

ESTRATEGIAS Y POLÍTICA TURÍSTICA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: SU INCIDENCIA EN EL LITORAL¹

Víctor Yepes Piqueras

Agència Valenciana del Turisme

RESUMEN

El turismo desarrollado en la Comunidad Valenciana ha ocupado, junto con otras actividades, fundamentalmente su franja litoral. La optimización de la actividad económica de un territorio a largo plazo precisa de la planificación concertada de los usos y del consumo de sus recursos. El éxito a largo plazo de un destino turístico litoral se basa en un turismo de calidad organizado dentro de un sistema territorial planificado que integre al conjunto del sistema económico y social con su medio ambiente.

El artículo aborda las actuaciones que, desde la Administración Turística de la Generalitat Valenciana, repercuten en la actividad turística desarrollada en el litoral. Estrategias tales como la del Municipio Turístico, los incentivos empresariales, la asistencia técnica municipal, la diferenciación del producto, la calidad y el medio ambiente, la formación y las actuaciones en las playas se suman a otros instrumentos tales como el Plan de Espacios Turísticos, contemplado para su desarrollo por la Ley 3/1998 de Turismo. La conclusión final es que estas estrategias sectoriales son necesarias e integrables dentro de un proceso planificador de un rango territorial multisectorial.

Palabras clave: turismo, política autonómica, litoral, ordenación territorial, espacios turísticos, sostenibilidad.

ABSTRACT

Tourism activity developed in Region of Valencia has mainly taken place, as well as other economic activities, within its coastal zone. The optimisation, in the long term, of the eco-

Fecha de recepción: 16 de noviembre de 2001. Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2002.

* Agència Valenciana del Turisme. Generalitat Valenciana. Avda. Aragón, 30, 8^a. 46021 VALENCIA. E-mail: victor.yepes@turisme.m400.gva.es

¹ Este artículo corresponde a la ponencia que con el mismo título fue expuesta en el transcurso del Seminario organizado por la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes «Modelos territoriales sostenibles en espacios litorales mediterráneos», celebrado en Valencia el 24 y 25 de octubre de 2001.

nomy of a given space requires an agreed planning regarding use and consumption of resources. A long-term success of a coastal tourist destination is based on a quality level arranged within a planned spatial system, which integrates the whole economic and social system with its environment.

The paper outlines the measures taken by the Tourism Administration of the Valencian Regional Government which have an incidence in tourism activity developed in the coastal zone. Strategies such as the condition given by the status of «Municipio Turístico», entrepreneurial incentives, technical advice at the local level, differentiation of the product, quality and environment, education, and measures taken on the beaches are added to other tools such as the Tourism Spaces Plan, with the Bill 3/1998 of Tourism taking into account its definition and implementation. The paper concludes that these sectorial strategies are necessary and able to be incorporated within the frame of a planning process characterised by its spatial and multisectorial scope.

Key words: Tourism, regional policy, coastal zone, spatial planning and regulation, tourist spaces, sustainability.

1. INTRODUCCIÓN

La franja costera de la Comunidad Valenciana presenta una elevada concentración de población y de actividad económica consecuencia de circunstancias geográficas, climáticas y de recursos disponibles que históricamente le han sido favorables. En efecto:

- La agricultura se ha desarrollado en aquellas zonas de mayor productividad.
- Las comunicaciones terrestres se establecen con facilidad en zonas de orografía suave.
- El tráfico marítimo favorece la aparición de polos comerciales y de actividades complementarias.
- La industria prefiere zonas bien comunicadas.
- La población se concentra en aquellos lugares con elevada actividad económica.

Las zonas litorales en la Comunidad Valenciana, además, conjugan una bondad climática y una accesibilidad que han permitido un desarrollo turístico de primer orden, caracterizado por un crecimiento rápido, basado en el desplazamiento de grandes volúmenes de turistas y especializado en el denominado turismo de «sol y playa».

