

Estrategias de planificación territorial a escala local.

El ejemplo de Calafell (Tarragona)

Francesc González Reverté

Grup d'Estudis Turístics

Unitat de Geografia. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona

Introducción: la transformación de la estructura productiva de Calafell

En Calafell (19,8 km² y 9.705 habitantes el 1995), ubicado al norte de la Costa Daurada las primeras manifestaciones de actividad turística se remontan a las primeras décadas del presente siglo. La llegada del ferrocarril, a finales del siglo XIX, a la zona costera del norte de Tarragona permite, algunos años después, aprovechar las oportunidades heliotrópicas y balneotrópicas que ofrecen los recursos turísticos del área para desarrollar una mínima infraestructura de alojamiento hotelero. Simultáneamente aparecen los primeros chalés de vacaciones pertenecientes a personalidades y familias bienestantes de la comarca, pero también de la provincia de Barcelona. Posteriormente, la generalización y extensión del producto turístico de sol y playa durante los años 60 y 70 incentivó la formación de una estructura de alojamiento turística basada en el pequeño hotel de categoría intermedia y, especialmente, en el alquiler de apartamentos. Aún y teniendo en cuenta éste desarrollo de plazas de alojamiento turístico Calafell no puede clasificarse como municipio estrictamente turístico por cuanto la utilización urbana del espacio con finalidad residencial, en forma de urbanizaciones de segunda residencia, por parte del sector inmobiliario y de la construcción ha sido muy superior.¹ Esta dinámica llega como consecuencia de la demanda de vivienda secundaria de proximidad (aunque en un principio el mercado europeo estaba interesado, a partir de los años 70-80 se nutre básicamente de demanda de procedencia catalana y de las regiones interiores del valle del Ebro y Madrid) por parte de aquellos grupos de población que habían incrementado su nivel de vida.

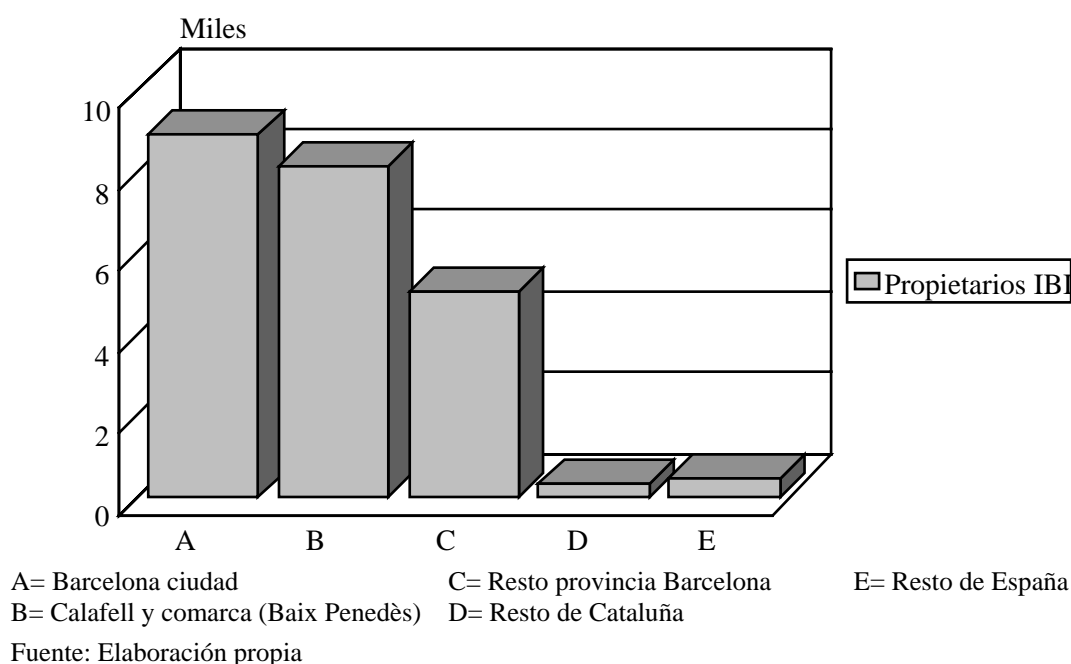
La actividad económica dominante en Calafell es el resultado de la combinación del desarrollo inmobiliario y turístico y del sector comercial. La actividad empresarial del municipio se ha venido articulando en función del

¹ Sólo remarcar, en este sentido, que en 1960 existían en Calafell 517 viviendas principales y 286 secundarias mientras que en 1991 las cifras se invierten: 2.351 viviendas principales y 14.000 viviendas secundarias.

proceso inmobiliario (la construcción, la promoción, compraventa y alquiler, mantenimiento y servicios a las personas) y de la comercialización de la satisfacción de las necesidades básicas de los visitantes (comercio no especializado enfocado a los residentes ocasionales, pero también comercio turístico, ocio y restauración).

