

# LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA Y PLANEAMIENTO URBANO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

*Rosario Navalón García*

## **Resumen:**

En los estudios sobre la evolución del turismo litoral de la Comunidad Valenciana, es frecuente el argumento de la carencia de instrumentos de planificación turística capaz de guiar al planeamiento urbano a través de unas directrices que orientasen un desarrollo turístico más ordenado. No obstante, aunque con cierto retraso, se redactaron instrumentos de análisis y diagnóstico capaces de dirigir ese crecimiento, aunque diversas razones competenciales y funcionales limitaron su aplicación real.

El objetivo de estas páginas es dar a conocer sintéticamente las enormes posibilidades de estos documentos y las oportunidades perdidas por su desconocimiento desde la comunidad científica y desde las administraciones locales encargadas de ordenar el espacio turístico.

## **1. Introducción**

En numerosos trabajos de investigación turística, realizados para el ámbito de la Comunidad Valenciana, es frecuente el argumento de la ausencia de instrumentos de planificación turística que pudieran orientar el crecimiento ordenado y el desarrollo del turismo de los municipios costeros mediterráneos. Sin embargo, previo a la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en 1982, y con anterioridad al segundo gran ciclo de desarrollo turístico-inmobiliario de final de la década de los años ochenta, se vinieron realizando una serie de “Planes de ordenación de la oferta turística” y “Estudios de aprovechamiento de los recursos turísticos”, a instancias de la Secretaría de Estado de Turismo, para las tres provincias de esta región: Castellón, Valencia y Alicante, sin que pueda comprobarse relación o efecto alguno de estos instrumentos de planificación turística con los documentos de planeamiento urbano redactados con posterioridad.

Hasta esta fecha, el control de la Secretaría de Estado de Turismo sobre las actividades

urbanísticas realizadas en los municipios se centró en la actividad turística a través del “Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas” (D. 231/1965, de 19 de enero), que ejercía un control individual de las actuaciones del sector, pero no con una visión conjunta de sistema urbano y turístico. Por tanto, puede decirse que la ordenación del turismo, en sus aspectos territoriales y económicos, se basaba únicamente en las siguientes disposiciones:

- La conocida “Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional”, de 28 de diciembre de 1963 y su Reglamento, de 23 de diciembre de 1964 (objeto de estudio en otros trabajos y que no será objeto de análisis en esta ocasión).

- El Decreto sobre “Medidas de ordenación de la oferta turística”, de 9 de agosto de 1974, del que dimanaban los citados “Planes de ordenación de la oferta turística”.

En ambos casos existía la posibilidad de establecer una estrecha relación con los instrumentos de planeamiento de coordinación, mediante la integración de sus propuestas en los posibles Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales de Ordenación Urbana y Planes Parciales posteriores. Sin embargo, en las memorias de los instrumentos urbanísticos municipales no se encuentra referencia alguna a estos documentos, ni en lo concerniente a su contenido, ni a las posibles orientaciones para la ordenación territorial de los municipios.

La razón estriba, como es sabido, en que ninguna de estas figuras poseía carácter vinculante, lo que les impidió actuar directamente sobre la ordenación territorial de los municipios, sujetos a los planes previstos en las Leyes del Suelo aprobadas hasta la fecha (Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956 y Ley 19/1978, de 2 de mayo de Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana y su texto refundido RD.

1346/76 de 9 de abril). En relación con ello, debemos recordar que el principal papel de estas disposiciones de ordenación turística, no era otro que el de proponer directrices generales y orientar sobre la conveniencia de unas formas de desarrollo turístico indicando, a lo sumo, las necesidades de nuevo suelo urbano, tanto en la plano cuantitativo como cualitativo.

## **2. Estructura y metodología de los Planes de Ordenación de la oferta turística (POOT) de las provincias de la Comunidad Valenciana.**

A pesar de los casi veinte años transcurridos desde su redacción, los objetivos de estos documentos coinciden en buena parte con los planteados en la actualidad para algunos planes estratégicos de municipios turísticos ; si bien es cierto, que los más recientes presentan una mayor preocupación por la sostenibilidad, la reconversión de la oferta obsoleta y la reestructuración de los núcleos saturados, en consonancia con las nuevas tendencias de la demanda.

