

---

# Investigaciones Turísticas

ISSN: 2174-5609

---



## Los espacios turísticos de la Comunidad Valenciana: ¿planificación territorial del turismo o evolución espontánea? Los planes regionales y el caso de Peñíscola<sup>1</sup>

**Sandra Navarro Ruiz**

Universidad de Alicante

España

[sandra.navarro.ruiz@hotmail.com](mailto:sandra.navarro.ruiz@hotmail.com)

### RESUMEN

La ordenación territorial es la práctica que resulta imprescindible para organizar el uso turístico del espacio. Sin embargo, el objetivo pendiente de algunas autonomías continúa siendo la interrelación entre planificación territorial y planificación turística, dando paso al urbanismo como técnica de ordenación territorial del turismo.

Este estudio plantea determinar si la ordenación territorial del turismo en la Comunidad Valenciana a escala autonómica, local e interrelación entre ambas, se encuentra en una etapa integradora o espontánea, y de igual modo, plasmar la problemática de la conceptualización del turismo desde la perspectiva territorial. Mediante la integración de los catorce indicadores propositivos, que Exceltur extrajo de Planes de Ordenación Territorial de distintas autonomías insulares y del litoral mediterráneo, se comprobaron las buenas prácticas en planificación territorial del turismo de la Estrategia Territorial, el Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana, así como del Plan General de Ordenación Urbana de Peñíscola. Asimismo un hecho que afecta a la elaboración, redacción y consecución de los planes territoriales y/o turísticos valencianos, es la conceptualización sesgada del término turismo, tal y como muestran los resultados de diversas entrevistas en profundidad realizadas a actores especializados en planificación.

Los hallazgos de este estudio sugieren que la planificación territorial del turismo en la Comunidad Valenciana continúa su etapa espontánea, mientras que los municipios mantienen su independencia a la hora de gestionar la ordenación y la gestión territorial del turismo.

**Palabras clave:** planificación territorial del turismo, Comunidad Valenciana, Estrategia Territorial, Plan de Espacios Turísticos, Peñíscola.

---

<sup>1</sup> Este artículo es la recopilación del Trabajo Final del Máster de Planificación Territorial: información, herramientas y métodos de la Universitat Rovira i Virgili dirigido por Jordi Blay Boqué

*Fecha de recepción:* 30-06-2014

*Fecha de aceptación:* 08-10-2014

---

---

# Investigaciones Turísticas

ISSN: 2174-5609

---

---



## The tourist areas in the Comunidad Valenciana: spatial tourism planning or spontaneous evolution? Regional plans and the case of Peñíscola

**Sandra Navarro Ruiz**

University of Alicante

Spain

[sandra.navarro.ruiz@hotmail.com](mailto:sandra.navarro.ruiz@hotmail.com)

### ABSTRACT

Land use planning is the practice that is essential to organize the use of tourism space. However, the pending goal of some Spanish regions remains the relationship between regional planning and tourism planning, leading to urban planning as the technique to organize the tourism.

This study attempts to determine whether the tourism land use planning in the Valencian Community in a regional, local scale and interrelation between both is in an integrative or spontaneous stage, and likewise to express the difficulties of translating the conceptualization of tourism from the territorial perspective. The good practices in territorial tourism planning were tested by the integration of the fourteen proactive indicators, which EXCELTUR extracted from some Land Use Spanish Regional Plans. The Valencian Plans which were analyzed were the Valencian Territory Strategy, the Valencian Touristic Areas Plan as well as the Urban Land Use Plan of Peñíscola. Additionally a fact that affects the development, drafting and achieving of Valencian territorial and/or touristic plans is the biased conceptualization of the tourism term, as shown the results of several in-depth interviews carried out at some planning specialized actors.

The findings of this study suggest that the tourism land use planning in Valencia continues its spontaneous stage, while municipalities maintain their independence in managing territorial and tourism organization.

**Key words:** tourism land use planning, Valencian Region, Valencian Territorial Strategy, Valencian Touristic Areas Plan, Peñíscola.

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de intervención turística en el territorio atañe a unos factores específicos (recursos, oferta, demanda, producto, destino, etc.) y a otros factores generales que inciden directamente en la actividad (la gestión, la gobernanza, la sociedad local, empresarios, políticas públicas y la financiación). Todos ellos deben interactuar e interrelacionarse para alcanzar objetivos deseados (Gunn, 1987; Solsona, 1999 y 2010), así como para gestionar, evaluar y planear la resiliencia turística ante los rápidos procesos de cambio generados por la globalización (Tobias y Romano, 2014). Asimismo, también hay que contar con ciertos factores exógenos que repercuten en el territorio y en el turismo y que van más allá de la gestión directa en las destinaciones; tales como: cambios de tendencia de la demanda, cambios en la tecnología del transporte, incluso desastres naturales, etc. (Papatheodorou, 2004).

En síntesis, según Antón y González (2007), cualquier destino turístico es un sistema territorial que no entiende de límites administrativos y que se compone de unos elementos básicos que conforman su atractivo (recursos) y de unos elementos secundarios que facilitan su consumo (redes de transporte, establecimientos de alojamiento, locales de entretenimiento, etc.).

La necesidad de ordenar el territorio turístico *“nace por la incapacidad de los mecanismos del mercado para corregir los desequilibrios territoriales, integrar criterios de conservación, conciliar usos y sectores que compiten entre sí, armonizar los intereses de los agentes y, sobre todo, responder desde la escala local a cuestiones globales”* (Antón y González, 2005:17). De igual modo, la presión de la demanda en la configuración del territorio turístico junto con los impulsos de los sectores involucrados, han llevado a situaciones donde la espontaneidad y la falta de criterios de ordenación son rasgos característicos de los procesos de desarrollo de la actividad turística en el territorio. Ello explica situaciones de despilfarro de recursos, ausencia de racionalidad en la utilización del suelo y falta de referencias para la orientación de las intervenciones, tanto públicas como privadas, además de impactos ambientales y escasa inserción de las actuaciones dentro de un marco de coherencia en la implantación del turismo (Vera et al, 2011). Incluso el Parlamento Europeo se ha hecho eco de dicha irracionalidad; en primer lugar ante el conflicto urbanístico valenciano que subyacía de quejas de ciudadanos europeos que residen estable o temporalmente en la Comunidad Valenciana y posteriormente generalizándolo a un conflicto urbanístico español (Burriel, 2009).

Este desequilibrio territorial turístico responde a la convención de que el turismo podía y puede resolver cualquier crisis económica con la mera implantación de la actividad; sin embargo, y tal como explica Inskeep (1991), el turismo no puede verse categóricamente como una panacea que resuelve los problemas económicos de la comunidad. Cada espacio debería evaluarse cuidadosamente en términos de su atracción turística potencial, basada en sus recursos endógenos (Vera y Baños, 2010) y la posible demanda nacional o extranjera

a la que se dirija. De dicha evaluación, se podrá aceptar si ese territorio es potencialmente turístico o no.

Para paliar estas situaciones de espontaneidad y desequilibrio territorial producidas por la implantación de la actividad turística, es necesario estipular a qué nivel espacial se debería planificar para conseguir mejores resultados. De este modo, la escala idónea para sentar las bases de la ordenación de los espacios turísticos sería la escala subregional o supramunicipal ya que alcanza mayor detalle en el análisis de la potencialidad turística de los territorios, en el diseño de los sistemas de infraestructuras y/o en las relaciones de complementariedad entre diferentes espacios turísticos, en síntesis, comporta una mejor integración de un todo (Gunn, 2002).

Asimismo, en esta escala se interrelacionaría el turismo con el resto de actividades económicas, se centraría en un contexto geográfico homogéneo teniendo en cuenta la movilidad y conectividad interna para la difusión de los flujos turísticos y, sobre todo, gracias a dicha planificación se asociaría la imagen del destino al contexto regional (Donarie et al. 2005).

Sin embargo, Ivars (2003) expone que una de las principales complejidades que emerge para ordenar los espacios turísticos es la distribución de competencias en materia de turismo y territorio, divididas, en el caso español, entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios. Es obligatoria una coordinación adecuada entre la planificación nacional, regional y local para incluir los aspectos macroeconómicos del ámbito nacional con los aspectos territoriales y socioculturales del ámbito regional y local.

Divididas las competencias territoriales, el ámbito que posee la potestad para ordenar el territorio y gestionar su actividad turística es el local, cuyo instrumento normativo es el Plan General de Ordenación Urbana. Este instrumento define los objetivos generales del crecimiento urbano del municipio, que delimita qué espacios deben crecer y de qué forma, establece los usos de cada una de las áreas urbanas y regula los criterios de urbanización. No obstante, este tipo de planes se utilizan tanto en los espacios turísticos como en los no turísticos, de manera que no son sensibles a las necesidades concretas del desarrollo territorial del turismo (Vera et al., 2011).