La situación actual, por tanto, es consecuencia histórica de los modelos de ocupación territorial. Las funciones económicas han orientado las interrelaciones del hombre con su medio. Estos procesos han perseguido la eficiencia en el consumo de los recursos, lo cual ha permitido el florecimiento de las poblaciones en sus entornos. Los problemas no aparecen mientras el peso relativo de estas actividades es pequeño en relación con el resto de subsistemas. El empleo de recursos naturales no renovables sólo permite el crecimiento hasta determinados umbrales; traspasados los cuales resulta imposible el sostenimiento de la actividad subyacente.

La situación se complica cuando diversas actividades comparten un mismo recurso. Los conflictos aparecen de forma inmediata. Además, la eficiencia económica de ciertos sectores no corresponde con la optimización conjunta del sistema. Esta miopía se agudiza cuando los recursos disponibles son escasos y su rentabilidad inmediata impide una eficiencia global a medio y largo plazo.

Todas estas circunstancias concurren en el litoral de la Comunidad Valenciana. La debilidad de los sistemas territoriales que han basado su desarrollo económico en la optimización sectorial a corto plazo es subsanable mediante una adecuada planificación que frene estas tendencias sustituyéndolas por otra orientación de carácter multisectorial y sostenible.

El gestor del medio litoral se encuentra con que las expectativas y necesidades de la sociedad cambian, de modo que lo aceptable en la actualidad puede no serlo en un futuro; observa cómo los impactos de la actividad humana sobre el medio costero y sus culturas son complejos, con dificultades por tanto para poder predecir sus acciones siguiendo simples modelos de causa-efecto. Por otro lado se toman a menudo decisiones sin la suficiente información o comprensión de los problemas y frecuentemente surgen dificultades al repartir los recursos. Así, los términos cambio, complejidad, incertidumbre y conflicto están en el centro de la gestión de los recursos y del medio ambiente y son responsables de la aparición de problemas y oportunidades a los que se enfrentan los analistas, planificadores, gestores, políticos y parte de la sociedad (Mitchell, 1999).

El turismo, al igual que otros sectores, ha sido una actividad económica oportunista que ha aprovechado los recursos disponibles para crecer rápidamente. El litoral, abundante en dicha riqueza, se ha visto sometido a una gran presión y se ha transformado en un espacio distinto, donde las oportunidades de crecimiento e incluso de mantenimiento de la actividad económica a largo plazo precisa de políticas adecuadas que orienten los sistemas y frenen o eviten aquellas circunstancias que limiten el uso de los recursos a las generaciones futuras.

Por tanto, el turismo forma parte de un sistema económico y territorial que precisa de políticas y estrategias que superen el ámbito sectorial y permitan el sostenimiento de la actividad. Esta circunstancia es crítica para el turismo, pues se basa en recursos medioambientales, territoriales y culturales de cierta calidad, sin la cual no es posible su supervivencia. Se trata, así, de encontrar el equilibrio entre el consumo de recursos necesario para el mantenimiento del turismo como actividad económica y la conservación de aquellos otros imprescindibles también para su perdurabilidad (ver Aguilar *et al.*, 1999).

Pero, ¿es compatible el turismo de calidad con el turismo sostenible? Considerando que la calidad es la satisfacción de las expectativas del cliente y que ésta incluye importantes aspectos medioambientales, la respuesta es claramente positiva. Por tanto, se puede señalar que la calidad y la sostenibilidad no sólo son compatibles, sino que además la suma de ambos factores es hoy en día una garantía de éxito para un destino turístico (Bosch *et al.*, 1998).

Además, los recursos se emplean de forma desigual y con resultados dispares en función del modelo de explotación turística. Así se distinguen claramente en la costa aquellos usos turísticos basados en ocupaciones del territorio extensivas, con edificaciones de bajas alturas frente a ocupaciones intensivas y en altura. Las primeras se orientan a la segunda residencia, cuyo perfil es familiar, frente a los turistas, con estancias más fraccionadas y en

viajes organizados. Sería difícil decidir si un modelo es mejor que el otro. El consumo territorial, de recursos hídricos, de servicios, etcétera, así como la concentración demográfica y la estacionalidad resultan dispares entre ellos. Quizá el problema estriba en encontrar el equilibrio adecuado entre ambos.

