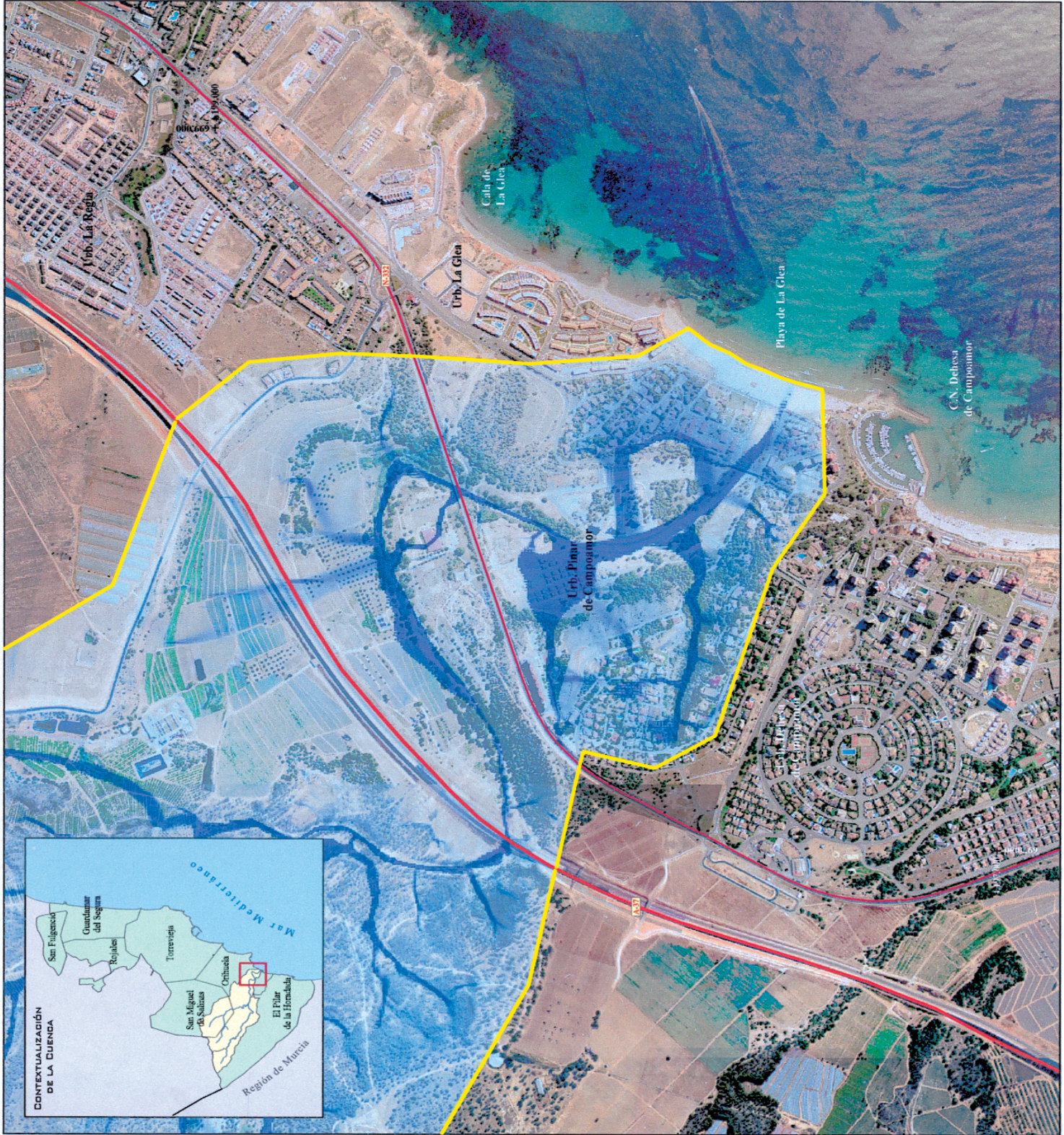


ORTOFOTOGRAFÍA: ALTURA MÁXIMA DEL AGUA EN LA DESEMBOLCADURA DEL RÍO NAGIMIENTO (PERÍODO DE RETORNO DE 500 AÑOS)



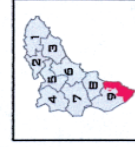
- Límites municipales
 - Delimitación cuenca vertiente
- Vías de comunicación**
- Autopista
 - Carretera nacional
 - Carretera autonómica

Altura del agua



**PROVINCIA DE ALICANTE:
COMARCAS**

1. MARINA ALTA
2. EL COMTAT
3. EL NORT
4. ALT VINALOPÓ
5. L'ALCIDA
6. L'ALAGANTÍ
7. VINALOPÓ MIRJÁ
8. BAJ VINALOPÓ
9. BAJ SEGURA



1:15.000
 ELIPSOIDE INTERNACIONAL, DATUM EUROPEO 1950.
 PROYECCIÓN UTM. ALTITUDES REFERIDAS AL NIVEL MEDIO DEL MAR MEDITERRANEO EN ALICANTE

FUENTE: TRIVIÑO PÉREZ, A. (2002). LOS SISTEMAS DE INDICADORES EN LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO. PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DEL RIESGO DE INUNDACIÓN EN EL LITORAL DEL BAJO SEGURA. ALICANTE: MEMORIA DE LICENCIATURA (INÉDITA), 330 PP.

Resumen

El propósito de la presente aportación se centra en la consideración de los riesgos de origen natural en la actividad turística, desde una doble vertiente: el efecto de los riesgos naturales, sobre todo los de carácter excepcional, en el desarrollo de las prácticas turísticas, y la consideración del papel que corresponde al turismo en la configuración de modelos territoriales sobre territorios en riesgo.

Como enmarque general, el tema de estudio es analizado como una de las dimensiones dentro de las interacciones entre medio ambiente y sistemas de ocupación del territorio, bien entendido que el desarrollo del turismo, como manifestación de las intervenciones del grupo humano en un territorio, implica y genera nuevos modelos de organización y gestión del suelo. En definitiva, formas de afectar a la relación del hombre con su entorno.

Palabras clave

Riesgos naturales, actividad y espacios turísticos, situaciones de peligro, ordenación del territorio turístico, regulación de la oferta turística.

NATURAL RISKS AND TOURIST ACTIVITY

Abstract

The main purpose of this contribution is to consider the effect of natural hazards on tourism activity from two different perspectives: the effect of natural hazards, especially those that are exceptional in nature, on the development of tourism practices, and the role that tourism plays in forming regional models for hazardous regions.

As a general framework, this topic is analyzed as just one aspect of the interactions between the environment and land-occupation systems. It is well understood that the development of tourism, as a manifestation of the effects that humans have on a region, entails and generates new organisational and land-management models. In short, it deals with the ways in which the relationship between humans and their environment is affected.

Keywords

Natural hazards, tourism activity and areas, danger situations, regional organisation of tourist areas, regulating tourism amenities. .

Riesgos naturales en la actividad turística

I. El concepto de riesgo en la actividad turística

La consideración de riesgos que derivan de la dinámica natural, de forma directa o inducida, es decir procesos que incorporan grado de azar en su origen e impacto ambiental directo (Calvo, 2001, p. 43) supone, pues, prescindir de una serie de acontecimientos, de índole muy diversa, que implican amenazas para la actividad turística. De este modo son excluidos del concepto de riesgo, tal y como lo interpretamos aquí, una serie de episodios derivados de contextos económicos o sociales que suponen perjuicios para el turismo y que, frente al grado de azar característico de los desastres naturales, son el resultado de una acción de voluntariedad en sus protagonistas o de un modelo de funcionamiento político-social concreto. En el primer grupo entrarían, a escala global, los efectos que han tenido en el turismo y los viajes internacionales los atentados del 11 de septiembre de 2001. Mientras que a escala local tendríamos el caso de los actos terroristas del verano de 2002 en destinos turísticos del sur del País Valenciano. Como ejemplo de los riesgos asociados al sistema económico, la evolución del turismo internacional refleja los problemas en mercados emisores, en relación con coyunturas económicas muy concretas. Este tipo de factores explican crisis en áreas turísticas y son identificados en los medios de comunicación como riesgos.

