

## ORDENACIÓN TERRITORIAL Y COMPETITIVIDAD. UNA VISIÓN A LOS ESPACIOS TURÍSTICOS

TERRITORIAL PLANNING AND COMPETITIVITY.  
A VISION TO THE TOURIST SPACES

Rosario Navalón García<sup>1</sup> Francisco J. Martínez Pérez<sup>2</sup>

### RESUMEN

La ordenación del territorio en áreas turísticas sigue frecuentemente las mismas estrategias de desarrollo espacial que las periferias urbanas. Sus definiciones iniciales y descripciones territoriales presentan claros paralelismos. Sin embargo, no resulta claro que esta importante actividad económica deba seguir ordenándose según una normativa meramente residencial, que no reconoce sus peculiaridades. Este trabajo, pretende valorizar la necesidad de un tratamiento de las periferias turísticas, centrado en términos de la calidad ambiental como clave del mantenimiento de la competitividad y dinamismo de los espacios litorales.

**PALABRAS CLAVES:** Planificación territorial, proyectos turísticos urbanos, crecimiento urbano

### ABSTRACT

Planning tourist places use the same development strategies as urban peripheries. Their initial definition and territorial descriptions present clear parallelisms. However, it does not seem appropriate that the first industry of the country must follow a plan according with a simple urban normative, that does not recognize its peculiarities. A planning more centred in environmental qualities, could be the key to keep competitiveness and dynamism of litoral places.

**KEYWORDS:** Territorial planning, tourist-urban projects, urban growth



*Ubicado en el camino costero entre Reñaca y Concón, el desarrollo inmobiliario de Cochoa alcanza hoy a más de 20 edificios emplazados en la periferia de Viña del Mar y que se caracteriza por su emplazamiento sobre vastas extensiones de dunas.*

1 Docente Facultad de Filosofía y Letras, Depto. de Geografía Regional y Física, Universidad de Alicante, Correo electrónico: [rnavalon@ua.es](mailto:rnavalon@ua.es)

2 Docente Facultad de Filosofía y Letras, Depto. de Geografía Regional y Física, Universidad de Alicante, Correo electrónico: [fmartinezp@ua.es](mailto:fmartinezp@ua.es)

## I. Introducción

Al margen de las diferencias funcionales que distinguen a las periferias de las grandes ciudades de los espacios de urbanización turística residencial, es innegable la existencia de cierto paralelismo entre la definición de algunos términos relacionados con la periferia urbana y la descripción de la mayor parte de los desarrollos urbanos propios del turismo residencial y vacacional. Así, se aborda a continuación el análisis de ambas realidades, urbana y turística, buscando sus semejanzas y diferencias más evidentes.

De manera sucinta, «periferia» viene definida en distintos manuales y textos especializados como «palabra importada de la geometría, referida a la circularidad [...]» (Blasco *et alii*, 1991). En sentido estricto, según esta descripción, la distancia entre centro y periferia no es relevante, lo cual remite a una definición topológica que hace referencia a un elemento, o conjunto de elementos, que se distribuyen respecto a un centro.

Entre otras acepciones, destaca aquella que «alude a la banda urbana que rodea la ciudad consolidada y que participa tanto del campo como de la ciudad». En relación con ello, el entramado turístico residencial en torno a los polos de atracción turística, se comporta del mismo modo envolvente respecto al centro de actividad, la cual normalmente coincide con los núcleos tradicionales preturísticos.

La periferia urbana, además, «se caracteriza más por las ausencias que por las presencias», y podría considerarse que está «en todos lados y en ninguno». Al hilo de la cuestión, en pocos casos estas afirmaciones pueden ser referidas de modo tan evidente, como en la mayoría de los asentamientos del turismo residencial que afectan a los espacios litorales del Mediterráneo español; pues es manifiesta su carencia de servicios y equipamientos, como también lo es la omnipresencia de actuaciones inmobiliario-turísticas, dispersas por todo el espacio litoral.

Según lo expuesto hasta ahora, el concepto de periferia no presupone ninguna connotación positiva o negativa, de dependencia o autonomía. Sin embargo, el término suburbio matiza esta noción identificándolo con «un territorio total o parcialmente urbanizado que rodea una ciudad. Nace y se desarrolla a la sombra de la ciudad, [...]». Ello implica la necesidad de que una de las partes asuma el papel directivo y se convierta en el centro organizador sometiendo a las regiones circundantes, en mayor o menor grado, a sus determinaciones. Así pues, la acepción sobre la cual trabajaremos es aquella que considera la periferia, urbana o turística, como un área suburbial, en este sentido de dependencia respecto de un área de centralidad, en la cual su uso dominante es el residencial.



