



*El antes y el después de la polémica actuación
Puerto Sherry. Puerto de Sta. María (Cádiz).
(Fotos: Andalucía Fotográfica).*

La estrategia territorial de la nueva política turística en Andalucía

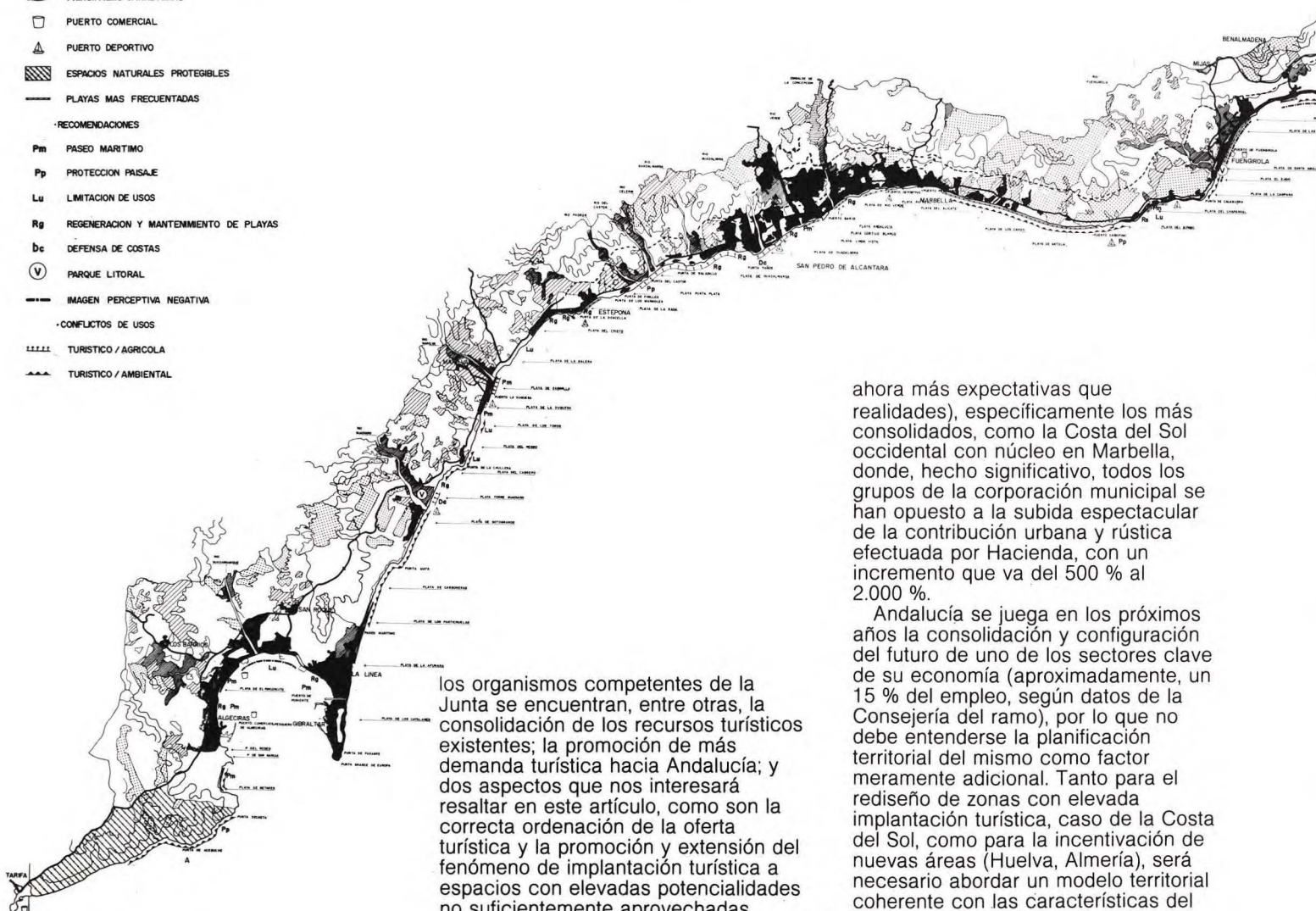
Manuel Marchena



TARIFA	ALGECIRAS	LOS BARRIOS	LA LINEA	SAN ROQUE	MANILVA	ESTEPONA	CASARES	MARBELLA	FUENGIROLA
PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS	PLAZAS
HOTEL	600	48	220	30	20	1041	-	6665	4578
HOTEL/PENSIONES	1000	-	220	300	80	774	-	671	931
CAMPINGS	45000	-	345	390	400	960	-	10000	500
APARTAMENTOS/CHALETES	4175	2450	4431	3430	1590	23980	1027	66900	32538
TOTAL	6705	6925	4431	4431	2090	26705	1027	75892	36538
AS. DE VIAJES	-	-	-	-	-	25.241	-	60172	30.996
AS. DE VIAJES	-	-	-	-	-	1	-	-	12