La estacionalidad de la actividad turística en la Comunidad Valenciana es una circunstancia agravante de la presión a la que se ve sometida la costa. Los servicios e infraestructuras sufren ciclos de infrautilización seguidos de otros de saturación, difíciles de dimensionar adecuadamente. Además, los municipios que multiplican su población en época estival no tienen resueltos sus problemas financieros para afrontar los servicios necesarios, que en numerosas ocasiones son inadecuados.

El turismo desarrollado en el litoral de la Comunidad Valenciana debe, por un lado, superar el crecimiento no planificado, mediante la apuesta por formas y modelos que articulen ámbitos e integren la actividad en los procesos de desarrollo socioeconómico; y por otro, generar los mecanismos de cooperación entre agentes e instituciones a la hora de entender las intervenciones en el territorio y de marcar las orientaciones para el logro de objetivos en términos económicos, ambientales y sociales.

El artículo pretende esbozar exclusivamente las líneas presentes y aquellas tendencias que la Administración Turística de la Generalitat Valenciana desarrolla y su incidencia en el litoral. Estas estrategias deben integrarse dentro de un modelo territorial sostenible que abarque al resto de sectores y compatibilice un desarrollo armónico perdurable.

2. POLÍTICA TURÍSTICA Y SU INCIDENCIA EN EL LITORAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

La *Agència Valenciana del Turisme* es el órgano encargado de desarrollar la política turística de la Generalitat Valenciana. El objetivo último perseguido es conseguir una permanente cualificación del producto turístico, que permita mantener y mejorar la competitividad y su posicionamiento en el mercado. La forma de alcanzar la meta propuesta pasa por las siguientes estrategias:

- Aumento de la notoriedad y del prestigio la oferta turística de la Comunidad Valenciana, consolidando un marco de gestión eficiente.
- Diversificación de la oferta y superación de la estacionalidad mediante el impulso de nuevos productos.
- Afianzamiento de la calidad del turismo valenciano como argumento básico de competitividad.
- Incremento de la cualificación profesional del sector.
- Comunicación positiva y diferenciada de la imagen turística de la Comunidad Valenciana.
- Respaldo a la evolución sostenible del sector turístico.

Todas las líneas descritas inciden fuertemente en el litoral al ser este espacio el principal receptor de la demanda. La respuesta al consumo del espacio turístico costero pasa por la ordenación del territorio, la protección del patrimonio, la dotación de equipamientos e

infraestructuras, la renovación y la promoción de los destinos. Se describen a continuación algunas de las herramientas más relevantes aplicadas y las tendencias más significativas en relación con la costa.

2.1. Los instrumentos legislativos

La Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Turismo de la Comunidad Valenciana (1998/4195) es el marco legal básico que articula la normativa turística vigente y de futura creación, y donde se establecen los principios generales del desarrollo y fomento del turismo valenciano. En su Preámbulo se señala que *«el sector turístico valenciano debe seguir evolucionando de forma correcta tratando de consolidar sus destinos tradicionales y propiciando el desarrollo dinámico y diversificándose con nuevos productos turísticos acordes con la preservación y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente y de las exigencias de la demanda, que hoy en día requieren especialmente la protección del espacio natural y cultural»*. Esta preocupación por la compatibilidad entre el turismo y su entorno se evidencia cuando señala, entre otros, que el objeto de la Ley armonizará con *«...las actuaciones urbanísticas de la ordenación territorial y la conservación del medio ambiente»*. Es más, la Ley define en su artículo 22 como objetivo fundamental que debe alcanzar la Generalitat Valenciana, a través de la *Agència Valenciana del Turisme* la de *«propiciar el crecimiento de la actividad turística desde el enfoque del desarrollo sostenible»*.

