

# Planeamiento parcial y ordenación de destinos turísticos

Rosario Navalón García

Escuela Oficial de Turismo de la Generalitat Valenciana  
Universidad de Alicante

## A propósito de la escala intermedia

En el estudio del medio turístico, como en el análisis de las repercusiones espaciales de cualquier otra actividad social y económica, resulta indudable la utilidad de investigar el planeamiento de rango general para conocer la estructura territorial de un determinado municipio, y para comprender las directrices básicas que marcarán su desarrollo futuro. Por ello, y no sin razón, el estudio del planeamiento municipal ha sido un importante campo de análisis para los geógrafos, como instrumento marco de ordenación que, por su presencia o ausencia, justifica los desmanes acaecidos y permitidos por las Corporaciones locales en el espacio litoral. No obstante, de manera generalizada, la escala de investigación en este campo se ha limitado a dos extremos:

- Por un lado, la gran escala del Plan General de Ordenación Urbana o de las Normas Subsidiarias del municipio. De ella, puede obtenerse una valiosa información sobre la ordenación y distribución, presente y futura, de los diferentes usos en el territorio municipal, el tratamiento del entorno natural, del espacio dedicado a la implantación turístico, a la agricultura o a la industria, de entre una multitud de posibles objetos de estudio en ese nivel de aproximación.
- Por otro, la pequeña escala del espacio construido, de la ciudad, sobre todo en lo que atañe a la morfología de la trama urbana histórica o contemporánea y a la conservación del patrimonio arquitectónico, a través de figuras como los Planes Especiales y Estudios de Detalle, o en lo referido a la distribución funcional de las actividades sobre el espacio urbano.

Entre ellos, la escala intermedia, afectada por ambos niveles de precisión y de estudio, e influida por las disposiciones de ambas, es abordada en pocas ocasiones. Quizás por la aparente escasa posibilidad de extracción de conclusiones a nivel territorial, que pudieran ser aplicables a espacios más amplios. No obstante, este marco puede aportar una ingente cantidad de información sobre los procesos de desarrollo y consolidación urbana, sobre las

tendencias de futuro y los mecanismos de creación de oferta residencial de carácter turístico, que ahora nos ocupa.

Además, es innegable que, en el caso de los espacios turísticos, fundamentalmente los relacionados con la oferta residencial, esta escala es la que verdaderamente refleja los aciertos o defectos de la ordenación de un municipio o destino turístico, marcando su competitividad y descendiendo a la escala del producto ofertado en sentido preciso, pero global.

Por otra parte, es necesario reconocer que el estudio a escala media ofrece un notable abanico de posibilidades de análisis, enormemente interesantes para el conocimiento del pasado, presente y futuro de los espacios turísticos: desde las posibilidades de investigación del pasado reciente de un espacio que cambia el uso agrario por el turístico, hasta el seguimiento de los posibles determinismos o condicionantes que la estructura de la propiedad precedente puede introducir en estos desarrollos residenciales; pasando por el rastreo de las ondas evolutivas en la construcción de complejos turísticos, su crecimiento y declive, en conexión con un contexto socioeconómico y político concreto. Pero también, entre otras muchas líneas de investigación, ofrece la posibilidad de conocer la evolución de la actividad turística, desde su uso inicial como espacio reservado a clases pudientes de la aristocracia provincial o a extranjeros de paso, hasta su destino final como residencia permanente, o como retiro indefinido de la tercera edad de los países del centro y norte de Europa.

### **El planeamiento parcial como escala de trabajo para la ordenación real de la urbanización turística**

El Plan Parcial cumple una importante etapa en el proceso de creación de nuevos espacios, como es la de concretar, singularizar y hacer físicamente tangible, el desarrollo de los Planes Generales o de las Normas Subsidiarias que, en los municipios del entorno litoral mediterráneo suelen mostrar, en mayor o menor grado, un notable interés por poner en valor sus recursos territoriales a través del turismo residencial.

De este modo, a medida que se concreta el planeamiento, pasamos del estudio económico genérico a la ordenación física del territorio. El Plan Parcial se concreta en la acción de diseño del proyecto, en la técnica de planificación y plasmación tangible de una programación prefijada principalmente por el Plan General. Y por ende, también es el Plan Parcial el instrumento en el que los planificadores locales de municipios turístico residenciales, deberían poner el acento. No en vano, la escala del planeamiento parcial hace posible la determinación de ordenanzas urbanísticas y de edificación, que deberían incluso estar dibujadas, en algunos casos, para evitar la dispersión y la atomización de la oferta turística municipal; la cual constituye el elemento base del producto turístico en sentido global, identificable con el destino turístico.