MAPA SOBRE TERRITORIO Y TURISMO EN EL TRAMO TARIFA-MOTRIL

- ERIAL
- CULTIVOS DE SECAÑO
- CULTIVOS DE REGADIO
- FORESTAL
- ESPACIO URBANIZADO
- ZONAS TURISTICAS
- CURVAS DE NIVEL A PARTIR DE LOS 200 M.
- PRINCIPALES CARRETERAS
- PUERTO COMERCIAL
- PUERTO DEPORTIVO
- ESPACIOS NATURALES PROTEGIBLES
- PLAYAS MAS FRECUENTADAS
- RECOMENDACIONES
- Pm PASEO MARITIMO
- Pp PROTECCION PASAJE
- Lu LIMITACION DE USOS
- Rg REGENERACION Y MANTENIMIENTO DE PLAYAS
- Dc DEFENSA DE COSTAS
- V PARQUE LITORAL
- IMAGEN PERCEPTIVA NEGATIVA
- CONFLICTOS DE USOS
- TURISTICO / AGRICOLA
- TURISTICO / AMBIENTAL



Una de las intenciones más exteriorizadas (y propugnada dentro del Plan Económico de Andalucía 1984-86) por la política del Gobierno regional andaluz, es la de movilizar el potencial endógeno de la Comunidad Autónoma. Concretamente, el desarrollo de aquellos sectores en los que Andalucía cuenta con ventajas competitivas: subsector agrícola modernizado, el industrial de transformación y, específicamente, el turístico. Esto último, sin embargo, se apoya con un dato que, siendo una comprobación espacial, no deja de ser en exceso desarrollista, ya que se considera que sólo el 15 % del territorio regional se halla impactado por la dinámica turística, sin evaluarse costes y necesidad u oportunidad de expansión. De modo que entre las prioridades de

los organismos competentes de la Junta se encuentran, entre otras, la consolidación de los recursos turísticos existentes; la promoción de más demanda turística hacia Andalucía; y dos aspectos que nos interesarán resaltar en este artículo, como son la correcta ordenación de la oferta turística y la promoción y extensión del fenómeno de implantación turística a espacios con elevadas potencialidades no suficientemente aprovechadas (Torres Bernier, 1985).

Y es que, además, el sector inmobiliario-turístico sigue siendo negocio en la región, como lo prueba que Málaga, según un informe de la Secretaría General de Turismo (1987), sea la provincia española con mayor número de inversiones extranjeras (25.000 millones de pesetas, un 25 % del total) en inmuebles turísticos. Inversiones que vienen siendo, ante la atonía del capital regional, apoyadas casi incondicionalmente por las autoridades autonómicas; tanto es así, que por los departamentos competentes (D.G. Turismo, 1987) incluso se ha editado un atractivo manual de inversiones turísticas en Andalucía. El foco de las inversiones más cuantiosas e importantes se mantiene en los territorios litorales (Sevilla y la Expo'92 concitan hasta

ahora más expectativas que realidades), específicamente los más consolidados, como la Costa del Sol occidental con núcleo en Marbella, donde, hecho significativo, todos los grupos de la corporación municipal se han opuesto a la subida espectacular de la contribución urbana y rústica efectuada por Hacienda, con un incremento que va del 500 % al 2.000 %.

Andalucía se juega en los próximos años la consolidación y configuración del futuro de uno de los sectores clave de su economía (aproximadamente, un 15 % del empleo, según datos de la Consejería del ramo), por lo que no debe entenderse la planificación territorial del mismo como factor meramente adicional. Tanto para el rediseño de zonas con elevada implantación turística, caso de la Costa del Sol, como para la incentivación de nuevas áreas (Huelva, Almería), será necesario abordar un modelo territorial coherente con las características del medio y de la sociedad que lo habita. En suma, del modelo territorial que se asuma dependerá en gran parte el modelo de desarrollo turístico que se desee (Marchena, 1987; Vera, 1987). Esto parece haberse comprendido en los ámbitos de competencia territorial y sectorial-turística de Andalucía, de forma que se intente construir una estrategia integrada, no exenta de conflictos, para su ejecución.

LAS CARACTERISTICAS DE LA ESTRATEGIA SECTORIAL

Las acciones sobre planificación y coordinación del desarrollo turístico regional están encomendadas a un ente creado en 1985 dependiente de la Consejería de Economía y Fomento, el denominado Laboratorio de

MIJAS			BENALMADENA			MALAGA			PUNON DE LA VICTORIA			VELEZ-MALAGA			ALGARROBO			TORROX			NERJA			ALMUÑECAR			SALOBREÑA			MOTIL					
PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS			PLAZAS					
1140			5736			2438			303			568			40			26			892			140			86			104					
POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL			POBL. ESTACIONAL					
1434			8000			3396			48			82			60			80			440			800			440			3000					
HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES			HOTELES/PENSIONES					
1038			36096			4075			31637			33700			8004			16490			1781			2052			9004			4298					
CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES			CAMPINGS/CHALETES					
23612			46227			17773			80966			17844			8094			15789			10078			16325			12002			32362					
VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS			VIAS		
8			8			12137			80966			17844			8094			15789			10078			16325			12002			32362					
8			8			8			1			3			3			3			1			1			-			-					