Desde una óptica territorial podemos afirmar que la proximidad de Calafell a la Región Metropolitana de Barcelona (60 km o 45 min. de distancia/tiempo) ayuda a entender la configuración de la estructura productiva local. Si tomamos como indicador fundamental de esta relación la procedencia de los propietarios de bienes inmuebles de Calafell, elaborado a partir del IBI de 1994, resulta que dos terceras partes de la propiedad inmobiliaria urbana corresponden a propietarios domiciliados fuera de Calafell (Gráfico 1). La procedencia de estos propietarios se localiza esencialmente en la ciudad de Barcelona (38.06% del total) y en su Región Metropolitana (15.26%). Si además añadimos el resto de municipios de la provincia de Barcelona (6.11%) resulta que el 59.43% de los propietarios residen dentro de esta demarcación provincial (González, 1996).

Gráfico 1. Distribución de los propietarios de bienes inmuebles de Calafell según su origen, 1994



Durante la última década el ciclo productivo de Calafell entra en la fase de madurez (tanto por lo que se refiere al producto urbano, al turístico como al comercial) y, aunque sólo pueda afirmarse a nivel empírico, se aprecia una disminución del interés del mercado vacacional por este destino. Por contra, los

efectos de la consolidación de los procesos de residencialización se manifiestan en el continuado crecimiento del censo de habitantes. En previsión de una pérdida de competitividad importante los agentes socioeconómicos locales inician, a partir de nuevas estrategias urbanas y económicas, un cambio del modelo de crecimiento económico que sea capaz de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado dictadas por los recientes cambios económicos, sociales y culturales globales así como que tienda a aprovechar las oportunidades que ofrece el municipio como ámbito residencial.

Para obtener una primera medida del nivel de reestructuración económica y urbana que se persigue en el municipio el valor de la inversión pública puede servir como indicador. Este valor expresa implícitamente el interés del municipio por adaptarse a las nuevas corrientes de oferta y demanda. A grandes rasgos el valor de la inversión pública en Calafell entre 1987 y 1990 se eleva a 2.176.424 ptas., es decir algo más de un tercio del presupuesto total para éste período (casi seis mil millones de pesetas). Entre 1991 y 1994 sólo las subvenciones recibidas a través de la administración autonómica, el MOPU, la Diputación de Tarragona, el FEDER, y el INEM suman más de 3.700 millones de pesetas. En relación a la distribución cronológica de la inversión, nos encontramos con que a finales de los años 80 la inversión se destina principalmente a paliar los déficits de infraestructuras y de equipamientos propiciados por la pobreza cualitativa de la urbanización en etapas anteriores, y también a equipamientos destinados a los residentes habituales. Los años 90 inician un nuevo comportamiento en relación a la inversión pública, con un incremento del valor total pero representando un menor peso relativo en la estructura del gasto de los presupuestos ordinarios, debido ello a la mayor presencia de subvenciones por parte de administraciones territoriales de rango superior. El destino de esta inversión son grandes obras públicas orientadas a la mejora del ambiente y del producto turístico (Ayuntamiento de Calafell, 1991 y 1995).²

Los proyectos de reordenación urbana y turística

La lógica de la formulación de planes y estrategias de reordenación y reestructuración urbana y turística en municipios litorales empieza a ser una pieza clave en el estudio de los espacios turísticos y residenciales de nuestra geografía. Recogiendo la experiencia revitalizadora de algunos *resorts* turísticos en decadencia del norte de Europa y del Mediterráneo Salvador Anton sintetiza las líneas de actuación seguidas por la administración y por los agentes locales para evitar la caída en la crisis de estos espacios:

² Durante este último período cuatro grandes obras superan los 500 millones de pesetas de inversión: la construcción de emisarios submarinos, los colectores de saneamiento, la regeneración de las playas y la estación depuradora.

