

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TURISMO EN EL PARQUE NATURAL DE LA ZONA VOLCÁNICA DE LA GARROTXA, SEGÚN LA CARTA EUROPEA DE TURISMO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

Josep M. Prats

Técnico del Parque Natural de la Zona
Volcánica de la Garrotxa

RESUMEN

Los espacios naturales protegidos deben aunar en su gestión la preservación de los recursos naturales y permitir a la vez el uso ordenado de esos recursos. Esto no es posible sin una adecuada planificación, que no debe ser fruto de un trabajo de despacho solamente, sino que debe implicar a los principales actores del territorio, tanto públicos como privados. En el Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa se produce una experiencia única en este sentido, protagonizada por una asociación de turismo, *La Garrotxa Terra d'Acolliment Turística*, que engloba al sector público y al sector privado de la comarca de la Garrotxa y dentro del marco de la Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Protegidos, recientemente concedida al parque.

Palabras clave: Espacios naturales protegidos, comarca de La Garrotxa, colaboración sector público y privado, turismo sostenible.

Fecha de recepción: octubre de 2001.

Fecha de admisión: noviembre de 2001.

ABSTRACT

The protected natural spaces should join in their administration the preservation of the natural resources and to allow the orderly use of those resources at the same time. This is not possible without an appropriate planning that should not be only consequence of an office work, but rather it should involve the main actors of the territory, so much public as private. In the Natural Park of the Volcanic Area of the Garrotxa an unique experience takes place in this sense, played by an association of tourism, *La Garrotxa Terra d'Acolliment Turístic* that includes to the public sector and the private sector of the district of La Garrotxa and inside the context of the European Letter of the Sustainable Tourism in Protected Spaces, recently granted to the park.

Key words: Protected natural spaces, district of La Garrotxa, collaboration public sector and private sector, sustainable tourism.

1. INTRODUCCIÓN

Los espacios naturales protegidos humanizados en Europa son lugares de contradicción y paradoja en muchos aspectos. Su función misma es, según como, de una gran ambigüedad, porque en la mayoría de casos se les exige la conservación efectiva de un patrimonio natural amenazado y a la vez que sean elementos de desarrollo de la economía local. Ambas misiones son, en verdad, bastante incompatibles en el contexto de una sociedad eminentemente desarrollista.

Para resolver esta contradicción se acuñó el concepto de desarrollo sostenible, el cual debería funcionar como modelo alternativo al desarrollo «sostenido», o «indefinido», que es, *de facto*, el modelo imperante en nuestra sociedad.

Así, a la difícil misión de conservar un patrimonio natural muy frágil frente a la indiferencia, cuando no hostilidad, de sectores de la sociedad que a menudo tienen un gran poder de decisión, se añade la responsabilidad de convertirse en motor del desarrollo de áreas en las cuales normalmente otras actividades económicas han fracasado.

Los gestores de estos ENP solemos ser lo bastante entusiastas, o ilusos, como para aceptar estos retos casi imposibles. O quizás, siendo más realistas, lo que pasa es que tenemos conciencia de que no hay alternativa: que debemos forzosamente intentar esta extraña cuadratura del círculo.

El Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa puede servir para ilustrar esta problemática, a la vez que aspira a realizar en su territorio una experiencia piloto que permita demostrar que el desarrollo sostenible es una posibilidad real.

2. EL PARQUE NATURAL DE LA ZONA VOLCÁNICA DE LA GARROTXA

Aunque el Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa (PNZVG) tiene unas características propias que le alejan de las que son más típicas en otros ENP, las dificulta-

des que ha conocido en sus ahora 17 años de existencia son bastante comunes a todos los ENP, y en muchos aspectos los gestores de otros ENP van a reconocerse sin duda en ellos con suma facilidad.

El PNZVG está situado en la comarca de la Garrotxa, en el extremo oriental de los Pirineos, al noreste de Cataluña. Tiene una extensión de 12.000 ha y una población de 33.000 habitantes, con una capital, Olot, donde viven 27.000 personas. Fue declarado parque natural en 1982 por una ley del Parlamento de Catalunya, que tiene competencias exclusivas en materia de medio ambiente. Se trata de la zona volcánica mejor conservada de la Península Ibérica, formada por unos 40 conos volcánicos y coladas de lava de alto interés científico y pedagógico.

