezca una diferencia en la planificación entre usos y actividades. Ambas materias están relacionadas, pero tienen modalidades de intervención y consecuencias distintas.

La ordenación preventiva de usos ya ha sido tratada en la conclusión anterior. En relación con el diseño de un instrumento para la **prevención de situaciones saturación** se considera que la planificación territorial debe analizar las dinámicas que se presentan en la CAPV y ofrecer criterios de planificación a las políticas sectoriales y a los PTP. En todo caso, debe recordarse que la política de Ordenación del Territorio es la apropiada para responsabilizarse de la coordinación de políticas sectoriales en materias con fuerte componente territorial y en las que confluyen y se ven afectadas varias competencias concurrentes, como es el caso.

Décima conclusión. Uno de los grandes asuntos no resueltos es la determinación de la **capacidad de acogida del territorio** para actividades turísticas. Las situaciones de saturación son relativamente determinables debido a la saturación de capacidades y/o la percepción negativa de usuarios y residentes afectando con ello al atractivo turístico del territorio. Conceptualmente se propone que el criterio de límite esté vinculado a la conservación del capital territorial, en sus cinco dimensiones: natural, construido, humano, social y de imagen. Para pasar del planteamiento conceptual al instrumental se propone abordar un trabajo específico para diseñar la metodología.

En 2017 Basquetur hizo un ejercicio en este sentido, para probar una metodología con la Universidad de Deusto. Sin embargo, los resultados son interesantes, pero no concluyentes. La metodología se basa en un análisis multidimensional estableciendo las variables en las que el territorio debe estar en condiciones adecuadas.

Undécima conclusión. El PTS también debe abordar la definición de criterios para formas de pernoctación no convencionales: **caravaning y distintas formas de camping**. Es evidente que se ha consolidado una demanda de uso ligado a estas formas de pernoctación y que las dimensiones de la demanda en determinados meses del año, requieren de decisiones de ordenación del uso y la actividad. Se recomienda que el PTS analice las consecuencias de la proliferación de campings en determinadas localizaciones y la convivencia de las autocaravanas con otros usos a partir de determinado número de las

mismas. En este sentido, no puede perderse de vista que la misión de la ordenación del territorio y el urbanismo no puede ser resolver la dotación para cualquier clase de manda que adquiera un cierto nivel dimensional. La planificación debe también valorar las relaciones coste / beneficio territorial en sus diversas dimensiones.

Duodécima conclusión. la planificación territorial sectorial de turismo debe también dar criterios para colaborar en la competencia de las políticas sectoriales correspondientes a **equipamientos y servicios públicos de acogida**. Es el caso de las afecciones de la actividad turística sobre el equipamiento y servicio de salud, sobre protección civil, u otros.

Respecto a la red de dotaciones para la atención específica a turistas, red de información turística u otros servicios, se considera que es una competencia exclusiva del departamento sectorial. Lo cual, no es óbice para que el diseño de cobertura y dotacional de esta red no sea analizado en el proceso del PTS y, en su caso, sea objeto de alguna recomendación de interés para la política sectorial.

Decimotercera conclusión. En relación con la **evaluación ambiental estratégica** de planes territoriales y urbanísticos es preciso diferenciar el propio proceso evaluativo del PTS, de la consideración de la dimensión turística en otros planes territoriales. La evaluación del PTS debe responder al criterio, de estar integrada plenamente en el proceso de planificación. Por tanto, el informe que se elaboren deben presentar los aspectos ambientales que ha sido tomados en consideración en la elaboración del PTS y sus diversas alternativas en los temas relevantes, poniendo de manifiesto cómo han influido las cuestiones ambientales en las propuestas finales.

En este sentido, las cuestiones metabólicas y las cuestiones que afectan a la saturación adquieren una especial relevancia. La evaluación ambiental debe abordar un análisis suficientemente expresivo sobre la incidencia de la prevalencia del modelo de base inmobiliaria sobre el medio ambiente y justificar mediante sistemas de simulación dinámica los umbrales de tolerancia en cada caso para la capacidad de acogida por criterios ambientales.

Asimismo, es preciso abordar la problemática del transporte aéreo en el turismo de la CAPV. El turismo procedente de países extranjeros distintos de Francia es una opción de alto interés por sus repercusiones positivas en la estacionalidad y en el gasto medio diario, y a través de estas magnitudes, en el empleo, en los ingresos públicos y en la sostenibilidad de los destinos. Sin embargo, esta modalidad de turismo tiene graves inconvenientes en relación con el consumo energético y los gases de efecto invernadero que induce. La evaluación ambiental no puede desconocer estos efectos y debe valorar como tratar de trasladar las consecuencias territoriales de una estrategia de turismo que optimice la relación entre viaje aéreo y compensaciones en destino a través del fomento del incremento de la estancia media y las compensaciones de emisiones en acciones de captación de carbono.

Decimocuarta conclusión. El funcionamiento del turismo en la CAPV en las próximas décadas y sus repercusiones territoriales va a estar muy influido por las **megatendencias mundiales**. En el proceso de elaboración del PTS debe quedar analizadas y valoradas estas megatendencias y trasladadas estas valoraciones a la dimensión territorial.

A título ilustrativo se mencionan las siguientes:

- El cambio climático y sus consecuencias en las climatologías de los distintos destinos.
- El cambio climático y sus consecuencias en la dotación de atractivos de la CAPV.
- El surgimiento de la clase media asiática y la demanda de viajes turísticos a Europa.
- El envejecimiento de la población y su propensión al viaje hacia zonas coincidentes con atractivos de la CAPV.
- El cambio de modelo energético.
- La digitalización y surgimiento de tecnologías TIC's de todos los aspectos productivos y de bienestar residencial.
- Las nuevas formas de movilidad, tanto de acceso al destino como durante la estancia.

Decimoquinta conclusión. La valoración de las experiencias en regulación de la vivienda turística no está finalizada fecha de hoy.

De estas quince conclusiones se extraen unas recomendaciones sobre **contenidos que conviene que tenga el proceso de elaboración del PTS de los Recursos Turísticos**.