- Medidas de reordenación y protección destinadas a paliar los efectos de desgaste ambiental y del entorno natural, socioeconómico y laboral que provoca la dinámica de consumo turístico: acciones encaminadas a la corrección de déficits de infraestructura (accesibilidad, saneamiento, aguas potables y zonas verdes) que, en algunas áreas, han causado los procesos de urbanización turística; protección de espacios y de recursos (establecimiento de límites de tolerancia en la ocupación del territorio, regeneración de los tejidos urbanos y recuperación del patrimonio histórico y cultural, ordenación de las playas y de sus accesos) y, finalmente, políticas de salvaguarda de espacios no urbanizados y de protección.
- Aparición de turismo especializado en la propia costa con la finalidad de complementar el producto tradicional o bien sustituirlo mediante nuevas estrategias de captación de la demanda (Anton, 1994a y 1994b).

En el caso español encontramos algunos ejemplos paradigmáticos de diversos tipos de reordenación de destinos litorales: Benidorm, Calvià, Sitges (véase Vera, 1994). Asimismo la Comunidad Autónoma Valenciana es una de las más avanzadas en cuanto a la elaboración de planes estratégicos en materia de turismo residencial. Allí se han formulado, a nivel teórico, diversas nuevas estrategias sobre turismo litoral (Vera et al., 1995) y concretamente, estrategias de cualificación de municipios residenciales y turísticos (Vera et al., 1996).³

Por lo que a Calafell se refiere las estrategias urbanas y económicas se configuran a dos niveles: la planificación urbana y el desarrollo de proyectos estratégicos sectoriales.

Durante la fase inicial del desarrollo urbano de Calafell, años sesenta y setenta, la ordenación urbana, de carácter local, no cumple con su papel de organizador del crecimiento y gestión urbanística sino que se convierte en un mero formato jurídico para dar validez a las acciones llevadas a cabo por los promotores de suelo. Durante los años 60 los planes parciales son los documentos que regulan la construcción del espacio residencial en Calafell. La administración local favorece su desarrollo como fórmula de captación de rentas. Tanto es así que su proliferación indiscriminada acaba por generar efectos territoriales que la propia administración local ha tenido que subsanar posteriormente.⁴ La redacción del primer Plan General el año 1968 no supone una verdadera reflexión urbanística dado que le falta un estudio pormenorizado

³ Respecto a este tipo de municipios se ha establecido un Plan para la Revitalización de Municipios con Turismo Residencial en la Costa Blanca, en cuyo Programa de Actuación se concreta mediante tres estrategias: 1) Cualificar el producto turístico-residencial y afianzar su competitividad mediante la construcción de infraestructuras y equipamientos, mejora de las dotaciones y servicios y gestión racional del territorio y los recursos naturales y culturales; 2) Establecer nuevas pautas y criterios para el crecimiento de la oferta; y 3) Potenciar la Costa Blanca y su área inmediata como destino residencial (Vera et al., 1996).

⁴ Entre estos efectos cabe destacar la atomización del espacio urbano a causa de la dispersión de los asentamientos residenciales, el excesivo consumo de suelo, la debilidad del proceso de urbanización y la irregularidad de los plazos de ejecución (González, 1996).

de la problemática urbana, previsiones de crecimiento y una auténtica propuesta de soluciones en base a la ordenación del suelo. El Plan se limita a legalizar las actuaciones preexistentes, no consolidadas, y que lejos de restringir el desbocado crecimiento inmobiliario lo fomenta alejando la oferta de la demanda real. De esta manera, establece que todo el término municipal pueda ser urbanizado, cosa que representaría un techo de población de unos 600.000 habitantes.

El año 1989 se aprueba un nuevo Plan General de Ordenación que intenta hacer frente a los problemas urbanos y urbanísticos aparecidos hasta el momento.⁵ Cabe destacar del nuevo plan que, a pesar de legalizar urbanizaciones construidas anteriormente de forma irregular, permite disminuir los aprovechamientos (se pasa ahora a un techo poblacional de 128.000 habitantes distribuidos en 32.000 viviendas) y, sobretodo, por la novedosa reducción de la superficie de suelo programado a través de mecanismos de restricción urbanística: 1) recualificaciones en suelo no urbanizable de aquellos ámbitos calificados como plan parcial no ejecutados; y 2) recualificación como suelo urbanizable de planes parciales que incumplen su previsión pero que o bien poseen una infraestructura incompleta pero asimilable, o bien se encontraban en situaciones de hecho por parcelación y edificación (en total 319,42 ha de suelo urbano pasan a suelo urbanizable programado y 52,62 ha a suelo urbanizable no programado).