Para conseguir una necesaria planificación urbanística del turismo existirían dos opciones para interrelacionar ambos dos sectores, tal y como expone Sola (2007:42):

- *“Incluir en la norma sectorial del turismo determinaciones urbanísticas concretas, de aplicación al suelo de uso turístico o a las instalaciones turísticas, que deben ser tenidas en cuenta por el régimen urbanístico general, o;*
- *Introducir en la normativa urbanística determinaciones específicas en relación con el suelo de uso turístico.”*

En el caso de la Comunidad Valenciana, Vera e Ivars (2002) matizan que el modelo territorial turístico se ha conformado al margen de la ordenación del territorio, donde una parte esencial de los espacios y destinos se han configurado de forma casi espontánea cuyo resultado plasma una reorganización espacial impulsada por la construcción de la oferta.

Asimismo y aunque, en general, tal y como especifican Vera, Cruz y Baños (1995), los factores territoriales, sociales y económicos influyen a la hora de analizar la composición del modelo turístico valenciano, puede decirse que en todas las modalidades del mismo se perciben una serie de rasgos básicos: concentración espacial y ausencia de modelo territorial de referencia (Fuertes, 2002).

## II. FINALIDAD, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

La finalidad de este estudio es mostrar la existencia o espontaneidad de la planificación territorial del turismo en la Comunidad Valenciana a escala autonómica, local e interrelación entre ambas escalas, y de igual modo, plasmar la problemática existente y transversal de la conceptualización del turismo desde la perspectiva territorial que ha afectado a dicha planificación.

Para ello, las hipótesis barajadas se dividen en:

- H1.- Existen buenas prácticas en la planificación territorial del turismo en la Comunidad Valenciana
- H2.- Existen buenas prácticas en la planificación urbanística-turística en el municipio turístico de Peñíscola
- H3.- La Comunidad Valenciana se encuentra en una etapa de integración de ordenación territorial en sus diversas escalas espaciales.

Para poder corroborar o descartar dichas hipótesis los objetivos planteados son el análisis de las buenas prácticas de la Estrategia Territorial, el Plan de Espacios Turísticos y el Plan General de Ordenación Urbana de Peñíscola y por último, analizar la interrelación entre los instrumentos territoriales y/o turísticos autonómicos y el municipal.

## III. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para este estudio se ha basado en dos técnicas cualitativas, por una parte el análisis de información de los planes territoriales y/o turísticos valencianos y por otra parte la realización de entrevistas en profundidad a diversos agentes expertos y profesionales del turismo y/o territorio.

En primer lugar se utiliza la técnica de análisis, comparación y evaluación de documentos, partiendo de la base de la necesidad de obtener unas pautas sobre buenas prácticas en la ordenación territorial del turismo, dadas por el documento elaborado por Exceltur<sup>2</sup> en 2007 sobre las *“Estrategias Turísticas integradas en los Planes de Ordenación del Territorio, en zonas del litoral Mediterráneo, Balear y Canario”*. En él se establecen una serie de directrices de ordenación territorial del turismo que en esta investigación se consideran como los indicadores básicos que deben establecerse en los planes territoriales y/o turísticos valencianos (tabla 1).

---

<sup>2</sup> Exceltur es una asociación sin ánimo de lucro formada en la actualidad por 24 de los más relevantes grupos empresariales turísticos españoles. Exceltur surge como un foro de análisis, opinión y diálogo abierto, desde el que valorar el presente y el futuro del turismo español, con el objetivo de tratar de anticipar y adaptarse a los procesos de cambio

Tabla 1. Los indicadores propositivos de Exceltur

Indicador Propositivo	Descripción
<b>IP.1 Estrategia Turística</b>	Modelo territorial turístico a perseguir
<b>IP2. Zonificación</b>	Papel otorgado a cada zona para la configuración e integración de la oferta turística deseada
<b>IP3. Limitar el crecimiento</b>	Equilibrio entre niveles de edificación y espacios libres y naturales
<b>IP4. Reconversión de la oferta alojativa</b>	Iniciativas de profunda renovación o reconversión integral
<b>IP5. Priorización de la actividad turística tradicional</b>	Apostar por las actividades turísticas más tradicionales
<b>IP6. Compatibilización con otras actividades</b>	Establecer el marco espacial y de usos del suelo, evitando solapamientos
<b>IP7. Accesibilidad</b>	Dotar de infraestructuras y equipamientos que favorezcan la accesibilidad
<b>IP8. Movilidad</b>	Convertir el propio trayecto en una experiencia
<b>IP9. Señalética</b>	Sistemas de señalización turística a lo largo del territorio
<b>IP10. Cualificación de la oferta alojativa</b>	Introducir especificidades sobre densidades edificatorias, tamaños mínimos de parcela y otras especificaciones urbanísticas
<b>IP11. Integración mediante espacios públicos</b>	Permitir esparcimiento y relaciones humanas dentro del entorno
<b>IP12. Protección y valorización del patrimonio</b>	Instrumentos para preservar los signos de identidad
<b>IP13. Gestión de actividades y/o equipamientos</b>	Disponibilidad de recursos y equipamientos para realizar multiplicidad de actividades
<b>IP14. Análisis del Paisaje</b>	Mantener un paisaje de calidad

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Exceltur (2007)

Asimismo, para comparar si los parámetros de buenas prácticas en la ordenación territorial del turismo de Exceltur se cumplen en su totalidad o parcialmente en los Planes de ámbito autonómico o municipal, se estableció una rúbrica (tabla 2) para permitir estandarizar la evaluación de acuerdo con criterios específicos.

**Tabla 2. Rúbrica de los indicadores propositivos de Exceltur**

INDICADORES	MALO (0)	REGULAR (1)	BUENO (2)	EXCELENTE (3)
<b>Estrategia</b>	No hay actuación	Sólo se basa en la tipología de turismo	Se basa en tipología turismo + oferta alojativa	Integra todos los elementos del territorio y el turismo
<b>Zonificación</b>	No hay actuación	Sin base turística	Zonifica, pero todo el territorio	Zonifica en base al potencial turístico
<b>Limitar Crecimiento</b>	No hay actuación	Establece límites sin parámetros cuantificables	Establece límites con parámetros cuantificables	Parámetros cuantificables + capacidad carga
<b>Reconversión</b>	No hay actuación	Iniciativas parciales	Sólo de la oferta hotelera	Iniciativas de la oferta alojativa global
<b>Priorización</b>	No hay actuación	Existencia de contradicciones en el Plan	Apuesta por actividades tcas tradicionales sin tener en cuenta modelo territorial-tco	Prioriza teniendo en cuenta modelo territorial-tco
<b>Compatibilización</b>	No hay actuación	No diferencia el uso turístico	Uso turístico = uso terciario	Uso turístico diferente a los demás usos
<b>Accesibilidad</b>	No hay actuación	Dota infraestructuras sin estudio viabilidad	Dota infraestructuras con estudio viabilidad	Tiene en cuenta turistas y residentes
<b>Movilidad</b>	No hay actuación	Construcción de nuevas vías movilidad	Utilización vías existentes	Ambas acciones en pro del territorio
<b>Señalética</b>	No hay actuación	Señalización obsoleta	Introducción nuevas señalizaciones, pero sólo en esp. naturales	Introducción nuevas señalizaciones para redistribuir turistas
<b>Cualificación</b>	No hay actuación	Sólo campañas sensibilización	Se introducen especificidades edificatorias	Especificidades edificatorias + urbanísticas
<b>Espacios públicos</b>	No hay actuación	No especifica %	Integración del 10%	Integración + del 10%
<b>Protecc./Valoriz.</b>	No hay actuación	Sólo valorización	Valoriza y establece mínimos de protecc.	Establece instrumentos de protecc. y valoriz.
<b>Gestión actividad /equipamiento ocio</b>	No hay actuación	Gestión act. Tca complementaria	Gestion act y equip. Ocio sin estudio viabilidad	Gestión de ambos con estudio viabilidad
<b>Paisaje</b>	No hay actuación	Valorización	Propuestas protecc.	Plan especial de protección

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Exceltur (2007)

Dicha rúbrica constituye las malas, regulares, buenas y excelentes prácticas de cada uno de los indicadores propositivos de Exceltur, otorgándole a las malas valor 0 (no existen actuaciones) y a las excelentes valor 3 (se cumple completamente lo que especifica el indicador). De este modo podemos cuantificar el grado de integración de cada indicador en cada uno de los planes valencianos analizados y nos facilita la comparación entre ellos.

