LA PLANIFICACIÓN DEL USO TURÍSTICO EN LOS PARQUES NATURALES DE ANDALUCÍA

Jesús ARIAS ABELLÁN

Instituto de Desarrollo Regional.
Universidad de Granada.

El fenómeno turístico constituye una actividad económica, social y cultural de gran importancia para Andalucía. Una actividad que se ha realizado en el seno de una política caracterizada por la maximización rápida de la riqueza que aportaba en términos extrictamente monetarios y sin prestar prácticamente ninguna atención a los riesgos que para el entorno natural o el equilibrio de los recursos no acarreaba una afluencia tan masiva de visitante, con una alta estacionalidad y una fuerte concentración espacial.

Los impactos provocados por el turismo, en el marco de esta estrategia de desarrollo cuantitativo a ultranza y la crisis, más aparente que real del mismo en los últimos años, ha llevado a un replanteamiento de las estrategias turísticas en Andalucía, que tienden, por un lado a la potenciación de los "turismos específicos" no ligados al litoral, y por otro a intentar minimizar las afecciones más negativas de las prácticas anteriores, incardinando el uso turístico del espacio en una estrategia global de ordenación del territorio. En este mismo marco se incide en la necesidad de que una actividad tan dinámica como el turismo actue como palanca impulsora del desarrollo de las economías de las áreas más deprimidas de Andalucía.

En esta perspectiva la Comunidad Autónoma Andaluza se ha planteado la conveniencia y oportunidad de propiciar un desarrollo económico equilibrado en el marco de un nuevo modelo territorial, en el cual los Planes y Programas de desarrollo económico, y los Planes Sectoriales se integran en un amplio proyecto de ordenación territorial.

Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía[1], son el nuevo instrumento de referencia para la formulación de las políticas sectoriales generales y, sobre todo, para la determinación de las áreas territoriales de desarrollo integral. En la base 7, en la que se establece la zonificación de unidades para la promoción económica, las áreas que se corresponden con espacios naturales protegidos, concretamente con Parques Naturales, se contempla el turismo como una de las actividades básicas de potenciación del desarrollo integral; es considerado como *"uno de los elementos más significativos de la base económica de las áreas de montaña en el futuro"* [2], siendo la promoción del turismo rural *"una de las principales opciones para definir la base económica de determinados ambitos de montaña, caracterizados por sus valores ecológicos y por su potencial de uso recreativo y turístico"*[3].

Esta orientación general que contempla el turismo como uno de los ejes de actuación para hacer compatible una adecuada protección de los valores naturales con la legítima aspiración de desarrollo de las poblaciones implicadas, aparece reflejada en toda la normativa medio ambiental y de ordenación del territorio. Sirvan como ejemplos específicos el caso alemán, en donde los Parque Naturales son contemplados como espacios que gozan de un alto nivel de protección pero que *"su finalidad básica es la de facilitar el esparcimiento"* o en Francia donde la Federación de Parques Naturales establece entre sus objetivos *"abrir sus espacios al turismo y la recreación"*. En España en las conclusiones del I Congreso Nacional de Parques Naturales de 1.987, se declaran como objetivos, entre otros, *"dinamizar la actividad económica sostenida... con especial atención a los usos agropecuarios, artesanales y turísticos... y fomentar el uso público del Parque"*[4].

La Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la asunción de competencias plenas en 1.984 en materia de protección de la naturaleza, ha seguido esta misma orientación; las diferentes normas promulgadas desde entonces inciden directamente en la necesidad de hacer compatibles ambos objetivos. Es por ello que una adecuada planificación del uso turístico en los espacios naturales es absolutamente necesario si se quiere asegurar la finalidad prioritaria de la protección y dar satisfacción a las justas aspiraciones de la población que aumentan su presión en este sentido cuando se produce la declaración de espacio natural protegido para las áreas en que viven.

---

1. *Bases para la ordenacion del territorio*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1.990.
2. *Idem,* pág. 132.
3. *Idem,* pág. 167.
4. Véase informe sobre "Protección de los Espacios Naturales y su aportación a la oferta turística recreativa", Dirección General de Política Turística, 1.988.

1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y ECODESARROLLO

En julio de 1.989 adquiere rango normativo la Ley de Inventario de los Espacios Naturales protegidos de Andalucía. En ella se fijan como objetivos prioritarios:

-El establecimiento de medidas de protección de los espacios inventariados.
-La gestión y desarrollo socioeconómico de los municipios en que se integran.

Ambos objetivos aparecen contemplados en pie de igualdad en el art. 1 de la Ley.

Las figuras de protección que se establecen en la ley para los espacios naturales son:

-Parques Naturales.
-Reservas Naturales.
-Monumentos Naturales.
-Paisajes protegidos.

Junto a estas cuatro figuras que ya aparecen definidas en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestre de marzo de 1.989, de ámbito nacional, se incorporan en la ley andaluza los:

-Parajes Naturales (figura de protección que ya aparecía en la ley de 1.975).
-Parques Periurbanos.
-Reservas Naturales Concertadas.

Si exceptuamos los Parques Periurbanos, que tienen asignada una función eminentemente recreativa para la población de núcleos urbanos en donde se situan, y los Parques Naturales, el resto de las figuras que aparecen en la ley son eminentemente proteccionistas de los valores que singularizan cada una de ellos. Reservas, Monumentos, Paisajes y Parajes centran toda su capacidad de uso en aquellas actividades tendentes a la conservación, investigación científica y, con distintos niveles jerárquicos, a la educación ambiental.

Es, por tanto, la figura del Parque Natural la que se adecua y permite al mismo tiempo hacer compatible la conservación de los valores que le son propios con un ordenado uso y explotación de los recursos existentes en ellos. En este sentido, los Parques Naturales, en el marco de una estrategia global de integración y ordenación del territorio, se conciben como una vía de protección y conservación de la naturaleza plenamente implicada con la promoción socio-

económica del territorio en que se situan. En ellos la protección se convierte en factor de desarrollo.

Esto es posible porque la Junta de Andalucía, al abordar la definición de los Parques Naturales, parte del diseño de las denominadas "áreas de ecodesarrollo" que se plasman a partir de un triple criterio:

-Deben se ser áreas coincidentes con comarcas naturales.
-Con un alto valor paisajístico y naturalístico.
-Que presenten una situación socioeconómica deprimida.

Basándose en las directrices internacionales sobre esta materia y teniendo como ejemplo más próximo el modelo francés de Parques Naturales Regionales, la estrategia del ecodesarrollo pretende superar tanto la vieja política de protección de la etapa desarrollista, de exclusivo carácter público, como la que posteriormente se movió en coordenadas extrictamente medio-ambientales.

En las prácticas *desarrollistas,* todas las actuaciones sobre el territorio estaban supeditadas al objetivo del desarrollo, no habiendo lugar para planteamientos de protección de tipo integral; tan solo en un marco sectorial cabían iniciativas en este sentido v. gr. Ley de Montes, Ley de Caza, aunque también en ellas se observa un marcado carácter productivista. El fuerte deterioro del patrimonio natural y cultural fue la consecuencia lógica de esta fisolofía.

El cambio de orientación que se produce en los años setenta, y que tiene su plasmación en la mencionada Ley de Espacios Naturales protegidos de 1.975, nos situa ante una filosofía *medio-ambiental* que produce una asimilación de la naturaleza a proteger a un concepto de "museo-vivo", lo que conlleva que las secciones de la naturaleza más representativas deben de mantenerse inalterables, en su estado primogenio. Los espacios naturales protegidos se convierten así en lugares donde se mantienen vivos los valores naturalísticos, ecológicos, culturales o estéticos asimilando su funcionamiento al de un "museo natural": son lugares de acogida donde el hombre se reencuentra idilicamente con su ser natural, consume aire puro y disfruta de la belleza del paisaje. Esta concepción netamente proteccionista, si bien ha salvaguardado algunos espacios concretos, ha permitido una actuación no controlable en la mayor parte del territorio y ha provocado fuertes conflictos con los habitantes de las zonas en que se declaraban, v. gr. Parque Nacional de Doñana[5].