El concepto riesgo natural debería acotarse, por tanto, a aquellos episodios que manifiestan desajustes entre dinámica natural y grupo humano. De este modo, si entendemos el riesgo como situación que implica peligro y que ocasionalmente puede desembocar en catástrofe, el turismo se relaciona desde distintas dimensiones o escalas de análisis. Por un lado y de forma global, puede verse afectado en su desarrollo por procesos con base natural que condicionan su funcionamiento (huracanes en el Caribe, erupciones volcánicas en Centroamérica, p.e.). A la vez, el desarrollo y manifestaciones del turismo en el territorio, a escala

local, puede estar en el origen de situaciones de riesgo. Hay que tener muy en cuenta que, por la rapidez e incluso rotundidad de los procesos generados, es una actividad proclive a generar situaciones de riesgo desde la relación con parámetros naturales. No obstante, tal y como intentaremos demostrar, son las acciones humanas las que inducen peligro, o la forma en que el hombre se relaciona con la naturaleza, a partir de las prácticas del turismo.

Se trata de una actividad que sigue en pleno proceso de crecimiento acompañado de una notable diversificación espacial de sus manifestaciones, con las consiguientes repercusiones en cuanto a su relación con el medio ambiente, dentro de las cuales se sitúa el tema de riesgos. Sólo en el caso de España hablar de turismo significa referirse a una actividad que tiene comprometido la mayor parte del suelo del litoral mediterráneo y archipiélagos, con expectativas de mantener el crecimiento de la oferta y las cifras de visitantes.

La interpretación del riesgo de origen natural en el turismo no puede desprenderse de las peculiaridades de esta actividad y, muy especialmente, la rapidez de los procesos de crecimiento en el territorio, complejidad de sus manifestaciones y necesidad de planificar sus efectos. En este contexto, la diversificación del turismo trae consigo, entre otros numerosos efectos, la valorización de nuevos destinos y espacios para el turismo. En especial destaca el auge de tendencias que se orientan al medio natural y a las fórmulas identificadas como ecoturismo, turismo deportivo, turismo de aventura y "riesgo". Por ende, se asiste a una extensión de los riesgos en el turismo.

En suma, el riesgo formaría parte del propio esquema de desarrollo del turismo, en sus distintas manifestaciones y en la totalidad del ciclo de producción: transporte, alojamiento y actividades que se realizan en el destino vacacional.

Es posible afirmar que algunos espacios y destinos turísticos son territorios en riesgo, debido a la confluencia de diversas posibilidades de

riesgo y de circunstancias que inciden directamente:

a) dificultad intrínseca de algunas áreas turísticas, por sus condiciones ecológicas, que se combinan con la utilización masiva por parte de los consumidores de turismo y ocio, como es el caso de los espacios de montaña.

b) tendencia a la ocupación de llanos litorales, áreas de inundación, territorios atravesados por pequeñas ramblas y barrancos costeros que ocasionalmente padecen verdaderas crecidas y generan peligro en áreas urbano-turísticas.

Desde las políticas públicas en la materia se viene insistiendo en conceptos como la diversificación del producto, el fomento de nuevas modalidades, y la calidad en productos y servicios, mediante el auge de sistemas de aseguramiento y certificación de esa calidad (familia de normas ISO 9.000). Paralelamente, aunque de forma más lenta y puntual, la sostenibilidad como referencia se traduce en el impulso a los sistemas de gestión ambiental (aplicación del Reglamento EMAS, certificaciones con las normas ISO 14.000), o a medidas desarrolladas a través de instrumentos de planificación territorial y urbanística (desde límites al crecimiento, atención a tipologías y densidades, hasta moratorias en la construcción de oferta). Pero, salvo excepciones muy concretas, en líneas generales la planificación integrada de áreas turísticas sigue siendo una dimensión postergada.

Otra cuestión de interés es la conciencia y percepción del riesgo en el turismo. En primer lugar el turismo introduce una percepción muy diferente sobre el riesgo, frente a la que se tenía en relación con otras actividades económicas, consideradas como tradicionales. Así, el buen tiempo turístico es la ausencia de lluvia, aunque el agua es imprescindible para el funcionamiento de los destinos turísticos. De igual modo, el mal tiempo (temporal) que hace amarrar la flota pesquera, es la razón básica que impulsa modalidades específicas, como el surfismo. Asimismo, situaciones de riesgo que entrañan peligro y han desembocado en catástrofes, eran desco-

nocidas en el sistema agrícola de organización del territorio: desbordamiento de ramblas costeras, ocupadas ahora por urbanizaciones o convertidas en calles. O el mismo caso de la dinámica costera y la regresión de playas, que se presenta como enemigo del turismo de playa.

Por otro lado, la moda y la popularización de ciertas prácticas, como el disfrute de la montaña o de los fondos submarinos, implica situaciones de peligro tanto por las propias características de los lugares donde se practica como por la actitud de los practicantes.

No conviene pasar por alto el desconocimiento existente a la hora de acceder a ciertos productos/destinos en territorios de riesgo, lo cual genera verdaderas situaciones de peligro que podrían ser evitadas con una adecuada información.

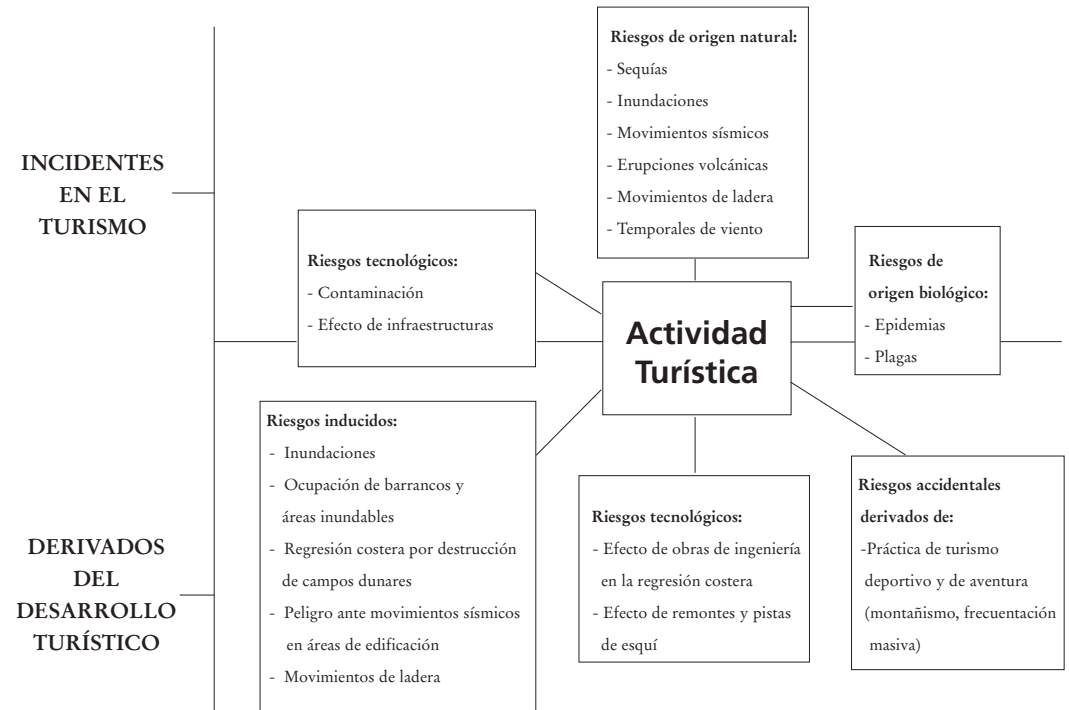
Finalmente, la producción de áreas turísticas va asociada a un entramado de intereses económicos que tienden a minimizar la conciencia sobre el riesgo, genera una falsa seguridad mediática, o desvirtúa el problema. Resulta sintomático que para algunos agentes actuantes el problema de la regresión de playas sea debido al cambio climático y no a la pérdida de sedimentos marítimo-fluviales. Por tanto es un “desastre natural” que debe paliarse con regeneraciones.

II. Riesgos naturales incidentes en el turismo

La primera manifestación del riesgo en la actividad turística, a gran escala, deriva del desplazamiento de personas hacia destinos y lugares en los que confluyen distintos factores de riesgo de origen natural. De este modo la preferencia por espacios con atractivos relacionados con el medio natural implica la valorización con fines turísticos de áreas del planeta consideradas como espacios o territorios de riesgo, e incluso de catástrofe en determinados momentos.