Sin embargo, si nos atenemos a la Ley y sus Reglamentos, en lo referido a los objetivos del planeamiento parcial (Art. 13 de la Ley, y 43 del Reglamento) “El Plan Parcial tiene por objeto, en el Suelo Urbanizable Programado, desarrollar el Plan General, mediante la adecuación detallada y completa de una parte de su ámbito territorial”. Éstas y algunas otras determinaciones similares en precisión, en relación con los Programas de Actuación Urbanística en Suelo Urbanizable No Programado, y en el desarrollo de Normas Complementarias y Subsidiarias, son las únicas referencias a los objetivos del Plan Parcial que se encuentran en los textos legales.

No parecen excesivamente desarrolladas, ni detalladas, las disposiciones referidas a la conveniencia de adecuar cada una de estas actuaciones de escala intermedia y de gestión del planeamiento general a las distintas necesidades y particularidades que precisa cada tipo de actividad. Y, sin embargo, es ocioso plantear las diferencias formales y funcionales de los desarrollos urbanísticos de un área residencial urbana y otra rural, de un polígono de viviendas sociales en un entorno industrial y una urbanización con fines turísticos.

En general, es cierto que, tanto los objetivos de desarrollo urbano como los del turismo residencial, buscan obtener el máximo beneficio tras su construcción. No obstante, suele olvidarse que las urbanizaciones turísticas, como el producto turístico en sí, deberían incorporar todos los elementos que determinan la satisfacción de un turista, lo cual no debería asimilarse a la oferta urbana tradicionalmente considerada.

Recordemos que el producto turístico suele identificarse con el destino pero que, en muchos casos, se circunscribe únicamente a la urbanización o al complejo recreativo, por ser éste el aglutinador de todos los elementos que inciden en la experiencia turística, como combinación de elementos interdependientes (recursos humanos, infraestructura de alojamiento o de transporte, espacios libres, infraestructuras sanitarias particulares, equipamientos deportivos y cívicos, etc.). Por todo ello, desde la misma planificación inicial de estos espacios turístico-residenciales, en forma de Plan Parcial, debería plantearse la naturaleza mixta del producto turístico, formado tanto por bienes y servicios privados, como públicos.

Por otra parte, siguiendo en la misma línea, debemos entender que el turismo se consume donde se produce. Por lo cual, el planificador de escala intermedia debería actuar de una manera sistemática, analizando: la composición del producto que se oferta, las relaciones entre sus componentes, cómo afecta la modificación de uno de los componentes al conjunto, quién y cómo controla los componentes públicos y privados; además de la adecuación del producto turístico global a la demanda, o el grado de adaptación a las variables externas.

Obviamente, no es posible contemplar todos estos elementos en la planificación de un destino turístico de ámbito municipal, pero sí en sistemas cerrados, como pueden ser, en cierto modo, las urbanizaciones particulares turísticas. Éstas son capaces de ofertar unos servicios concretos especializados y

diferenciados, o una estrategia de marketing y, como resultado de todo ello, también pueden llegar a crear una imagen de prestigio o de masificación del municipio, según se actúe. Así pues, es más que recomendable la adopción de estos criterios en la ordenación de los espacios del turismo residencial, que han de ser desarrollados en los Planes Parciales, aun dentro un marco más amplio de coordinación a escala municipal.

No en vano, la estructura territorial del turismo residencial, se concreta en los Planes Parciales como subsistemas, intrínsecamente afectados por el marco ordenatorio del planeamiento general, a modo de teselas del organigrama superior municipal, que ha de conformar el destino turístico global, y que realmente repercute en la experiencia y en la satisfacción del turista y en su predisposición al retorno vacacional al mismo destino.

Así pues, después de lo expuesto, parece cierto que el Plan Parcial puede y debe ser algo conceptualmente diferente de un mero instrumento de planeamiento, para ser un instrumento de diseño del producto turístico. El Plan Parcial, debe entenderse como una herramienta para planificar un espacio concreto, proyectar y ordenar la actividad sobre el territorio.

### **El plan parcial como instrumento para la creación de productos turísticos de carácter residencial**

En relación con la creación de nueva oferta turística, es necesario plantear la reflexión específicamente turística del planeamiento en dos escalas: obviamente, la propia del planeamiento general, que establece la estructura del territorio (que no desarrollaremos en este trabajo), pero también, y de manera fundamental, la del planeamiento parcial, de mayor nivel de concreción, que realmente determina la forma y la organización de cada una de las piezas urbanas.