Comunes a la mayor parte de estos planes, podemos destacar objetivos tan vigentes como:

- Adecuar la expansión de la oferta turística en sus aspectos cuantitativos y cualitativos a la demanda y al potencial de desarrollo previsible, buscando a su vez el equilibrio de las nuevas construcciones con las infraestructuras del territorio, ya existentes o previstas.

- Con enorme actualidad, expresan la necesidad de adecuar y acondicionar las construcciones turísticas para que no se produzca degradación del medio ambiente natural y cultural.

- Plantean, asimismo, el necesario fomento del equipamiento complementario a los alojamientos turísticos,

- sin olvidar las repetidas alusiones a la mejora de las condiciones de rentabilidad y competitividad, así como la búsqueda de acciones que agilicen la gestión de los núcleos turísticos.

Por otra parte, aunque de modo genérico, el esquema teórico se ajustaba bastante a las directrices más extendidas en la actualidad para la planificación nacional y regional del turismo, siguiendo en principio la metodología clásica de:

Análisis  $\Rightarrow$  Diagnóstico  $\Rightarrow$  Objetivos  $\Rightarrow$  Estrategias  $\Rightarrow$  Actuaciones  $\Rightarrow$  Control y seguimiento.

A tenor de lo expuesto, por su estructura y exhaustivo detalle, estos documentos podrían haber sido considerados estudios sectoriales básicos sobre los cuales articular algunas de las propuestas de los documentos de planeamiento.

A partir de este eje, los POOT realizados para la Comunidad Valenciana, plantean un esquema basado en dos cuerpos principales con distinto tratamiento, respecto a la profundidad de su realización y seguimiento posterior:

- Por un lado, se desarrolla la fase de información, análisis y diagnóstico del territorio en la cual centran la mayor parte del trabajo, tanto los Planes de ordenación de la oferta turística, como los Planes de aprovechamiento turístico de los recursos. En ambos casos, se realiza un análisis exhaustivo de los municipios costeros, de su medio natural y socioeconómico, de sus recursos actuales y potenciales, así como del entorno turístico. Sin embargo, tras este análisis se aborda un diagnóstico de la situación que no lleva a una ordenación detallada, que pudiera servir al planeamiento urbano de los municipios litorales de estas provincias y que apenas plantea alternativas de desarrollo turístico distintas a las marcadas por las tendencias del mercado.

- Tras esta información, aunque de forma normalmente muy escueta, proponen un cronograma y plan de etapas para llevar a cabo los objetivos de desarrollo turístico, el crecimiento de la oferta de alojamiento y complementaria, así como las propuestas de subsanación de las deficiencias detectadas. Además también en este segundo apartado se plantea, de forma general, un estudio de la viabilidad económico-financiera para afrontar la ordenación y la gestión de las alternativas, previendo el cumplimiento del plan a lo largo del tiempo. No obstante, apenas considera las instituciones o administraciones que habrán de asumir dichos costes, como tampoco se plantea quién se hará cargo de la puesta en marcha de dicha planificación, ni a quién corresponderá el seguimiento técnico.

Del mismo modo, no se establecen controles de gestión *a posteriori* para comprobar que

las propuestas se llevarán a término en la debida forma, ni tampoco se propone retroalimentación alguna para resolver los desajustes detectados entre los objetivos iniciales y el resultado obtenido.

En suma, la escasa profundidad del tratamiento que se detecta en este segundo cuerpo de los POOT, parece esquivar el compromiso real de aplicación de las distintas propuestas y alternativas de desarrollo del espacio y de las actividades turísticas; quizás porque en esta fase, menos descriptiva, se hace más patente la ausencia del marco legal apropiado que permita a la planificación turística asumir compromisos reales, lo que hipoteca la posibilidad de su efectiva puesta en marcha.

### **3. Propuestas de ordenación turística y respuesta del planeamiento urbano municipal**

Dadas las limitaciones competenciales, y a tenor de lo expuesto anteriormente, puede entenderse que el gran error de estos planes de ordenación de la oferta turística, fue el hecho de que se planteara la redacción de los documentos de planificación turística como objetivo en sí mismo, en forma de estudio analítico sin posibilidades de aplicación, no como instrumento efectivo de ordenación, capaz de intervenir en las formas de desarrollo turístico a partir de estrategias encaminadas a mejorar la cualificación de la oferta turística del municipio, no sólo cuantificando el crecimiento de la oferta de alojamiento y recreativa. Algunos errores de interpretación de los apartados de análisis refuerzan este argumento, sobre todo en lo referido al sistema informativo de la estructura de oferta turística.