La regulación del Municipio Turístico supone no sólo un reconocimiento del esfuerzo adicional requerido en la satisfacción de servicios de una población que supera a la residente, sino que abre figuras compensatorias que permiten aumentar el grado de eficacia y el compromiso asumido por los Ayuntamientos en aspectos tales como la conservación y realce de recursos medioambientales, entre otros. Específicamente, en su artículo 34, se contempla el Convenio para la adaptación de los municipios turísticos que pretende *«la mejora de espacios de uso turístico o de los servicios tendentes a configurar un producto turístico más competitivo y a comunicar la imagen de una oferta de calidad, capaz de satisfacer las exigencias de la demanda respecto a los aspectos y equipamientos urbanos y medioambientales que persigan, además, la viabilidad y sostenibilidad del desarrollo turístico»*. Además, los municipios declarados como turísticos por las vías de Destino Turístico y Destino Vacacional, deberán requerir informe preceptivo, aunque no vinculante, de la *Agència Valenciana del Turisme* en la tramitación de sus planes urbanísticos municipales.

Pero es el Título IV el que más incidencia tiene en un futuro modelo territorial sostenible en los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana. Allí se sientan las bases para la ordenación de los espacios turísticos.

El artículo 36 considera como espacios turísticos *«aquellas áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gocen de tal homogeneidad que permita la ejecución de una política turística común y uniforme para toda el área»*. Esta uniformidad se refiere al modelo territorial y urbanístico; a los recursos naturales, patrimoniales y culturales; a las infraestructuras; a la gestión medioambiental; a los aspectos complementarios entre los municipios que integren el «espacio turístico» y al comportamiento de la oferta y la demanda.

Para ello, la *Agència Valenciana del Turisme* propondrá un Plan que contenga la delimitación de zonas de la Comunidad Valenciana como «Espacios Turísticos», las directrices generales de actuación en materia de turismo y las directrices particulares para cada una de las áreas delimitadas. Este documento servirá de orientación a las Administraciones Públicas que ejerzan competencias sobre las materias afectadas en sus respectivos ámbitos, respetando sus competencias.

El Plan debe precisar las medidas necesarias para la ordenación de los Espacios que se delimiten teniendo en cuenta entre otros, el desarrollo ecológicamente sostenible de la actividad turística; la planificación y ordenación de la oferta turística en su conjunto; y la garantía de que las acciones que se prevean se realicen con total respeto a los recursos naturales existentes. El artículo 41 hace especial referencia a los espacios del litoral, los cuales deben ser objeto de *«propuestas de acción ecológicamente sostenibles respecto de los diversos elementos que condicionan el desarrollo turístico»*.

2.2. La política de incentivos empresariales

La política de incentivos repercute en el modelo de ocupación turística del litoral. En efecto, el apoyo a la creación de nuevos establecimientos turísticos no contempla a las empresas turísticas que pretendan realizar inversiones de alojamiento y restauración en zonas con suficiente oferta. Sin embargo, los incentivos sí que se orientan de forma preferente y con porcentajes altos de subvención hacia aquellos establecimientos existentes que reduzcan el consumo de agua y energía y se dirijan hacia la mejora medioambiental. Otra modalidad de ayuda se centra en la diversificación de la oferta al apoyar instalaciones turísticas que persigan una especialización de índole deportiva, lúdica, cultural u otras que aporten un notable atractivo para la demanda. También se atiende la oferta complementaria y el turismo de salud.

2.3. Los convenios con los municipios turísticos

El Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, aprobó el Reglamento Regulador de los Convenios previstos en la Ley de Turismo citada. Dichos convenios son los de compensación financiera, los de adaptación de los municipios turísticos y los de competitividad y comunicación, aunque estos últimos presentan una relación indirecta con los aspectos territoriales.

El Convenio para la compensación financiera trata de resarcir el esfuerzo financiero adicional realizado por los Ayuntamientos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeados por medio de tributos, y siempre que el incremento de dichas partidas sea de carácter turístico. Son destacables las partidas correspondientes al mantenimiento y conservación de recursos turísticos de tipo ecológico y medioambiental.