5. Cf. con Terán Troyano, F. de "La Ordenación territorial: Evolución y crisis de los fundamentos teóricos", Curso de *Ordenación del Territorio,* Col. Ofi. Arquitectos de Madrid, 1983, pp. 17-32.

Ante la insatisfacción provocada por ambas líneas de actuación, la filosofía o ideología del ecodesarrollo, imperante en toda Europa, surge con la finalidad de hacer compatible la conservación y protección de la naturaleza con el desarrollo económico y la integración y ordenación territorial; se trata de poner en marcha un "autodesarrollo global e integrado" de base natural.

Esta estrategia se basa en tres principios:

-Movilización de todos los recursos locales posibles.

-Consideración simultánea de todos las dimensiones (económicas, sociales, culturales, ecológicas, etc.) en la revitalización de estos espacios.

-Control de los procesos de desarrollo por los habitantes que viven y trabajan en estos espacios, lo que requiere crear o detectar los "agentes locales de desarrollo".

Se trata, por tanto, de integrar la protección del medio, tanto natural como cultural, con una ordenada explotación de los recursos, haciendo de esta protección un recurso más de desarrollo de carácter "endógeno, autoconcentrado y equilibrado". Con ello se pretende incidir sobre la situación de depresión de estos espacios naturales y acabar con el carácter de "museo" de los espacios protegidos que terminan siendo "espacios asistidos" que se mantienen gracias a las ayudas y asistencias tanto nacionales como de la CEE.

En el marco de esta nueva filosofía, los Parques Naturales se configuran como la figura eje de esta política y en su seno el turismo se contempla como una de las actividades sectoriales básicas para la consecución de los fines que se persiguen.

2. TURISMO Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

2.1. Análisis de la demanda

Los distintos planes económicos de Andalucía consideran el turismo como un sector clave para el desarrollo regional. En el mismo sentido, las Bases para la Ordenación del Territorio y la ley de Espacios protegidos de Andalucía acotan la importancia de esta actividad como motor de desarrollo para áreas deprimidas. Sin embargo siendo esto cierto con carácter general (los efectos globales del turismo en Andalucía se sitúan en el 16% del VAB sobre el PIB regional) no es menos cierto que más del 75% de esta actividad se concentra en la Andalucía litoral, es decir, que los ingresos por turismo provienen mayoritariamente del turismo de "sol y playa".

Por tanto, al hablar de turismo y espacios naturales protegidos deberemos de acotar previamente de que tipo de turismo hablamos, si tenemos en cuenta que los

82 espacios naturales protegidos en Andalucía abarcan una extensión de 1.486.380 Has., de los cuales tan sólo 109.755 Has. pueden considerarse como litorales, es decir el 7'3 % del conjunto, proporción que desciende al 6'8 % si sólo contamos los espacios protegidos delcarados como Parques Naturales.

Tendremos, en consecuencia, que preguntarnos cual es el tipo de turismo que se adecua a las características de los espacios naturales protegidos de Andalucía, mayoritariamente de interior y serranos.

Siguiendo a MARCHENA GÓMEZ [6] de las tipologías turísticas posibles para el territorio andaluz, se adecuan, con distintos niveles de presencia, a los espacios naturales protegidos en general y a los Parques Naturales en particular:

-Turismo rural.
-Turismo cinegético.
-Turismo verde.
-Turismo de invierno (esquí)[7].

El análisis de la demanda de los distintos tipos de turismo resulta de difícil realización por la escasez de datos disponbiles sobre todo cuando se trata de turismo interior y sobre espacios muy concretos de reciente creación desde el punto de vista administrativo. El nivel de desagregación de los pocos datos existentes no nos permite más que una aproximación relativa al fenómeno.

2.1.1. Turismo rural y turismo verde

Para el análisis de la demanda del *turismo rural y turismo verde,* disponemos de las encuestas que con carácter general ha realizado el Instituto de Estudios Turísticos entre 1.979 y 1.987 y la encuesta que se realizó en el seno del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (C.S.I.C.) en 1.984, para el Programa de Investigación sobre Instrumentos de Ordenación del Turismo rural en España [8].

---

6. Marchena Gómez, M, *Territorio y Turismo en Andalucía.* Junta de Andalucía, Sevilla, 1987, pp. 40 y 55.

7. Los restantes tipos de turismo que establece el Prof. Marchena, salvo el litoral y el deportivo (puertos deportivos y campos de golf) se pueden desarrollar en los Parques Naturales, pero por su importancia cuantitativa los englobaremos en las categorías que hemos señalado.

8. Para las encuestas correspondientes al I.E.T. véase Bardón Fernández, E, "Consideraciones sobre el turismo rural en España y medidas de desarrollo", en Rev. *Estudios Turísticos. 1990 nº 108,* y para la encuesta del CSIC véase Bote Gómez, V, "Importancia de la demanda turística

a) Características cuantitativas

Durante el año 1.983 del total de españoles que salieron de vacaciones el 32 % eligieron como destino el campo y la montaña, porcentaje que se eleva a un 43' 8% para la encuesta del C.S.I.C.[9], en vacaciones principales. Esta cifra se eleva hasta el 39 % cuando se refiere a segundas vacaciones. Con referencia sólo al destino de montaña la encuesta del I.E.T. pone de manifiesto un notable crecimiento de la demanda que pasa del 12% en 1.983 al 15% en 1.985 en primeras vacaciones, alcanzando el 19% en segundas vacaciones.

Por tramos de edad se observa como los más jóvenes (comprendidos entre 16 y 25 años) tienen un comportamiento similar al conjunto en las vacaciones principales, mientras que las vacaciones cortas el destino campo-montaña atrae al 44% de ellos, eligiendo exclusivamente la montaña el 24%, cifra muy próxima al 28% que eligen como destino la playa-litoral. Por el contrario la población encuadrada en la tercera edad, sólo elige como destino el campo y montaña el 25%.

b) Características cualitativas

Desde el punto de vista económico, el turismo rural no es un fenómeno de clase baja, como se ha afirmado en ocasiones, sino que mayoritariamente lo practica la clase media y media baja, 45 y 43% respectivamente, con una significativa participación de la clase media alta del 9%.

Entre las motivaciones o razones de elección del espacio rural como lugar de vacaciones destaca el tener vivienda propia o de familiares y amigos con el 77'5%, visitar a familiares o amigos, el 51'3%, la tranquilidad y el reposo el 41'4% y el precio más barato el 17'9%.

El principal atractivo del medio rural: la tranquilidad y el descanso alcanzan el 64'4% de los casos, seguido de "el aire puro" con el 39'5% "paisajes naturales" el 33%. No se considera, sin embargo, como un atractivo los elementos socio-culturales (floklore, gastronomía, monumentos, artesanía, etc.) y las actividades deportivas son escasamente señaladas como un atractivo.

---

en espacio rural en España" en *Rev. Estudios Turísticos,* pp. 79-91 y Alvares Cuervo, R. y Bote Gómez, V, "Turismo rural en Andalucía: importancia actual y recomendaciones para el diseño de una política integral sobre turismo en espacio rural", en *Rev. Estudios Regionales,* Extraordinario, Vol. VI, 1985-86, pp. 209-238.

9. Esta diferencia tan importante tiene como causa que la encuesta del I.E.T., sólo considera vacaciones las salidad con más de 5 pernoctaciones y sólo encuesta a mayores de 15 años. La del CSIC se hace por hogares.