De esta manera, los posibles resultados de la rúbrica se dividen en:

- Entre 0 y 10,5 puntos, habrá un 0%-25% de buenas prácticas de Ordenación Territorial del Turismo según los indicadores de Exceltur =Malas prácticas.
- Entre 10,5 y 21 puntos, habrá un 25%-50% de buenas prácticas de Ordenación Territorial del Turismo según los indicadores de Exceltur =Regulares prácticas.
- Entre 21 y 31,5 puntos, habrá un 50%-75% de buenas prácticas de Ordenación Territorial del Turismo según los indicadores de Exceltur =Buenas prácticas.
- Entre 31,5 y 42 puntos, habrá un 75%-100% de buenas prácticas de Ordenación Territorial del Turismo según los indicadores de Exceltur =Excelentes prácticas.

En segundo lugar metodológico, se aplica la técnica cualitativa de entrevistas en profundidad *estandarizadas no programadas e individuales* para ahondar en la experiencia de diversos actores en la planificación territorial del turismo en el ámbito de estudio, obteniendo información desde diferentes perspectivas sobre la misma problemática. Se utiliza esta técnica, en primer lugar, *estandarizada* ya que se comparte el interés en los temas objeto de investigación y en segundo lugar, *no programadas* puesto que se establecen unos ítems (tabla 3), sin ser ciertamente preguntas cerradas en un orden concreto. De este modo, permite la reflexión de entrevistador y entrevistado en los temas a abordar.

Las entrevistas se realizaron posteriormente al análisis de documentación, primera técnica metodológica utilizada, durante los meses de junio y julio. En total fueron 6 entrevistas personales con un cuestionario semi-estructurado; cuatro de ellas se realizaron a representantes de la planificación territorial del turismo de ámbito regional (un experto en planificación de la Comunidad Valenciana y miembro en la elaboración de diversos planes territoriales y/o turísticos, una representante de la Agencia Valenciana de Turismo, un representante del Colegio de Geógrafos y una representante de la Asociación de Profesionales en Turismo, PROTECTUR) cuyas duraciones fueron de una hora y media, mientras que las dos entrevistas restantes se realizaron a representantes de la planificación territorial del turismo de ámbito local (una representante de la Concejalía de Urbanismo y una representante del Patronato de Turismo) cuyas duraciones fueron de una hora.

Los objetivos a alcanzar con las entrevistas en profundidad a representantes de ámbito regional fueron, por una parte, conocer qué tipo de carencias y problemáticas radican ante la ordenación territorial del sector del turismo en la Comunidad Valenciana y por otra parte, conocer la evaluación de buenas prácticas en los planes territoriales y/o turísticos valencianos.

De igual modo y en relación a las entrevistas de ámbito local, los objetivos que se plantearon alcanzar fueron: conocer el conocimiento de los municipios ante los planes territoriales y/o turísticos supramunicipales, y por otra parte, discernir que actuaciones territoriales turísticas se han llevado a cabo.



**Tabla 3. Ítems de las entrevistas en profundidad**

<b>Ítems de las entrevistas sobre la Planificación Territorial del Turismo en la Comunidad Valenciana</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Interrelación entre la planificación territorial y la planificación del turismo que se encuentran implantadas en la Comunidad Valenciana.</li><li>• Opinión sobre la necesidad de la vinculación de un Plan que ordene el territorio turístico.</li><li>• Carencias y problemáticas encontradas desde la perspectiva territorial del turismo en la Comunidad Valenciana.</li><li>• Opinión sobre la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.</li><li>• Opinión sobre el Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana.</li><li>• Relación entre Conselleria de Territorio y Conselleria de Turismo y afectación en los planes territoriales y/o turísticos.</li><li>• Manera en la que repercuten los planes territoriales y/o turísticos autonómicos en los planes municipales.</li><li>• Opinión sobre el documento base de Ordenación Territorial de zonas turísticas de Exceltur.</li></ul>
<b>Ítems de las entrevistas sobre la Planificación Territorial del Turismo en el municipio turístico de Peñíscola</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Grado de conocimiento de los planes territoriales y/o turísticos autonómicos.</li><li>• Grado de colaboración entre la Concejalía de Urbanismo y la Concejalía de Turismo (Patronato Municipal de Turismo de Peñíscola).</li><li>• Perspectiva territorial del turismo desde el ámbito local.</li><li>• Tipo de actuaciones territoriales-turísticas llevadas a cabo en el municipio.</li><li>• Aspectos intrínsecos del Plan General de Ordenación Urbana de Peñíscola.</li></ul>

Elaboración propia

#### **IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA Y EN PEÑÍSCOLA**

##### **4.1. Instrumentos territoriales y turísticos de la Comunidad Valenciana**

Actualmente, la Comunidad Valenciana cuenta con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (en adelante ETCV), instrumento de ordenación territorial aprobado el 13 de Enero de 2011 mediante el Decreto 1/2011 proveniente de la Ley 4/2004, de 30 de Junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Paisaje.

La ETCV se elabora como una herramienta de fomento y facilitación para el conjunto de Administraciones Públicas y agentes territoriales privados, por ello, se trata de un instrumento casi recomendatorio ya que los únicos aspectos vinculantes son sus principios directores, mientras que las actuaciones para cumplir las determinaciones de los 25 objetivos generales de la ETCV son orientadoras.

El manual del Objetivo 10 de la ETCV hace hincapié en la actividad turística del ámbito regional, cuya finalidad es reorientar el modelo turístico hacia pautas territoriales más sostenibles. Para ello, elaboran 14 propuestas estratégicas (no vinculantes) que la Administración Pública competente podrá tomar de referencia.

Asimismo, encontramos una serie de Planes de Acción Territorial (vinculantes) que vertebran algunos sectores del ámbito de estudio tales como: PAT de Prevención de Riesgo de Inundación (PATRICOVA), PAT de Corredores de Infraestructuras y el PAT Forestal (PATFOR). Sin embargo, existen diversos PAT de carácter integrado o sectorial pendientes de aprobación; PAT del Litoral, PAT de la Huerta, PATECAS, etc. Estos Planes de Acción

Territoriales, aprobados o pendientes de aprobación, no han sido analizados en dicha investigación.

Con respecto a la planificación territorial turística de la Comunidad Valenciana no encontramos ningún PAT sectorial (normativo) que indique una serie de pautas vinculantes territoriales turísticas a los ámbitos municipales. Aun así, la Comunidad Valenciana cuenta desde el 2008 con el Plan de Espacios Turísticos (en adelante PETCV) proveniente de la Ley 3/1998 de Turismo; un plan de carácter orientativo que se elaboró para repensar y recomponer el sistema turístico valenciano, desde una perspectiva territorial, a partir de criterios como la visión estratégica del turismo a nivel regional, el equilibrio y la visión integral del desarrollo turístico, la referencia de la sostenibilidad, la complementariedad entre áreas y destinos turísticos y la participación pública institucional y social en los procesos de decisión que afecta al desarrollo territorial (Vera et al., 2008).

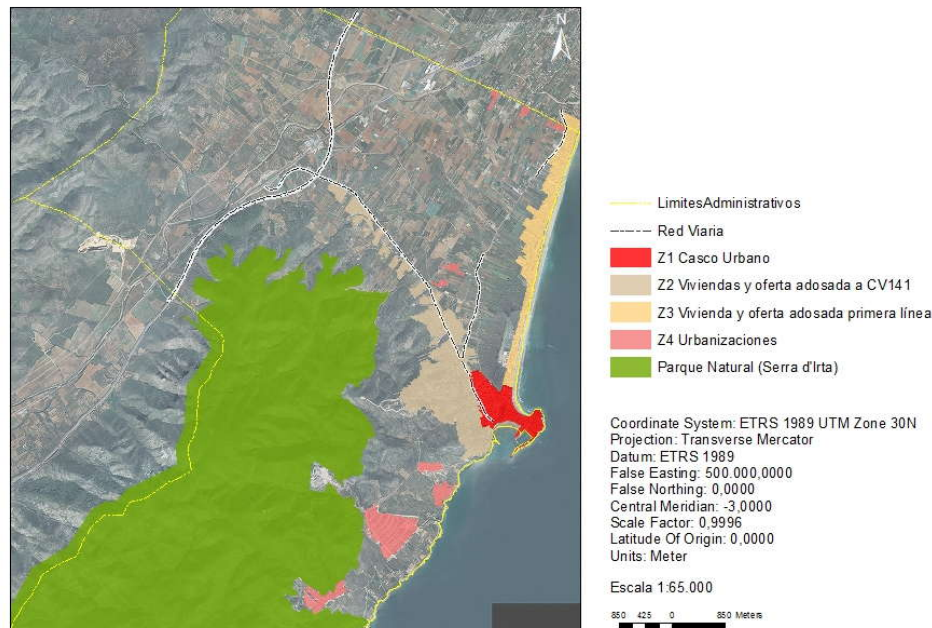
De este modo se establecen una serie de Directrices Generales para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana, así como diversas Directrices Particulares para los 21 espacios turísticos homogéneos delimitados por dicho plan, cuya puesta en práctica dependerá de los municipios.