La consideración única de los episodios excep-

Gráfico I. Sistematización de procesos de riesgo en el futuro



cionales, causa de agresiones ambientales notables, tiene una influencia en la actividad turística y suele ir asociada, en gran escala, a los episodios de riesgo relacionados con procesos de origen natural que afectan a la práctica del turismo (imponen o deberían imponer limitaciones de uso en ciertas épocas o circunstancias, en destinos concretos) o condicionan el propio desarrollo del turismo como actividad económica y territorial.

En este sentido, por su desenlace en forma de catástrofes, aparecen los riesgos derivados del clima y el consiguiente peligro, inducido por procesos de ocupación o implantación territorial muy concretos. Es así como la generalización de los desplazamientos de larga distancia conlleva la práctica del turismo en territorios de riesgo e incluso en espacios de catástrofe, como es el caso de los viajes a la región del Caribe en época de huracanes. Algo que se viene produ-

ciendo con cierta frecuencia y que no ha sido óbice para establecer medidas al respecto, ni en origen ni en destino.

De entrada es evidente que los intermediarios que comercializan este tipo de destinos, sobre todo en épocas concretas del año, deben actuar con criterios claros al respecto y en primer lugar aportar una información rigurosa a los consumidores. Asimismo desde el lado de los propios destinos turísticos ubicados en territorios de riesgo, se supone que el conocimiento de estos procesos, que se repiten con frecuencia, debería servir para establecer medidas y políticas preventivas y de defensa. Naturalmente las respuestas dependen mucho del país al que se viaja, del tipo de alojamiento utilizado y de la propia práctica turística que se realiza. No obstante la política turística, centrada en los aspectos promocionales, ignora los contenidos relativos a la planificación territorial y ambien-

tal de las implantaciones, de forma que la única relación entre turismo, como actividad de consumo, y este tipo de riesgos, son los contratos que aseguran eventualidades¹. Por otro lado los episodios indicados son también una manifestación clara de la vulnerabilidad de cada grupo social ante el desastre, ya que el efecto de la catástrofe es considerablemente mayor entre la población local, siempre más vulnerable, cosa que trasciende de forma muy relativa a los medios, frente a la situación que afecta a los confortables complejos hoteleros de las grandes cadenas.

Otra manifestación de riesgos de índole climático son las sequías, consideradas como situación excepcional que afecta, de forma directa o indirecta, a los destinos turísticos y que genera restricciones en el suministro de agua potable. Los efectos del problema son conocidos en distintas partes del mundo e incluso en algún caso han llevado a situaciones extremas (desabastecimiento y crisis de la imagen del espacio receptor, pérdida de clientela). Por ello este aspecto

a la calidad del medio ambiente.

Dentro de las situaciones de excepcionalidad, debidas a procesos de origen natural con efectos en el turismo, cabe hacer mención a los episodios relacionados con erupciones volcánicas y movimientos sísmicos, si bien la predicción de dichos procesos permite evitar mayores catástrofes.

Por lo demás, la percepción que desde la práctica del turismo, en tanto que disfrute del medio ambiente en distintas manifestaciones, se tiene respecto a determinados fenómenos naturales hace que situaciones de lluvias intensas, inicialmente no previstas, puedan dar al traste con una temporada turística en un espacio concreto. La cuestión es ahora muy distinta respecto a las anteriores situaciones ya que no se trata necesariamente de episodios catastróficos ni de amenazas colectivas, sino de la forma en que el “mal tiempo” meteorológico condiciona la temporada turística, sobre todo en los destinos turísticos asociados al sol y playa².

No deja de ser llamativa esta percepción del

(1) La prensa se ha hecho eco en los últimos años de demandas presentadas contra mayoristas de viajes por turistas que han padecido catástrofes de este tipo en países de Latinoamérica. Así, el paso del huracán Georges por países caribeños afectó, en 1998, a un grupo de turistas valencianos quienes, a su llegada a España, denunciaron la situación vivida en el hotel Fiesta Bávaro, en Punta Cana (República Dominicana). La situación pudo haberse evitado ya que, según afirman los testigos a la prensa, el hotel había sido advertido de la presencia del huracán desde el mes de julio. Vid. *El País*, edición Comunidad Valenciana, día 8 de octubre de 1998.

(2) La percepción social en el disfrute de los viajes vacacionales asocia linealmente el buen tiempo a los niveles de satisfacción de los consumidores. Del mismo modo, para los destinos turísticos ese buen tiempo es el mejor aliado para garantizar el éxito de un periodo vacacional. Noticias del tenor siguiente son frecuentes en medios de comunicación de áreas y regiones turísticas del Mediterráneo: “El buen tiempo del puente llena las playas y los hoteles de la Costa Blanca”, *Información*, Alicante, 11 de octubre de 1998.

Cuadro I. Principales criterios ambientales de TUI para los destinos turísticos (2001)

- Calidad de las playas y del agua en los lugares de baño
- Abastecimiento y medidas de ahorro de agua
- Evacuación de aguas residuales y su aprovechamiento
- Eliminación de basuras: ¿se evita la generación de basuras?
- Abastecimiento de energía y medidas de ahorro
- Tráfico, aire, ruidos y clima
- Paisaje y edificación
- Protección de la naturaleza, las especies y la fauna
- Información y ofertas relativas al medio ambiente
- Política y actividades medioambientales

sí aparece considerado por algunos mayoristas y turoperadores de seleccionar los destinos vacacionales. Puede servir como ejemplo ilustrativo el del gran turoperador TUI, en cuyos indicadores ambientales para la selección de destinos se incluye la disponibilidad del agua potable, junto a una serie de aspectos relativos

riesgo derivado del clima en el turismo, sobre todo por lo que supone en sentido muy distinto a cómo se entiende en la agricultura, al menos en los sistemas tradicionales, la necesidad del agua. El problema de percepción social y de actitud de los agentes actuantes en esta actividad ante episodios meteorológicos nos

llevaría a plantear una de las contradicciones más notables en los espacios del turismo, frente a los espacios productivos vinculados a otras actividades. En el turismo el espacio no sólo es el medio productivo sino el lugar de prestación del servicio, de forma que desde la idea productiva del espacio es necesaria la lluvia para evitar sequías y mantener la actividad, pero la abundancia de días soleados es clave para el éxito de la frecuentación. De este modo lugares con alta insolación y garantía de abastecimiento con recursos externos son los paraísos del turismo litoral.

En el mismo sentido de garantizar el atractivo que justifica la motivación turística, aunque en otro ámbito de implantación del turismo, en las estaciones de esquí la ausencia de episodios meteorológicos que proporcionan el recurso base llevó a la puesta en marcha de los cañones de nieve artificial e incluso a la implantación del seguro de nieve.

III. Riesgos derivados de la implantación territorial del turismo

La implantación del turismo en el territorio, sobre todo en los modelos de turismo litoral, supone la configuración de un sistema de elementos de oferta, equipamientos e infraestructuras, que se disponen, de manera más o menos rotunda, sobre la base de estructuras anteriores de organización del territorio. De este modo el desarrollo turístico implica cambios en el modelo de usos del suelo y desorganización de sistemas tradicionales de aprovechamiento y gestión del espacio. En suma, nuevas formas de organización que, entre otros efectos, pueden agravar las condiciones de riesgo de un territorio y contribuir a que procesos naturales, manifestados con mayor o menor excepcionalidad, acaben en desastre. La construcción en cauces y áreas inundables, el estrechamiento de cursos, la desaparición de barrancos por efecto de la urbanización, son algunas de las situaciones que, al producirse episodios de origen natural, pueden desembocar en catástrofes.

Sin duda, se trata de riesgos inducidos (Calvo, 2001, pp. 38 y ss.), ya que en estos casos los procesos detonantes tienen un componente natural, pero su acción se ve potenciada por las actividades humanas que han modificado los parámetros naturales. La razón en este caso es la pésima ordenación territorial y urbanística de los espacios turísticos del litoral, de forma que son los modelos de ocupación del suelo los que configuran territorios de riesgo, que pueden llevar a peligros para bienes y actividades. En reiteradas ocasiones hemos insistido en la necesaria ordenación territorial del desarrollo turístico, como única vía para racionalizar los procesos de ocupación y para una gestión racional del territorio como principal argumento del propio futuro del turismo, al tiempo que se establecen criterios para una adecuada inserción de las implantaciones en el territorio (Vera, López, Marchena y Antón, 1997; Vera e Ivars, 2002). De hecho la deficiente planificación territorial del turismo es una de las carencias estructurales en modelos asociados al litoral. Algo que se presenta como problema a afrontar en los actuales procesos de renovación y cualificación de destinos (Antón y Vera 1997; Prats, 1995).