Planificación Turística. Sus tareas esenciales son las de captar empresas de servicios turísticos que inflexionen la actual tendencia excesivamente polarizada en el turismo residencial; asesorar administrativa y técnicamente todo tipo de operación de alcance que interese para la dinamización del sector turístico andaluz; analizar el impacto turístico de la Expo'92 y seleccionar los espacios costeros más relevantes para la gestión de nuevas actuaciones turísticas. En efecto, se busca localizar los más óptimos asentamientos para organizar programas de inversión pública coordinados, con el objeto de poner en valor los recursos turísticos en áreas litorales poco desarrolladas. La plasmación urbanística-modelo de esta estrategia sería la ejecución, en los emplazamientos elegidos, de las llamadas "Ciudades de Vacaciones", verdaderos catalizadores de los tramos costeros seleccionados y cuyo ejemplo más cristalizado, aunque aún en fase propia de gestión, es el Recreo de La Ballena, en Rota (Cádiz), que se analiza en otro artículo de este mismo número.

Son en estos documentos planificadores donde se denota el cambio de sentido en la orientación de la política turística en Andalucía, como señala el Consejo Asesor de Medio Ambiente (1987). Se detecta un factor racionalizador en la planificación turística, contrario por fortuna al anárquico proceso de los sesenta y setenta. Testimonio de lo cual es el esfuerzo por acomodar a toda costa estos instrumentos sectoriales al marco del planeamiento territorial y a la Ley del Suelo. Lo importante es que, por vez primera, se intenta comprender de forma sistemática la compleja problemática territorial que ha originado el desarrollo inmobiliario-turístico en Andalucía (Marchena, 1983). Destacaremos cuatro rasgos que perfilan la elaboración de esta instrumentación sectorial, aparte, obviamente, del objetivo estratégico básico que no es otro que la creación de riqueza y empleo:

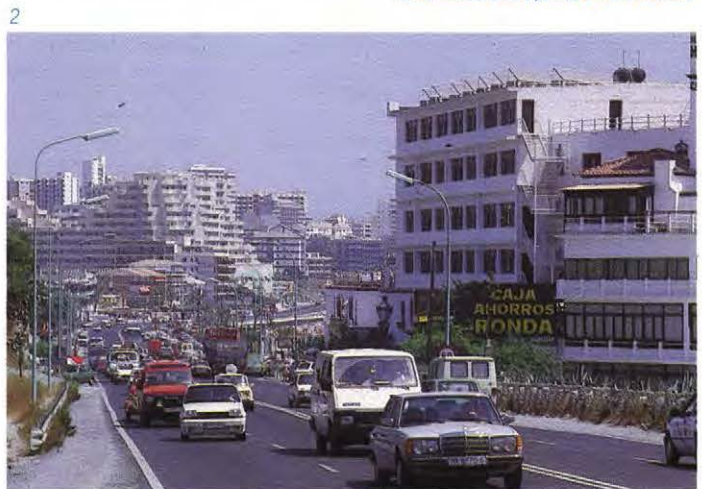
logra, al menos en el plano, un notable ajuste del impacto turístico en el territorio litoral considerado a una escala intermedia o comarcal.