#### **4.2. La planificación territorial y turística en Peñíscola, Destino Turístico Valenciano.**

Peñíscola se encuentra situada a 73 km al norte de Castellón, en la comarca del Baix Maestrat, con una población de 8.182 habitantes (INE 2013) que fue declarada Municipio Turístico con tipología de Destino Turístico en el año 2000 por parte de la Agencia Valenciana de Turismo. Dicha declaración fue debida a la afluencia de visitantes durante todo el año, a la superioridad de éstos respecto al número de habitantes y a la gran cantidad de oferta alojativa turística disponible. La investigación de ámbito local se focalizó en dicho municipio debido a su declaración como uno de los cinco Destinos Turísticos de la Comunidad Valenciana, así como al proceso urbanizador ligado a la oferta de alojamientos turísticos, la cual sobrepasa extraordinariamente el número de viviendas de residentes.

De este modo, la ciudad, segmentada turísticamente, se podría dividir en cuatro zonas, tal y como muestra el Mapa 1: la zona del casco urbano con el castillo, la zona de viviendas unifamiliares y campings adosadas a la CV-141, la zona de complejos hoteleros y chalets adosados en primera línea de costa, y por último, las urbanizaciones inconexas.

**Mapa 1. Segmentación turística del municipio de Peñíscola**



Elaboración Propia

No es hasta los años 60 del siglo XX, cuando el municipio apuesta por el desarrollo turístico rápido y masivo (Simó, 1982). La estrategia turística se asentaría en posicionarse como un destino de sol y playa familiar, dirigido a una demanda media-baja y cuyo principal reclamo sería la adquisición de viviendas plurifamiliares en bloques de altura y en primera línea de mar (PGOU de Peñíscola, 2010).

Por tanto no es de extrañar que el desarrollo urbanístico de Peñíscola esté estrechamente ligado a la implantación del turismo en el territorio, puesto que las reactivaciones urbanísticas entre 1968 y 2001 fueron respaldadas por las fuertes demandas de “segundas residencias”, así como por la excesiva laxitud normativa del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) al permitir la convivencia de bloques de apartamentos en altura con viviendas unifamiliares en hilera o campamentos turísticos (López, 2002; López y Ferreres, 2011).

El PGOU del municipio de 1977 ha conllevado el crecimiento exponencial urbanístico en este territorio. En un principio clasificaba como suelo urbanizable no programado 3.565,80 ha (45'6% de la superficie municipal) y como suelo urbanizable programado 313,18 ha, afectando a grandes zonas de interés natural-paisajístico, como la Sierra d'Irta y l'Albufereta. Sin embargo, gracias a la aprobación del PORN de la Sierra d'Irta en 2001, se restringe en un 80% las posibilidades de desarrollo urbano en esta clase de suelo, además de la inclusión en el Catalogo de Zonas Húmedas de l'Albufereta, que conducen a una reducción del suelo urbanizable a 897ha. (PGOU, 2010)

No obstante, la mayor presión urbanística recae en el polígono III que cubre la playa Norte donde se combinan los bloques de apartamentos en altura con viviendas unifamiliares adosadas (López, 2002).

Con respecto a la planificación turística, la década de los 80 consolida a Peñíscola como un verdadero “resort” altamente especializado en la comercialización del producto “sol y playa” de masas, popular, maduro y residencial-vacacional.

La morfología peñiscolana ya se mostraba como una “ciudad alineada” a lo largo de la primera línea de costa y “polinuclear”, atendiendo a sus numerosas urbanizaciones inconexas que iban apareciendo en el territorio sin un referente territorial claro. Entre 1994-1998 se le concede al destino un Plan de Excelencia Turística para paliar parte de la problemática existente, apostando por mejorar el producto turístico tradicional, reordenar urbanísticamente la ciudad y su fachada marítima norte, proteger y mejorar el casco antiguo, dinamizar turística y culturalmente el castillo, crear nuevos productos y avanzar en políticas de mejora de la calidad, imagen y gestión. De hecho, el Plan, con un presupuesto ajustado, cumplió el expediente pero no tuvo continuidad posterior en otro proyecto que impulsara las mejoras que la ciudad seguía necesitando (PGOU, 2010).

La relación urbanismo-turismo o el proceso “residencialismo turístico” de Peñíscola ha conllevado el incremento urbanizador de los últimos años, con una mayor intensificación del uso del suelo y en consecuencia pérdida de atractivos naturales. Por ello, se comienza una revisión de este PGOU de 1977 convertido en un conjunto desarticulado de prescripciones que atienden a una zonificación del territorio que no descansa en una estructura coherente y racional (PGOU, 2010).

El Nuevo PGOU de Peñíscola comienza a elaborarse en 2004, cuya aprobación por parte del ayuntamiento data en 2010, sin embargo, en 2014, Conselleria de Territorio establece una serie de pautas específicas que tendrán que llevarse a cabo en el nuevo PGOU para su definitiva aprobación, puesto que lo considera inviable e insostenible.

## **V. RESULTADOS OBTENIDOS**

### **5.1. Resultados del análisis de los instrumentos de planificación territorial y turística**

En este apartado se muestran los resultados del análisis de integración de los 14 indicadores propositivos de Exceltur sobre buenas prácticas de ordenación territorial del turismo en los diversos planes territoriales y/o turísticos autonómicos y en el plan municipal.

#### *5.1.1. Estudio del Caso I: la Comunidad Valenciana*

##### a) Análisis de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV)

Tal y como se ha especificado anteriormente, la parte vinculante de la Estrategia Territorial se resume en 16 principios directores que emanan de las determinaciones de la Unión Europea. Son estos principios directores (tabla 4) los que se analizan en este estudio.

**Tabla 4. Principios directores de la ETCV que inciden en los indicadores de Exceltur**

<b>Título III.- La Infraestructura Verde del Territorio</b>	
<b>Principios Directores</b>	<b>Con incidencia</b>
Principio director del patrimonio natural.	✓
Principio director de los espacios forestales.	
Principio director de la Infraestructura Verde y la actividad agrícola y ganadera.	✓
Principio director para el desarrollo de la Política de Paisaje en la Comunidad Valenciana.	✓
Principio director de la planificación y la gestión del Sistema Territorial del Patrimonio Cultural.	✓
Principio director. Perímetros de protección de los BIC.	
Principio director del uso público de la Infraestructura Verde.	✓
Principio director de la planificación y gestión de los recursos hídricos.	✓
Principio director de la planificación y gestión de los riesgos naturales e inducidos.	
<b>Título IV.- Ocupación Racional y Sostenible del Suelo</b>	
<b>Principios Directores</b>	<b>Con incidencia</b>
Principio director de la ocupación racional y sostenible de suelo para uso residencial.	✓
Principio director de la ocupación racional y sostenible de suelo para actividades económicas.	
Principio director de la vivienda con algún tipo de protección pública.	
<b>Título V.- Infraestructuras y Territorio</b>	
<b>Principios Directores</b>	<b>Con incidencia</b>
Principio director en materia de infraestructuras de movilidad.	✓
Principio director sobre infraestructuras básicas.	
Principio director de la implantación de infraestructuras en el territorio.	
<b>Título VI.- El Litoral</b>	
<b>Principios Directores</b>	<b>Con incidencia</b>
Principio director de la planificación y gestión del litoral.	✓

Elaboración propia

Tras el análisis de estos 16 principios directores con los indicadores de buenas prácticas de planificación territorial del turismo, observamos que sólo 9 de ellos incluyen dichas prácticas, las cuales se centran en 5 indicadores de Exceltur: (i) *limitar el crecimiento* mediante la compatibilización de la Infraestructura Verde con el crecimiento urbanístico y necesidad de establecer capacidad de carga en el litoral, (ii) *movilidad* mediante la creación

de una red de itinerarios y de carriles peatonales y bici, (iii) *integración mediante espacios públicos* al incorporar los usos residenciales en el paisaje, (iv) *protección y valorización de los recursos* naturales, agrícolas, culturales y del paisaje, así como procurar la creación de cinturones verdes y, por último (v) *gestión de actividades y/o equipamientos* mediante rutas y redes tematizadas.