Martín Razquín señala (2002: 111) la falta de relación entre planificación territorial y planificación turística, vertientes ambas que necesitan una convergencia. Este autor clasifica cuatro situaciones, en relación con el modelo de ordenación de las CCAA españolas:

- Planificación turística coordinada con la planificación del territorio, como es el caso del País Vasco, Andalucía y Galicia.
- Modelo de plena inserción entre turismo y territorio, como sucede en Canarias, con los planes insulares, y en las Islas Baleares, donde existe un Plan de Ordenación de la Oferta Turística en el territorio.
- Planificación turística al margen de la planificación territorial, caso de Extremadura, Castilla y León, Madrid y La Rioja.
- Y, por último, regiones donde se pone de relieve la inexistencia de instrumentos de plani-

ficación turística, como la Comunidad Valenciana y Región de Murcia, algo especialmente llamativo si se considera el grado de implantación del turismo en el territorio, sobre todo en el caso valenciano, donde se vieron frustrados los intentos de aprobar un Plan Director de Espacios Turísticos.

La situación actual, en una fase de crecimiento del mercado turístico y vacacional, es que frente al crecimiento desbordante del espacio turístico en regiones costeras mediterráneas, no se generalizan medidas orientadas a la limitación del crecimiento espacial de las áreas turísticas, congelando Suelo Urbano y Suelo Urbanizable y desclasificando en los planeamientos municipales, o aprobando moratorias.

La posibilidad de generar situaciones que incluyen riesgo varía en estos casos en relación directa con el grado de ocupación turística del territorio. Bastaría con recordar el problema de los mecanismos de inundación ante el efecto de ramblas costeras ocupadas por urbanizaciones turístico-residenciales y ensanches de poblaciones, en las regiones mediterráneas. Sin olvidar en ello el efecto barrera generado por infraestructuras de comunicación cuyo trazado discurre en paralelo a la línea costera, desarticulando sistemas de escorrentía cuya organización se realizó tradicionalmente de forma transversal a la costa, buscando la salida natural de las aguas hacia el mar.

No obstante las situaciones que incluyen riesgo no son privativas de los modelos de turismo litoral, de hecho desafortunados episodios en fechas recientes, que han desembocado en verdaderas catástrofes, ponen de relieve que el problema afecta a cualquiera de los llamados entornos del turismo. Así, la modificación de parámetros naturales consecuencia de la construcción de determinadas estaciones de esquí o campamentos de turismo situados en medios de montaña, si no se tienen en cuenta esos factores naturales, pueden generar riesgo y situaciones de catástrofe colectiva. En definitiva, consecuencia de una actividad humana mal planificada.

En el caso concreto de las estaciones de montaña existe una regulación de los centros de esquí y montaña. Así el Anteproyecto de Ley del Pirineo de Aragón (art. 66), establece que la planificación y el desarrollo urbanístico dentro de los centros de esquí y montaña y sus zonas de influencia, deberá tener en cuenta de forma especial los riesgos naturales a los que podrían estar sometidas las construcciones e instalaciones. Si bien, a juicio de Tudela, "(...) existiendo una experiencia tan dolorosa como la del camping de Biescas, la Ley ha sido excesivamente timorata en cuanto a la regulación de esta materia" (Tudela, 2002: 631).

La cuestión deriva del otorgamiento de autorizaciones, algo que se ve superado por las catástrofes naturales. Por tanto, según este autor, una política de prevención y cobertura debe ser el núcleo de un turismo de calidad (Tudela, 2002: 618). Y señala al respecto la insistencia de la legislación italiana y francesa sobre estudios hidrogeológicos previos a cualquier autorización, demostrativa de la importancia que se concede al tema.

En el caso de los campamentos de turismo, existe una larga historia de episodios de riesgo que han culminado en catástrofes que afectan a este tipo de establecimientos³. En opinión de F.J. Melgosa (2002), dos motivos influyen en esta mayor situación de riesgo: la mayor vulnerabilidad de las instalaciones y la tendencia a emplazarlos en terrenos llanos, correspondientes a desembocaduras, conos de deyección, abanicos aluviales. Cabe señalar que la legislación sectorial ignoraba este tipo de factores y que los emplazamientos dependían de autorizaciones de la correspondiente Confederación Hidrográfica, si afectaban a cauces.

Según el referido autor, hay como precedente una orden de 7 de marzo de 1957 que prohibía acampar e instalar campamentos de turismo en terrenos afectados por prohibiciones o servidumbres públicas (aguas, puertos...). En la actualidad todas las CC.AA., salvo Canarias, disponen de una normativa específica sobre campamentos públicos de turismo, de modo

(3) Aunque el detonante de las catástrofes tiene un componente natural, ha sido la disparatada y negligente forma de emplazar el establecimiento, con la consiguiente interferencia en la dinámica natural, el hecho que genera las tragedias. Entre otros muchos y desgraciados acontecimientos, en agosto de 1996 el desbordamiento del barranco de Arás arrasó el camping Las Nieves en la localidad oscense de Biescas y se convirtió en la catástrofe de origen natural más dramática de los últimos 25 años en España. El camping Las Nieves estaba ubicado en una torrentera que recoge las aguas de lluvia de montes próximos y cuya canalización permitió la instalación de un recinto dedicado a campamento de turismo, de primera categoría, con varios premios internacionales y capacidad para más de 800 personas. La Confederación Hidrográfica del Ebro concedió la autorización, olvidando las condiciones naturales del terreno. De forma que, como afirma Ayala Carcedo, experto del Instituto Tecnológico Geominero, era la crónica de una catástrofe anunciada (*El País*, 9 de agosto de 1996). Una vez más se ponía de relieve que los permisos concedidos como establecimiento turístico se basan en parámetros que no atienden a criterios de riesgo en el emplazamiento. A la vez que se observa la actitud de la CHE al permitir la ocupación de un área potencialmente inundable.

En la misma línea, en septiembre de 2000 la repentina crecida de un torrente arrasa un camping y deja once muertos en el sur de Italia. Se trataba de un camping construido en el lecho de un torrente de curso espasmódico. El alcalde de Soverato reconoció "que el camping tenía un permiso de ubicación muy antiguo y en todo ese tiempo nadie había hecho caso de las innumerables denuncias contra una autorización tan inadecuada" (*El País*, 11 de septiembre de 2000).

que, con independencia de particularidades de cada ámbito regional, aparecen unas preocupaciones básicas:

- garantizar el entorno en que se asientan los campamentos de turismo, mediante límites para ubicar camping en montes de utilidad pública, yacimientos arqueológicos, conjuntos históricos, etc.,

- la seguridad de los campistas, de forma que este tipo de establecimientos no pueden establecerse en cauces, áreas inundables, inmediaciones de industrias o de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, o cerca de líneas de alta tensión. Además de la necesidad de cumplir unas exigencias higiénico-sanitarias. Respecto al emplazamiento, se señalan prohibiciones y limitaciones en terrenos situados en barrancos, lechos secos de ríos o susceptibles de ser inundados. Incluso se establecen limitaciones en el perímetro de nivel máximo de crecida de embalses, entorno de Bienes de Interés Cultural, carreteras (100 m), autopistas y autovías (150 m). (Melgosa, 2002: 817).

Conviene recordar que al hilo de la catástrofe de Biescas, la CODA (Coordinadoras de Defensa Ambiental) denunció la existencia de más de 400 campings y zonas de acampada en áreas de riesgo.

La sensibilidad social generada por la catástrofe se manifiesta cuando una sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1997 desestimó recursos de interposición interpuestos por la Abogacía del Estado y el particular, contra la sentencia que anulaba la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, referente a la autorización concedida para aprovechamiento, como zona de acampada, de terrenos en la margen izquierda del Río Gállego. La sala señala que no hay base suficiente para cuestionar la naturaleza del DPH del terreno y, por ello, la administración debió denegar la autorización aplicando el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (*cit.* Melgosa, 2002: 817).