La gran mayoría de los turistas de espacios rurales consideran satisfactorias sus vacaciones, 88%, si bien señalan ciertos inconvenientes en infraestructuras y falta de equipamientos deportivos y recreativos, habiendo dedicado su tiempo a descansar, 70%, pasear, 40% y a reunirse con familiares y amigos, el 37%. El excursionismo, 24%, y las prácticas deportivas, 32%, son las actividades lógicas del tramo más joven de edad.

Por último, nos encontramos ante un tipo de turista que casi no utiliza establecimientos comerciales como residencia; más de la mitad, el 53'7%, utiliza viviendas de familiares y amigos, el 21'3% vivienda propia en el pueblo y el 14'2% vivienda propia en una urbanización. Tan sólo el 10'8% utiliza establecimientos comerciales, un 6% en hoteles, pensiones y camping y el resto en alquiler de viviendas o habitaciones a particulares y acampada libre.

En conjunto, por tanto, nos encontramos con un tipo de turismo que se caracteriza por:

-Carácter masivo: no se trata de una demanda minoritaria y marginal socialmente.

-Fundamentalmente familiar y con mayor presencia de poblaciones jóvenes.

-Fuerte heterogeneidad, tanto socialmente como en edad.

-Carácter urbano de la demanda.

-Presenta una fuerte estacionalidad, en los meses de agosto y julio, si bien también se incorpora con fuerza el turismo de fin de semana.

-No utiliza los establecimientos comerciales para su alojamiento.

-Buscan fundamentalmente la tranquilidad, el reposo, el contacto con la Naturaleza, si bien la razón de su elección se basa en tener vivienda propia o de familiares y amigos.

Estas características básicas de la demanda de turismo rural, que son prácticamente coincidentes para el conjunto nacional y para Andalucía, se repiten con ligeras variantes en un ámbito concreto de nuestra Comunidad Autónoma, la Alpujarra granadina, ámbito territorial que se incluye en el recientemente declarado Parque Natural de Sierra Nevada.

Siguiendo a CALATRAVA REQUENA[10] vemos que el 82'7% de los visitantes lo hacen por que tienen en la zona familiares en primer grado (51'6%)

10. Calatrava Requena, J. "Análisis de la potencialidad del turismo rural como elemento generador de rentas complementarias en zonas de depresión socio-económica: el caso de las Alpujarras granadinas", en *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Rurales,* vol. II, Instituto de Estudios Agrarios, Madrid, 1984. pp. 305-328.

o en segundo grado, 31'8%, lo que da lugar a que el alojamiento utilizado sea, al igual que ocurría con carácter general, la casa de parientes o amigos y la casa propia, 61%, si bien en este caso la utilización de establecimientos comerciales se eleva hasta el 28'4%, siendo el camping con un 17% el tipo de alojamiento comercial más común.

Consideran como elementos más atractivos el paisaje, 73'3%, el clima, 58'2%, y la tranquilidad, 43'4%, situando los mayores inconvenientes en las malas comunicaciones, 65'6% y la ausencia de servicios y equipamientos, 48'1%, con especial incidencia en los sanitarios y deportivos.

Del conjunto de características de la demanda de turismo rural se pueden extraer como elementos-problema específicos de este sector turístico de cara a la planificación:

-La fuerte incidencia en la demanda de un "turismo de retorno" de tipo familiar.

-La escasa utilización de establecimientos comerciales para alojamiento.

-La insuficiencia o mal estado de la red de comunicaciones, fundamentalmente carreteras, al ser el vehículo propio el medio de transporte mayoritario, 78%.

-La carencia de sercicios y equipamientos de todo tipo, en especial sanitarios y deportivos.

-La poca motivación que crean las actividades socio-culturales como folklore, gastronomía, artesanía, historia, etc...

2.1.2. El turismo cinegético

Se presenta como otra de las facetas turísticas que pueden constituirse en un generador de renta para las poblaciones locales y, en ocasiones, como un motor generador de desarrollo para los espacios de montaña con poblaciones de especies cazables importantes o al menos raras. En concreto los espacios naturales protegidos y fundamentalmente los Parques Naturales en Andalucía protagonizan esta cualidad señalada, constituyendo buena parte de ellos Reservas Nacionales de Caza (Sierra Nevada o Cazorla a modo de ejemplo).

Buena parte del protagonismo como agentes generadores de riquezas se imputa a los cazadores extranjeros que practican la caza mayor, la más específica de los Parques Naturales, pues la caza menor se realiza mayoritariamente por las poblaciones autóctonas con una práctica tradicional. Sin embargo, LÓPEZ ONTIVEROS y VALLE BUENESTADO[11] ponen de manifiesto, siguiendo la

11. López Ontiveros, A. y Valle Buenestado, B, "Implicaciones agrarias del turismo ci-

importancia del turismo extranjero de Caza Mayor es muy pequeño, 11'2%, en relación al conjunto del turismo cinegético foráneo, si bien realiza un gasto medio diario de unas 275.000 pesetas. No obstante la importancia de este gasto medio al día, la estructura organizativa de la caza mayor en España hace que no se pueda enfatizar sobre la repercusión local de esta actividad, por las causas que veremos.

Otro tanto sucede con la caza menor, que si bien es practicada por un número muy superior de extranjeros, el gasto medio por día que genera es netamente inferior, 37.000 pesetas/día, además de que su localización mayoritaria no se corresponden con los Espacios Protegidos de Andalucía. Por otro lado, la importante promoción y canto de las excelencias de la oferta cinegética española que realizan los promotores turísticos, encierra un fuerte peligro. Del conjunto de especies cinegéticas suceptibles de ser cazadas, la más codiciada por los cazadores es la cabra montés, sin duda la especie más apreciada en el mercado cinegético mundial, especie con una importante presencia en algunos de nuestros Parques Naturales; sin embargo, la fuerte protección a que se ve sometida esta especie da lugar a que la oferta de machos monteses para caza sea muy baja, lo que sin duda retrae al cazador extranjero y establece una discordancia entre el reclamo turístico y la oferta real.

No obstante el turismo cinegético puede y de hecho cumple unas funciones concretas que son positivas:

-Constituye un complemento real de ingresos para las poblaciones rurales.

-Actúa como escaparate capaz de captar otro tipo de turistas, debido a las importantes campañas de publicidad que se realizan en revistas cinegéticas de gran circulación mundial.

-Es un buen complemento en cuanto a desestacionalizar la actividad turística, al practicarse especialmente en invierno.

Sin embargo, no parece ajustado a la realidad pensar que puede actuar como un elemento activador de un desarrollo real en el medio rural serrano, porque como señala el profesor LÓPEZ ONTIVEROS *"la actividad cinegética es de carácter extensivo e incompatible con todo tipo de desarrollo intensivo, porque su carácter estacional no permite ningún aumento sostenido del nivel*

---

negético español", en *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria. 1987,* pp. 85-95, XXVV.

12. METRA SEIS, *Turismo cinegético en España,* Secretaría General de Turismo, 1985.

de vida y porque fomenta sobremanera una economía sumergida que tiende a evadir de estos espacios la riqueza que genera. Por todo ello la actividad cinegética y el turismo de tal signo sólo deban considerarse como un mal menor y mitigador de los infortunios de algunas sociedades rurales pero no como motor real de desarrollo" [13]

2.1.3. El turismo de invierno o de nieve

Es sin duda, una de las modalidades del turismo deportivo más específico, debido a las especiales condiciones del soporte, la nieve, que se exige para su práctica. No es, por tanto una actividad que deba ser considerada con carácter general cuando se trata de turismo y espacios naturales protegidos, máxime en un área tan meridional como Andalucía. Sin embargo, el hecho de contar en nuestra Comunidad Autónoma con una de las más importantes estaciones de esquí de Europa, situada en el Parque Natural de Sierra Nevada, nos obliga a realizar, ya sea brevemente, una aproximación a esta modalidad de turismo en relación con el Parque Natural que la acoge.