El mayor problema de la planificación turística radica en que la semejanza formal entre los desarrollos residenciales de ciudad y los realizados para el turismo residencial, ha llevado a un tratamiento urbanístico muy similar, sin tener en cuenta que la estructura del espacio turístico debe tomar base en un método de proyecto distinto. El territorio turístico no debería ser ocupado por una sucesión de construcciones a lo largo de las infraestructuras generales y de otros elementos de la estructura municipal, como sucede en la periferia de las ciudades. Es imprescindible no olvidar que la actividad del turista, de la persona que se aloja de forma temporal en un espacio, es funcionalmente distinta de la persona que reside de manera cotidiana (Quero, 1993).

Es evidente, que la implantación turística, residencial o no, debe responder a una concepción de producto global, que incluye alojamiento y equipamiento complementario, y que debe estar sujeta a parámetros diferentes a los exigidos en la creación de la ciudad; como pueden ser, las preferencias de la demanda tradicional o potencial, la imagen de marca que se quiera lanzar para el municipio en conjunto, o los requerimientos de los grandes operadores turísticos.

Así pues, las pautas para proyectar los nuevos desarrollos del espacio turístico, la organización interna y externa de los tejidos, o las secuencias de ejecución; todas ellas reflejadas en la legislación y en la metodología del urbanismo español, deben ser adaptadas para que puedan ser aplicables en la creación de urbanizaciones y complejos turísticos.

Algunos teóricos del urbanismo hablan de cuatro elementos básicos, en los que se fundamentan diferentes técnicas de planificación parcial. Estos son: la forma, el sitio, el movimiento y las actividades (Uslé, 1984). Evidentemente, al margen del método de tronco común aplicable a cualquier Plan Parcial, basado en la Legislación del Suelo, con el programa, el sector y la unidad de actuación, inicialmente impuesto por el planeamiento de rango superior, cada uno de los cuatro elementos citados conlleva una metodología distinta, aplicable a los diferentes espacios según el objeto propuesto.

No obstante, en la urbanización turística de los municipios litorales todos ellos son esenciales para crear un entorno de desarrollo coherente con el sector que más repercute en la economía y en el medio ambiente, natural y social, de los municipios litorales del Mediterráneo español. Así pues, a modo propositivo, planteamos a continuación algunas ideas que podrían ser de utilidad a la hora de abordar esta planificación integral de los espacios turísticos. Abundando en la cuestión, el marco ideal, a nuestro entender, puede ser el Plan Parcial como herramienta de diseño del producto turístico global, que aglutina buena parte de los elementos que lo componen, y que es capaz de satisfacer gran parte de las expectativas del cliente, y las esperanzas de desarrollo y presencia activa del destino en el mercado turístico internacional.

- a) En primer lugar, la forma de las piezas urbanas de carácter turístico debe ser la imagen proyectada del destino turístico municipal, como concreción de un proyecto urbano íntegro, que toma cuerpo en forma de diferentes unidades que, aunque distintas, sean capaces de otorgar una personalidad concreta a un municipio, y generen una estructura capaz de atraer a una clientela que rentabilice las inversiones y los esfuerzos iniciales. Pero, lo más importante, que sea capaz de dinamizar a lo largo de todo el año la economía municipal.
- b) Por otra parte, el lugar, el medio ambiente en sí, es el principal recurso turístico, la materia prima y el capital fijo, y como tal ha de ser el verdadero protagonista de las ordenaciones, no sólo condicionando la distribución de usos sino como elemento principal de referencia en la organización de los tejidos, y parte integrante de la estructura urbana. No en vano, el medio natural, suele ser el principal factor que justifica el desplazamiento a un entorno preciso, y es el telón de fondo en que se enmarca la experiencia turística, repercutiendo en ella decisivamente, sobre todo en los entornos litorales en los que nos encontramos.
- c) El movimiento, es un requisito imprescindible para la utilización de cualquier espacio. Recordemos además, que las piezas urbanas se forman a partir de sistemas de flujos, que se relacionan íntimamente con la distribución de las

actividades y de los usos del suelo. Sin embargo, la movilidad ha sido el verdadero Talón de Aquiles de muchas urbanizaciones turísticas, como se aprecia en la Costa Blanca, que se apoyaron en los Sistemas Generales de ámbito municipal para abaratar costes, descuidando la necesaria articulación entre los distintos espacios dentro de la misma urbanización turística. La accesibilidad en las ordenaciones turístico-residenciales se plantea a menudo como un canal de llegada y partida de flujos vacacionales, pero no como vial de movimiento y conexión de las urbanizaciones entre sí, y con las cabeceras urbanas municipales, en que se encuentran los principales servicios locales y comarcales, que una urbanización turística no puede atender.