La normativa de algunas CC.AA. ilustra sobre el proceso tendente a incluir el conocimiento de

las condiciones y parámetros naturales a la hora de decidir el emplazamiento de campamentos de turismo. En el caso de Galicia La Ley 9/97, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia, en su art. 44 señala que las administraciones turísticas prestarán una atención especial al emplazamiento de los campamentos de turismo y garantizarán la seguridad respecto a fenómenos meteorológicos. En el apartado 2 se apunta la contratación de una póliza de responsabilidad civil por parte de los campamentos para el desarrollo de sus actividades y consecuencias derivadas de catástrofe producida por accidentes o meteorología. Lo cual plantea varias cuestiones ya que, de entrada, qué empresa es capaz de asegurar los riesgos derivados de una catástrofe natural. Pero la cuestión clave, en relación con el emplazamiento y posibles catástrofes, no es asegurar los daños sino garantizar la ausencia de riesgos previsibles. Algo que corresponde a la administración. (Tudela: 619).

En el caso de la Comunidad Valenciana el nuevo marco normativo en materia de campamentos de turismo (Decreto 119/2002, del Gobierno Valenciano) regulador de los campamentos de turismo de esta Comunidad, habla de la necesidad de adaptación a técnicas de alojamiento y cambios en necesidades y gustos de los usuarios. Asimismo se señala la necesidad de armonizar esta normativa con las actuaciones urbanísticas de la ordenación territorial (*sic*) y la conservación del medio ambiente.

El art. 6 va referido a la prohibición de ubicación de los campings, los cuales no podrán establecerse en terrenos inundables, (proximidad de líneas eléctricas o de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas). Para acabar indicando que “en todo caso, para la ubicación de nuevos campings se estará en lo previsto en los correspondientes Planes de Ordenación Urbana”. Una forma de derivar el problema a otro ámbito de la administración y una manera de dejar la puerta abierta a situaciones nada deseables, si se atiende a que una buena parte de los documentos de planeamiento carece de una

sólida base de análisis del territorio y de los procesos naturales que le afectan. Habrá entonces que confiar en los informes y autorizaciones de las Confederaciones Hidrográficas.

Por su parte el art. 18 establece un sistema de seguridad y protección: "Todos los campamentos de turismo deberán disponer de medidas e instalaciones de prevención, protección y seguridad para casos de incendio, inundación u otras emergencias". En particular deben contar con un plan de emergencia y autoprotección, redactado por un técnico competente, visado por colegio profesional y ajustado a las disposiciones vigentes, en el que se contemplen las diferentes hipótesis de emergencia y los planes de actuación para cada una de ellas, así como las condiciones de uso y mantenimiento de instalaciones afectas al plan. El Plan de Emergencia y Autoprotección justificará, en todo caso, la hipótesis de riesgo de inundación de forma que, para una caudal asociado a un período de retorno mínimo de 100 años, no se permitirá que el calado del agua supere los 0'80 metros, ni que la velocidad máxima del agua exceda los 0'50 m/segundo. Asimismo y para dicho caudal, se garantizarán las condiciones necesarias que permitan la evacuación rápida, completa y segura de las personas, indicándose expresamente el tiempo de evacuación requerido.

Debe tenerse en cuenta que una buena parte de los campamentos de turismo se emplazan en el suelo no urbanizable. Por tanto, conviene recordar que, de acuerdo con la legislación del suelo, la condición de SNU depende de unas circunstancias como son:

- Régimen de protección especial incompatible con su transformación, o afectado por legislación sectorial en razón de valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o límites y servidumbres de protección del Dominio Público.

- Preservación de valores agrícolas, ganaderos, riqueza forestal, etc., que los hace inadecuados para el desarrollo urbano. Por tanto lo natural es la preservación de este suelo.

La cuestión es cuando se argumentan razones de utilidad pública o interés social para ciertas actuaciones, como es el caso de campamentos de turismo. Al respecto Melgosa señala que hay jurisprudencia autorizando y rechazando estas instalaciones.

Un notable interés suscita el tema de acampadas, es decir, las que no se realizan en establecimientos de turismo. Campamentos juveniles y actividades al aire libre (campos de trabajo, granjas-escuela, marchas, campamentos de verano) están dirigidos por monitores de tiempo libre y están sujetos a restricciones coincidentes o más severas que los campamentos de turismo. Buen ejemplo de ello son las restricciones del Gobierno de Navarra para actividades con jóvenes que no se realicen en establecimientos o locales (ref. en Melgosa, 2002).

No obstante hay un contraste notable entre las exigencias que se establecen para un campamento de turismo y para una zona de acampada (ver cuadro). Así, en el caso de la Comunidad Valenciana, una zona de acampada (terreno forestal público debidamente delimitado y acondicionado para su ocupación temporal con tiendas de campaña y que puede ser utilizado por el público en general y contar con autorización oficial pertinente) está regulada por la administración forestal (Consejería de Medio Ambiente). Para conseguir la autorización que permita la instalación deben presentar a la citada administración una memoria en la que conste características de la misma, situación, capacidad de acogida, instalaciones disponibles y acompañar cartografía, además de incluir un plan contra incendios forestales. Hay una serie de requisitos mínimos que deben cumplir, pero sorprende que el único riesgo considerado sea el de incendios forestales.

Un caso a señalar es el de los establecimientos hoteleros, ya que entre los parámetros esenciales para su correcto funcionamiento, y que obliga a introducir las preceptivas medidas por parte de los empresarios, aparece el tema de la seguridad. De este modo y desde la administración sectorial se han llevado a cabo planes y

puesto en marcha medidas para la instalación y mejora de la eficacia de medios y sistemas de seguridad. Existen además exigencias normativas y recomendaciones de la UE para los hoteles,

derivado de dichas prácticas de turismo y recreación atañe a procesos sociales, modas insertas en los parámetros de consumo, con alto grado de voluntariedad por parte de sus prota-

Cuadro II. Consideración de riesgos en normativa de instalaciones (Comunidad Valencia)

Zonas de Acampada

ORDEN de 20 de marzo de 2000, de la Conselleria de Medio Ambiente, por la que se desarrolla el Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan las acampadas y el uso de instalaciones recreativas en los montes de la Comunidad Valenciana.

- Obligación de elaborar un Plan de protección contra incendios forestales.

Campamentos de Turismo

DECRETO 119/2002, de 30 de julio, del Gobierno Valenciano, Regulador de los Campamentos de Turismo de la Comunidad Valenciana.

Prohibición de ubicación de los campings:

- No podrán establecerse campamentos de turismo en terrenos inundables

junto con las propias exigencias de los turoperadores en sus contrataciones. Pero estas medidas no afectan al entorno en el que se sitúa el establecimiento, algo que, por principio, corresponde al ámbito de la legislación territorial y urbanística o a planes sectoriales.

IV. Riesgos asociados a las prácticas de turismo y ocio

Aunque en realidad trasciende el propósito de una aportación centrada en los riesgos naturales en el turismo, la repercusión social alcanzada y la percepción de ciertas prácticas como procesos de riesgo justifica un comentario al respecto. Es evidente que dentro del concepto amplio de turismo y recreación se incluyen actividades que utilizan el medio natural como denominador común: senderismo, uso recreativo de los embalses, prácticas de turismo activo, deportes de aventura y riesgo, entre otras propias sobre todo, aunque no en exclusiva, del ámbito de la montaña. No se trata en modo alguno de mecanismos naturales ni de los efectos de la magnitud de sus manifestaciones impredecibles para el grupo humano, ya que el riesgo

gonistas. Incluso, recogiendo la afirmación de Calvo (2001: 44), son “diseñados” previamente. En este caso el término deportes de riesgo y aventura es suficientemente expresivo y permite diferenciar como ejemplos al respecto el peligro colectivo que puede conllevar un alud en un espacio de montaña, como manifestación de la dinámica natural, frente a lo que supone el comportamiento temerario de un esquiador.

En realidad lo que se plantea es una nueva forma de relación del grupo humano con el medio natural o con el modo de aprovechamiento de los recursos naturales y la forma de desarrollar nuevas actividades económicas que tienen en común la utilización del medio natural. De este modo, la eclosión de nuevas modalidades turísticas en contacto con el medio y la popularización de prácticas y deportes de emoción y riesgo implican un nuevo esquema de “riesgos” en la relación del hombre con su entorno.

Por propia definición hay un riesgo inherente a la práctica de ciertas actividades, pero en esencia influye la conducta del usuario y la organización de la actividad. El comportamiento del usuario es precisamente el elemento clave

encontrado por la jurisprudencia para reducir el margen de responsabilidad de las estaciones de esquí en el caso de accidentes.