El Convenio para la adaptación de los municipios turísticos financia, conjuntamente con los propios municipios, proyectos que tengan como objetivo la mejora de espacios de uso turístico o de los servicios tendentes a configurar un producto turístico más competitivo y a comunicar la imagen de una oferta de calidad capaz de satisfacer las exigencias de la demanda respecto a los aspectos y equipamientos urbanos y medioambientales que persigan además la viabilidad y sostenibilidad del desarrollo turístico.

2.4. Asistencia técnica municipal

Una de las políticas desarrolladas por la *Agència Valenciana del Turisme* es dar respuesta a la necesidad de apoyo técnico y económico de muchas Administraciones Locales para acometer procesos de planificación turística. El análisis previo permite la realización de un diagnóstico de los destinos turísticos y el consiguiente establecimiento de propuestas estratégicas que permitan optimizar los recursos, garantizando los beneficios económicos del turismo de forma compatible con un desarrollo sostenible y respetuoso con la sociedad, el medio ambiente y la cultura locales, al tiempo que preserva aquellos bienes públicos o privados que guardan relación con el turismo.

Los objetivos marcados son los siguientes:

- Paliar las limitaciones que presentan entidades locales o supramunicipales en cuanto a planificación.
- Favorecer políticas de planificación y gestión del turismo como instrumento de mejora competitiva y sostenibilidad.
- Mejorar la coordinación en la planificación y gestión del turismo entre las diferentes instituciones y empresas.
- Facilitar la incorporación de innovaciones a la planificación y gestión turística.

Los estudios que se desarrollan responden a diferentes tipologías, que van desde la elaboración de documentos-guía para la planificación y gestión turística (Planes de Desarrollo Turístico, Planes Estratégicos, etc.), a los estudios de viabilidad de nuevos productos y mercados. El apoyo técnico se presta tanto en la fase preparatoria como en el seguimiento de los estudios. Una característica relevante en estos procesos de planificación es la participación social y el objetivo de alcanzar el máximo consenso entre los agentes sociales locales.

2.5. La diferenciación del producto turístico

Entre los factores determinantes de la apuesta por la diferenciación (Yepes y Amor, 2000) se encuentran los de la permanencia del turismo como actividad económica, la rentabilidad, desestacionalización y la generación de sinergias entre los espacios turísticos. La diferenciación presenta ventajas evidentes si se sigue como estrategia en los espacios litorales basados en un turismo masivo tradicional.

En este sentido, una de las estrategias ha sido el apoyo al turismo náutico mediante la concepción de un producto que aglutina la oferta de actividades náuticas de recreo y el alojamiento en el seno del espacio turístico litoral. Se trata de superar la fase de madurez de los productos turísticos consolidados en la costa, a través del desarrollo de servicios basados en la práctica de la náutica de recreo.

La política de nuevos productos desarrollada por la *Agència Valenciana del Turisme* incorpora, junto con el turismo de salud, las actividades náuticas. El enfoque utilizado consistió básicamente en enlazar la oferta complementaria con la de alojamiento para ofrecer un producto completo. En este momento son destacables los proyectos en marcha de la Marina Alta, la Bahía de Altea y el entorno de la ciudad de Alicante.

2.6. La calidad y el medio ambiente

La calidad y la gestión medioambiental son herramientas fundamentales que dotan de ventajas competitivas al producto turístico. QUALITUR es una iniciativa encaminada al apoyo de la implantación de los sistemas de gestión de calidad y medioambiental en las empresas y los destinos turísticos, así como a la sensibilización y difusión de estos principios en el sector. Las condiciones medioambientales del litoral forman parte de los atributos de calidad exigidos por los turistas. En este sentido, es destacable el impulso dirigido hacia los municipios costeros para certificar la gestión de sus playas según los modelos ISO 9000 en calidad o ISO 14000 en medio ambiente.

2.7. La formación como estrategia

Uno de los factores esenciales de la competitividad turística es la calidad de sus recursos humanos. La mejora de la formación de los agentes locales forma parte de los instrumentos que inciden claramente en las políticas desarrolladas sobre el litoral. Esta estrategia se sustenta en la creación de una novedosa Red de Centros de Turismo para la Cualificación Profesional que han acercado la formación a las empresas y a los profesionales relacionados con el turismo.