#### b) Análisis del Objetivo 10 de Turismo de la ETCV

La ETCV también se compone de 25 objetivos generales, para los cuales se establecen 25 manuales que plantean una serie de propuestas estratégicas (no vinculantes). En nuestro caso, se han analizado las 14 propuestas estratégicas del manual del Objetivo 10 en Turismo “*reorientar el modelo turístico hacia pautas territoriales más sostenibles*” respecto a los indicadores propositivos de Exceltur.

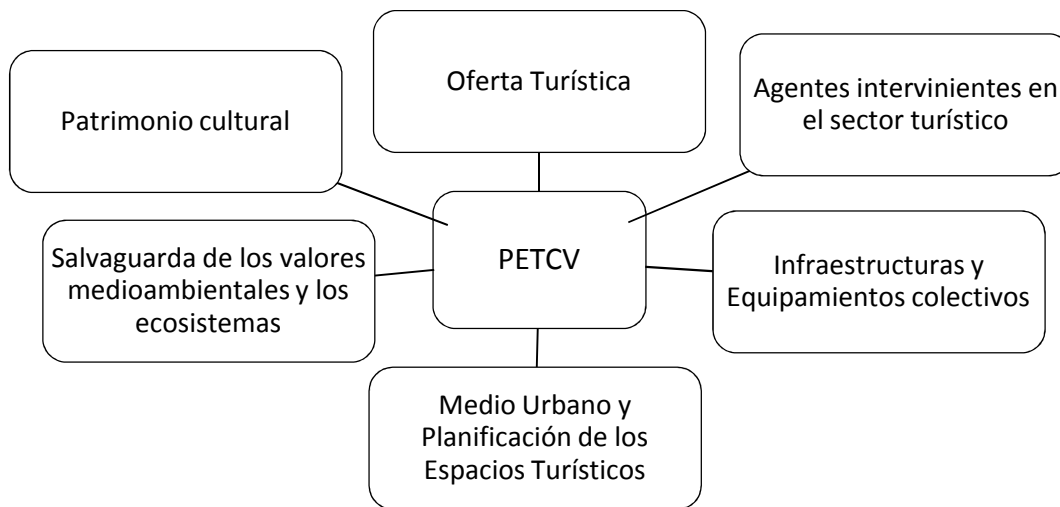
El 95% de las propuestas estratégicas conllevan actuaciones en planificación territorial del turismo, sin embargo, se reparten únicamente en 7 indicadores de Exceltur: (i/ii) establece dos planes autonómicos como *estrategia turística* e instrumento de *zonificación*, (iii) expone especificaciones para *limitar el crecimiento* urbanístico en el litoral (en la franja de 1.000m desde el límite interior de la ribera), además de explicar la necesidad de aplicar estándares de limitación de densidades y de edificabilidad tanto en litoral como en interior, (iv) integrar el *concepto de uso turístico en el planeamiento*, (v) tráfico y *movilidad* sostenible, (vi) *proteger y valorar el patrimonio* estableciendo corredores verdes o pasillos ecológicos, y por último, (vii) *gestionar actividades y/o equipamientos de ocio* definiendo criterios de complementariedad litoral-interior, renovando equipamientos en áreas consolidadas y potenciando nuevos productos turísticos como el gastronómico, salud y belleza, agrícola, deportivo, industrial y urbano.

#### c) Análisis de Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana (PETCV)

Explicado anteriormente, el PETCV es el instrumento previsto por la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, el cual indica las bases para la ordenación de los espacios turísticos mediante pautas recomendatorias.

Este plan se divide en dos documentos; las Directrices Generales (Gráfico 1) para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana, que serán las pautas a analizar, y las Directrices Particulares para los 21 espacios turísticos zonificados por su homogeneidad.

**Gráfico 1. Directrices Generales del Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana.**



Fuente: Elaboración propia a partir del PETCV

En el análisis se comprueba que el 90% de las acciones que subyacen de las Directrices Generales incluyen pautas de planificación territorial turística y que 13 de los indicadores de Exceltur se integran en las actuaciones del PETCV: (i) la *estrategia turística* se divide, por una parte, en proteger y conservar el litoral y los espacios naturales y, por otra, en dinamizar los espacios urbanos metropolitanos y espacios de interior, (ii) *zonificación* de 21 espacios turísticos, (iii) *limitar el crecimiento* mediante aplicación de umbrales y cuotas de sostenibilidad, ateniendo a la capacidad de carga del espacio y aumentando el control en la disciplina urbanística, aplicación del PAT del litoral y regulación la actividad turística en espacios naturales protegidos (iv) modernizar y *reconvertir* la planta hotelera de mayor antigüedad, (v) *priorizar la actividad turística tradicional* incrementando la oferta de alojamiento en nodos turísticos de interior, regular la oferta no reglada, mejorar los criterios urbanísticos de la urbanización extensiva y especificar acciones sobre suelo no urbanizable de naturaleza rústica, (vi) *compatibilizar* el uso turístico mediante la reserva de un porcentaje de uso terciario mínimo obligatorio, (vii) mejorar las diversas infraestructuras que permiten la *accesibilidad*, (viii) establecimiento de planes de integración territorial y de *movilidad* mediante uso de zonas verdes y parques públicos, así como red de vías express y plataformas reservadas, (ix) completar el trazado, la *señalización* y la homologación de los senderos de los espacios naturales, (x) evitar los continuos urbanos *integrando parques públicos* y zonas verdes, (xi) redacción de planes sobre interpretación, renovación, recuperación, conservación y puesta en valor del *patrimonio cultural y natural*, (xii) diferenciación de la oferta turística mediante *equipamientos* deportivos, oferta comercial, red de espacios naturales protegidos, potenciación de rutas temáticas culturales y gestión turística de museos y, por último, (xiii) *proteger el paisaje* de la Comunidad Valenciana.

Para concluir la diagnosis y el análisis de las buenas prácticas en ordenación territorial del turismo, la Tabla 5 muestra la síntesis del estudio realizado en los tres instrumentos territoriales y/o turísticos del ámbito regional.

**Tabla 5. Acciones de los planes autonómicos analizados respecto indicadores de Exceltur**

Estrategias Exceltur	ETCV	Obj.10 ETCV (Turismo)	PETCV
IP1. Estrategia Turística		✓	✓
IP2. Zonificación		✓	✓
IP3. Límites de crecimiento	✓	✓	✓
IP4. Reconversión del alojamiento			✓
IP.5 Priorización actividad tradicional			✓
IP6. Compatibilización actividades		✓	✓
IP7. Accesibilidad			✓
IP8. Movilidad	✓	✓	✓
IP9. Señalética			✓
IP10. Cualificación oferta alojativa			
IP11. Integración espacios públicos	✓		✓
IP12. Protección y Valoración patrimonio	✓	✓	✓
IP13. Gestión actividades / equipamientos	✓	✓	✓
IP14. Análisis paisaje			✓

Elaboración Propia

Como se observa en la Tabla 5, la mayoría de los indicadores de Exceltur se encuentran integrados en uno o varios planes valencianos, siendo el PETCV donde predominan buenas prácticas, sin embargo, tras el análisis se remarcan una serie de carencias que comparten estos planes:

- Carácter recomendatorio de la mayoría de las actuaciones.
- Carencia de una bolsa económica.
- Falta de exposición de parámetros cuantificables.
- No se especifican acciones concretas, sino actuaciones genéricas.
- Preocupación por limitar, preservar, conservar y proteger el litoral y los espacios naturales, sin tener en cuenta la problemática que el desarrollo turístico puede conrear en los espacios a dinamizar como áreas de interior y entornos urbanos.
- Necesidad de especificar la realización de estudios de viabilidad de desarrollo turístico previos a la elaboración de la estrategia turística.
- La mayoría de buenas prácticas de ordenación territorial del turismo se dirigen a destinos consolidados, lo que remarca la condición de reactividad de dichos planes.