En las estaciones de esquí y montaña, a partir de la década de los 90 se multiplica el número de visitantes, considerando que los usos turísticos son la mejor fórmula, complementaria de otras actividades, para el logro de objetivos de igualdad y solidaridad que se persigue en estos espacios de montaña. El desarrollo del turismo se presenta, ante la crisis de las actividades tradicionales, como fuente de ingresos e instrumento de ordenación del territorio (Tudela Aranda, 2002: 588).

No obstante, a la presión turística asociada a la moda y al deseo de contacto con el medio natural, se unen las condiciones del terreno y el comportamiento de los individuos. Basta señalar que en sólo cinco años Aragón ha doblado en número de usuarios en sus estaciones de esquí. Datos de la subdelegación del Gobierno en Huesca señalan que, a lo largo de 1999, el número de accidentes de montaña y víctimas aumentó de forma significativa. Desde 1981 funciona el Grupo de Rescate Especializado en Intervención de Montaña de la Guardia Civil que inicialmente operaba en Pirineos, Cordillera Cantábrica, Sistema Central, Sierra Nevada y Canarias, extendiéndose a Baleares y Valencia: “la escalada y los deportes de riesgo se practican ya en cualquier sitio” (revista *FUSIÓN*, 15 de mayo 2001).

Es evidente que deportes de montaña como senderismo, escalada, bicicleta, tienen cada vez más adeptos. Pero la poca preparación y las condiciones elevan el número de víctimas.

Se plantea así la necesidad de planificación, prevención y provisión de recursos asistenciales, además de una adecuada información a los usuarios. No hay que olvidar que aunque los rescates no se cobran, por poca complica-

ción que tengan no bajan de 3.005€ de coste medio.

Un aspecto clave es la responsabilidad y el consiguiente régimen jurídico en el desarrollo de

dichas prácticas ya que, además del propio riesgo inherente a la práctica de ciertos deportes, hay que hablar de condiciones preventivas de riesgo, delimitación de responsabilidades de empresas y practicantes.

Ruiz de Almirón señala tres factores de riesgos objetivo: remontes, material y pistas. A ellos se añade uno subjetivo: la conducta del deportista. Las estaciones cubren su responsabilidad ante el usuario (derecho a ser indemnizado por daños, etc..., ver ficha), para lo cual la estación suscribe su seguro. Hay además póliza de responsabilidad civil para monitores.

Pero otra cosa es la eventual responsabilidad de la Administración, en virtud de las obligaciones de policía que debe cumplir. El problema es que eso se produce con sucesos que implican daños cuantiosos y generalizados. En el caso de incidentes derivados de imprudencia se llega a hablar de obligatoriedad en la federación de practicantes, lo cual aseguraría una mínima diligencia para la práctica de unos deportes que requieren una determinada preparación. La Ley del Pirineo regula todos los aspectos a partir del turismo como factor clave en la revitalización de la montaña.

Luis Masgrau Gómez, de la Federación Aragonesa de Montañismo, señala unos factores incidentes: presión turística, moda, condiciones naturales y del terreno (objetivo) y comportamiento del individuo (subjetivo). Para ello se debe actuar mediante planificación (criterios y estrategias), prevención (campañas institucionales) y provisión de recursos asistenciales, etc. Por su parte V. Longás Villegas, Director del Servicio Aragonés de Salud, enfoca los accidentes de montaña como un tema de salud pública. Esta CC.AA. ha doblado en cinco años el número de esquiadores en sus estaciones y se plantean la meta de 2 millones. Para ello habrá que organizar y planificar un servicio sanitario de asistencia al accidentado en montaña que pueda cubrir la medicalización del socorro en montaña.

La acertada previsión y planificación de las operaciones por los equipos de emergencia

favorece la mitigación del desastre. Del igual modo tienen un papel clave las medidas de coordinación de equipos. No cabe duda de que en este tipo de sucesos no podemos hablar de riesgos naturales, pero sí conviene analizar datos y manejar esta información cuando se asiste a una verdadera eclosión de prácticas que generan situaciones de peligro y en las que el comportamiento temerario puede acabar generando catástrofes colectivas. Sirva al respecto el dato del número de visitantes a espacios naturales protegidos, que en quince años se ha multiplicado por cuatro, en casos como Canarias, y que, entre otros efectos, produce el aumento del riesgo de incendios forestales.

V. Riesgos tecnológicos y sus efectos en el turismo

F. Calvo (2001: 38 y ss.), al caracterizar las situaciones que incluyen riesgo, establece una sistematización de procesos, considerando que se pueden clasificar desde distintos puntos de vista: causas, efectos, características. De este modo identifica un tipo de riesgos, denominados tecnológicos, asimilados a los que derivan específicamente de la acción humana, aunque su origen puede estar en procesos medioambientales.

A nuestro juicio este tipo de riesgos creados por el hombre presenta distintas vertientes de interacción con el turismo. En primera aproximación quedan fuera de mecanismos de excepcionalidad y de catástrofe colectiva, pero la acción humana desencadena verdaderas situaciones de peligrosidad que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y llegan a condicionar su propia supervivencia. En el caso de las actividades turísticas se nos presentan como efectos tecnológicos en el turismo que, de algún modo, implican peligro para el desarrollo de la actividad. En otros casos han sido creados por la propia actividad turística, como respuesta al ansia de aprovechamiento intensivo e irracional de los propios recursos que fundamentan su atractivo.

a) Como ejemplo del primer grupo aparece el efecto de obras e infraestructuras en el turismo, en especial la construcción de instalaciones portuarias, cuyo coste ambiental conlleva la desaparición de playas, con el consiguiente problema para áreas y destinos turísticos. Del mismo modo se podría considerar el peligro que supone la contaminación de aguas por vertidos desde áreas urbanas hacia espacios costeros, o el más reciente derivado del vertido de fuel hacia las costas, lo cual que supone la ruina para las poblaciones afectadas.

b) Entre los que surgen por una forma de aprovechamiento irracional, encontramos la ruptura o interferencia en procesos de dinámica natural que, sin llegar a producir riesgos y situaciones de peligro colectivo, acaban por afectar a la actividad turística y a la gestión del territorio. Tenemos un buen ejemplo en la ocupación de campos dunares y arenales costeros por la urbanización turística y la ruptura del ciclo de alimentación dunas-playa, con el consiguiente efecto en el retroceso de la costa. Este hecho, añadido a la disminución de aportes en el flujo sedimentario marítimo-fluvial, justifica costosas obras de ingeniería de costas que, mediante la artificialización de la línea de costa, tratan de restaurar el perfil del borde costero y de regenerar playas, incluso intentan afrontar situaciones puntuales que amenazan intereses de residentes, ya que el retroceso de la costa hace que el mar penetre literalmente en terrenos y viviendas. El problema de fondo es la capacidad del hombre de crear un riesgo asociado a lo que no dejaba de ser un mecanismo natural de la dinámica litoral.

Otra cuestión de notable interés es que también en este tipo de situaciones se presenta lo que se denomina efecto de escalada, es decir que el problema se resuelve con más obras de ingeniería, que dan más seguridad; luego no se afronta el verdadero origen del problema.

VI. La consideración de los riesgos naturales en la actividad turística: vías de trabajo sugeridas

La aproximación a una tipología de los desastres naturales incidentes en el turismo pone de manifiesto que los principales problemas remiten a dos ámbitos escalares inherentes al propio sistema del turismo como actividad.

En primer lugar, de una forma genérica, el turismo supone el desplazamiento de personas,

te a ámbitos competenciales como el urbanismo, la ordenación del territorio o la protección del dominio público (aguas, costas). En realidad pesan esencialmente modelos de ocupación del suelo insostenibles que hacen que fenómenos naturales de escasa agresividad devengan en verdaderas catástrofes. Es decir, en su mayor

Cuadro 3. Actuaciones en la costa

Tipo de actuación	Paseos marítimos	Recuperación de playas	Sendas peatonales	Accesos playas	Obras de defensa	Recuperación ambiental	Rehabilitación de borde marítimo	Otras actuaciones	Total
Andalucía	23	26	7	7	6	14	14	68	165
Asturias	3	9	6	6	-	3	1	5	33
Baleares	5	1	-	2	-	3	2	9	22
Canarias	12	9	1	-	-	5	6	23	56
Cataluña	29	4	3	4	-	1	5	26	72
Cantabria	7	4	-	2	-	5	5	12	35
Comunidad Valenciana	6	9	2	3	6	11	20	17	74
Galicia	52	21	8	9	-	25	11	21	147
Murcia	2	2	-	2	1	-	1	5	13
País Vasco	5	3	5	3	-	2	5	12	35
Total	144	88	32	38	13	69	70	198	

Fuente: Anuario de Medio Ambiente y www.mma.es

Nota: La tabla incluyen los datos referentes a la serie temporal 1996-2001, pero hay algunos sesgos de información en el año 2000 y 2001.

por motivos vacacionales y de ocio, hacia lugares que cuentan con atractivos ambientales pero que, desde la misma consideración de los desajustes ambientales, son territorios en riesgo e incluso llegan a ser espacios de catástrofe. Los consumidores, desplazados por mayoristas, ignoran este tipo de circunstancias y desconocen el peligro inherente a unas circunstancias que no por excepcionales pueden ser infravaloradas.