Nos encontramos ante un tipo de turismo deportivo altamente especializado, practicado por las clases medias, medias altas y altas, que genera un importante movimiento económico y que se desarrolla en áreas sin otras aptitudes productivas.

Presenta una serie de rasgos que podemos calificar como positivos desde la perspectiva que nos ocupa:

-Es un turismo alternativo estacionalmente al turismo rural mayoritariamente de verano.

-Es generador de importantes rentas tanto directas como inducidas.

Sin embargo, y para el caso de Sierra Nevada, la radicación de la estación de Solinieve en un Parque Natural pone de manifiesto con una mayor virulencia, los problemas que plantea desde la perspectiva medio ambiental:

-Fuertes impactos urbanísticos en áreas ecológicas de alto valor tanto por el volumen de practicantes como por la necesidad de fuertes infraestructuras para su práctica (instalaciones de remontes).

-Graves problemas por la realización de infraestructuras que permitan el acceso a la estación (carreteras).

---

13. López Ontiveros, *op. cit,* pág. 91.

-Ubicación de la estación en el área de cabecera del río Monachil y de las pistas y remontes en la misma cabecera y en la del río Dilar.

El balance entre los elementos positivos y los de fuerte impacto ambiental es sin duda negativo; sin embargo, hay que partir de hecho de que la estación de esquí de Solinieve es una realidad anterior a la creación del Parque Natural de Sierra Nevada y que, su existencia, y futuro desarrollo como sujeto de importantes eventos deportivos (Campeonato del Mundo de esquí alpino de 1995), ha generado importantísimos espectativas, tanto sociales como políticas, al considerar la estación como uno de los focos protagonistas del desarrollo a corto y medio plazo no sólo del área montañosa donde se situa sino de toda la provincia de Granada.

Estas espectativas, que responden fundamentalmente a una utilización emblemática de la fecha de 1995 como generador psicológico y de presión política para la realización de inversiones en la provincia de Granada, tienen sin duda una base real desde la perspectiva de la demanda.

El fuerte aumento de visitantes a la estación, que ha pasado de 330.000 en 1985 a 866.000 en 1990, ha originado el que se considere necesario una futura ampliación del área esquiable, con la consiguiente realización de importantes infraestructuras de remontes mecánicos, y la necesidad de ampliar el área urbanizable, utilizando siempre la fecha emblemática antes mencionada como horizonte temporal de realización.

El explosivo aumento del número de visitantes tiene su consecuente en el importante volumen de tráfico que origina. En las fechas de máxima afluencia de la pasada temporada, 1990-91, la media de vehículos que han circulado diariamente en ambos sentidos se situa en torno a 5.000 (el 29 de diciembre de 1990, circularon 3.291 vehículos en sentido ascendente y 2.002 en sentido descendente), dando lugar a la existencia, a las 13 horas., de cada día, de una media de 1.300 vehículos aparcados (el día 30-XII-1990 se contabilizaron 1.590 vehículos aparcados), vehículos que transportaron una media, para los dias mencionados, de 13.000 personas.

Este fuerte tráfico diario de personas y vehículos es utilizado, en fin, como arma de presión para provocar una modificación de las Normas Subsidiarias que generen un aumento del suelo urbanizable, ante las espectativas que crea el apetitoso mercado inmobiliario en el que el precio del metro cuadrado construido se situa, en cifras medias, en torno a las 230.000 pesetas.

Nos encontramos, por tanto, con un turismo de nieve en el Parque Natural de Sierra Nevada, que presenta una capacidad de inducción de desarrollo nota-

ble, pero que provoca unos fuertes impactos de todo tipo (urbanísticos, comunicaciones, instalaciones, generación de residuos, etc.) sobre un territorio de alto valor naturalístico y de una gran fragilidad. La planificación de esta actividad, ante su imparable desarrollo, es uno de los restos fundamentales en la gestión del Parque Natural de Sierra Nevada.

2.2 Análisis de la oferta. Caso del Parque Natural de Sierra Nevada

La oferta turística de los espacios naturales protegidos en general y de los Parques Naturales de Andalucía en particular viene caracterizada por sus valores naturalísticos y paisajísticos.

Cuadro I. Tipos de alojamiento: nº de plazas[14]

Tipos de alojamiento	Municipios de Granada	Municipios de Almería	Total
Comerciales			
H***	250	110	360
H**	335	-	335
H*	441	-	441
P**	231	-	231
P*	412	16	428
Casa huéspedes.	56	-	56
Fonda	122	40	162
Apart.**	108	-	108
Apart. *	179	-	179
Camping	1.200	-	1.200
Total	3.334	166	3.500
- Alquiler viviend. y habitaciones.	1.067	83	1.150
TOTAL	**4.401**	**249**	**4.650**

14. Fte. ESECA. No se computan alojamientos privados de segunda residencia, ni plazas que no conllevan contraprestación económica. No se incluyen las plazas de la estación de esquí de Sierra Nevada.

Sin embargo, la existencia de estos importantes elementos de atracción turística que son suficientes por sí solos para atraer las corrientes turísticas, no permiten mantener esta actividad, si no se acompañan de la existencia de unas infraestructuras de acogida que hagan posible la estancia de los visitantes.

El número y características de alojamientos en primer lugar, y las infraestructuras anejas a los mismos (restauración, esparcimiento, etc..), junto con la existencia de organizaciones o empresas de servicios turísticos, constituyen la base de la oferta turística, condición sin la cual el "producto turístico", creado a partir de la existencia de un espacio natural protegido no cumplirá la función que se le pretende asignar.

En este sentido hemos de señalar que la oferta de alojamiento en el Parque Natural de Sierra Nevada es netamente insuficiente y de baja calidad. En el cuadro I se recoge el número de plazas existentes, distinguiendo los dos sectores, granadino y almeriense, en los municipios que forman parte del Parque Natural de Sierra Nevada y que sirven de base para las actividades turísticas en interior del parque.

Cuadro II. Grado de cobertura de los equipamientos hoteleros básicos

Equipamientos	% cobertura
Calefacción	33
Teléfono/habitación	15
Baño/habitación	38
Agua caliente	95
Zonas comunes	87
Zonas deportivas	1
Piscina	11
Servicio alimentación	17
Servicio información	24
Aparcamiento	18
Lavandería	22

15. Fte. ESECA.

cuatro I se recoge el número de plazas existentes, distinguiendo los dos sectores, granadino y almeriense, en los municipios que forman parte del Parque Natural de Sierra Nevada y que sirven de base para las actividades turísticas en el interior del parque.

Esta oferta de plazas de alojamiento, tanto hoteleros como extrahoteleros, presenta como primera característica la falta de homogeneidad en su distribución territorial. La casi nula infraestructura existente en los municipios del sector almeriense del Parque es sin duda la característica básica, sobre todo si tenemos en cuenta que de los 166 plazas comerciales existentes en este área 122 se concentran en Alhama de Almería. En el sector granadino, la falta de homogeneidad territorial también se presenta con una fuerza notable, ya que más de la mitad de las plazas comerciales, 1.208 (si no tenemos en cuenta los camping), se concentran en Lanjarón, plazas todas ellas ligadas a un turismo específico de esta ciudad, el "turismo balneario"[16].

El 40% de la oferta de alojamiento se encuentra en la ruta Barranco Poqueira-Trevélez, cifra que se duplica si incluimos los 1.200 plazas de los dos camping situados en esta zona. Además en ella se concentra la mayor parte de la oferta no comercial.