### 5.1.2. Estudio del Caso II: Peñíscola<sup>3</sup>

El desarrollo urbanístico de Peñíscola se encuentra estrechamente ligado al crecimiento del turismo puesto que es en los años 60 (boom turístico del producto “sol y playa”) cuando se produce el primer crecimiento importante de viviendas. Seguidamente en los años 70 se reactiva el proceso edificatorio respaldado en la fuerte demanda de “segundas residencias”. Finalmente en el tercer boom inmobiliario, Peñíscola se consolida como resort turístico basado en el residencialismo alcanzando en 2003 la estimación de 61.643 plazas turísticas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Este apartado (5.1.2) y la parte del PGOU de Peñíscola del apartado siguiente (5.1.3) fue expuesto en el XVII Congreso Internacional de Turismo Universidad-Empresa Jaime I (Castellón, Mayo 2014).

<sup>4</sup> Datos extraídos del documento “Condiciones Geográficas” del PGOU de Peñíscola.



Debido a este desarrollo urbanístico desarticulado del PGOU de 1977, se redacta el Nuevo PGOU aprobado por el ayuntamiento en 2010 para concretar un nuevo modelo territorial.

#### a) Análisis del Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Peñíscola (PGOU)

El análisis del PGOU de Peñíscola conforme a los indicadores sobre buenas prácticas en planificación territorial del turismo revela que todos los indicadores de Exceltur se encuentran integrados de alguna forma en sus acciones (tabla 6).

**Tabla 6. Análisis del PGOU de Peñíscola**

---

##### **IP1. Estrategia Turística**

Se basa en la dinamización y promoción del turismo deportivo (golf) y el turismo de naturaleza. Debido a esta nueva dinamización se estipula la necesidad de 75.000 nuevas plazas turísticas aproximadamente.

---

##### **IP2. Zonificación**

Zonifica 20 sectores de Suelo Urbanizable (SUrb) de los cuales 12 integrarán usos turísticos calificados como turístico-golf y residencial-turístico.

---

##### **IP3. Límites de crecimiento**

Se zonifican 7 sectores de Suelo No Urbanizable (SNU), pero finalmente uno de ellos (Parques Públicos Naturales) pasará a ser adscrito SUrb para uso recreativo

---

##### **IP4. Reconversión del alojamiento**

Establecimiento de requisitos mínimos técnicos para las plantas hoteleras

---

##### **IP5. Priorización actividad tradicional**

Las directrices priorizan la actividad turística tradicional en SNU y Suelo Urbano (SU), mientras que en la memoria de ordenación se admite la mezcla de tipología alojativa, primando finalmente las normas de la memoria.

---

##### **IP6. Compatibilización actividades**

El uso turístico será diferente al resto de usos.

---

##### **IP7. Accesibilidad**

Mejora de la red viaria mediante nuevas construcciones y rehabilitaciones.

---

##### **IP8. Movilidad**

Propuesta de red ciclista primaria para fomentar la movilidad y renovación de la flota de servicio de autobuses.

---

##### **IP9. Señalética**

Establecimiento de señalizaciones interpretativas en el sistema de itinerarios paisajísticos mediante diversos planes especiales.

---

##### **IP10. Cualificación oferta alojativa**

- Para la cualificación de la oferta alojativa en SU encontramos especificidades urbanísticas para cada zona turística (condiciones particulares, índices de edificabilidad, usos admisibles, etc.) y coeficientes de usos en SU no consolidado.
- Para la cualificación de la oferta alojativa en SUrb establece las determinaciones pertenecientes de la ordenación estructural con o sin ordenación pormenorizada y los coeficientes para cada tipología de alojamiento
- Especificación de las condiciones particulares del uso pormenorizado de establecimientos hoteleros, bloques y conjuntos de viviendas turísticas, campamentos de turismo y equipamientos lúdico-deportivo.

---

##### **IP11. Integración espacios públicos**

Mínimo de un 20% de red secundaria para la superficie del sector de uso global turístico.

---

##### **IP12. Protección y Valoración patrimonio**

---

Medidas de protección de los recursos hídricos, vegetación, paisaje y bienes demaniales así como puesta en valor del conjunto histórico y protección en altura del litoral.

---

**IP13. Gestión actividades / equipamientos**

Gestión de equipamientos como campos de golf en SNU y potenciación del ecoturismo

---

**IP14. Análisis paisaje**

Redacción de un Plan Especial de Protección del Paisaje

---

Elaboración propia

Tras el análisis de este instrumento normativo municipal, se denota la interrelación entre la planificación urbanística y las especificaciones turísticas cuando dicho sector es clave en el desarrollo municipal. Sin embargo, se observa que el punto clave de esta unión produce un incremento notable de nuevas plazas turísticas, lo que repercutirá en la intensificación del uso del suelo sin tener en cuenta la capacidad de acogida del territorio.

### *5.1.3. Síntesis de buenas prácticas en los planes territoriales y/o turísticos analizados*

Los resultados expuestos en la Tabla 7 muestran que ni los planes autonómicos territoriales y/o turísticos ni el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) obtienen excelentes prácticas en planificación territorial del turismo puesto que ninguno de ellos supera el 75%.

El instrumento normativo que debe modelar y estructurar el territorio valenciano (ETCV) es quien obtiene los peores resultados puesto que el 65% de los indicadores de Exceltur no están implícitos en él. Por otra parte, el manual de turismo de la ETCV (recomendatorio) concluye con unas prácticas regulares puesto que el 50% de dichos indicadores no se incluyen en el manual. Mientras que los mejores resultados se vislumbran en el Plan de Espacios Turísticos (recomendatorio) y en el Plan General de Ordenación Urbana de Peñíscola (vinculante), ambos con unas buenas prácticas.

No obstante, existen disimilitudes entre ambos ya que el PETCV aúna un 80% de buenas-excelentes prácticas y el PGOU un 70% alcanzando peores resultados en los indicadores más restrictivos y en los que tienen una visión largoplacista. De este modo, los resultados precisan que el plan que integra mejores prácticas para planificar el territorio turístico es el Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana, pero su puesta en marcha dependerá de la bondad de los municipios al ser un instrumento recomendatorio.

**Tabla 7. Comparación de los planes analizados mediante la rúbrica**

INDICADORES	ETCV	ETCV (Obj.10)	PETCV	PGOU Peñíscola
Estrategia Turística	MALO	EXCELENTE	EXCELENTE	REGULAR
Zonificación	MALO	BUENO	BUENO	BUENO
Limitar Crecimiento	REGULAR	BUENO	BUENO	REGULAR
Reconversión	MALO	MALO	BUENO	REGULAR
Priorización actividad tradicional	MALO	MALO	EXCELENTE	REGULAR
Compatibilización	MALO	BUENO	BUENO	EXCELENTE
Accesibilidad	MALO	MALO	REGULAR	BUENO
Movilidad	EXCELENTE	REGULAR	EXCELENTE	BUENO
Señalética	MALO	MALO	BUENO	BUENO
Cualificación oferta alojativa	MALO	MALO	MALO	EXCELENTE
Integración espacios públicos	REGULAR	MALO	REGULAR	EXCELENTE
Protecc./Valoriz. patrimonio	BUENO	REGULAR	EXCELENTE	BUENO
Gestión actividad /equipamiento ocio	BUENO	BUENO	EXCELENTE	BUENO
Análisis paisaje	MALO	MALO	BUENO	EXCELENTE
<b>TOTAL</b>	<b>21,4%</b>	<b>31%</b>	<b>69%</b>	<b>66,6%</b>

Elaboración Propia

EXCELENTE
  BUENO
  REGULAR
  MALO

## 5.2. Resultados de las entrevistas

Tras las entrevistas en profundidad realizadas a los expertos y técnicos de ámbito autonómico, emergen una serie de carencias y problemáticas transversales del turismo en la Comunidad Valenciana que afectan a la elaboración, redacción y consecución de los planes:

- El turismo se entiende global y únicamente como una actividad de carácter sectorial económico, lo cual remarca la carencia de medidas territoriales.
- Las competencias de turismo y territorio se encuentran separadas en dos Consellerías. Por tanto, a la hora de gestionar la actividad turística en el territorio, es la Consellería de Turismo quien especifica unas directrices a seguir que deberán ser integradas en los planes por la Consellería de Territorio, creando conflictos entre ambas.
- Laxitud de los planes de ordenación del territorio valenciano, los cuales se rigen mediante unas directrices genéricas y no mediante unas pautas normativas.
- Se parte de la premisa que el territorio es un bien común a ir ocupando.
- Concepción de que todo el territorio es turístico y de que esta actividad puede solventar las crisis económicas-territoriales de cualquier espacio.
- La no existencia de una bolsa económica provoca que los municipios no puedan o quieran realizar las actuaciones que se plantean desde el ámbito autonómico.