De manera más específica, la implantación territorial del desarrollo turístico, en sus distintas manifestaciones y modelos de oferta, se realiza en bastantes ocasiones haciendo abstracción de las condiciones naturales del territorio, sobre todo en los aspectos relativos a circulación de las aguas, riesgo de inundación de los terrenos, peligro derivado de deslizamientos de ladera, etc. La consideración única de los aspectos relativos a la prestación del servicio turístico es competencia de la administración turística, mientras que la ocupación de terrenos remi-

parte los riesgos se crean por parte de la propia actividad humana, en este caso localización de instalaciones e infraestructuras turísticas inadecuadas.

Por tanto, tras la aproximación realizada al análisis de los principales riesgos de origen natural que afectan a los espacios y destinos turísticos se plantea la necesidad de definir líneas de actuación que permitan prevenir situaciones de peligro y hacer frente a los que se generan de forma más o menos excepcional. Los contenidos de las medidas deben considerar las siguientes cuestiones:

- La planificación sostenible del desarrollo turístico requiere la definición de modelos de ocupación del territorio acordes con la dinámica natural, mediante la elaboración de instrumentos de planificación territorial y urbana. El problema es la inexistencia de instrumentos normativos que aborden de forma integral la planificación de áreas turísticas, considerando que los planes de desarrollo turístico mantienen

un sesgo economicista, centrado en la vertiente del producto y su comercialización y promoción, o se recrean en cuestiones formales propias del urbanismo convencional (densidades, aprovechamiento medio, tipologías de edificación). De este modo se olvidan aspectos esenciales como son los desajustes ambientales generados por las implantaciones y, entre éstos, los problemas relativos a desencadenamiento o acentuación del peligro derivado de procesos naturales. En este contexto la sostenibilidad no es más que una retórica añadida a todas las intervenciones que se promocionan en una nueva etapa marcada por la mercantilización de los contenidos ambientales.

- Concienciación social en torno al sentido de los peligros derivados de riesgos de origen natural y su repercusión en la calidad de vida de los residentes y visitantes de áreas turísticas. A veces se interpreta que la mención al riesgo es una forma de disuadir al turista y que introduce una lectura negativa del atractivo de los lugares. No obstante la conciencia del riesgo deber formar parte de la política de intervención en el territorio, en este caso a través de la actividad turística.

- Información a los consumidores que viajan a destinos con peligro eventual derivado de riesgos naturales, algo que debería formar parte de los contratos realizados a través de las agencias, considerando que los problemas motivan denuncias y penalizan a ciertos destinos. Del mismo modo que se informa sobre los peligros de naturaleza bélica, inseguridad, etc., (hay listados de países inseguros) el consumidor turista tiene derecho a recibir una información sobre la posibilidad de encontrar determinadas situaciones en momentos y lugares concretos. Naturalmente esta vertiente supondría que los agentes de viajes manejaran una información mínima y rigurosa sobre contenidos geográficos y ambientales.

- Algunas infraestructuras propias del desarrollo turístico o asociadas a la defensa de los intereses de este sector, como son las obras de protección del frente costero, o las regeneraciones

de playas, es decir las de ingeniería de costas, exigen un riguroso análisis de sus efectos en los espacios colindantes. En ocasiones la artificialización del litoral se presenta como respuesta al peligro de irrupción del mar en terrenos de primera línea, consecuencia de la pérdida de estabilidad del perfil costero. Es evidente que puede tratarse de procesos naturales que, en principio, no es previsible que generen catástrofe colectiva. Pero no deja de ser paradójico que estos peligros sean en bastantes casos la consecuencia de otras obras de ingeniería (puertos en cuya construcción se ignoró la dinámica litoral) o de modelos inadecuados de ocupación del espacio costero (urbanizaciones sobre campos dunares), de manera que la pérdida de playas es consecuencia de actuaciones humanas (téngase en cuenta además el efecto de retención de légamos en los embalses que regulan los ríos). El problema se agrava cuando tras la recuperación de la línea de costa, a base de inversiones millonarias de dinero público, justificadas como actuación frente a riesgo natural, se produce ese efecto de “escalada”, ya que la seguridad conseguida propulsa nuevas actuaciones y, en suma, justifica una mayor ocupación de primeras líneas de mar.

- Aunque no forman parte de los riesgos de origen natural, los que derivan de la propia práctica del turismo se han convertido en un tema a considerar desde el ámbito de la responsabilidad civil en el desarrollo de determinadas prácticas y modalidades en auge. Es evidente que no se trata de peligros asociados a parámetros naturales sino a la conducta del usuario, por lo tanto remiten a la propia actitud de los practicantes y a la obligatoriedad de pólizas de seguros por parte de empresas e instalaciones, además de una profesionalidad de los monitores implicados. En este sentido es preciso hacer mención al papel de Protección Civil, ya que la acertada previsión y planificación de operaciones, por los equipos de emergencia, favorece la mitigación de los desastres.

VII. Una dimensión ignorada en la planificación turística

La nula consideración del tema de los riesgos naturales en el turismo y su desconocimiento guarda una estrecha relación con lo que se ha venido suponiendo que son los contenidos de una planificación turística. Así los planes estratégicos de desarrollo turístico suelen integrar seis etapas (Acerenza, 1985; Heath & Wall, 1992):

- Análisis de situación, entendido como el estudio del contexto general del turismo en sus dimensiones social, económica, ambiental y política, así como el análisis de la estructura turística.
- Evaluación y diagnóstico, mediante la técnica DAFO.
- Formulación de políticas.
- Formulación de estrategias y definición de productos.
- Programación de etapas.
- Ejecución.

En la primera fase, la analítica, se habla de acopio de información y tratamiento de la misma, incluyendo aspectos como las características del medio físico y urbano, los recursos turísticos disponibles, la propiedad y los usos del suelo y la capacidad de las infraestructuras.

Suele ser habitual la determinación de unidades territoriales y capacidad de uso y la inclusión de un análisis ambiental. Por ejemplo el Plan de la Isla de Malta (OMT/UNDP) introduce criterios agrícolas, ecológicos, geológicos, entomológicos, ornitológicos, acuíferos. Pero nada se habla del riesgo natural de forma explícita.

En el caso de las CC.AA. españolas con un mayor peso del turismo y que han desarrollado un aparato normativo más extenso y consecuente con el desarrollo de esta actividad, la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, en su preámbulo señala la conservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos turísticos de Canarias, con especial atención al medio ambiente, paisaje y cultura autóctona.

Esta Ley se plantea la regulación general de la

actividad, partiendo de su papel estratégico. Entre sus contenidos aparecen los relativos a la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos. De este modo en su art. 26 señala la prevención de la contaminación y responsabilidad por daños ecológicos y habla de sujeción a la normativa medioambiental y conservación natural. En el art. 35 indica explícitamente los estándares relativos a la urbanización turística (densidades, modelos dotacionales, requisitos de aptitud) indica la naturaleza del suelo y nuevos desarrollos turísticos “excluyendo los terrenos que constituyan accidentes naturales destacados y los que por su topografía abrupta no son susceptibles de desarrollos o dotaciones accesibles”. Es decir se excluyen por razones estéticas o por la imposibilidad técnica de una ocupación. Por su parte el Título IV, (capt. 1) habla de la ordenación del suelo y del territorio y establece las relaciones con el planeamiento municipal y los Planes Insulares de Ordenación Territorial (PIOT). Pero en ningún caso encontramos referencia explícita al riesgo de origen natural en la ocupación del espacio por el turismo.

