

Tourism and Territorial Planning

Turisme i ordenació Territorial

Frederic Armengol

Any reflection on tourism as a production factor, on the problems it has generated, its current situation, its effect on the territory or the need for its reconversion leads inevitably to an analysis of the origins of a social phenomenon that emerged around the fifties. This social phenomenon, driven by excessively triumphalist politics and lacking in planning and in the most basic public services, with inordinate speculation involving those areas most apt for new development, has disfigured the landscape and polluted the environment.

What is now needed is reflection on these dynamics and the adoption of measures that would lead to an improvement in services and a correct adaptation to the physical environment.

Tourism, territory and the environment

The environment has never been more than a mere setting for the tourism sector. If the natural surroundings were visually attractive and wild, they were referred to as an ecological environment. Thus, besides being attractive and sunny, a tourist area also had to have optimum environmental levels: salubrity, comfort and beauty as defining elements of the ecological quality. Traditionally, the tourist industry has taken an interest in the environment only insofar as it supported the industry itself. Now, when nature is becoming a scarcity (often as a result of tourist development itself), concern has increased, since this fact threatens the very survival of the sector. And for this reason the sector has imposed its own rules concerning maximum levels of environmental tolerance when these become dangerously high, attempting to correct them by proceeding to clean up beaches, treat water and recover the original landscape, etc. However, these measures in themselves are not always enough: what might be good for tourism

Qualsevol reflexió sobre l'activitat turística com a factor de producció, sobre els problemes que ha generat, la situació en què es troba actualment, la incidència sobre el territori o la necessitat de la seva reconversió duu indefectiblement a l'anàlisi dels orígens d'un fenomen social que apareix cap als anys cinquanta. Aquest fenomen social, estimulat per una política massa triomfalista, mancada de planificació, d'ordenació urbanística i dels serveis públics més elementals, amb una desmesurada especulació en els territoris susceptibles d'ésser transformats en àrees de nous assentaments, ha desfigurat el paisatge i pol.lucionat el medi. Cal reflexionar sobre aquestes dinàmiques i prendre les mesures adients que permetin una millora dels serveis i una adaptació adequada al medi físic.

Turisme, territori i medi ambient

El medi sempre ha estat un mer escenari per al sector turístic. Si l'entorn era visualment atractiu, agrest i d'aspecte natural, hom parlava d'ambient ecològic. Així, a més d'atractiva i assolellada, una zona turística havia de tenir uns nivells ambientals òptims: salubritat, comoditat i bellesa com a elements definidors de la qualitat de l'entorn. Tradicionalment, la indústria turística només s'ha interessat pel medi ambient en la mesura que aquest ha suportat l'activitat mateixa. Ara, quan la natura comença a ser un bé escàs (sovint com a conseqüència del mateix desenvolupament turístic), la preocupació ha augmentat, ja que aquest fet amenaça la supervivència del sector. Per aquesta raó, el sector turístic ha acabat autoregulant, generalment d'acord amb els oscil.laments de l'oferta i la demanda, els nivells de tolerància màxima mediambientals quan aquests s'acosten a cotes de perillositat. El mateix sector reacciona i intenta de corregir-los procedint a la neteja de les platges, al tractament de les aigües, a la recuperació del paisatge, etc. Aquestes mesures però no són sempre suficients:

is not necessarily good for the territory. A given area might offer excellent conditions for tourist development (sun, natural beauty, gentle hillsides, etc.), but the way and extent to which it is developed might finally go beyond the environmental carrying capacity of the place, bringing with it irreversible transformations with negative repercussions for the local population and their activities and, by extension, for tourism itself.

Indeed, there are those who still believe that tourist development can be implanted anywhere, in an aseptic and isolated way, minimising dependence on the surroundings. However, it is evident that on certain scales it is impossible to establish these kinds of enclaves, understood as ecologically hermetic "tourist bubbles". As a result of these operations, sooner or later imbalances emerge, and although this kind of "test-tube tourism" may be practicable, it appears as socially undesirable. The disturbances are not obvious at first: they appear gradually, because environmental perception and underlying reality are out of phase with each other.