En relación con las propuestas de nuevos desarrollo turísticos, es general el intento de acomodar a la demanda turística y residencial las necesidades de oferta turística referida a alojamientos, pero lógicamente ésta no solo consiste en controlar los establecimientos hoteleros que, por otra parte suponen un escaso porcentaje de la oferta real en la Comunidad Valenciana, sino también los de carácter extrahotelero, de difícil definición como residencial o turística en el proyecto urbano. Entendida esta dificultad por los

equipos técnicos encargados de su redacción, los POOT proponen una limitación del crecimiento de nuevos espacios residenciales de uso turístico, ateniéndose a la capacidad de acogida de los municipios litorales.

El límite de esta capacidad turística se establece normalmente según su potencial de uso turístico (referido a los metros de playa generalmente, aunque puede aumentar si se construyen piscinas y otros equipamientos recreativos) o según el nivel de calidad que se desee para los nuevos desarrollos turísticos (menos intensivo para los enclaves de mayor calidad). Además, el suelo de uso turístico disponible se relacionará con las necesidades de suelo residencial, según las proyecciones de población residente y de la demanda potencial (aunque suelen ser excesivamente optimistas al tomar como referencia los crecimientos interanuales de la década de los años sesenta y setenta).

En relación con estas premisas los POOT proponen para cada municipio cuáles serán las necesidades de crecimiento, describiendo unos estándares de edificabilidad, ocupación y necesidades de equipamientos y servicios, de carácter orientativo para las diferentes tipologías de asentamientos urbanos. El planteamiento *a priori* parece adecuado. Sin embargo, en muchos casos el suelo ya declarado como urbano o urbanizable excede, en el momento de la redacción del propio Plan de ordenación de la oferta turística, las previsiones máximas que se deberían respetar para no colapsar o saturar el municipio.

A pesar de ello, ignorando de forma absoluta estas propuestas los documentos de planeamiento municipal redactados y aprobados con posterioridad, siguen proponiendo nuevos espacios urbanizables. Buena muestra de ello la encontramos en el término municipal de Orihuela, al Sur de la provincia alicantina, que al declarar como Suelo Urbano las urbanizaciones con Plan Parcial aprobado y/o las actuaciones consolidadas en su dos terceras partes, superaba con creces las 500 Has. de superficie máxima propuesta para 1985 en el documento de planificación turística, y a pesar de ello, pro-

ponía más de 1.000 Has. de nuevo Suelo Urbanizable Programado. Desgraciadamente, no se trata de un caso aislado, sino muy repetido en los municipios litorales de la provincia de Alicante, para los cuales las propuestas técnicas del POOT expresan de forma reiterada la necesidad de frenar la expansión del espacio residencial turístico y de incrementar las dotaciones infraestructurales y los equipamientos.

En este sentido, en sus objetivos iniciales los POOT mostraban preocupación por la detección de las deficiencias infraestructurales y la carencia de la oferta complementaria previo a la actuación urbanística, pues de lo contrario se encontrarían con un problema consumado de más difícil solución. Ciertamente, en los primeros años ochenta ya se había desarrollado multitud de actuaciones turístico-residenciales en el litoral de la Comunidad Valenciana, que no cumplían con los estándares propuestos y que deberían haber iniciado su reestructuración mejorando su oferta complementaria, pero no fue así. Lo más grave es que tras la redacción de estos documentos de planificación turística se desarrollaron nuevas urbanizaciones de uso turístico que obviaron dichas apreciaciones y que, incluso redujeron los ratios de equipamientos de uso lúdico y deportivo en busca de mayores beneficios a corto plazo.