SEC. ATLANTICO TRAMO	CONFIGURACION MEDIOAMBIENTAL	INDICADORES TURISTICOS	ESQUEMAS TERRITORIALES
Ayamonte-Ría de Huelva. (Huelva)	Litoral extremadamente dinámico, bajo, arenoso y con numerosos espacios anfibios, boscosos y lagunares.	Plazas turísticas: 65.000 (8 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 1,8 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 14,5 Kilómetros de playa: 57,15	Centros turísticos relativamente alejados de la carretera principal (C.N. 241) y de los núcleos tradicionales. Demanda predominantemente subregional y amplios espacios naturales, sobre todo en los estuarios de los ríos (Guadiana, Piedras).
Palos de la Frontera-Desembocadura del Guadalquivir (Huelva)	Territorio remarcado por un acantilado calcoarenítico y el cordón de dunas más importante de Europa. Playas casi sin solución de continuidad: P.N. de Doñana.	Plazas turísticas: 40.000 (5 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 2,1 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 17,8 Kilómetros de playa: 36,32	Arco arenoso extenso alejado de las principales vías de comunicación (territorio "de frontera"). Centros turísticos muy puntuales en el territorio: Mazagón y Matagorda. Demanda comercial y regional. Colonia alemana en la oferta hotelera.
Sanlúcar de Barrameda-Chiclana de la Frontera (Cádiz)	Territorio articulado sobre la estructura portuaria: bahía de Cádiz. Costas bajas surcadas de acantilados regresivos. Importantes impactos antrópicos.	Plazas turísticas: 140.000 (17 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 0,6 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 18,1 Kilómetros de playa: 55,87	Centros turísticos apoyados en los núcleos tradicionales. Demanda polarizada entre Sevilla, Madrid y la propia población residente. Fuerte implantación del sistema apartamental de alquiler.
Conil-Tarifa (Cádiz)	Sector condicionado por el viento de Levante y el contacto con las unidades más sudoccidentales de las Béticas Externas.	Plazas turísticas: 55.000 (7 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 0,8 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 20,2 Kilómetros de playa: 37,24	Oferta y demanda turística convencional, casi polarizada en Conil. Turismo ecológico y, específicamente, en Tarifa. Costas bien conservadas, carretera alejada de la Z.M.T. y acampadas libres.
SEC. MEDITERRANEO			
Campo de Gibraltar-Algeciras-San Roque (Cádiz)	Costa Flyschoid configurada sobre la bahía de Algeciras dentro del marco del estrecho de Gibraltar.	Plazas turísticas: 19.000 (3 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 0,5 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 16,3 Kilómetros de playa: 36,67	La ubicación del Polo de Desarrollo y los problemas geoestratégicos (Gibraltar) han supuesto una seria incompatibilidad con el desarrollo turístico. Las actuaciones turísticas de relieve (Sotogrande) se alejan de los núcleos turísticos tradicionales.
Costa del Sol occidental: Manilva-Málaga (Málaga)	Pasillo litoral perfilado por la Unidad Alóctona del Campo de Gibraltar y, sobre todo, las Béticas Internas. Vegas y Hoyas.	Plazas turísticas: 340.000 (40 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 0,8 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 5,3 Kilómetros de playa: 96,12	Tramo central de turismo andaluz: segmento litoral definido por la monoactividad turística. Las operaciones inmobiliario-turísticas se suceden en toda su variedad de tipologías. Demanda nacional y, fundamentalmente, internacional.
Costa del Sol oriental: Rincón de la Victoria-Nerja (Málaga)	Franja litoral de escasa profundidad estructurada por vegas aluviales y bloques montañosos béticos intercaladamente.	Plazas turísticas: 110.000 (13 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 2,1 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 22,3 Kilómetros de playa: 38,24	Tensión territorial centrada en la competencia social y espacial entre la agricultura intensiva y un turismo de verano, nacional y de escasa, excepto excepciones, calidad-morfología en su desarrollo.
Litoral de Granada (Granada)	La caída directa de las Béticas Internas al mar, configuran un paisaje costero abrupto que sólo se abre en pequeños retazos neógenos.	Plazas turísticas: 30.000 (4 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 1,6 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 21,6 Kilómetros de playa: 22,65	Muy similar al de la Costa del Sol oriental, pero con una proximidad más acusante del relieve. Demanda predominantemente masificada en enclaves, de alta estacionalidad y de origen provincial.
Adra-Almería (Almería)	Planicie pleistocena (Campo de Dalías) entre dos plazas montañosas: Gádor y Contraviesa. Playas y espacios húmedos de calidad.	Plazas turísticas: 25.000 (3 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 0,8 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 20,5 Kilómetros de playa: 61,21	La zona de mayor impacto turístico de Almería. La iniciativa se debe a operaciones incentivadas desde la promoción oficial (C.I.T.N.). Organización en núcleos balnearios de los núcleos tradicionales. Demanda nacional y estacionalidad media.
Almería-Cabo de Gata (Almería)	Arco bajo y arenoso surcado por numerosas ramblas y estructurado en buena parte por un importante cordón dunar y salinas.	Plazas turísticas: 10.000 (1 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 0,2 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 21,5 Kilómetros de playa: 119,35	Turismo organizado prácticamente inexistente pese a la radicación en este tramo del aeropuerto de Almería. Zona de alta calidad ambiental, pero con graves problemas infraestructurales.
Carboneras-Provincia de Murcia	Paisaje intercalado de sierra: Gata, Almagrera y Cabrera, con espacios neógenos, ramblares y de depósitos aluviales de playa.	Plazas turísticas: 15.000 (2 %) Pobl. Flot./Pobl. Resid.: 1,3 Plazas extra-hotel/plazas hotel: 18,4 Kilómetros de playa: 36,52	Muy deficiente accesibilidad que, unido a la escasez hídrica, han provocado la poca presencia del sector turístico, excepto en Mojácar-Vara. Turismo tradicional y de corte ecológico en ciertos puntos (Gata).

Fuente: Reelaboración a partir de MARCHENA (1986)

CUADRO I

CARACTERIZACION POR TRAMOS TURISTICOS DEL LITORAL ANDALUZ



plantéen la necesidad de revisar el planeamiento urbanístico para acomodarlo a las singularidades del desarrollo turístico (Fernández Güel, 1985), o soliciten una interpretación más flexible, en los municipios turísticos, de la misma Ley del Suelo (Hernández Pezzi, 1985). Además, se buscará la ubicación de los mencionados proyectos en los instrumentos de incentivación regional propios de la Comunidad Autónoma: Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía o Instituto de Fomento de Andalucía, o aprovechando las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Como se ve, una estrategia integrada para no caer en los vicios de una planificación

en exceso sectorial y con dificultades, pese a las que más tarde veremos, para la coordinación con otros sectores y su afortunada inserción territorial.

Sin embargo, tal como mantiene el Centro de Estudios Territoriales Urbanísticos (1987), esta política de promoción y desarrollo turístico exige, desde el punto de vista espacial y urbanístico, al menos tres premisas para su ejecución, según parece definirse en los Planes:

- Obligación de una correcta solución urbanística en las promociones turísticas de gran envergadura que se planean aisladas de los núcleos urbanos tradicionales o preexistentes. Caso de la reformulación del C.I.T.N. de Isla Canela, en

Ayamonte (Huelva), o de la misma Ciudad de Vacaciones de La Ballena.