En los resultados de dichas entrevistas también se recoge que para los planes territoriales y/o turísticos autonómicos valencianos (ETCV y PETCV) se filtraron las primeras propuestas para aminorar la capacidad de transformar u ordenar el territorio.

Mientras que en las entrevistas a técnicas del ámbito municipal de Peñíscola se recogieron las siguientes afirmaciones para este destino turístico:

- No establecimiento de ordenanzas restrictivas para la actividad turística.
- Baja relación entre Concejalías de turismo y urbanismo.
- Vertiente territorial aplicada en base a la mirada turística.
- Desconocimiento de las propuestas de los planes autonómicos.
- Falta de estudios de viabilidad ante la implantación de nuevas tipologías de turismo.

### 5.3. Resultados de la integración del PGOU de Peñíscola en los instrumentos y planes autonómicos

Para conocer la existencia o espontaneidad de la integración vertical de buenas prácticas en planificación territorial del turismo en la Comunidad Valenciana, en la Tabla 8 se ha analizado si las acciones del PGOU de Peñíscola siguen las normas o directrices de los planes autonómicos analizados previamente mediante los indicadores de Exceltur.

**Tabla 8. Análisis de la interrelación de las actuaciones del PGOU de Peñíscola en consonancia con los planes autonómicos valencianos.**

<i>Indicadores propositivos de Exceltur</i>	<i>Principios directores de la ETCV analizadas mediante Exceltur - PGOU</i>	<i>Estrategias de la ETCV (Obj.10 Turismo) analizadas mediante Exceltur - PGOU</i>	<i>Directrices Generales PETCV analizadas mediante Exceltur - PGOU</i>	<i>Directrices Particulares PETCV analizadas mediante Exceltur - PGOU</i>
I.P1.- Estrategia Turística				
I.P2.- Zonificación				
I.P3.- Límites de crecimiento				
I.P4.- Reconversión				
I.P5.- Priorización				
I.P6.- Compatibilización				
I.P7.- Accesibilidad				
I.P8.- Movilidad				
I.P9.- Señalética				
I.P10.- Cualificación oferta alojativa				
I.P11.- Integración espacios públicos				
I.P12.- Protección y Valorización patrimonio				
I.P13.- Gestión actividades/equipamientos				
I.P14.- Análisis Paisaje				

- No existen líneas de actuación de los planes autonómicos respecto a Exceltur
- Existen actuaciones del PGOU pero no implican las de los planes autonómicos
- Existen actuaciones del PGOU que implican las de los planes autonómicos, pero también se observan contradicciones
- Las propuestas del PGOU siguen los parámetros de los planes autonómicos

Fuente: Elaboración Propia

Antes de comenzar con el análisis de la Tabla 8 es necesario recordar que:

- Las actuaciones de la ETCV integran 5/14 indicadores de planificación territorial de turismo extraídos del informe de Exceltur.
- Las actuaciones del Objetivo 10 (Turismo) de la ETCV integran 7/14 indicadores de planificación territorial de turismo extraídos del informe de Exceltur.
- Las actuaciones de las Directrices Generales del PETCV integran 13/14 indicadores de planificación territorial de turismo extraídos del informe de Exceltur.
- Las actuaciones de las Directrices Particulares (Litoral Maestrat)<sup>5</sup> del PETCV integran 8/14 indicadores de planificación territorial de turismo extraídos del informe de Exceltur.

En el primer análisis entre el PGOU con la ETCV (5/14) se observa que 3 de los parámetros establecidos por la ETCV son seguidos por el PGOU mientras que en los otros dos indicadores propositivos se encuentran contradicciones entre dichos planes territoriales vinculantes. En primer lugar, para limitar el crecimiento no se zonifica suelo agrícola, ni se establece capacidad de acogida para las playas, así como no se compatibiliza el crecimiento urbanístico con la Infraestructura Verde. Y en segundo lugar, se incumple parte del indicador de protección y valorización establecido por la ETCV al adscribir SNU a SUrb.

En el análisis de interrelación de las actuaciones del PGOU integradas en el manual de Turismo de la ETCV (7/14), observamos que sólo 3 de ellos se encuentran implícitos en el Plan General. El indicador en el cual se encuentran contradicciones es en la limitación de crecimiento debido a la falta de restricciones urbanísticas en los nuevos sectores urbanizables en base a su capacidad de acogida. Por último, el PGOU propone acciones diferentes en los indicadores de estrategia turística y zonificación; puesto que no toma en cuenta los planes autonómicos mencionados por el manual de turismo de la ETCV para ambos indicadores y con respecto al indicador de protección y valorización del patrimonio ya que hay una carente implantación de corredores verdes o pasillos ecológicos.

En el análisis del Plan General y las Directrices Generales del PETCV (13/14), se muestra que 7 de ellas se integran por completo y en 3 de ellas hay actuaciones del PGOU que difieren de las propuestas marcadas por el plan autonómico, tales como: (i) no reconvierte la oferta alojativa degradada como expone el PETCV aunque marca los requisitos mínimos técnicos, (ii) para la priorización se potencia la oferta hotelera ligada a los equipamientos pero no existen acciones para regular la oferta ilegal, y por último, (iii) en el análisis del paisaje se elaborará un plan de protección pero siempre primará en ese paisaje las normas urbanísticas.

---

<sup>5</sup> Ámbito territorial zonificado por el PETCV donde se encuentra el municipio de estudio y para el cual se proponen una serie de propuestas estratégicas (recomendatorias) que han sido analizadas mediante los indicadores de Exceltur y filtrados posteriormente mediante la rúbrica.

Con respecto a los parámetros en los cuales hay contradicciones encontramos: (i) la mixticidad de usos frente al planteamiento estratégico turístico del PETCV de incrementar usos terciarios frente a usos residenciales, (ii) la falta de limitar el crecimiento al adscribir la Zona de Influencia del PORN de la Sierra de Irta a SURb, así como la inexactitud de fijación de capacidad de acogida para nuevos sectores, y por último, (iii) no se aportan indicadores de sostenibilidad para la protección y valorización del paisaje urbano y natural.

Por último, en el análisis de integración de las acciones del PGOU respecto a las Directrices Particulares del Litoral Maestrat del PETCV (8/14), hay 3 de ellas que siguen las propuestas mientras que en los otros 5 indicadores encontramos contradicciones:

- Para limitar el crecimiento las directrices particulares proponen fijar la capacidad de carga tanto física como ambiental y perceptual en las playas, así como mantener la superficie de arena y sus índices granulométricos, sin embargo el Plan General no establecerá ninguna ordenación hasta que no exista un plan sectorial litoral vigente.
- El PGOU no regula la oferta alegal tal y como exponen las directrices particulares para priorizar la actividad turística tradicional.
- No se estipula la necesidad de redactar un Plan de Movilidad Comarcal conjunto con los demás municipios tal y como especifica el plan autonómico para la accesibilidad.
- Las directrices especifican la necesidad de protección y puesta en valor de la Marjal para uso recreativo y educación ambiental, que el PGOU no dictamina.
- Las directrices remarcan una serie de recursos a optimizar que no aparecen en el Plan General para gestionar equipamientos de ocio.

Por tanto los resultados muestran que el PGOU de Peñíscola sigue las indicaciones de la ETCV (vinculante) y las indicaciones más laxas del PETCV (orientativo) mientras que no sigue los parámetros más restrictivos de los instrumentos sectoriales territoriales-turísticos autonómicos, los cuales integran la mayoría de los indicadores propositivos de Exceltur.

## V. CONCLUSIONES

La Comunidad Valenciana se encuentra en una inmensa problemática ante la planificación territorial del turismo ya que ha sido básicamente espontánea e implantada desde la interrelación turismo-urbanismo.

La causa de esta espontaneidad se debe a dos factores, extraídos de los resultados de las entrevistas; por una parte, debido a la conceptualización únicamente económica del turismo y por otra parte a la separación de las competencias territorio y turismo en el ámbito público.

Asimismo, la tardanza en la elaboración del instrumento territorial valenciano ha propiciado la independencia municipal a la hora de gestionar su territorio, formando un collage territorial de diversos intereses locales. Aun estando aprobada la ETCV, sus pautas normativas genéricas no aportan unos parámetros claros en cuanto a restricciones, limitaciones o formas de crecimiento, siendo su capacidad de transformar u ordenar el territorio del turismo mínima.

Si a todo ello le sumamos que en esta investigación se observa como de los 14 indicadores propositivos de Exceltur, sólo 5 de ellos están implícitos en los principios directores y que ello representa que la Estrategia Territorial realiza una planificación territorial del turismo al 21%, podemos considerar que este instrumento normativo territorial se acerca muy poco a poder ordenar el territorio turístico. De igual modo ocurre con su manual de Turismo.