*Detalle inmobiliario en un departamento de los edificios de Cochoa.*

En la consolidación de las periferias, meramente residenciales o de carácter turístico, pueden sintetizarse distintas etapas, de entre las cuales destacamos dos por su interés en el proceso comparativo:

-Una etapa inicial, en la cual la periferia se erige en alternativa urbana, frente a las formas de producción de la ciudad. Éste es el mismo espíritu que guió a los planificadores de los primeros asentamientos turísticos, que plantean en sus propuestas un mayor contacto con la naturaleza y un descanso reparador del cansancio acumulado en los períodos laborales, como puede observarse en los antiguos planes de las ciudades de vacaciones.

-Un segundo estadio, supone la masificación de estos espacios periféricos, que llega a anular los nobles postulados de la etapa anterior en el entorno de las ciudades, y se traduce, en los procesos de urbanización turística residencial, en una nueva orientación hacia un mercado de consumo estándar, que acaba olvidando su motivación inicial para convertirse en un mero negocio inmobiliario.

Si en la ciudad el proceso de industrialización atrajo unos flujos migratorios desde el ámbito rural y propició la consolidación de las periferias urbanas, en los espacios de atracción vacacional el desarrollo de las periferias turísticas adquiere su máxima expresión, a partir de la aparición del turismo de masas, en relación con una serie de condiciones de carácter estructural socioeconómico del medio rural, que no procede detallar en este momento.

Sea como fuere, no puede obviarse la reorientación a la que se asiste en los últimos años, tendente hacia una reformulación de los cinturones exteriores de las periferias urbanas, y también de los asentamientos turístico-residenciales de nueva creación. En ambos casos, se retoman los planteamientos iniciales buscando satisfacer las demandas de la sociedad en busca de una mejor calidad de vida y de un mayor contacto con la naturaleza, aprovechando los avances generales en



*En el nordeste de Brasil, Pernambuco es una excelente playa con una oferta turística en desarrollo y cuyo concepto responde a la idea global del mercado internacional.*

cuestiones de accesibilidad. Así pues, puede decirse que las nuevas promociones residenciales responden ahora a una elección libre de los espacios exteriores de la ciudad, más que a una imposición de las condiciones generales del mercado inmobiliario y del suelo, como ocurriera en los años del desarrollismo español.

## II. Las periferias turísticas

Marcadas por el contexto socioeconómico expansionista en que se desarrollaron, la mayor parte de las periferias urbanas surgen como conjuntos residenciales de carácter impersonal y trazado monótono. Sin los equipamientos y servicios mínimos, desde su creación éstas debieron apoyarse en las dotaciones de la ciudad y sus estructuras organizativas, como elementos dependientes de un centro funcional y decisional. Del mismo modo, grandes extensiones de los municipios litorales dedicados al turismo residencial, nacen y se consolidan siguiendo estas mismas pautas de crecimiento de la periferia de ciudad, caracterizadas igualmente por su infradotación, una vez asegurado el sol y la playa como principal polo de atracción turística y recurso a explotar. La euforia inicial y la afluencia constante de la demanda a los espacios costeros hizo que se olvidara la peculiaridad de estas áreas residenciales y la necesidad de recibir un tratamiento específico, que no ha sido tomado en cuenta hasta la recesión de finales de los años ochenta, en que se puso claramente de manifiesto la pérdida de validez del modelo tradicional turístico.

No obstante, como se apuntaba anteriormente, se asiste a una mayor sensibilidad de la sociedad urbana por la cuestión medioambiental y, sin lugar a dudas, también a una

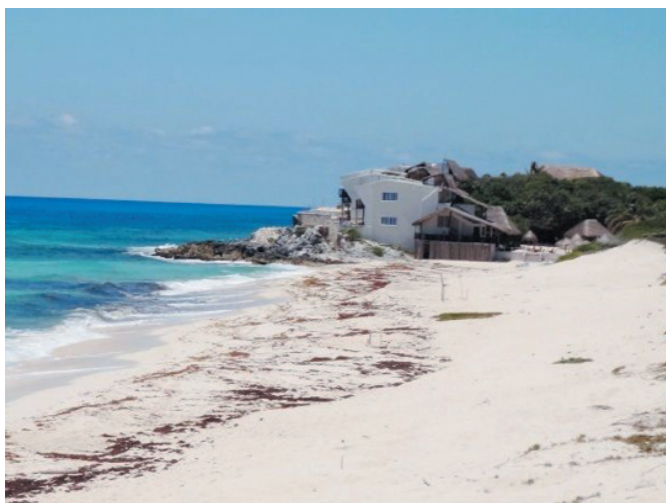
reorientación de las motivaciones de la demanda turística hacia un ocio más activo y en contacto con la naturaleza. Todo lo cual obliga a plantear estrategias distintas en la oferta turística, hasta ahora indiferenciada y basada en una competitividad en el mercado internacional centrada en precios bajos y escasa calidad de la oferta. Parece evidente que la implantación turística, residencial o no, debe responder a una concepción de producto global, que incluya alojamiento y equipamiento complementario, pero también un entorno cuidado, un servicio y una organización destinada a satisfacer las demandas recreativas de la sociedad, y no a repetir miméticamente las estructuras, formas y usos de la ciudad.