- Compatibilización de la implantación inmobiliario-turística con las políticas de conservación del litoral y de espacios naturales diseñadas por la Junta (Agencia de Medio Ambiente y Planes Especiales de Protección del Medio Físico, P.E.P.M.F.), considerando que dichos espacios son la base del atractivo turístico a desarrollar. Piénsese en el sector de Cabo de Gata, en Almería, o Mojácar-Carboneras, en la misma costa.

- Necesidad de articular convenientemente los efectos socioeconómicos de estas operaciones con los usos y los recursos productivos inherentes al ámbito litoral. Esta



4

3



1. La urbanización turística concebida como elemento territorial aislado y apoyado en el frente de playa. Manilva (Costa del Sol).
2. La alta densidad turística ha provocado la congestión de la red arterial mediterránea: la C.N. 340 por la Costa del Sol occidental. (Foto: Andalucía Fotográfica).
3. En la dinámica Costa Atlántica, el problema de los deslindes y de la ocupación de la Z.M.T. está de actualidad. La Antilla (Lepe-Huelva). (Foto: Andalucía Fotográfica).
4. El proyecto Ciudad de Vacaciones de La Ballena, Rota (Cádiz).

competencia es manifiesta en ciertos tramos con la agricultura (Costa del Sol oriental) o, previsiblemente, con el desenvolvimiento de la agricultura en el arco atlántico.

Los conflictos pueden originarse o ya están sobre el tapete, caso de Puerto Sherry (Puerto de Santa María, Cádiz) que asocia los tres puntos de tensión anterior en su plasmación territorial, especialmente por la magnitud de las actuaciones previstas. Si se realizasen, originarían una mutación casi completa de los sectores costeros impactados, sin duda, en algunos aspectos (crecimiento económico) de consideración positiva. De ahí, como comprobaremos en otro epígrafe, que los organismos competentes en el

Gobierno Regional de la Administración del Territorio sugieran cautela y acomodación a las determinaciones de la planificación física y espacial. Antes de pasar a este punto expondremos esquemáticamente la estrategia que se sigue en espacios ya monoprodutivamente dedicados al turismo, como es la Costa del Sol occidental.

LA PLANIFICACION EN ESPACIOS TURISTICOS CONSOLIDADOS

Resulta sumamente complejo rediseñar positivamente zonas con extraordinaria actividad inmobiliaria, muy dinámicas en su funcionamiento

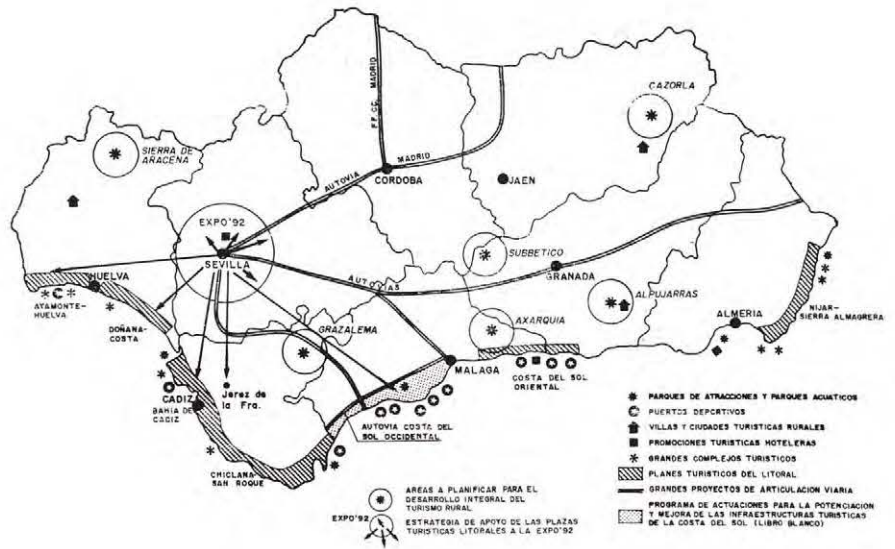
territorial, como son los tramos turísticos litorales que siguen sosteniendo casi intactas, si no fuera por el espectacular crecimiento del suelo urbanizado (unas quince mil hectáreas en las Costa del Sol) (Marchena, 1987), y las expectativas de desarrollo. Es, en principio, un problema de escalas (Cano, 1985), ya que se trata de compatibilizar y consensuar los intereses de la Comunidad Autónoma en uno de sus territorios económicamente más progresivos (nos estamos refiriendo, naturalmente, a la Costa del Sol occidental-Sotogrande-Torremolinos: 500 Km²), con los de nivel de supervivencia comarcal para la actividad turística, en cuanto es necesario solucionar problemas graves

a esta escala y lograr su integración en el ámbito de las competencias intermunicipales fácilmente detectables en los espacios turísticos. Y no se olvide, además, en este contexto, la importancia que suponen las aproximadamente treinta mil camas de la Costa del Sol occidental a la hora de programar con éxito las demandas turísticas de la Expo'92, y, por tanto, la articulación intrarregional ineludible: Sevilla-litoral turístico.