La segunda característica es la media o baja calidad de la oferta. En el cuadro II recogemos una caracterización global de los establecimientos hoteleros según equipamientos y servicios y el grado de cobertura de los mismos.

El bajo nivel de cobertura de los servicios básicos en los establecimientos hoteleros se da con especial incidencia en los municipios almerienses del Parque y en el eje Poqueira-Trevélez, con unos índices de calidad medios de 29 y 48 sobre 100 respectivamente; tan sólo en Lanjarón los establecimientos hoteleros alcanzan un índice de calidad de 60 puntos. Las causas de esta realidad quizás haya que buscarlas en el hecho de que toda la oferta existente en el Parque se ha generado de forma espontánea, a remolque de la demanda, a partir de una iniciativa particular de tipo familiar, sin experiencia en el sector y con una baja formación y con una carencia absoluta de orientación y ayuda financiera pública. Tan sólo la Villa turística de Bubión, de promoción pública, escapa a estos esquemas, posentándose como un modelo de organizacion y de gestión cooperativa y que está actuando como revulsivo para el resto de los empresarios del sector.

16. Esta actividad turística específica no la hemos contemplado en el análisis de la demanda al estar situado Lanjarón fuera del Parque Natural.

La oferta de restauración presenta unas características similares a la de los alojamientos. La Dirección General de Turismo ha identificado la existencia de 4.300 plazas cubiertas, repartidas entre setenta y tres empresas familiares, cifra que debe de aumentarse en un 50% procedente de bares y de residencias particulares, lo que nos situaría en unas 6.500 plazas. De ellas, una tercera parte son plazas de restauración en establecimientos hoteleros y que por tanto presentan la distribución territorial consecuente; el resto, restaurantes, bares, etc..., se concentran mayoritariamente en el sector Poqueira-Trevélez y a lo largo de carreteras que, por las Alpujarras, atraviesan el Parque de W. a E.

La gastronomía ofrecida, salvo el "plato típico alpujarreño", ha desarrollado poco la cocina tradicional y presenta un bajo nivel de calidad poniéndose en peligro uno de los atractivos turísticos más tradicionales de los municipios que componen el Parque.

Por último, la oferta se completa con una casi inexistente estructura empresarial de prestación de servicios turísticos complementarios. La empresa "Nevadensis", radicada en Bubión, cuenta con un servicio de guías y ofrece la realización de excursiones, motorizadas y a caballo, y de senderismo por la montaña media meridional; no obstante el esfuerzo que realizan, sus iniciativas aún no han tenido una incidencia importante; otro tanto se puede decir de la naciente empresa PRODEC de Almería que se orienta hacia la promoción de alojamientos rurales (cortijos rehabilitados fundamentalmente).

No obstante los problemas que se ponen de manifiesto en la estructura y organización de la oferta turística analizada, en el Plan Alpujarra elaborado por ESECA para el IFA se hace una estimación sobre la aportación del turismo al Producto Interior Bruto que se situa en el 32%. Sin duda en esta alta participación se computan las rentas generadas por la emigración temporal de los alpujarreños a actividades turísticas en el litoral.

3. LA PLANIFICACIÓN DEL TURISMO EN LOS PARQUES NATURALES

Las perspectivas de crecimiento del turismo de naturaleza y en la naturaleza (rural, deportivo, etc.) y la función asignada a los mismos tanto en las bases para la Ordenación del territorio de Andalucía como en general en las actuaciones que se inscriben en una ideología del ecodesarrollo, exigen la sustitución o reorientación de un desarrollo turístico expontáneo, de adaptación constante a

la demanda, por otro planificado en el que queden bien definidos los objetivos estratégicos que se pretenden.

La planificación consiste en establecer las líneas directivas de actuación de cara al futuro en las que se contengan las estrategias más adecuadas para alcanzar los objetivos deseados. La planificación, por tanto, afectará tanto a las actuaciones particulares como a los proyectos públicos, con el fin de conseguir una actuación coherente y coordinada. Debe ser, pues, una competencia de los poderes públicos en las escalas correspondientes.

En el contexto que nos planteamos el tema debe de quedar claro, desde nuestra perspectiva, que la actividad turística, en los espacios naturales protegidos, debe estar subordinada al objetivo prioritario de protección y conservación de la naturaleza y de los bienes culturales que caracterizan estos espacios. La Naturaleza, por tanto, no puede ser considerada como un elemento más del "producto turístico", pues aunque cumple esta función, no debe de perderse la perspectiva de que se trata del bien a proteger y que la ideología del "ecodesarrollo" no debe ser utilizada como un elemento mixtificador de una explotación turística que sea objetivo en sí misma.

En este sentido, la planificación turística en los espacios naturales protegidos en general y en los Parques Naturales en particular, no puede enmarcarse en el viejo enfoque de tipo urbanístico, dominante en la década de los sesenta, en el que el objetivo prioritario consistió en sentar o crear las infraestructuras de recepción de los flujos turísticos, ni en el enfoque político-económico de los setenta, en el que el turismo se consideró como un factor económico comercial. Tampoco se puede plantear en el marco de un enfoque, el más actual, ligado exclusivamente al concepto de "producto turístico" en el que todo el proceso de planificación gira en torno a la definición del producto turístico.

El turismo en los Parques Naturales debe ser planificado en el seno de una política que lo considere exclusivamente como una actividad generadora de rentas complementarias para la población de la zona y como un medio para hacer posible el conocimiento de estos espacios protegidos por las poblaciones exógenas.

3.1. Objetivos de planificación estratégica

Entendemos por planificación estratégica aquella que hace referencia a la determinación de los objetivos generales a largo plazo, para distinguirla de la planificación operacional que responde a las actuaciones puntuales o sectoriales a medio y corto plazo.

En el marco, por tanto, de que la finalidad prioritaria y última de cualquier actuación en los Parques Naturales es la protección de los elementos que las caracterizan (naturales, culturales, etc.) los objetivos de la actividad turística deben ser:

-Hacer compatible el respeto a la integridad y conservación de los recursos con el desarrollo de los mismos.

-Mantener el equilibrio entre el sistema ecológico y socio-económico de la zona.

-Crear rentas complementarias e infraestructuras terciarias de interés para la población rural.

-Que los agentes locales sean los protagonistas del proceso.

Para la consecución de estos objetivos generales que marcan y orientan la planificación, se deben de determinar unas estrategias a seguir que los hagan posibles, para evitar la tendencia creciente a reproducir los esquemas de funcionamiento del turismo litoral. Por tanto, y en el marco de los objetivos señalados, las primeras actuaciones estratégicas deben dirigirse a:

-Determinar la "capacidad de carga" de cada uno de los Parques Naturales andaluces, que deberá contemplar la plasmación territorial de la misma a través de una zonificación. Esto quiere decir que la estructura de la oferta turística no debe adaptarse, desde un punto de vista cuantitativo, a las características de la demanda, en los Parques Naturales. El turismo de espacios protegidos no puede ser, por tanto, ni masivo ni concentrado, temporal o espacialmente.

-La oferta, por tanto, ha de ser *limitada, dispersa y selectiva,* temporal y sobre todo, espacialmente. Esta exigencia da lugar a que las infraestructuras necesarias deben de plantearse en una escala de *micro equipamientos* que deben de localizarse al máximo en los núcleos urbanos y aprovechando las instalaciones ya existentes. Con ello se consigue un menor impacto espacial y la recuperación de edificaciones tradicionales, que constituyen un bien cultural a proteger y conservar.

-Las nuevas infraestructuras que se generen, sobre todo de equipamientos complementarios (ocio, deporte, etc) de uso permanente, deben ser concebidas no en función de la demanda turística, siempre estacional, sino con una finalidad dirigida al uso permanente de los habitantes a compartir con los visitantes. No se deben promocionar, por tanto, infraestructuras artificiales de aprovechamiento estacional.