Por otra parte, el instrumento que debería ser el estructurador y modelador del territorio turístico es el PETCV, el cual convendría haberlo promulgado como un Plan de Acción Territorial Sectorial, para que sus propuestas, medidas y directrices fuesen normativas para todo el ámbito valenciano, solventando la planificación espontánea existente en la actualidad.

Es concluyente, por tanto, que la primera hipótesis queda descartada puesto que la legislación valenciana no ha apostado por planificar territorialmente el turismo ya que el instrumento vinculante no ejerce como estructurador territorial de dicho sector y el instrumento orientativo es quien marca las pautas territoriales necesarias para equilibrar actividad turística y territorio.

Con respecto a la planificación territorial del turismo llevada a cabo desde el ámbito municipal, se observa que el PGOU de Peñíscola incide un 65% en dicha planificación.

A pesar de ello, bien es cierto, que los parámetros más restrictivos y a largo plazo de Exceltur son los menos tenidos en cuenta por este instrumento municipal, tales como: la limitación de crecimiento, la indicación de capacidades de carga, la protección efectiva de sus recursos naturales o la priorización por la actividad turística tradicional frenando la construcción de bloques y conjuntos de viviendas turísticas unifamiliares. Si dichas restricciones no son tenidas en cuenta por el municipio turístico o no son planteadas desde un marco supramunicipal es probable que en un futuro se encuentren ante un territorio degradado y obsoleto.

De igual modo, en el caso de Peñíscola el problema se agrava, puesto que la importancia generada por el turismo ha hecho que en este territorio no existan restricciones urbanísticas en cuanto a generación de inmuebles y/o equipamientos



turísticos, limitación de espacio turístico, etc. ya que se entendería como la paralización de esta actividad.

Aún con todo ello, el Plan General presenta un 70% de muy buenas prácticas en planificación territorial del turismo que comparándolo con los malos resultados de la Estrategia Territorial, -los dos planes territoriales vinculantes valencianos de este estudio- observamos la independencia municipal explicada anteriormente y la necesidad de que el instrumento territorial autonómico marque las pautas necesarias para contrarrestar las expectativas municipales que permiten la degradación del entorno local. De este modo, se corrobora la segunda hipótesis ya que los resultados del ámbito municipal muestran buenas prácticas en dicha planificación (aunque no se implementan las medidas más restrictivas).

En lo concerniente a la planificación territorial vertical existente en la Comunidad Valenciana se observa que el PGOU de Peñíscola integra mayoritariamente las actuaciones normativas autonómicas (ETCV) mientras que las actuaciones recomendatorias del manual de Turismo de la ETCV y de las Directrices Particulares del Litoral Maestrat quedan en el olvido.

Por el contrario, en la integración de las Directrices Generales del PETCV por parte del Plan General de Peñíscola se muestra que más del 50% de las normas urbanísticas siguen dichas directrices, pero que casi un 50% de las mismas; o no siguen los parámetros o se encuentran contradicciones. Por tanto, y siendo este plan el considerado como el estructurador territorial turístico, se observan una serie de carencias planificadoras territoriales turísticas por parte del Plan General de Peñíscola, en consonancia con la estructura autonómica planteada.

Partiendo de estos resultados, se descarta la tercera hipótesis puesto que la interrelación entre los planes autonómicos y el plan municipal es difusa debido a que solo sigue indicaciones vinculantes, las cuales no implican la multidisciplinaridad necesaria para ordenar el territorio del turismo.

En conclusión, la investigación muestra que la planificación territorial del turismo en la Comunidad Valenciana continúa su etapa espontánea ya que el instrumento que debería reglar esta ordenación no incluye dicha planificación (la Estrategia Territorial) o es de carácter recomendatorio (el Plan de Espacios Turísticos). Mientras tanto, los municipios continúan teniendo libertad e independencia para gestionar la actividad turística transformando el territorio irreversiblemente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTÓN, S. Y GONZÁLEZ, F. (coords.) (2005). Planificación territorial del turismo. Barcelona: UOC.
- ANTÓN, S. y GONZÁLEZ, F. (coords.) (2007). A Propósito del Turismo: La construcción social del Espacio Turístico. Barcelona: UOC.
- BURRIEL, E. (2009). “La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 49, 5-23.
- DONAIRE, J.A.; GONZÁLEZ, F.; PUERTAS, J. (2005). “Diseño de planes turísticos del territorio”. En ANTÓN, S. y GONZÁLEZ, F. (coords). Planificación territorial del turismo. Barcelona: UOC, 143-199.
- EXCELTUR (2007). Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de Ordenación del Territorio, en zonas del litoral Mediterráneo, Baleares y Canarias.
- FUERTE, A.M. (2002). “Dimensión económica de la ordenación del territorio turístico”. En BLANQUER, D. (coord.). Ordenación y gestión del territorio turístico. Valencia: Tirant Lo Blanch y Fundación Cañada Blanch, 81-111.
- GENERALITAT VALENCIANA (2008). Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana (Directrices Generales). Valencia: Conselleria de Turisme.
- GENERALITAT VALENCIANA (2008). Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana (Directrices Particulares.- Litoral Maestrat). Valencia: Conselleria de Turisme.
- GENERALITAT VALENCIANA (2011). Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Valencia: Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge.
- GENERALITAT VALENCIANA (2011). Objetivo 10 Turismo. Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Valencia: Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge.
- GUNN, C.A. (1987). “Environmental design and land use”. En RITCHIE, J. and GOELDNER, C. (eds.). Travel Tourism and Hospitality Research: a handbook for managers and researchers. New York: John Wiley & Sons.
- GUNN, C.A. (2002). Tourism Planning: Basics, Concepts and Cases. Routledge, Taylor & Francis Group (4ª ed.).
- INSKEEP, E. (1991). Tourism planning. An integrated and sustainable development approach. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- IVARS, J.A. (2003). Planificación turística de los espacios regionales en España. Madrid: Síntesis.
- LÓPEZ, D. (2002). “El desarrollo urbanístico en las áreas turísticas del litoral valenciano: el norte del litoral castellonense”. Cuadernos de Geografía, 71, 51-76.
- LÓPEZ, D. Y FERRERES, J.B. (2011). “Los procesos de antropización y sus efectos en las playas del norte de la Comunitat Valenciana”. Cuadernos de Turismo, 27, 585-601.
- PAPATHEODOROU, A. (2004). “Exploring the evolution of tourism resorts”. Annals of Tourism Research, 31, 1, 219-237.
- PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE PEÑÍSCOLA (2010)

- SIMÓ, J.B. (1982). Peñíscola ciudad histórica y morada del Papa Luna. Vinaroz.
- SOLA, J. (2007). Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2ª edición.
- SOLSONA, J. (1999). El turismo rural en la Comunitat Valenciana: análisis y planificación. Castellón: Sociedad Castellonense de Cultura, serie de estudios económicos, nº12.
- SOLSONA, J. (2010). Desarrollo turístico en Espacio Rural. Análisis de la situación prospectiva. Estudio aplicado a la Comunitat Valenciana. Tesis Doctoral, Universitat Jaume I de Castellón.
- TOBIAS, L. AND ROMANO, W. (2014). "Assesing and planning resilience in tourism". *Tourism Management*, 44, 161-163.
- VERA, J.F; CRUZ, J.; BAÑOS, C.J. (1995). "Turismo y Organización del Territorio: desajustes de un modelo de implantación y nuevas estrategias". *Cuaderno de Geografía*, 58, 439-474.
- VERA, J.F. E IVARS, J.A (2002). "Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana". En BLANQUER, D. (coord.). Ordenación y gestión del territorio turístico. Valencia: Tirant Lo Blanch y Fundación Cañada Blanch, 152-193.
- VERA, J.F; IVARS, J.A. et al. (2008). "Una experiencia en la Planificación de áreas y destinos turísticos: El Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana". En X Coloquio de Geografía del Turismo, ocio y recreación (A.G.E). En Colección estudios 121, TROITIÑO, M.A; GARCÍA, J.S; GARCÍA, M. (Eds.): Destinos turísticos, viejos problemas, ¿nuevas soluciones?. Universidad de Castilla-la Mancha, 663-686.
- VERA, J.F. y BAÑOS, C.J. (2010). "Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53, 329-353.
- VERA, J.F. (COORD.), LÓPEZ, F., MARCHENA, M. y ANTÓN, S. (2011). Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos. Valencia: Tirant lo Blanch.