The Tourist Offer Organising Plan (TOOP)

The tourist development of an area must be accompanied by a specific plan that organises the activity while preserving the environment, favouring its use and improving, where necessary, the natural resources so that a place might be upgraded as a tourist site. As a consequence, the TOOP goes beyond being strictly an urban ordering plan: it defines and organises the acts and activities of people in a specific place. In this sense, it is necessary to free and differentiate the tourist product from the place of residence. The process of control is different in both cases. For example, limiting building height does not imply limits to the use of resources, and accessibility might lead to massive use of these resources even where there is no building.

A TOOP must aim at improving existing nuclei, respecting local characteristics, in order to create and potentiate new centres of interest. The preparation of a global ordering model must anticipate the totality of tourist activities and resources of the area in order to establish feasible goals. The preparation of patterns of development that would reflect the importance of tourism and indicate differentiated treatments for first and second residences, or the setting up of a network of tourist itineraries with an adequate hierarchy that would organise leisure activities are examples of the new models that these plans should establish.

If the preservation of non developable areas able to foster a future increase of tourist activity requires an inventory of all the elements that would eventually be-

allò que pot ser bo per al turisme pot no ser-ho per al territori. Una àrea pot aplegar unes condicions òptimes per a una promoció turística (sol, bellesa natural, orografia fàcil, etc.), però per la forma i la dimensió en què hagi estat projectada pot superar finalment la capacitat de càrrega mediambiental del lloc, amb transformacions irreversibles del medi, amb conseqüències negatives per a la població local i les seves activitats, i, per tant, per a la mateixa activitat turística. En efecte, encara hi ha qui pensa que el desenvolupament turístic es pot implantar en qualsevol zona, d'una manera asèptica i aïllada, minimitzant la dependència de l'entorn. És evident que a certes escales no és possible d'establir aquest tipus d'enclavaments, entesos com a "bombolles turístiques" tancades ecològicament, aïllades del territori on s'implanten. Al voltant d'aquestes operacions, més tard o més d'hora, sorgeixen els desequilibris, i encara que aquest esquema de "turisme proveta" fos factible no sembla socialment desitjable: els desajustaments no són obvis al principi, sinó que apareixen gradualment, perquè hi ha un desfasament entre la percepció ambiental i la realitat subjacent.

El pla d'ordenació de l'oferta turística (POOT)

El desenvolupament turístic d'un territori ha d'estar acompañat d'un pla d'ordenació específic que organitzi l'activitat i alhora preservi el medi, afavorint-ne l'ús i millorant-ne, si s'escau, els recursos naturals de manera que un indret pugui qualificar-se com a lloc turístic. En conseqüència el POOT va més enllà de l'estreta ordenació urbanística: defineix i ordena les actuacions i les activitats de les persones en el lloc. En aquest sentit, cal alliberar i diferenciar el producte turístic del producte habitacional o residencial. El procés de control d'un i altre són diferents. Per exemple, la limitació del sostre edificable no comporta la limitació de l'ús dels recursos, i l'accessibilitat pot permetre'n un ús massiu encara que l'edificabilitat sigui nul.la.

Un POOT ha de centrar la seva proposta en la millora dels nuclis existents, respectant les característiques autòctones, per a crear i potenciar nous centres d'interès. L'elaboració de models globals d'ordenació ha de contemplar la totalitat de les activitats i els recursos turístics de la zona amb la finalitat d'establir un paradigma de futur que no quedi bloquejat per l'ordenació urbanística: la preparació de pautes d'urbanització que recullin el fet turístic i proposin tractaments diferenciats per a la primera i segona residències o l'establiment d'una xarxa de recorreguts turístics, jerarquizada i senyalitzada, que canalitzi el flux d'activitats de lleure serien alguns exemples d'aquests nous models.

Si la previsió d'àrees de reserva de creixement en sòls no urbanitzables –amb capacitat de suportar en el futur l'increment de l'activitat– requereix un inventariat dels elements implicats, la definició de les activitats turístiques compatibles amb els

come involved, a definition of tourist activities that are compatible with the preservation of areas of natural interest would determine the possibilities of tourist development and, accordingly, the establishment of the desired level of growth through an analysis of existing elements: hotels, camp sites, restaurants, leisure areas, etc. A TOOP therefore encompasses a whole set of elements when it comes to determining typologies compatible with the adopted model in order to be able to establish directions and alternatives that will allow research in accordance with the classical trinomial: 1) supply-demand ratio; 2) development of the supply; 3) advantages of the supply.