-Este carácter selectivo y limitado de la oferta es consecuente con la promoción de un turismo activo que se integra y participa de la vida local sin alterar

los modos de vida tradicional de las comunidades autóctonas, que en ningún caso podrá tener un carácter de masas y pasivo.

-Por último este tipo de turismo ha de ser organizado y gestionado por la población indígena, como una forma posible de que las rentas generadas repercutan en el desarrollo endógeno, a través de un modelo organizativo donde la actuación pública sea el cauce-motor para el desarrollo de las iniciativas particulares e impida la gestión por empresarios o intermediarios no pertenecientes a las comunidades locales.

Esta estrategia, de tipo artesanal, sólo puede llevarse a la práctica en el marco de una política turística de las administraciones públicas implicadas altamente coordinado entre ellas y con los agentes locales de desarrollo y no cabe duda que, como señala BOTE GÓMEZ, *"este cambio de enfoque en la planificación tiene sus limitaciones (necesidad de concienciación y capacitación de la población rural, ritmo lento en las inversiones importantes esfuerzo organizativo, etc.)* "[17]. Sin embargo, el fuerte potencial tanto de la oferta como de la demanda, el interés mostrado por las administraciones públicas y la vitalidad que están demostrando los agentes locales, sienta las bases para poder superar los problemas que se presentan.

3.2. Planificación operacional y ofertas específicas

Teniendo en cuenta el fuerte incremento de la demanda de turismo de espacios naturales y los objetivos marco señalados anteriormente, hemos de plantearnos cuales son las medidas y ofertas específicas a realizar para cumplir la finalidad asignada.

3.2.1. Tipificación de recursos y zonificación

La gran variedad de recursos existentes en los Parques Naturales y su distinto valor naturalístico exige, tanto para su manejo como para el uso público, una jerarquización de los mismos, jerarquización que dará lugar a una zonificación que contemplará expresamente los usos permitidos y los usos prohibidos en ellas.

3.2.2. Plan de accesibilidad

El diseño de un específico plan de accesibilidad y transporte a los diferentes áreas de los Parques Naturales marcará, sin duda, el grado de protección que

17. Bote Gómez, V, *Turismo en espacio rural.* Ed. Popular, Madrid, 1988.

se asigna a las diferentes zonas del mismo y las posibilidades del desarrollo turístico específico de estos espacios. Para la consecución de la finalidad primera de protección naturalística es obligada la prohibición de la circulación de vehículos a motor en las áreas de más alto valor y fuertes restricciones en las áreas medias. Por el contrario deberá de contarse con una buena infraestructura de comunicación de aproximación al Parque y a los nucleos de población de su interior.

3.2.3. Infraestructuras de permanencia

Las áreas urbanas limítrofes y del interior de los Parques Naturales han de ser los centros de acogida y permanencia del turismo en estos espacios. Pequeños y medianos hoteles familiares o de carácter cooperativo debido a la promoción pública; las habitaciones en casas familiares rehabilitadas o casas rurales acondicionadas para alquiler (siguiendo el ejemplo de las "gites" francesas); las casas en propiedad, rehabilitadas, para el importante turismo de "retorno" estacional, deben de constituir la base del alojamiento turístico en los espacios naturales. Complementariamente el camping, diseñado en unidades de pequeño tamaño y situadas en las cercanías de los nucleos de población interiores de los parques, atenderá una demanda específica y creciente de turismo de naturaleza; no se debe promocionar el camping turístico tradicional que tiene un carácter muy concentrado y de gran tamaño y se situa en zonas de alta calidad naturalística y/o paisajística.

Esta infraestructura bien integrada en el entorno y manteniendo las tipologías urbanísticas tradicionales, debe verse completada con una serie de instalaciones de carácter público, que soporten actividades culturales, recreativas, deportivas, etc..., pensadas y diseñadas para la población autóctona pero suceptibles de un uso múltiple estacional.

3.2.4. Ofertas turísticas específicas.

Las ofertas específicas deben de diseñarse a partir de las caracteristicas concretas de cada uno de los Parques Naturales andaluces y a partir de ahí crear los "productos turísticos" adecuados a cada uno de ellos. No obstante se puede establecer una aproximación de carácter general con validez para todos ellos, a partir de la estructura de la demanda, distinguiendo:

-Un turismo rural de residencia y ocio, que estaría formado por personas con vínculos familiares en el espacio correspondiente (turismo de retorno), que es mayoritario y muy estacional; un turismo de tercera edad, menos estacional y

muy ligado a programas sociales públicos, con una dependencia absoluta de circuitos organizados; y un turismo familiar estático, que reproduce el comportamiento de turismo de retorno pero que no tiene vínculos directos de tipo familiar en este espacio.

Este turismo rural de residencia y ocio es el mayoritario y tiende a reproducir los esquemas de comportamiento de turismo litoral: masivo, estacional y pasivo.

Las ofertas específicas para este segmento deben orientarse hacia actividades deportivas de recreo (zonas de baño, rutas para paseos a pie y senderismo, paseos a caballo, actividades en polideportivos para los miembros jovenes de la unidad familiar) y actividades de animación sociocultural (programas culturales y de folklore local y regional, visitas y cursos de artesanía, gastronomía y aproximación al conocimiento del patrimonio histórico y artístico).

-Un turismo activo que estaría formado por segmentos de población que dirigen sus preferencias hacia un turismo de naturaleza o verde, turismo deportivo y turismo científico y didáctico. Se trata de grupos minoritarios, jóvenes y que requieren una menor infraestructura permanente para sus actividades; sin embargo es en este segmento en donde las carencias de instalaciones para la práctica del turismo es más evidente, sobre todo en el sector científico-didáctico, lo cual es especialmente grave si aceptamos que este tipo de turismo activo, no masivo, es el específico de los espacios naturales protegidos.

El mayor problema que se presenta para realizar una oferta idónea a este tipo de turismo proviene de que su práctica se realiza mayoritariamente en las zonas de máximo valor naturalístico y paisajístico de los Parques Naturales y que, por tanto, exigen un mayor nivel de protección.

En este sentido las instalaciones de alojamiento (refugios de alta y media montaña, zonas de acampada) han de tener un carácter muy disperso de pequeño tamaño y perfectamente incorporadas al entorno tanto en su tipología como en los materiales utilizados para su construcción.

Especialmente cuidado ha de ser el inventario y acotamiento de zonas para las prácticas deportivas, con expresa prohibición de los deportes motorizados. Un buen catálogo de guías de itinerarios a distintas escalas, zonas de escalada y espeleología, áreas de caza y pesca, etc..., junto a un exigente servicio de guardería, pueden hacer compatible este tipo de turismo con el cuidado y respeto de la naturaleza.

El turismo de naturaleza, científico y didáctico exige unas infraestructuras complementarias, nuevas, que han de constituir uno de los objetivos más cuidados de los poderes públicos a quien corresponde su gestión.

Sin ánimo de ser exhaustivo, las instalaciones básicas serían:

Centros de acogida e información. Situados estratégicamente en distintas entradas de los parques, en las rutas de acceso principal y en núcleos de población. Han de contener los elementos básicos que permitan un primer conocimiento del Parque para sus visitantes: guías, catálogos de flora y fauna, medios audiovisuales explicativos, etc. son algunos de los materiales básicos de información necesarios.

Las aulas de interpretación de la naturaleza. Son el instrumento educativo principal de los Parques Naturales, al constituirse en la base material de los programas de educación ambiental dirigidos a los escolares.

Observatorios científicos. Concebidos como instrumentos de investigación científica y de acceso limitado.