Sería necesario, por tanto, establecer la especificidad del tratamiento urbano en los asentamientos del turismo vacacional o residencial, ya que para garantizar su futuro y pervivencia es preciso completar el recurso base del sol y la playa, con una estructura que cualifique sus asentamientos por la vía de la mejora de las instalaciones de alojamiento, equipamiento y cuidado del entorno natural como elemento relevante. Por supuesto, sin olvidar una mayor atención a los servicios directos e indirectos al turista, así como la disponibilidad de alternativas de recreación variadas, que contribuyan a mejorar la experiencia final y garanticen la satisfacción del cliente.

Parece evidente que los desarrollos urbanos del turismo residencial requieren otras formas de organización y gestión para su desarrollo. Pero también, y sobre todo, para mantener su atractivo y nivel de competitividad a largo plazo. En estos núcleos turísticos la población «no reside, sino que se aloja», de manera que el centro de la ordenación de estos espacios no será la vivienda, sino la oferta recreativa (Quero, 1993). Es decir, la hasta ahora denominada oferta complementaria, pasará a ser el elemento principal de la ordenación en torno al cual se organizarán las células de alojamiento, como equipamiento que hace posible las actividades recreativas, en contraste con las actuaciones puramente residenciales de las periferias urbanas.

No obstante, la creación de nuevas áreas turísticas de carácter vacacional o residencial, sigue ajustándose a los criterios e instrumentos de planeamiento y gestión marcados por las leyes generales de la actividad urbanística, y por las mismas pautas que rigen en el extrarradio de las ciudades, a falta de una regulación específica que contemple el alojamiento temporal unido a la oferta recreativa, como un servicio en sí mismo, y no como un uso meramente residencial.

En este sentido, debería existir una legislación sectorial turística a nivel nacional, que contemplara esta especificidad de los servicios turísticos, como suma ineludible de equipamiento recreativo y alojamiento, y que regulase la ordenación de nuevos «productos turísticos»; ya que no es lógico que el turismo, la mayor industria del país -con una contribución



*En la periferia del desarrollo turístico de Cozumel, las playas en la isla de Quintana Roo, en la costa maya de México, presentan grandes potencialidades en la creación de nuevas áreas de carácter vacacional.*

al PIB del 10%-), se ordene en el espacio a partir de normas urbanísticas que no se ajustan a su idiosincrasia particular.

A pesar de ello, son escasas las determinaciones y medidas concretas de ordenación turística en España, apenas las aportadas por las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares. En la organización de los nuevos desarrollos turísticos no basta con fijar los parámetros de superficie de solar o las instalaciones indispensables, sino que debería abordarse el aspecto cualitativo en el crecimiento de la oferta turística, mejorando la existente en función de las características de la demanda actual y de la potencial previsible.

Además, atendiendo a estos parámetros básicos de calidad demandados por la sociedad para diferenciar el espacio turístico, sería conveniente la modificación y adaptación de los estándares urbanos exigidos para las periferias de las ciudades. Parece evidente la necesidad de modificación de estos parámetros cualificadores, con un drástico aumento, que suponga la asunción de unos niveles siempre oscilantes entre el mínimo y el óptimo. La cual debería contemplar determinaciones precisas sobre la superficie de instalaciones deportivas o recreativas de uso común, m<sup>2</sup> de espejo de piscina, o de zonas verdes por plaza turística, -como verdadero parámetro de medida turística-, y no por vivienda.

Las siguientes tablas especifican las reservas obligatorias establecidas por ley para los distintos usos en suelo residencial e industrial, con las cuales pretende mostrarse cómo se ha llevado a cabo la adaptación de los estándares residenciales para suelos industriales, reconociendo sus particularidades, como ejemplo palpable de la factibilidad de un posible ajuste normativo para las nuevas actuaciones turísticas.