Para fijar los límites geográficos de este espacio se utilizaron criterios geológicos y no se tuvieron en cuenta otros criterios más realistas de cara a la gestión, como puedan ser los límites administrativos y la problemática urbanística. Esto provocó que el Parque tenga unos límites exteriores, fijados por la ley, y otros interiores, delimitados por la calificación del suelo, y deja físicamente dentro del parque, aunque excluidos de protección, núcleos de población importantes, como la capital, Olot.

Dentro del parque hay 26 reservas naturales, la mayoría conos volcánicos, que gozan de un grado mayor de protección que el resto del territorio del parque.

Además de los valores geológicos, el parque dispone de valores botánicos de gran riqueza y variedad, así como de paisajes muy característicos que la legislación obliga a conservar.

A pesar del carácter rural del paisaje, la industria es el motor principal de la economía, puesto que da ocupación al 55% de la población activa. Se trata de una industria muy diversificada, de pequeño y mediano tamaño, ubicada principalmente en polígonos industriales cercanos a las áreas urbanas, pero muy dinámica y con largo arraigo en la comarca desde el siglo XVIII. Destacan las cárnicas, el textil, la metalurgia y los plásticos.

En este contexto, el turismo no es una actividad básica en el conjunto de la economía local, aunque desde el punto de vista de la gestión del espacio esta actividad es tan importante como pueda serlo en cualquier otro espacio protegido. En un principio no fue una actividad preocupante, ni por su volumen ni en comparación con otras actividades, especialmente urbanísticas y forestales, que ocuparon la atención preferente del equipo de gestión durante los años 80.

3. LOS RETOS DEL TURISMO

Pero al inicio de la década de los 90 esta situación fue evolucionando en el sentido de la proliferación de iniciativas privadas en el sector turístico, con un aumento considerable del número de visitantes, que actualmente es de unos 400.000 anuales. Este aumento fue debido más a la promoción que supone la calificación como parque natural y al auge general del llamado turismo rural, que a iniciativas propias de marketing y promoción.

Esta situación obligó al equipo gestor del parque a plantearse una actuación en el terreno del turismo, para la cual el contexto legal y competencial le había dotado muy pobremente. La única solución viable era intentar un trabajo en común con los actores del turismo local: empresarios, gremios y ayuntamientos.

Entre paréntesis, esta era, y sigue siendo, una situación habitual en el PNZVG: si recordamos que el 98% de la superficie del PN es de propiedad privada y que la Legislación dota de escasas, casi nulas, competencias ejecutivas al órgano rector del parque, la única política viable para su equipo de gestión en cualquier materia ha sido siempre buscar el acuerdo y el consenso con los actores implicados en todos los campos de gestión.

Pronto apareció un escenario que haría posible un primer contacto entre los gestores del parque y el sector turístico: en 1994 el Consejo Comarcal decidió crear un *consejo asesor de turismo* del que invitó a formar parte a un buen número de entidades relacionadas con el turismo y —después de cierto forcejeo, todo hay que decirlo— también al parque natural.

El consejo asesor de turismo se mostró idóneo para un primer contacto con los representantes del sector turístico, ante los cuales, por primera vez el parque pudo explicar su función. Cumplió también, para todo el sector, una función de coordinación e intercambio de información, aunque poco más. Tuvo la virtud, eso sí, de mostrar por primera vez las ventajas de trabajar conjuntamente, aunque también evidenció que para poder incidir en la gestión y la promoción hacía falta un organismo dotado de presupuesto.

En todo caso la experiencia fue decisiva para el equipo de gestión del parque que, a partir de este momento, volcó todo su esfuerzo en materia de turismo en hacer posible un trabajo de colaboración con el sector turístico y, muy especialmente, los empresarios privados. Se cobró conciencia de que sin ellos, que son los verdaderos protagonistas de la actividad turística, no era posible hacer nada verdaderamente efectivo.

Un contacto con la *Fédération des Pays d'Accueil du Languedoc-Roussillon* en 1995 sirvió como inspiración para dar un paso más en la organización del sector. De manera especial nos interesó que estos *Pays d'Accueil* tuvieran un presupuesto anual a partir de las aportaciones de todos sus integrantes, lo cual les permitía realizar actuaciones conjuntas de diversa índole.