Development of the Strategy

Expressing the principles of the chosen strategy means facilitating access to the final objective and the mechanisms by which to achieve it through forms of accounting and integration of the plan with the model of territorial development for that area. This objective must bear in mind several elements (treatment of the territory; implanting of services; management of areas; criteria of settlement; ordering of activities, etc.) that affect the large physical, territorial and urbanistic conditioners of the zone in question. Setting the plan in motion signifies a whole chapter of investments in infrastructure, installations, equipment, upgrading of resources, superstructure, actions of promotion and improving the road network: the system of accesses, indeed, contains a superimposition of two concepts: the purely touristic infrastructures, derived from the plan, and those common to the model of territorial development. This, of course, is also true of the services, the technical installations and patrimonial acts, etc. Hence the need to make investments in the inner promotion of the plan in order to interest public bodies, private initiative and public opinion and to channel investment in external promotion, addressed to foreseeable demand. The financing of the plan can be broken down, in fact, into three kinds of contributions: public, private and mixed investments, which will depend on a division into time phases: urgent operations and short, mid and long term operations, to be evaluated according to the degree of impact of the plan on the socioeconomic structure of the zone.

diferents graus de preservació dels espais d'interès natural permet determinar la capacitat del territori definit i, en conseqüència, la fixació del creixement turístic òptim mitjançant l'anàlisi dels elements preexistents: establiments hotelers, càmpings, restaurants, instal.lacions de lleure... Un POOT conjuga, doncs, aquests elements a l'hora de determinar tipologies compatibles amb el model adoptat per tal de proposar orientacions i alternatives que permeten investigar en la recerca dels objectius a assolir d'acord amb el trinomi clàssic: 1) relació oferta-demanda, 2) evolució de l'oferta, 3) avantatges de l'oferta.

Desenvolupament de l'estratègia

En aquest sentit, expressar els principis de l'estratègia escollida significa facilitar l'accés a l'objectiu final i els mecanismes per a aconseguir-lo mitjançant les formes de comptabilització i integració del pla amb el model de desenvolupament territorial de la zona. Aquest objectiu ha de tenir en compte diversos elements d'incidència (tractament del territori, implantació de serveis, gestió d'àrees, criteris d'assentament, ordenació d'activitats, etc.) que afecten els grans condicionaments físics, territorials i urbanístics de la zona en qüestió. La posada en funcionament del pla comporta un capítol d'inversions en infraestructura, instal.lacions, equipaments, revaloració de recursos, superestructura, accions de promoció i una adequació de la xarxa viària. La xarxa viària i el sistema d'accisos en general sobreposen, en efecte, dos conceptes: les infraestructures netament turístiques, derivades del pla, i les comunes al model de desenvolupament territorial. Això, evidentment, també passa amb els serveis, les instal.lacions tècniques, les actuacions patrimonials, etc. D'aquí la necessitat d'instrumentar inversions en la promoció interna del pla a fi d'interessar els organismes públics, la iniciativa privada i l'opinió pública i de canalitzar inversions en la promoció externa, adreçada a la demanda prevista. El finançament del pla es desglossa, efectivament, en tres tipus d'aportacions: públiques, privades i de sistemes mixts d'inversions, que dependran d'una distribució en fases temporals: actuacions urgents i actuacions a curt-mitjà termini i llarg termini, que hauran de ser validades a mesura que es produueixi l'efecte d'impacte del pla en l'estructura sòcio-econòmica de la zona.

Frederic Armengol, architect and professor at the ETSAB/UPC, has also been head of the Department of Planning, Programming and Incentives at the Catalan Tourist Board

Frederic Armengol Martín, arquitecte i professor titular a l'ETSAB/UPC ha estat cap del Servei de Planificació Programació i Incentius de la Direcció General de Turisme