Por otra parte, los POOT proponían una estructura del territorio turístico basada en una jerarquía de células turísticas que denominan: unidades, centros, sectores, subzonas y zonas turísticas, a la que asignaban diferentes grados en la intensidad de uso turístico y distintos niveles de equipamientos recreativos y dotacionales. En la práctica, sin embargo, cada municipio actuó de forma independiente proponiendo y aprobando numerosos planes parciales sin vertebración alguna ni estructura funcional turística, configurando un mosaico de actuaciones independientes que a menudo repiten las mismas características de la oferta residencial de uso turístico e idéntica dotación recreativa en apenas unos cientos de metros.

Finalmente, el posible control y seguimiento de los POOT, que comparase los objetivos

reales del planeamiento urbano municipal y los previstos por la planificación turística, se hace enormemente dificultoso pues la aplicación de las medidas correctoras para controlar las desviaciones de la demanda prevista dependía exclusivamente de los municipios, que en aquel momento se mostraban poco proclives al planteamiento de actuaciones que pudieran limitar los ingresos inmediatos procedentes de la urbanización turístico-residencial en las haciendas locales.

#### **4. Causas de la no aplicación de los planes de ordenación turística**

Es posible que todos los desajustes expuestos se debieran a cierta incredulidad de la sociedad hacia la planificación turística y a su real aplicación por parte de los Ayuntamientos de los municipios turísticos. A nuestro entender dos fueron las razones que limitaron la puesta en práctica de estos documentos de planificación turística a través del planeamiento urbano, ambas íntimamente relacionadas:

- Por una parte, la ausencia de participación activa en los instrumentos de planificación de todos los agentes sociales implicados en el desarrollo turístico.
- Por otra, la ausencia de relación entre los equipos técnicos, contratados por la Secretaría General de Turismo para llevar a cabo la ordenación sectorial turística de los espacios turísticos, y las oficinas técnicas de las administraciones locales encargadas de plantear la ordenación territorial de estos municipios.

La planificación es una actividad multidimensional, que incluye aspectos sociales, económicos, políticos, psicológicos y técnicos, que deben ser estudiados, tanto en el pasado como en el presente y futuro. Se trata de un proceso enormemente complejo que supone aglutinar cientos de decisiones individuales, de asociaciones empresariales, y administraciones a diferentes escalas, lo cual no debe dejarse únicamente en manos de los técnicos (GUNN, 1994). Las propuestas de ordenación final deben surgir del diálogo entre los agentes sociales, en busca del consenso entre el estamento político, el técnico, los agentes sociales vinculados

con el desarrollo turístico y la población residente, si verdaderamente se pretende llegar a cumplir ciertos estándares de calidad y sostenibilidad.

La realización de los POOT de la Comunidad Valenciana, a instancias de la Administración central, inserta en una corriente general de sometimiento a los técnicos, se dejó en manos de empresas consultoras externas. Además, en su desarrollo no aparecen muestras de consulta o participación de las administraciones locales, de asociaciones de empresarios o de los residentes, por lo que podríamos hablar de un esquema clásico de planificación “para “ y no planificación “con” los agentes sociales implicados. El resultado fue la redacción de unos documentos anónimos, sin implicación ni responsabilidad de las personas relacionadas con el desarrollo turístico.

Ciertamente, a la vista de las alegaciones presentadas hasta la fecha en el periodo de exposición pública de muchos de los documentos de planeamiento urbano municipal, cabe pensar que las demandas y solicitudes de modificación de estos instrumentos de planificación turística, por parte de los empresarios y particulares interesados en el desarrollo turístico, podría presentar la misma orientación en busca de mayores beneficios, bien con la petición de incrementos en la densidad y edificabilidad turístico-inmobiliaria, bien proponiendo una reducción de la ratio turística ( $m^2/plaza$ ) aplicable a los estándares de equipamiento público e infraestructuras.

Sea como fuere, tanto en la ordenación territorial de estos espacios, como en la regulación de la actividad turística, es necesaria la consulta pública para iniciar un proceso de ajuste de las alternativas del POOT que, a través de la negociación estudie e incluya, dentro de lo posible, las sugerencias propuestas por los agentes afectados, garantizando así la aplicación real del Plan.