Un segundo tipo de medidas de revitalización económica pasa por la elaboración de proyectos estratégicos urbanos que, a su vez, complementan la planificación urbana. Conceptualmente estos proyectos se diferencian de la planificación urbana por acentuar el compromiso de ejecución por contra del carácter más normativo del primero. De hecho, se trata de actuaciones con un componente dinámico, más flexibles que el plan de ordenación, que permite una gestión espacial de acuerdo con las necesidades del momento o enfrentándose a situaciones evolutivas no previstas en la planificación urbana. En referencia a ello Anton (1995: 459) afirma: “La administración local tiende, en definitiva, a actuar local y sectorialmente sobre las necesidades de la trama urbana o de la dinámica económica más allá -si conviene- del constreñimiento normativo que genera la planificación para hacer frente a las necesidades de gestión del espacio. Con este objetivo, la vía de actuación ha sido, generalmente, el diseño de nuevas piezas urbanas a diferente escala y la consideración de la ciudad más como un escenario que como soporte.”

El funcionamiento de los proyectos estratégicos pasa por conseguir objetivos a medio o largo plazo, al margen de situaciones coyunturales o de política electoral; y por la necesidad de mantener un diálogo constante con el entorno territorial que envuelve el municipio. Es decir, a pesar de tratarse de acciones singulares de tipo local responden a un esquema que posiciona el municipio

⁵ Básicamente el consumo excesivo de suelo (masificación del alojamiento residencial, densificación del tejido urbano y congestión del espacio urbanizado), problemas de ordenación territorial, ambientales y de diseño urbano (González, 1996).

dentro de un contexto territorial mayor. En el caso de Calafell se parte del hecho de que la localidad tiene una posición caracterizada por la fuerte relación con un sistema metropolitano -el de Barcelona- que genera procesos de difusión económica y urbana. Siguiendo esta concepción relacional se intenta vincular la inversión en producto con los segmentos de mercado potencial más atractivo, hecho que puede permitir conseguir una serie de objetivos concretos -por ejemplo captar residentes de los municipios de la Región Metropolitana de Barcelona- aumentando así el dinamismo económico y el nivel competitivo del municipio.

El hecho de que se trata de actuaciones diferenciadas sobre un mismo concepto permite dar un tratamiento integral al espacio municipal. De esta manera se consigue dar respuesta y superar el tratamiento tradicional de problemas caracterizado por las pequeñas actuaciones inconexas, propias de un municipio que había tenido una escasa población y una problemática de alcance local.

El modo de financiar los proyectos estratégicos se realiza mediante su incorporación al presupuesto municipal en concepto de obras. Dada la poca importancia de esta partida en el global presupuestario se recurre a otras formas de financiación. Las catalogadas como grandes obras (más de 100 millones de pesetas) se cuenta, además, con la presentación de proyectos aprovechando su existencia o la previsión de líneas de planificación temáticas supramunicipales. En estos casos el Ayuntamiento integra sus propios proyectos en los de la administración correspondiente, participando en detalles y complementos o bien se pide una actuación sobre el municipio beneficiándose del momento inversor. Las pequeñas obras (menos de 100 millones de pesetas) se financian a través de subvenciones por parte de otras administraciones o organismos públicos y privados o bien se recurre a la gestión urbanística, básicamente a través de contribuciones especiales.

Los proyectos sectoriales previstos o actualmente en marcha se aglutinan en las tres entidades urbanas de que consta el municipio - Calafell Poble, la Platja de Calafell y Segur de Calafell- y se especifican a partir de una o dos operaciones estrella a la que se asocian diferentes actuaciones sectoriales. En Calafell Poble, el núcleo interior capitalidad del municipio, está previsto que las intervenciones se concentren en la realización de un PERI del castillo medieval y del casco antiguo como instrumento de dotación de centralidad urbana de este núcleo. En Calafell Platja se ha actuado sobre la peatonalización de sus calles comerciales como factor potenciador del sector terciario y se han regenerado las playas. En Segur de Calafell se ha programado la reforma del puerto deportivo y la construcción de un paseo marítimo que enlazaría con el ya existente en la Plaja de Calafell, ambos proyectos con el nexo común de revitalizar la fachada marítima de la localidad. A nivel de política turística se intenta una diversificación del producto turístico a partir de la recuperación del patrimonio histórico y cultural (cuyo proyecto estrella es la reconstrucción de una ciudadela

de origen ibérico) y la introducción de criterios de sostenibilidad en la actividad turística (CEP, 1993).

Conclusión

Sin entrar a juzgar las propuestas concretas de actuación que se están llevando a cabo en Calafell ya que no hay todavía resultados apreciables y de hecho algunas tan sólo están en fase inicial o no se han podido empezar por falta de financiación, sí que podemos opinar sobre su filosofía y nivel de gestión e implementación.