Nace la Asociación la Garrotxa Terra d'Acolliment Turístic (AGTAT)

Después de un largo y complicado proceso en el seno del consejo asesor, el año 1996 se llegó al acuerdo de constituir una asociación que recibió el nombre de Asociación la Garrotxa *Terra d'Acolliment Turístic* (la Garrotxa Tierra de Acogida Turística).

La Asociación se definía como privada, sin ánimo de lucro y teniendo como finalidad el desarrollo de un turismo sostenible y de calidad en el ámbito de la comarca de la Garrotxa.

En los estatutos se recogía el compromiso de todos los asociados a favor del turismo sostenible, según había sido recientemente definido en la Conferencia de Lanzarote.

La asociación tiene tres aspectos que considero destacables:

1. *Su composición*: son socios directos 20 de los 21 municipios de la comarca, el Consejo Comarcal, el Parque Natural y la totalidad de gremios y asociaciones empresariales de turismo de la comarca. Además, 115 empresas privadas de prestación de servicios turísticos se han adherido a la asociación como beneficiarios, lo cual les permite participar en numerosas actividades de la asociación.

2. *El sistema de financiación*, con cuotas muy adaptadas a la realidad diferente de sus socios y pactadas de común acuerdo. Cabe destacar que las empresas particulares adheridas pagan cuotas de entre 3.000 y 5.000 PTA al mes.
3. *Su sistema de trabajo*, basado en un Programa de actuación anual y un presupuesto, siguiendo ambos los ejes de actuación definidos en los estatutos.

El presupuesto ordinario de la AGTAT para el año 2.000 prevé unos ingresos de 17'5 M PTA, de los cuales 4 M PTA corresponden a las aportaciones de los establecimientos adheridos, 1'9 M PTA a los ayuntamientos, 600.000 PTA a los gremios, 7 M PTA al Consejo Comarcal de la Garrotxa y 4 M PTA al Parque Natural.

El éxito de la Asociación se ha debido a la confluencia de los factores siguientes:

1. El grado de implicación de los socios-clave:

- El parque natural (4 M PTA al año y un técnico prácticamente dedicado en exclusiva a la asociación).
- El Consejo Comarcal de la Garrotxa, por su apoyo político y logístico.
- El ayuntamiento de Olot, capital de la comarca, que además de su cuota aporta un buen apoyo logístico.
- La Asociación de restauración y hostelería, que es la verdadera columna vertebral del sector turístico privado.

2. Su equipo técnico, formado por un gerente, 1 técnico en RRPP y un técnico en desarrollo local.

3. La obtención de un programa ADAPT por valor de 70 M PTA que gestiona la AGTAT para empresas del sector turístico. Este programa de adaptación de las PYMES a las nuevas tecnologías tiene como objetivo específico en nuestro territorio el permitir, a través del acceso y formación en nuevas tecnologías, facilitar a las empresas turísticas de la comarca preparación para la obtención de la Carta europea. Participan en el proyecto 46 empresas de la Garrotxa, que están comprometidas en aplicar un plan de Calidad Integral en sus negocios que incluye la formación en la utilización de medios informáticos y telemáticos, la gestión empresarial, la gestión medioambiental, el marketing y la atención al cliente.

4. El estímulo de la Carta Europea de Turismo sostenible, que dota a la AGTAT y al PN de:

- un marco de referencia
- La exigencia del trabajo en común
- La conexión con otros parques de Europa

Si la AGTAT demostró ser, desde el primer momento, una excelente herramienta para trabajar con el sector turístico y se convirtió en la pieza clave de la estrategia del parque en materia de turismo, la Carta Europea fue la segunda gran apuesta del equipo de gestión para dotarse de una estrategia coherente en este campo.

Antecedentes de la Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Protegidos

En el año 1991 un grupo de trabajo de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (Europarc) inició una reflexión sobre el turismo sostenible en los espacios protegidos europeos. Su trabajo se recogió en un documento que lleva el título significativo de *Loving them to death?*, el cual contiene, además, ejemplos de buena gestión del turismo en parques europeos.

Este trabajo, en sus conclusiones, propone una serie de recomendaciones para los gestores de parques y para el sector turístico, entre las cuales se encuentra la redacción de una Carta europea del turismo sostenible en los espacios protegidos (CETS).

Europarc encargó la coordinación de las tareas de redacción de esta carta a la Federación de Parques Naturales Regionales de Francia, la cual obtuvo una subvención de la DGXI de la Unión Europea en forma de programa LIFE.