Todo ello se intenta en el titulado "Libro Blanco de la Costa del Sol", documento promovido por la D.G. de Turismo de la Junta y dirigido por el profesor Torres Bernier (1986). Su finalidad se centra en el conocimiento y diagnóstico del intrincado funcionamiento de la actividad inmobiliario-turística en el territorio en cuestión, para, desde ese análisis, articular un plan de propuestas que sepan resolver con viabilidad los importantes conflictos que el área tiene.

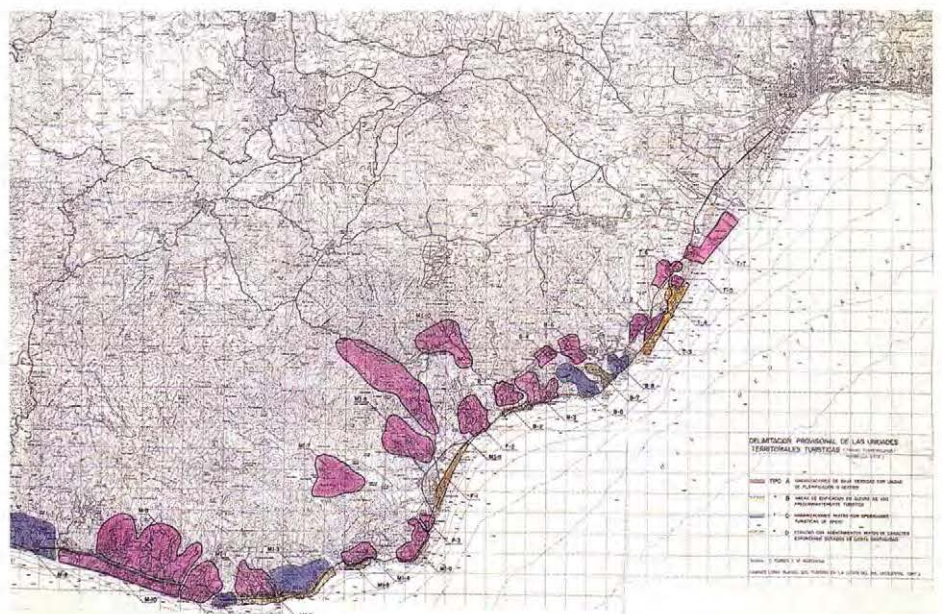
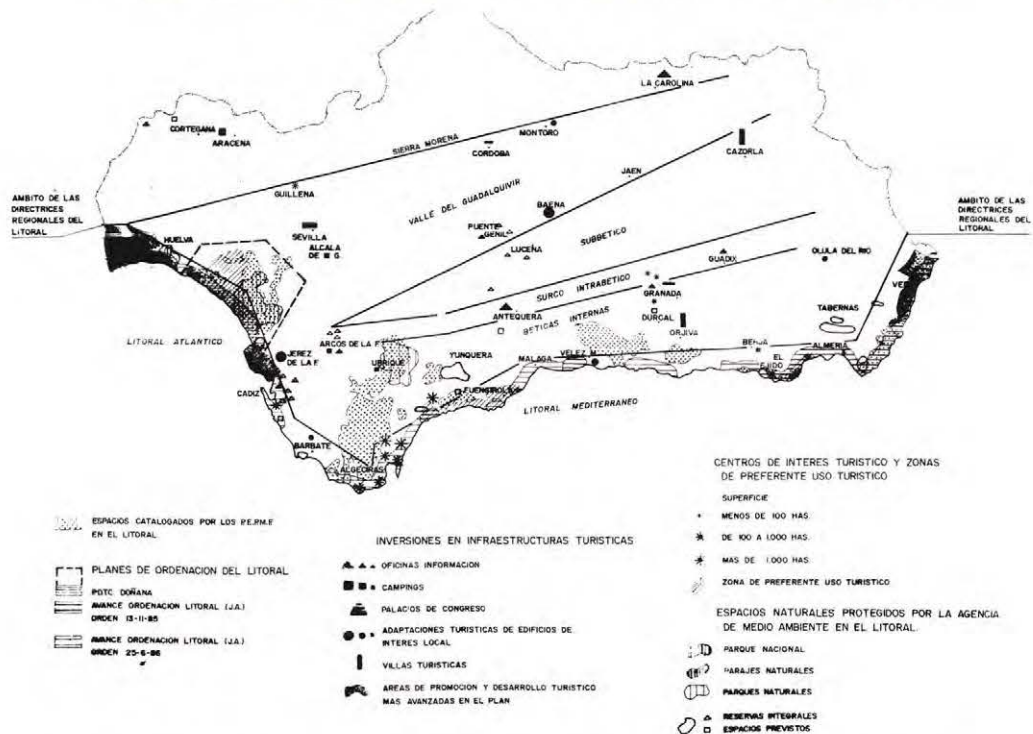
Estos pueden resumirse en cuatro grandes apartados: la configuración territorial y el trazado de la autovía sobre la C.N. 340, o, una alternativa a ésta, que todos los empresarios costasoleños demandan como condición indiscutible para el sostenimiento del sector turístico; las directrices de corto plazo para el suelo urbanizable no programado y la nueva orientación, horizontal y con más altos estándares, de la urbanización turística; el arreglo de la masificación de ciertas áreas, especialmente el segmento Torremolinos-Fuengirola, para dotar de mejor imagen al tramo; y los problemas infraestructurales, el más importante de los cuales se centra en lo relacionado con el ciclo hidrológico (Marchena, 1986). Todo este planteamiento se ha desarrollado desde una filosofía que nos parece fundamental y a la que antes nos referíamos: el futuro del modelo turístico costasoleño depende del modelo territorial asumido y, por tanto, es inevitable una vertebración consecuente entre la planificación sectorial y la estrictamente territorial.