2.8. Las playas como estrategia

Las playas son el recurso que motiva más de la tercera parte de los viajes internacionales en Europa, siendo además para la Comunidad Valenciana el recurso sobre el que recae gran parte de la responsabilidad del éxito del turismo. Es por ello que uno de los objetivos de la *Agència Valenciana del Turisme* sea hacer de este espacio un lugar diferente y con numerosas y diversas propuestas de ocio, ocupándose de realizar una gestión integral de sus infraestructuras turísticas. En este sentido, se han desarrollado productos a partir de tecnología propia tales como lavapiés que funcionan con agua del mar, así como plataformas flotantes. Además se ha potenciado la imagen común de las playas mediante la provisión de infraestructuras entre las que destacan pasarelas de madera, papeleras, áreas lúdicas y deportivas, playas accesibles, máquinas de limpieza, etcétera. Asimismo se han acometido otras actuaciones como son el establecimiento de puntos de información turística, labores de embellecimiento, y creación de hitos turísticos en la orla litoral (ver Yepes y Cardona, 1999).

2.9. Conclusiones

El turismo desarrollado en la Comunidad Valenciana ha ocupado fundamentalmente su franja litoral. Este hecho se ha sumado al devenir histórico que ha preferido las zonas agrícolas más productivas y de alta accesibilidad que ha motivado la concentración demográfica en la costa, provocando desequilibrios que, de no ser abordados, pudieran afectar a las actividades económicas futuras.

La optimización de la actividad económica de todos los sectores implicados en un territorio a largo plazo precisa de la planificación concertada de los usos y del consumo de sus

recursos. El turismo forma parte de este sistema y debe participar en su armonización y ordenación.

El turista también tiene su voz. La satisfacción de las expectativas de los clientes supone un turismo de calidad que es compatible con su sostenibilidad. En efecto, los requerimientos actuales de la demanda ponen un énfasis especial en los aspectos medioambientales. El éxito a largo plazo de un destino turístico litoral se basa en un turismo de calidad organizado dentro de un sistema territorial planificado que integre al conjunto del sistema económico y social con su medio ambiente.

El artículo ha abordado las actuaciones que, desde la Administración Turística de la Generalitat Valenciana, repercuten en la actividad turística desarrollada en el litoral. Estrategias tales como la del Municipio Turístico, los incentivos empresariales, la asistencia técnica municipal, la diferenciación del producto, la calidad y el medio ambiente, la formación y las actuaciones en las playas se suman a otros instrumentos tales como el Plan de Espacios Turísticos, contemplado para su desarrollo por la Ley 3/1998 de Turismo. La conclusión final es que estas estrategias sectoriales son necesarias e integrables dentro de un proceso planificador de un rango territorial multisectorial.

3. REFERENCIAS

- AGUILAR, J.; YEPES, V.; ESTEBAN, V.; SERRA, J. (1999): Calidad y gestión de recursos costeros. *V Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*. Ed. Universidad Politécnica de Valencia. (Vol. II): págs. 877-890. A Coruña, 22 y 23 de septiembre de 1999.
- BOSCH, R.; PUJOL, LL.; SERRA, J.; VALLESPINÓS, F. (1998): *Turismo y Medio Ambiente*. Colección Ceura Economía. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 225 págs.
- MITCHELL, B. (1999): *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 290 págs.
- YEPES, V.; CARDONA, A. (1999): Mantenimiento y explotación de las playas como soporte de la actividad turística. El Plan de Turismo Litoral 1991-99 de la Comunidad Valenciana. *V Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*. Ed. Universidad Politécnica de Valencia. (Vol. II): págs. 857-876. A Coruña, 22 y 23 de septiembre de 1999.
- YEPES, V.; AMOR, F. (2000): Análisis topológico de la diferenciación del producto turístico, en Esteban, V. (dir.): *Futuro y expectativas del turismo náutico*. Universidad Politécnica de Valencia. SPUPV-2000.2080. Valencia, págs. 7-17.