El proceso de redacción se inició el año 1995 y culminó el año 1998 con la presentación oficial de la Carta en la población de Saint-Amand-les-Eaux, en el Parque Natural Regional d'Escarpe-Escau (Francia).

La efectiva redacción de la carta fue el fruto de un intenso debate en el seno de una comisión (*Comité de Pilotage*) formada por 10 parques pilotos de toda Europa y de representantes de numerosas asociaciones europeas de turismo y organizaciones conservacionistas como la UICN y la WWF.

De hecho, la CETS es un programa de buenas prácticas relacionadas con el turismo sostenible en áreas protegidas. La carta quiere ser la expresión concreta de un compromiso contractual y voluntario entre gestores de áreas protegidas y los empresarios turísticos que estimule el desarrollo del turismo en armonía con la gestión sostenible de los recursos naturales de estos espacios.

El proceso de elaboración del dossier de candidatura del parque a la CETS

La CETS exige que los gestores de espacios protegidos que se quieran adherir a ella realicen un diagnóstico del territorio, diseñen una estrategia y concreten un programa de actuación a 5 años. Estamos con ello en el nivel de la planificación. Pero lo que es verdaderamente importante es que estos tres elementos deben realizarse en estrecha colaboración con los actores del turismo a nivel local.

El PNZVG disponía de una herramienta idónea para llevar efectivamente a la práctica esta exigencia: la AGTAT. Durante todo el proceso de elaboración de la Carta, la AGTAT recibió información permanente sobre ella, no sólo sus dirigentes, sino todos los miembros asociados. Y no sólo información. La obtención de un programa ADAPT permitió trabajar con empresas turísticas de la Garrotxa ya en la perspectiva de la obtención de la Carta y reforzó poderosamente la dinámica de trabajo en común.

Aunque sea interesante destacar la estrategia de colaboración que siempre ha caracterizado la gestión del PNZVG, no sería justo olvidar que se apoya en una sólida base técnica y científica de conocimiento y gestión del medio natural. Esta base ha permitido disponer de toda la información necesaria para realizar un diagnóstico del territorio muy preciso desde el punto de vista de los valores naturales, flora, fauna, hábitats, y también de todos los aspectos relaciona-

dos con la gestión del parque: informes urbanísticos y de actividades, gestión forestal y cinegética, uso público y educación ambiental. Todo ello con la ayuda de un SIG que con el nombre de VULCÀ ha permitido disponer de esta información de manera muy operativa.

Para acabar esta breve mención de la gestión global del parque, añadir que su equipo está formado por 19 personas entre técnicos, guardas y personal administrativo que se reparten en áreas de gestión como: Mejora Rural, Patrimonio Natural, Educación Ambiental y Uso Público. En el año 1998 este equipo consiguió la certificación ISO 9.002 para el sistema de gestión de la calidad aplicada a *«la conservación de los recursos naturales y culturales (agua, gea, flora, fauna y paisaje) de la zona objeto de protección, la organización y la promoción del disfrute, el estudio y el conocimiento, así como el fomento del desarrollo sostenible»*.

En este contexto, el proceso de elaboración del dossier de candidatura del PNZVG a la Carta Europea se inició con un doble encargo a la Universidad de Girona (UdG): el parque encargó a un equipo pluridisciplinar de la UdG un estudio de base que abarcaba el territorio del Parque y la AGTAT encargó al mismo equipo otro estudio complementario para todo el territorio de la comarca.

En Agosto de 1999 se creó un Grupo de Trabajo integrado por técnicos de los diferentes ámbitos de gestión del parque, técnicos de la AGTAT, miembros del equipo de la UdG y una consultora externa, Sabrina Benmecheri, para empezar la elaboración del dossier propiamente dicho.

La coordinación del proyecto la lleva a cabo el técnico del parque responsable del proyecto de la CETS y una ambientóloga, miembro del equipo de la UdG.

En un primer paso, y en base a toda la información recogida, se procedió a realizar un test de la parrilla de evaluación que acompaña la Carta. Esta parrilla contiene de forma desarrollada todos los temas que deben tratarse en el diagnóstico y, especialmente, en la estrategia. Permite establecer un primer estado de la cuestión en relación a dichos temas. El test sirvió para constatar dos cosas:

1. Que en su forma actual es bastante útil como herramienta de análisis,
2. Que el nivel de realización del PNZVG debía situarse en una franja alta.