Parques cinegéticos y jardines botánicos. Desde un punto de vista técnico se trata de dos tipos de instalaciones ciertamente discutibles ya que con ellos se introduce un criterio museístico poco defendible. Sin embargo, desde la perspectiva de facilitar una visión global de los valores de los Parques a los visitantes, cumplen una función necesaria. Constituyen sin duda un punto de atracción importante desde la perspectiva turística.

4. ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

La ley de espacios naturales protegidos de Andalucía establece en su artículo 18 que corresponde a la Agencia de Medio Ambiente "la administración y gestión de los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma". Es, por tanto, este organismo el que debe asumir la responsabilidad de la planificación del turismo en los Parques Naturales.

Sin embargo, dada la finalidad que se asigna a estos espacios, en la ley se recoge la obligación de constituir para cada parque natural una Junta Rectora, órgano colegiado de participación con el AMA, a la que se le asigna, entre otras, la función de "coordinación de las administraciones públicas y colabora-

ción ciudadana en la conservación del espacio protegido". Corresponde, por tanto, a la Junta Rectora (en las que están representadas todas las administraciones, sindicatos, asociaciones de empresarios y asociaciones ciudadanas comprometidas con la conservación de la naturaleza), producir la coordinación y concertación entre todos los niveles de la administración, prioritaria entre las distintas Consejerías de la Comunidad Autónoma y de éstas con los entes locales (que representan los intereses ciudadanos concretos) y con las asociaciones representativas de intereses específicos (empresariales, sindicales, ecologistas, etc.), dado que es en este nivel donde se producen los mayores problemas al existir distintos enfoques sobre la gestión de estos espacios.

4.1. Conflictos en la gestión

Junto a una visión consecuentemente proteccionista como es la que defiende la Agencia de Medio Ambiente, y es la que conviene a los Parques Naturales, y que se mueve dentro del amplio contexto de la ideología del "ecodesarrollo", se situan unas visiones mucho más particulariazadas y sectoriales por parte de la Dirección General de Turismo e Instituto de Fomento de Andalucía (IFA).

La Dirección General de Turismo actua sobre los Parques Naturales a través de los Programas de Desarrollo Integrado de Turismo Rural en Andalucía, PRODINTUR, puestos en marcha en 1987. Los siete actualmente en vigor tienen como objetivo prioritario la dotación a los Parques de infraestructuras de alojamiento, estando previsto en dichos programas la construcción de 32 establecimientos hoteleros con 1.516 plazas y 16 campamentos y/o camping que aumentarán la oferta en 5.236 plazas. Algunas de las actuaciones contenidas en los programas se realizan a través de la firma de convenios con el AMA dirigidos a construcción de camping (P. de los Alcornocales), refugios (Montes de Málaga) y oficinas de turismo (P. Cazorla), entre otros.

De todas estas actuaciones de la Dirección General de Turismo en Parques Naturales a través de PRODITUR lo más problemático, desde la perspectiva de la planificación, se centra en la autonomía de programación y actuación de este órgano autonómico en relación con la Agencia de Medio Ambiente. La coordinación entre ambos entes es muy puntual y el protagonismo en la toma de decisiones lo asume la Dirección General de Turismo cuando la Agencia de Medio Ambiente es el órgano responsable de la planificación y gestión de los Parques Naturales.

Otro tanto se puede decir de las actuaciones que lleva a cabo el Instituto de Fomento de Andalucía. En este caso aún con más gravedad dado que para la

gestión de los Parques se ha creado la figura del Gerente de Promoción, que pertenece a la Junta Rectora, y que los nombra el IFA. En la actualidad tan sólo en tres Parques se ha producido tal nombramiento, lo que nos indica la existencia de un cierto desinterés por parte del IFA en coordinar sus actuaciones con el órgano rector de los Parques.

Este estado de cosas se ejemplifica en el caso del Parque Natural de Sierra Nevada. El IFA ha elaborado el Plan de Actuación de las Alpujarras, que básicamente coincide territorialmente con el Parque, en el cual se contiene, entre otros apartados, un capítulo dedicado a la promoción del turismo como actividad motor del desarrollo del área. Para su elaboración no se ha contado en ningún momento, ni con la Agencia del Medio Ambiente ni con la Junta Rectora del Parque a pesar de estar el IFA representado en este último organismo.

Esta desconexión entre las tres instancias que más directamente inciden, desde la perspectiva del turismo, en las actuaciones en los Parques Naturales, se puede hacer extensiva a otros organismos públicos como las Diputaciones provinciales que tienen un amplio campo de acción en dotación de infraestructura a nivel municipal.

Los entes locales juegan un papel fundamental en este organigrama. Las importantes competencias que ostentan fundamentalmente en materia urbanística y el celo en la independencia y exclusividad de su gestión, pueden dar lugar a conflictos no deseados. Sin embargo, se puede constatar que estos posibles conflictos tienen su origen más en un problema de comprensión de la virtualidad de los Parques Naturales por parte de los municipios implicados que de un celo competencial que se produce con más intensidad entre organismos de las administraciones supramunicipales.

En cualquier caso nos encontramos ante una situación que responde fundamentalmente a la dinámica práctica, dado que desde el punto de vista normativo la figura de la Junta Rectora de los Parques Naturales es adecuada para realizar una planificación integrada y concertada en que se contemplen todos los intereses en juego. Si la administración autonómica dota a este órgano de los instrumentos económicos necesarios y por parte de la Agencia de Medio Ambiente, en sus instancias provinciales, se acepta y potencia el papel básico de las Juntas Rectoras, se evitarán la mayor parte de los problemas prácticos de gestión en los Parques Naturales[18].

18. Sobre competencias de las Juntas Rectoras véase Decreto 11/90 de 30 de enero por el que se crean las Juntas Rectoras de los Parques Naturales. BOJA nº 13 de 9 de febrero de 1990.

4.2 Instrumentos de Planificación. El Parque Natural de Sierra Nevada

El instrumento básico de planificación de todos las actuaciones que han de desarrollarse en los Parques Naturales es el Plan Rector de Uso y Gestión. Su finalidad es "ordenar la adecuada gestión, aprovechamiento, uso y protección de los Parques Naturales". En ellos se ha de contener, entre otros extremos: la *zonificacion general de usos y actividades* "estableciendo... la tipología de aprovechamientos e intervenciones de transformación... a efectos de asegurar la protección y posibilitar el desarrollo de las actuaciones de uso público...". A tal efecto se distinguen tres tipos de áreas: Reserva, Manejo Extensivo y Manejo Intensivo. *Las normas básicas de protección, las normas para las distintas actividades y las directrices generales de los programas básicos de actuación,* de los distintos planes o programas sectoriales.

Junto a valor planificador de la PRUG, que se pone de manifiesto en los extremos que han de contener, quizás su mayor virtualidad se plasma en el alto rango normativo que se les otorga, sobre todo en lo referente a uno de los elementos más conflictivos en la planificación del uso turístico cual es el urbanismo. En este sentido la ley de conservación de los Espacios Naturales establece en su artículo 19.2 que "los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los organismos competentes". Queda así zanjado, si se hace uso de la mencionada disposición, uno de los mayores puntos de conflicto en el binomio protección-desarrollo.

Las peculiares características de los Planes Rectores ya aprobados o en fase de discusión hace inviable un análisis global de los mismos, en lo referente a las actividades turísticas. Nos centraremos por tanto en el análisis breve del contenido, en esta materia que nos ocupa, del PRUG del Parque Natural de Sierra Nevada pendiente de aprobación, del que somos coautor.

4.2.1. Las directrices contenidas en la zonificación

Zonas de reserva.