El PIOT de Lanzarote habla de la fragilidad del medio y del paisaje, y del medio físico como principal recurso. La revisión de este Plan, aprobada por Decreto 95/2000, de 22 de mayo, sienta criterios para la nueva oferta y para remodelar la existente. Introduce condiciones ambientales para la edificación, con una serie de determinaciones relativas a diseño de las edificaciones, orientación, sistemas de reducción de consumo de agua y energía, limita el uso de materiales nocivos. Pero sin mención alguna al riesgo de origen natural.

Las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias son un instrumento de interés, por la relación que establecen entre turismo y territorio. De hecho aparecen definidas en la Ley de Ordenación del Territorio como instrumento de planificación y deben servir de marco a los Planes Insulares y a los Planes Generales de Ordenación Urbana.

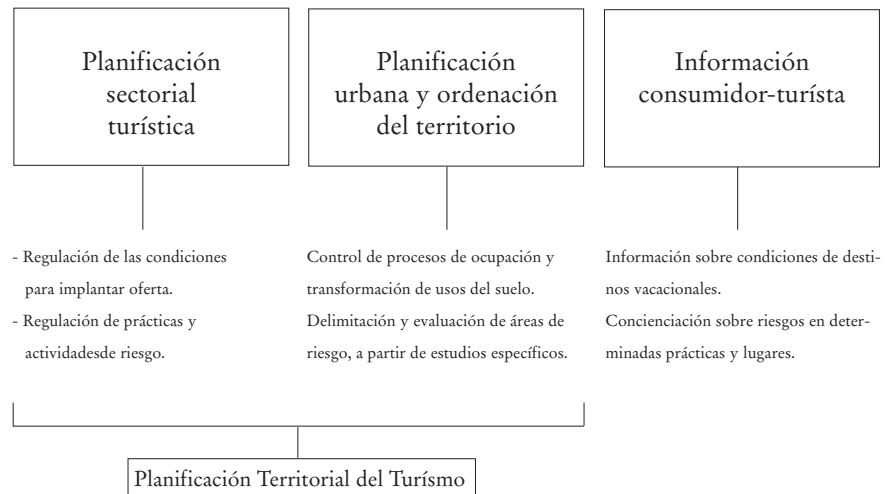
Las Directrices deben fijar las previsiones de desarrollo turísticos (techos, ritmos, condicio-

nes) identificando la capacidad máxima, la zona de influencia y los límites razonables de crecimiento de la oferta y los aplicables a la clasificación y calificación de suelo turístico. Además, a través de parámetros de calidad, sentar criterios para infraestructuras, conservación del patrimonio, paisaje. Deben ordenar los recursos naturales y el territorio. Y entre los objetivos que señala el Decreto legislativo 1/2000 aparece (f) “armonizar el crecimiento de la oferta alojativa turística con el resto de sectores y(g) integrar la actividad turística en su entorno económico, cultural y ambiental. Pero vuelve a echarse en falta la consideración explícita del concepto de riesgo natural en los procesos de desarrollo del turismo.

oferta y sus establecimientos, debe prestar atención a las condiciones de implantación en el territorio, bien a través de planes de ordenación territorial de la oferta, de instrumentos de planificación de áreas turísticas o, en todo caso, remitiendo de forma vinculante a lo que establezca el planeamiento urbano y los instrumentos de ordenación territorial, sobre todo los específicos en materia de prevención de riesgos. Estos contenidos deben ser parte de la calidad del producto. Pero sólo se han desarrollado en el caso de los campamentos de turismo.

Conviene recoger en este sentido la interesante opinión de Tudela Aranda, al referirse a los espacios de montaña, cuando señala que “...al turismo corresponde aglutinar, mandar y cohe-

Gráfico 2. Riesgos en el turismo, posibles vías de trabajo.



VIII. Recomendaciones finales

Con independencia de las medidas preventivas, paliativas y de mitigación de desastres naturales, analizadas por los expertos, interesa apuntar algunas cuestiones específicas que, en este sentido, debería recoger la planificación del turismo:

- La política turística, además de regular la

sionar normas dispersas obteniendo un régimen jurídico más eficaz y más cercano a las necesidades del sector y a los objetivos del poder público”, (p. 608).

- Desde la actividad turística, como actividad que se argumenta en los propios valores intrínsecos del territorio, se debe establecer una coordinación eficiente con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y con los

planes de prevención de riesgos de origen natural. Entre otros numerosos ejemplos que han generado catástrofes, no tiene sentido que un campamento de turismo cumpla e incluso supere cualquier estándar de calidad, pero se encuentre situado sobre terrenos inundables.

- La normativa turística (leyes autonómicas de turismo) debe atender a la regulación de las nuevas prácticas y modalidades, exigiendo profesionalidad a las empresas responsables y monitores cualificados para ciertas actividades que conllevan peligro.

- ACERENZA, M. (1985): "Planificación estratégica del turismo: un enfoque metodológico", *Estudios Turísticos*, 140, pp. 47-70.
- ANTON CLAVÉ, S. y VERA REBOLLO, J.F. (1998): "Métodos y técnicas para la planificación turística del territorio, en Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo". *Actas de las V Jornadas de Geografía del Turismo*, Tarragona, Unitat de Geografia, Universitat Rovira i Virgili, pp. 5-44.
- AYALA-CARCEDO, F.J. y OLCINA CANTOS, J. (Coords.) (2002): *Riesgos naturales*, Barcelona, Ariel.
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F., (2001): *Sociedades y territorios en riesgo*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- COCCOSSIS, H. y NIJKAMP, P. (Eds.) (1995): *Sustainable tourism development*. Hamsphire, Avebury.
- HALL, M., (2000): *Tourism planning. Policies, processes and relationships*, Prentice Hall, Essex.
- HEATH, E. y WALL, G. (1992): *Marketing Tourism Destinations. A strategic Planning Approach*, Chiches-ter, John Wiley & Sons, Ins.
- HUNTER, C. y GREEN, H. (1995): *Tourism and the environment. A sustainable relationship?*. Londres, Routledge.
- IOANNIDES, D. y DEBAGGE, K. (1997): "Pos-fordism and flexibility: the travel industry polyglot". *Tourism Management*, 18 (4): pp 229-241.
- IVARS BAIDAL, J. A. (2001): *La planificación turística de los espacios regionales en España*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante
- MELGOSA, F. J. (2002): "Ordenación de los campamentos de turismo y acampadas", en *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*, València Tirant Lo Blanch, pp. 791-839.
- OLIVERAS, J. y ANTON CLAVÉ, S. (Eds.) (1998): *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo*, Tarragona, Universitat Rovira i Virgili.
- PRATS PALAZUELO, F. (1995): *Turismo, territorio y medio ambiente: el caso del Plan Insular de Lanzarote*. Cabildo de Lanzarote, Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, vol 6.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2002): Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia, en *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*, Valencia. Tirant Lo Blanch, València, pp. 111-147.
- RUÍZ DE ALMIRÓN, J.F. (2001): *La seguridad en los deportes de nieve, Discursio de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Granada.
- SHAW, G. y WIILLIAMS, A.M. (1994): *Critical issues in tourism. A geographical perspective*. Oxford, Blackwell.
- STABLER, M.J. (Ed.) (1997): *Tourism sustainability. Principles to practice*. Oxon, CAB International.
- TRIVIÑO PÉREZ, A. (2002): *Los sistemas de indicadores en la planificación del turismo. Propuesta para el análisis del riesgo de inundación en el litoral del Bajo Segura*, Alicante. Memoria de Licenciatura (inérita), Dpto. de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Alicante.
- TUDELA ARANDA, J. (2002): "El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio", en *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*, València. Tirant Lo Blanch, pp. 583-636.
- VERA REBOLLO, J.F. y RIPPIN, R., (1996): "Decline of a Mediterranean tourist area and restructuring strategies: the Valencian Region", in Priestley, Edwards y Coccossis (Ed.), *Sustainable Tourism?. European experiences*. Oxon, CAB International, pp. 120-136.
- VERA REBOLLO, J.F. y IVARS BAIDAL, J.A. (2002): Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana, en *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*, València, Tirant Lo Blanch, València, pp. 152-189.
- VERA REBOLLO, J.F. y OLCINA CANTOS, J. (2002): "Riesgos naturales en la costa", *OP Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, 6, vol. III, pp. 50-59.
- VERA, J.F.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA, M.; y ANTÓN CLAVÉ, S. (1997): *Análisis territorial del turismo*. Barcelona. Ariel, Barcelona.