A partir de los resultados de este test, se elaboró un diagnóstico basado en el cuadro de relación entre exigencias de la carta, realizaciones del territorio, puntos fuertes y puntos débiles, junto a la identificación de indicadores para cada capítulo de la Carta. (Véase cuadro anexo n. 1)

Este cuadro, por tanto, refleja propiamente el diagnóstico del territorio, y permite una lectura a múltiples niveles que le convierte en muy adecuado para la siguiente fase de discusión y puesta en común con los actores del turismo en la comarca.

Para la siguiente fase se realizaron unas jornadas de trabajo los días 15 y 16 de noviembre de 1999 a las que se convocó a la totalidad de los actores locales implicados: todos los socios de la AGTAT (privados y públicos), además de las autoridades locales y los representantes de organismos con competencias en la materia.

Se organizaron 6 mesas de trabajo y debate entre los asistentes, agrupando los temas de la Carta por bloques de la siguiente forma:

1. Desarrollo económico y calidad de vida de la población local,
2. Ordenación y gestión de la frecuentación turística
3. Protección y valorización del patrimonio natural
4. Creación de una oferta de calidad
5. Formación y sensibilización
6. Protección y valorización del patrimonio cultural

La participación fue numerosa (60 personas) y muy representativa por sectores. Hubo un buen nivel de participación de los asistentes en los debates, con interesantes aportaciones. De esta forma los participantes asumieron los temas de la carta y reconocieron la utilidad de trabajar conjuntamente, con lo cual salió enormemente reforzada la dinámica de trabajo en colaboración.

Partiendo de los resultados obtenidos, se inició la segunda fase, la redacción de la estrategia. En ella se formulan 6 objetivos generales, que son los siguientes:

- I. Desarrollar una política de calidad
- II. Ordenar y gestionar la frecuentación turística
- III. Promover, comunicar y desarrollar un marketing responsable
- IV. Formar, educar y sensibilizar
- V. Proteger y valorizar el patrimonio
- VI. Apoyar la economía local y mejorar la calidad de vida de los habitantes

Para cada uno de los objetivos generales se definen también unos objetivos específicos, por ejemplo, para el Objetivo I son:

- Garantizar la calidad de la oferta turística de la comarca
- Adecuar la oferta a la demanda
- Dotar a la empresas turísticas de medios para aplicar planes de calidad

Para alcanzar los objetivos generales se identifican 27 actuaciones, de las cuales se citan a continuación algunos ejemplos:

- Definir un sistema de acreditación de calidad para las empresas turísticas de la Garrotxa
- Elaborar un Plan de movilidad comarcal
- Realizar un estudio de mercado
- Elaborar una planificación de usos turísticos

Esta estrategia y el programa de actuación se debatieron en una segundas jornadas que se celebraron los días 15 y 16 de marzo, de nuevo muy participativas. Una vez aprobado el documento de la estrategia, se procedió a la confección de fichas de descripción de las actuaciones que contemplan el presupuesto de cada una de ellas, el calendario, el organismo responsable, la empresa adjudicataria, los indicadores de seguimiento, etc.

Todo ello configura el dossier de candidatura para la obtención de la Carta Europea del Turismo Sostenible que se presentó ante la Comisión de Evaluación de la Federación Europarc, que es el organismo que detenta la concesión.

En mayo de 2001 un auditor designado por la comisión realizó una evaluación sobre el terreno en el parque de la zona Volcánica de la Garrotxa con resultado positivo. En julio, la comisión de evaluación examinó el dossier y el informe del auditor y acordó la concesión de la Carta al Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa y a otros seis espacios protegidos europeos: Parco Naturale Alpi Maritime, de Italia, Nationalpark Hohe Tauern, en Austria, Parc naturel regional du Luberon y Parc naturel regional du Vexin en Francia, y Naturpark Frankenwald y Naturpark Steinhuder Meer de Alemania.

El día 4 de octubre se procedió a la entrega de la distinción a estos 7 parques en una ceremonia dentro del marco de la asamblea anual de la Federación Europarc celebrada en Matrei, Tirol austríaco.

Estos primeros parques en recibir la Carta constituyen pues la primera piedra de una futura red de espacios naturales reconocidos como espacios de excelencia en materia de turismo sostenible.