Hay que decir, en primer lugar, que a pesar de que los proyectos estratégicos no fundamentan una auténtica planificación estratégica municipal (no contienen un verdadero análisis de los problemas y oportunidades urbanos y turísticos, no plantean acciones propositivas de acuerdo con la diagnosis, ni crean una política ejecutiva selectiva destinada a satisfacer los objetivos concretos) sí que se trata de una actuación territorial con intenciones específicas en política turística y urbana.

Esta actuación se basa en tres ejes genéricos a partir de los que se idean y materializan los proyectos: 1) la mejora ambiental; 2) la recuperación del patrimonio; y 3) el reequipamiento urbano. El objetivo final es la dotación de calidad ambiental y urbana al producto turístico y residencial. De esta manera se pretende evitar la continuación de los procesos de suburbanización y generar las pautas para aumentar el nivel y la calidad de vida local. Todo ello con la finalidad última de mejorar la competitividad de un municipio que es entendido como especializado en turismo residencial con un terciario basado en el comercio (entre tradicional y turístico) y los servicios a las personas y el hogar; es decir lograr captar nuevos visitantes y, sobretudo, nuevos residentes aprovechando la difusión demográfica y urbana procedente del Área Metropolitana de Barcelona.

Resumiendo, hay que decir que el interés que despiertan los proyectos estratégicos deriva de tres hechos:

- Se ajusta suficientemente a los criterios de política turística actualmente vigentes en materia de competitividad a través de la generación de calidad y nuevos productos (Secretaría General de Turismo, 1996).
- Intenta la concentración con el sector privado como estrategia de planificación.
- Diseña la construcción de la ciudad a partir del impulso de nuevas piezas urbanas, en un empeño de hacer converger forma y función urbana.

Por contra, siendo todavía prematuro hablar de éxitos o fracasos hay que plantearse ya algunos interrogantes acerca de la gestión de los proyectos estratégicos. En primer lugar, a pesar de que la inversión generada en el municipio es notable hace falta mejorar el sistema de financiación (discontinuo, inconstante y dependiente exclusivamente del sector público) que está

impidiendo la implementación de buena parte de las propuestas. En segundo lugar falta una mayor definición del ámbito de la estrategia, el encuadre espacial, que no acaba de desanclarse del marco estrictamente local y que presenta un carácter demasiado autónomo. Por último no parece haber habido diálogo efectivo entre agentes sociales públicos y privados en la puesta en marcha de las estrategias.

Bibliografía

- Ajuntament de Calafell (1991): *Memòria de gestió. 1987-1991*. Calafell: Ajuntament de Calafell.
- Ajuntament de Calafell (1995): *Calafell, l'obra de govern. Memòria de gestió. 1991-1995*. Calafell: Ajuntament de Calafell.
- Anton, S. (1994): "Consideraciones sobre la reordenación y revitalización de núcleos turísticos, revisión de procesos y experiencias". *Papers de Turisme*, 11: 35-47.
- Anton, S. (1994): "Los nuevos productos y recursos turísticos en áreas costeras", *Innovación en productos turísticos: situación actual y perspectivas*. Benicàssim: Universitat Jaume I. (no publicat).
- Anton, S. (1995): *Diferenciació i reestructuració de l'espai turístic. Processos i tendències al litoral de Tarragona*. URV, Tesis Doctoral.
- Centre Europeu del Patrimoni (1993): *Calafell: un mirador a la Mediterrània. Pla Estratègic de desenvolupament turístic*. Barcelona: CEP.
- González Reverté, F. (1996): *La reordenació urbana i turística en municipis litorals. El cas de Calafell (Baix Penedès)*. URV, Tesis de Licenciatura (no publicada).
- Secretaría general de turismo (1996): *Futures. Plan Marco de Competitividad del Turismo Español. 1996-1999*. Madrid: SGT, Ministerio de Comercio y Turismo.
- Vera, J. (1994) "El modelo turístico del Mediterráneo español: agotamiento y estrategias de reestructuración". *Papers de Turisme*, 14-15: 133-147.
- Vera, J. et al (1995): "Turismo y organización del territorio: desajustes de un modelo de implantación y nuevas estrategias". *Cuadernos de Geografía*, 58: 439-474.
- Vera, J. et al (1996): "Elaboración de un plan para la cualificación de asentamientos en municipios consolidados por el turismo". *Investigaciones Geográficas*, 16: 31-57.