Tras su estudio, no parece difícil imaginar una adecuación de dichos parámetros a los espacios turísticos

reconociendo su importancia y peculiaridad, en la cual se diera un mayor peso a los «Sistemas de espacios libres de dominio y uso público», a algunos de los «Servicios de interés público y social», así como a las «Plazas de aparcamientos», teniendo en cuenta un cómputo a partir de plazas turísticas, con algún índice corrector para las áreas en que se mezcle la segunda residencia con el turismo vacacional.

Es evidente que las demandas docentes en estos espacios varían con respecto a los entornos urbanos. Así pues, quizás sería recomendable una adaptación de estos mínimos, aminorándolos, o bien un estudio que ubicara estas dotaciones, de forma que pudieran dar servicio a diferentes áreas turísticas.

Finalmente, no puede olvidarse que la oferta turística residencial presenta un amplio abanico de calidades y categorías. De manera que, podría plantearse la ampliación de todas estas especificaciones de reservas para dotaciones con carácter mínimo -aunque vinculante- para que pudieran adaptarse *a posteriori* a cada espacio concreto, según la correspondiente legislación sectorial, nacional o autonómica.

Insistiendo en el necesario protagonismo de los equipamientos de la oferta «complementaria» en la ordenación de estas actuaciones turísticas, la definición de la estructura alojativa debería surgir a partir de estas partículas recreativas, y no al contrario, como suele suceder. Pero además, en un espacio vacacional sería conveniente propiciar el cumplimiento de los anhelos de ocio y descanso de la demanda en un entorno natural cuidado, buscando que la naturaleza sea igualmente una pieza clave del diseño urbano de carácter turístico. Si en el urbanismo de ciudad, la calle es el escenario de actividad y deben seguirse las leyes de crecimiento urbano; en el urbanismo turístico, la naturaleza debe ser el escenario sobre el cual ordenar equipamientos y edificios, reconociendo las preexistencias del paisaje y sacando partido de ellas como elementos de referencia y organización.

Así pues, al otorgar su verdadero protagonismo al medio natural, debería plantearse en primer lugar una arquitectura desde los espacios vacíos, por su cualidad como referentes paisajísticos e infraestructurales. Desde el comienzo, es necesario el estudio del agregado de las piezas urbanas a escala municipal e incluso supramunicipal, como elementos de referencia y orientación en la definición del espacio, que sean inteligibles por el turista y la población local. Además, los parámetros de referencia iniciales deben basarse más en la definición de densidades adecuadas, que en la elección de determinadas tipologías constructivas, con el fin de asegurar una presión sobre el medio natural que se acerque lo máximo posible al óptimo.

Evidentemente, el espacio urbano y, en mayor grado, el turístico se cualifica con la diversidad de opciones recreativas. De este modo, a estas actuaciones basadas en un orden

territorial integrado en el espacio geográfico que le hace irrepetible, debería añadirse la diversidad y diferenciación de su oferta complementaria y de cada uno de sus espacios.

Es preciso propiciar una correcta distribución de los servicios y equipamientos, así como una accesibilidad indiferenciada a éstos desde cada espacio. Por ello, es fundamental tomar en consideración no sólo los criterios formales señalados, sino también el tamaño de las piezas de gestión para evitar los desequilibrios y conflictos. En este sentido, sería interesante seguir criterios de ordenación cercanos al concepto de unidad vecinal, según un principio organizativo que «se apoya en la idea de escala» y en el cual «ninguno de los equipamientos de uso cotidiano [...] debe alejarse del hogar más allá de una distancia razonable». Adaptando este concepto al territorio turístico residencial, sería aconsejable que los distintos servicios, -como centros de reunión y equipamientos deportivos o recreativos, entre otros-, tuvieran un fácil acceso y que la distancia a recorrer para llegar a los mismos no fuera excesiva.

### III. Distintas realidades en las periferias

Hemos venido describiendo una serie de rasgos que podrían favorecer la eficiencia y la correcta ordenación de los espacios de periferia de las ciudades y las áreas turísticas, además de potenciar su competitividad en la captación de cuotas de inversión inmobiliaria y de mercado turístico. Sin embargo, muchas de estas características apenas han sido contempladas en las actuaciones existentes, que responden más a conjuntos residenciales subordinadas e infradotadas, marcados por la uniformidad de los edificios y los trazados, en el extrarradio de las ciudades o de los núcleos tradicionales turísticos, de los cuales dependen institucional y funcionalmente casi por completo.