Transcurridas casi dos décadas desde la redacción de estos planes sectoriales, otras experiencias más recientes en comunidades autó-

nomas del entorno mediterráneo, como Baleares o Andalucía, refuerzan el argumento de la necesaria participación de la sociedad en la ordenación y el desarrollo del turismo, y nos permiten plantear que su ausencia fue uno de sus principales defectos, que limitó considerablemente sus posibilidades de aplicación, su viabilidad y el posible seguimiento de las actuaciones que de ellos derivasen. No en vano, promover la aplicación de un plan cuando en las etapas de diseño y proposición de actuaciones no han intervenido los agentes sociales es enormemente dificultoso.

## 5. Conclusiones

El estudio de estos instrumentos de planificación turística, sin aplicación real ni relación efectiva con los documentos de planeamiento, puede enseñarnos cuáles fueron sus principales defectos, de los cuales deberíamos tomar buena nota para evitar incurrir en los mismos errores en los nuevos planes de ordenación turística o planes estratégicos del turismo sea a nivel municipal, provincial o regional.

Es innegable que los trabajos realizados para los Planes de ordenación de la oferta turística de la Comunidad Valenciana supusieron un gran esfuerzo y que contienen una ingente cantidad de información sobre los recursos de las distintas provincias levantinas todavía de actualidad, sobre todo en lo que atañe a los recursos culturales. Aunque, es cierto que todos los indicadores socioeconómicos de los municipios, así como del análisis del entorno turístico, de la oferta y la demanda turística han quedado totalmente obsoletos. No obstante, pueden resultar de enorme interés para llevar a cabo estudios retrospectivos del sector en las décadas del despegue turístico.

Pero ofrecen otra valiosa enseñanza: la falta de comunicación entre la administración central que entonces impulsó la redacción de estos instrumentos de planificación turística y las administraciones locales que ordenaban el territorio de forma real a través de los documentos de planeamiento urbano, fue la causante de la esterilidad de las propuestas de vertebración



y estructuración racional del territorio turístico de la Comunidad Valenciana.

Asistimos en la actualidad a una concienciación de los diferentes estamentos de la sociedad que reconocen el valor económico y estratégico del turismo y por ello, debemos aprender de los errores del pasado reivindicando dos de los pilares fundamentales para la aplicación de las propuestas que resulten de los fu-

turos planes de ordenación turística: por una parte, impulsar el diálogo entre los agentes públicos y privados implicados en el desarrollo ordenado del turismo; por otra, propiciar el marco institucional que establezca el carácter vinculante de los documentos de planificación turística en los instrumentos de planeamiento municipal, ambos sujetos a las Directrices que emanen de los Planes directores territoriales correspondientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Conselleria d'Obres Públiques i Ordenació del Territori. Comunitat Autònoma Illes Balears : *Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las Islas Baleares*. Palma de Mallorca, 1995.
- Dirección General de Turismo. Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda : *Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía*. Plan DIA, 1993.
- Gunn, C.A. : *Tourism Planning : Basics concepts cases*. Ed. Taylor & Francis. London, 1994
- Institut Turístic Valencià. Conselleria d'Indústria, Comerç i Turisme. Generalitat Valenciana : *Libro Blanco del Turismo de la Comunidad Valenciana*. Resumen. 1990.
- Ministerio de Comercio y Turismo. Secretaría de Estado de Turismo. Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas :
  - *Ordenación de la oferta turística de Alicante : municipios costeros*. Seis volúmenes. Realizado por OTI. S.L., 1978.
  - Recopilación de características y conclusiones del Plan de ordenación de la oferta turística de Alicante : municipios costeros. Tres

- volúmenes. Realizado por OTI. S.L., 1978.
- *Estudio de Ordenación de los municipios costeros de la provincia de Castellón*. Ocho volúmenes. Realizado por AHINCO, 1979.
- *Plan de aprovechamiento de los recursos turísticos de la provincia de Alicante*. Realizado por OTI. S.L. 1982.
- *Desviaciones y seguimiento de Planes de ordenación de la Oferta y Planificación Turística*. Realizado por Metra / Seis Economía, Madrid, 1981.
- *Estudio de la ordenación de la oferta turística de los municipios costeros de la provincia de Valencia*. Cuatro volúmenes. Realizado por AHINCO, 1980.
- Navalón García, R. : *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante*. Ed. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert. Conselleria e Educación y Ciencia. Generalitat Valenciana. Alicante, 1995.
- World Tourism Organization : *National and regional tourism planning. Methodologies and case studies*. Routledge, London & New York, 1994.