Definidas como aquellos espacios de características excepcionales... que requieren un nivel de conservación y protección especial, queda excluido cualquier uso que ponga en peligro sus características. En relación con el uso turístico sólo se permite:

Las visitas y actividades de tipo científico autorizadas por el Comité Científico de la Junta Rectora.

Las actividades deportivas de excursionismo, montañismo y escalada autorizadas por la Agencia de Medio Ambiente.

La caza, según la normativa de la reserva Nacional de Caza y la pesca en el marco de la legislación vigente.

Las únicas infraestructuras contempladas en estas zonas de reserva se refieren a los refugios de montaña que permitan una segura realización de las actividades deportivas permitidas.

Zonas de Manejo Extensivo I

Definidas como aquellos espacios de gran valor naturalístico y/o paisajístico en los que la intervención antrópica ha permitido la conservación y/o repoblación de las formaciones naturales que las componen, se permiten:

- La restauración y rehabilitación de las construcciones existentes respetando la arquitectura tradicional para uso didáctico, científico y deportivo.

- La habilitación de zonas para actividades didácticas y recreativas.

Las actividades deportivas recogidas para las zonas de Reserva y las consecuentes con las instalaciones mencionadas.

- La utilización selectiva de vehículos motorizados.

Las pernoctaciones, individuales y colectivas que se realicen en estas zonas habrán de contar con la autorización del AMA.

Zonas de Manejo extensivo II

Se aplica esta denominación a las áreas en los que han existido o existen aprovechamientos productivos de caracter agro-pastoril tradicional. En ellos se permite:

-La reconstrucción de cortijos y cortijadas con fines de utilización turística, prohibiéndose la construcción de nuevas residencias.
-Las actividades didáctico-recreativas y turísticas.
-La realización de acampadas no masivas, previa autorización del AMA.
-La realización de acampadas en grandes grupos en las zonas habilitadas a tal fin (camping y zonas de acampada libre).

Zona de Manejo Extensivo III

Se aplica al área en que actualmente se practican los deportes de nieve (esquí). Coincide con la concesión que explota a tal fin la sociedad pública

CETURSA. En ella se permiten todas las actividades deportivas relacionadas con la nieve, si bien se limita el área de expansión futura.

Zona de manejo Intensivo

Hace referencia a las áreas en las que la acción antrópica ha transformado radicalmente las características naturalísticas, imposibilitando tanto el mantenimiento de los caracteres originarios del paisaje como los aprovechamientos agro-silvo-pastoriles. Se hace coincidir con las áreas o núcleos urbanos.

En estas áreas sólo se prohibe cualquier actuación que vaya en detrimento de la conservación del patrimonio natural o histórico-cultural y las actuaciones urbanísticas que rompan la estructura, formas y volúmenes de la arquitectura tradicional.

En cualquier caso todas las actuaciones en suelo urbano o urbanizables deberán contar con un informe favorable de la Agencia de Medio Ambiente.

Junto a las directrices contenidas en la zonificación en lo referente a actividades compatibles y no permitidas, el PRUG contiene una normativa específica para las actividades concretas. Actividad cinegética, actividades deportivas de escalada y aeronáutica sin motor, de montañismo y científica, que se incluyen en el seno de los usos turísticos, se contemplan específicamente con una normativa que no hace sino desarrollar las limitaciones contenidas en el catálogo de usos de la zonificación. En conjunto se dota de poderes a la Agencia de Medio Ambiente para arbitrar las medidas que considere necesarias para conseguir una correcta compatibilidad entre la prioritaria protección de los valores del Parque y el uso público.

4.2.2. Directrices contenidas en el programa básico de actuación

Las actuaciones contempladas en este programa, que forman parte del uso turístico del Parque, se refieren exclusivamente a la iniciativa pública; complementariamente la iniciativa privada podrá realizar actuaciones, tanto de promoción (recientemente se ha constituido en Bubión la sección andaluza de ADETUR, Asociación española para el desarrollo turístico en el medio rural), como de infraestructura, debiendo localizarse estas últimas casi exclusivamente en las zonas de manejo Intensivo y Extensivo III y II.

Las directrices básicas se concretan en el ***Plan de Uso público*** y sus objetivos van dirigidos a la ordenación, coordinación y promoción de las actividades culturales-educativas, recreativas, deportivas y de ocio en el Parque. Para ello se contemplan las actuaciones siguientes:

Las directrices básicas se concretan en el ***Plan de Uso público*** y sus objetivos van dirigidos a la ordenación, coordinación y promoción de las actividades culturales-educativas, recreativas, deportivas y de ocio en el Parque. Para ello se contemplan las actuaciones siguientes:

Plan de construcción de centros de acogida y recepción

En el plazo de dos años deberán estar en funcionamiento cinco centros situados en Abla, La Calahorra, Granada, Orgiva y Laujar de Andarax.

Plan de señalización, adaptación y mejora de circuitos internos

Se contemplan cuatro tipos de circuitos:

A. Circuitos abiertos a todo tipo de tráfico.
B. Circuitos sólo para vehículos todo-terreno.
C. Circuito para vehículos todo-terreno autorizados por el AMA.
D. Circuitos peatonales.

Plan de circuitos integrados

Se trata de circuitos de los que forman parte espacios no pertenecientes al Parque y que tienen por misión integrar el Parque en su contexto espacial. Se contemplan siete en una primera fase de acondicionamiento y promoción.

Plan de construcción de Aulas de Naturaleza

Se consideran necesarias cinco asociadas a las áreas donde se ubiquen los centros de acogida.

Plan de construcción de Jardines Botánicos

Al margen de los existentes se consideran necesarios diez teniendo en cuenta las ocho áreas de Reserva y las de Manejo Extensivo I y II, con el fin de que dichos jardines contemplen los ecosistemas básicos de Sierra Nevada contenidos en esas áreas.

Plan de construcción del Ecomuseo de las Alpujarras

Se realizará a partir de la convocatoria de un concurso de proyectos que recojan en su globalidad las singularidades de las Alpujarras.

Plan de restauración de refugios y Casos forestales

Plan especial de construcción del Área Recreativa y de Servicios del Puerto de la Ragua

En esta actuación se prevé la construcción de una oficina de información, aula de naturaleza, zona de picnic, hotel familiar, restaurante, etc.

Paralelamente a lo establecido como directrices para el Plan de Uso Público, el PRUG contempla en el Programa Básico de Actuación un *Plan de Promoción* a realizar por el Gerente de Promoción del Parque. Las directrices generales que se señalan en el Plan Rector para las actividades turísticas en el seno del futuro Plan de Promoción, obedecen a tres finalidades:

-Potenciación de la oferta turística de promoción privada complementaria de la de promoción pública (ejecutada a través de los PRODINTUR de la Dirección General de Turismo) para la que se señalan como ejes de actuación:

*Ayudas para la promoción de plazas hoteleras de calidad.
*Fomento de la restauración de viviendas rurales.
*Desarrollo de los cortijos-camping.
*Recuperación de la gastronomía autóctona.

-Promoción del asociacionismo de los agentes locales (ADETUR) para la formalización de una gestión unificada (creación de una Central de Reservas).

-Cesión a cooperativas privadas locales de la gestión de las instalaciones y servicios de promoción pública. Ejemplo de esta política es la actual gestión de la Villa Turística de Bubión. En esta dirección los Servicios de Guias, explotación de Camping, albergues de montaña etc., de titularidad pública, serán gestionados por sociedades cooperativas.

Para la consecución de estos objetivos concretos, básicos en el desarrollo global de la planificación del uso turístico en los Parques Naturales se ha procedido por la Agencia de Medio Ambiente a la creación de Escuelas de Taller de formación que, en una primera etapa, se han centrado en la formación de Guías de la naturaleza; las siguientes etapas deberán dirigirse a la formación integral de agentes locales de desarrollo turístico.