Éste es el caso de numerosas actuaciones del turismo residencial de multitud de municipios de la orla mediterránea, que se apoyan en la capitalidad del núcleo turístico originario, en el cual se encuentran los principales polos de atracción de la demanda. En torno a éstos, se han ido desarrollando multitud de núcleos de alojamiento, totalmente



*Ubicada en el Ensanche Diputación, la playa de Postiguet en Alicante, es un reconocido sitio patrimonial costero en el mediterráneo español de la comunidad valenciana.*

dependientes, en lo que a imagen y equipamientos se refiere. Muchos de ellos, apenas disponen de los servicios y las dotaciones mínimas especificadas por la ley de suelo, -si es que su grado de mantenimiento y función nos permite decir que existen verdaderamente-. Se trata, en la mayor parte de los casos, de promociones turístico-residenciales nacidas casi de la improvisación, con estrategias de mercado basadas en la ventaja competitiva de los precios bajos, al amparo de una demanda indiferenciada de escaso poder adquisitivo, que no ha decaído por distintas cuestiones de orden internacional, pero que puede cambiar en poco tiempo.

No obstante, no puede decirse que éste sea el panorama general ya que, afortunadamente, existen actuaciones residenciales que ocupan posiciones de periferia -en su acepción topológica-, capaces de funcionar con un grado de autonomía considerable, aún con cierta dependencia en lo que atañe a infraestructuras y dotaciones de ámbito territorial superior al municipal. Se trata de desarrollos turísticos planteados a partir de criterios racionales de ordenación y distribución territorial de los usos residenciales y los equipamientos, y en cuya estructura, se deja entrever la especialización y diversidad de las distintas áreas que componen la actuación. En suma, puede decirse que son urbanizaciones turísticas que siguen estando en perfecta vigencia, a pesar de haberse trazado hace ya más de treinta años en algunos casos.

#### IV. Conclusiones

Parece evidente que una planificación adecuada de la periferia, con estrategias de desarrollo a largo plazo, mantiene su efectividad y autonomía a pesar del paso de los años. Aún a riesgo de insistir en demasía, es importante destacar las siguientes cuestiones:

-Es fundamental plantear actuaciones cuidadosas con el medio natural preexistente, del cual ha de participar la definición urbana, como referente de la ordenación o integrándose en la estructura urbana.

-Deberían cumplirse los estándares marcados por ley, buscando siempre el óptimo posible antes que el mínimo marcado en las determinaciones legales.

-Es igualmente importante, no olvidar que se trata de promociones turísticas y que, por tanto, habrán de asumirse unos parámetros distintos, más propios del turismo que de la residencia estable.

-Por otra parte, es preciso buscar la diversidad y especificidad de las actividades recreativas ofertadas en cada célula turística, como verdadero motivo de desplazamiento vacacional, con el fin de hacerla competitiva en un mercado cada vez más caracterizado por la segmentación de la demanda.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV. (1993): *Normativa urbanística estatal sobre Régimen del Suelo. Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y sus reglamentos vigentes*. Madrid, MOPT.
- AA. VV. (1994): «El futur de les perifèries urbanes». *Actes de les Jornades de Reflexió i Mostra d'Art, organitzades per l'Institut de Batxillerat «Barri Besós»*. Barcelona, 10-13 de maig de 1989. Ed. Departament de Benestar Social, Generalitat de Catalunya.
- Barba, R. (1991): «Los nuevos lugares en el territorio. Los espacios del turismo», *Geometría*, n.º 12, Málaga, pp. 12-27.
- Blasco, M. C., Alonso, M. y Piñón, J. L. (1991): *Glosario de urbanística*. Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, 72 pp.
- Decreto 23/1989, sobre Ordenación de apartamentos turísticos. Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.
- Ley 7/1988, de Medidas Transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y de alojamientos turísticos. Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
- Losada, R. y Rojí, E. (1995): «Reflexiones al tratamiento urbanístico del suelo industrial», en *Actas del II Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. Bilbao.
- Navalón García, 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, col. Textos Universitarios, 361 pp.
- Piccinato, G. (1993): *La construcción de la urbanística. Alemania 1871-1914*. Barcelona, Oikos-Tau, col. de urbanismo, 149 pp.
- Quero, D. (1993): «Sector inmobiliario y turismo: otra práctica de la urbanización y promoción turística», en Marchena, M; Forneau, F. y Granados, V. (eds.), *¿Crisis del Turismo? Las perspectivas en el nuevo escenario internacional*. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla; Servicio de publicaciones, Universidad de Málaga, pp. 149-158.
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE n.º 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre.
- Real Decreto 2877/1982, sobre Ordenación de Apartamentos y Viviendas Vacacionales. Administración Central de Estado.
- Secretaría General de Turismo (1992): *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*. Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 128 pp.
- Smith, S. L. J.: «The tourist product», *Annals of Tourism Research*, n.º 21, pp. 582-595.