Por todo ello, en el planeamiento parcial es imprescindible otorgar un peso importante a la articulación funcional entre cada una de las células turísticas, y entre éstas con otros desarrollos cercanos y con las cabeceras locales; pero también, y sobre todo, favorecer la movilidad de los turistas dentro de la propia urbanización; entre los alojamientos y la oferta complementaria y los servicios. Es necesario, por tanto, establecer una jerarquía de los viales para generar al mismo tiempo una estructura adecuada y legible de la ordenación urbana; desde los grandes viales de acceso exterior de los flujos turísticos a nutren de clientes la urbanización, hasta la organización y distribución de los tránsitos rodados dentro del Plan Parcial, a partir de una cuidada señalización. Es imprescindible, además, no descuidar la creación de una red de recorridos peatonales, que contemple el incremento de la movilidad peatonal en los centros turísticos, tanto los trayectos cotidianos forzosos, como los relacionados con la recreación personal. Precisamente este aspecto, descuidado con demasiada frecuencia, debería ser diseñado con el cuidado y la densidad oportuna, favoreciendo la movilidad de los usuarios dentro de la urbanización turística y fuera de ella. En suma, no podemos olvidar que un espacio o un servicio a la comunidad poco accesible, no tiene ningún valor por muy rico en recursos que sea.

- d) Por último, aunque no en último lugar, abordamos el factor “actividad”, que verdaderamente debe inspirar las nuevas ordenaciones. Sin embargo, es conocido por todos el error cometido en los desarrollos turístico-residenciales de municipios litorales, al no reconocer la especificidad de la actividad turística, y de los espacios de alojamiento y recreación creados con esta finalidad. Es por tanto necesario, plantear unos estándares y unas normas específicas para el diseño y la construcción de estos complejos de ocio, buscando siempre el óptimo posible, en lo referido a equipamientos y servicios, en vez de los mínimos marcados por la legislación. En este sentido, es conveniente buscar la diversidad de actividades recreativas ofertadas en cada célula turística, como verdadero motivo de desplazamiento vacacional, con el fin de hacerlas competitivas en un mercado cada vez más marcado por la segmentación de la demanda. Parafraseando a Damián Quero, el alojamiento no debe ser el protagonista principal que justifica los desarrollo

urbanos del turismo, sino las experiencias lúdicas, deportivas y recreativas. Por lo tanto, la actividad como elemento base a partir del cual surge la ordenación de un nuevo espacio turístico ha de ser la recreación, el equipamiento deportivo, los espacios libres y las instalaciones de reunión, quedando el alojamiento como oferta complementaria de la “oferta complementaria”. En el mercado turístico litoral, el alojamiento no debería ser el objeto principal que condicione la ordenación ni, por supuesto, el centro de la promoción turística; aunque, sin duda, contribuye a mejorar la satisfacción del turista y, por tanto, debe adecuarse a las crecientes exigencias de calidad constructiva y urbanística.

## Bibliografía

- (1993): *Normativa urbanística estatal sobre Régimen del Suelo. Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y los Reglamentos vigentes*. Madrid: MOPT.
- (1994): “Planeamiento urbano y productos turísticos”, *Turismo y Territorio*. Palma: Colegio Oficial de Arquitectos de Baleares.
- Barba, R. (1994): “Estudio de las formas de planeamiento aptas para el desarrollo del turismo”, *Turismo y Territorio*. Palma de Mallorca: Colegio Oficial de Arquitectos de Baleares.
- Navalón, R. (1995): *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante*. Alicante: Conselleria d'Educació i Ciència. Generalitat Valenciana. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.
- Navalón, R. y Martínez, F. (1996): “Territorio Turístico y Periferia”, *IV Jornadas del Grupo de Geografía Urbana de la AGE Antequera*.
- Quero, D. (1993): “Sector inmobiliario y turismo: otra práctica de la urbanización y la promoción turística”, *¿Crisis del Turismo? Las perspectivas en el nuevo escenario internacional*. Marchena, M.; Forneau, F.; Granados (eds.), V. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla, Servicio de publicaciones Universidad de Málaga.
- Uslé, J. (1984): “Metodología para la elaboración de un Plan Parcial”, *Curso de especialización en planeamiento y gestión*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.