Para conseguir esta finalidad se está trabajando en el "Libro Blanco", aún en fase de elaboración, sobre la base de lo que se denomina Unidades Territoriales Turísticas (U.T.T.), espacios de microdiseño territorial delimitados por su homogeneidad locacional, funcional y urbanística en varias categorías: urbanizaciones de

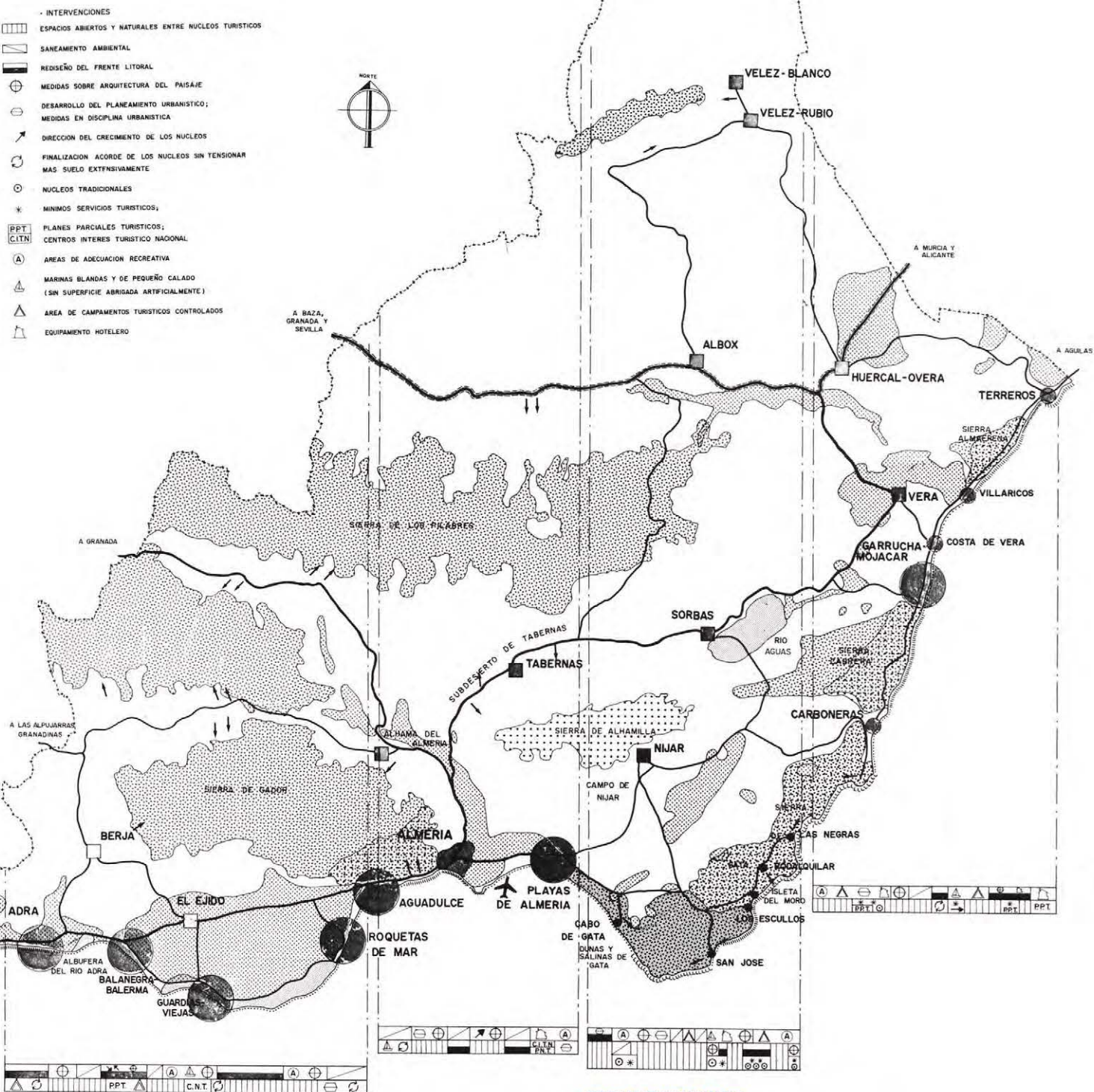


PROYECTOS TURISTICOS DE MAYOR RELEVANCIA

PLANIFICACION TERRITORIAL Y SECTORIAL TURISTICA EN ANDALUCIA



MAPA DE PROPUESTAS SOBRE LA COSTA DE ALMERIA



COMPLEJO TURISTICO DURO Y CONVENCIONAL A
ESTRUTURAR EN CENTRO AUTONOMOS:

ESQUEMA TERRITORIAL

1. Estrategia de integración del antepais:
Alpujarras almeriense. Potencial turístico de montaña basado en aprovechamientos extensivos que no requieran actuaciones duras. Apoyo urbanístico en los valles de río Nacimiento y Andarax.
2. Protección y potenciación de los cultivos forzados, verdadera columna vertebral de la economía almeriense. Sensibilizar a la población flotante de la singularidad de este paisaje artificial (agrolismo).
3. Protección integral y rigurosa (aunque con regulación de entrada para contemplación y ocio activo) de los espacios naturales: Albufera del río Adra y sector costero Guardias Viejas-Punta Entinas-Roqueles.
4. Formalización de núcleos turísticos especializados, deteniendo las posibles estrategias de conurbación y desarrollo longitudinal costero. Rediseño y finalización coherente de los actuales núcleos turísticos.

ESPACIO TURISTICO
VERTEBRADO POR LA CAPITAL
PROVINCIAL

ESQUEMA TERRITORIAL:

1. Singulares recursos paisajísticos y turísticos en el interior próximo: el desierto de Tabernas, Sierra Alhamilla y Gádor. Excurсионismo a potenciar entre la demanda costera.
2. Revisión y disciplina urbanística en planeamiento del piedemonte de Gádor y sobre todo del frente de playa; saneamiento de éste.
3. Consolidación de Aguadulce y de un solo núcleo turístico no disperso al este de la capital. Obtener la máxima accesibilidad viana para el aeropuerto.
4. Ordenación de accesos, aparcamientos y servicios de una población bañista fluctuante y muy estacional, en conjunto, zona de residencias secundarias de almerrenses y sobreexplotación estival del cordón dunar de Gata.

SISTEMA TERRITORIAL DE TURISMO BLANDO

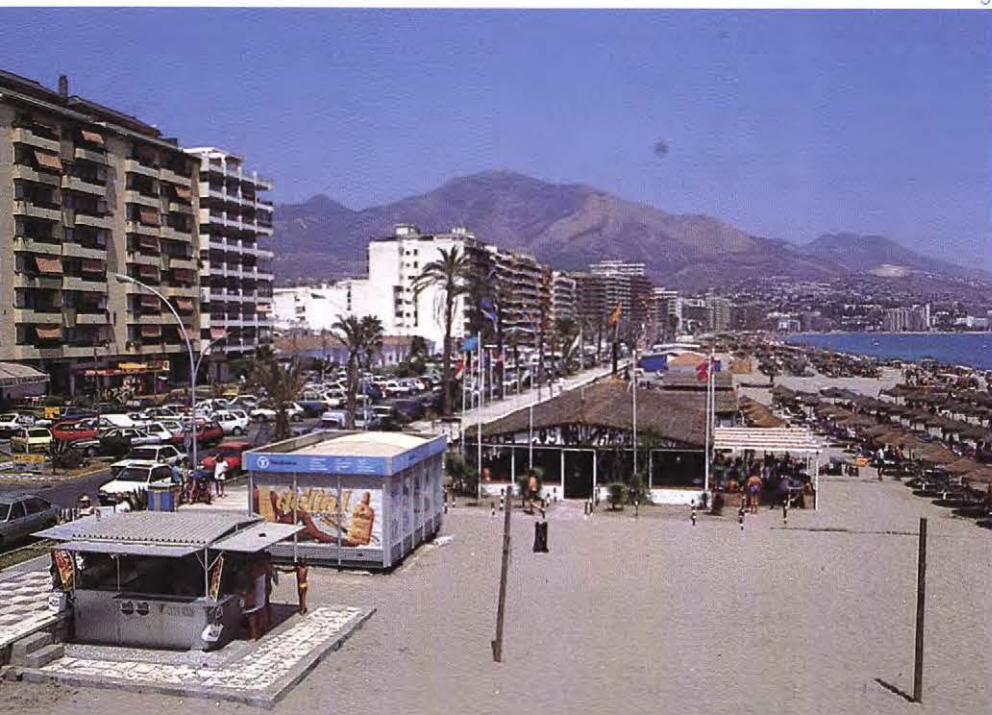
ESQUEMA TERRITORIAL

1. Idear una imagen y estrategia de promoción turística alternativa. El contexto perceptivo que componen los elementos espaciales antepasado-interior, de este área, es único y casi inédito.
2. Conjuguar la preservación urbanística general fuera de los asentamientos tradicionales (y ésta especialmente controlada) con los espacios abiertos para recreo y ocio, que deben contar con una mínima infraestructura de servicios turísticos, sería un grave error preparar en este sector costero un programa de actuaciones turísticas duro y convencional.
3. No potenciar los trazados viarios longitudinales a la costa, manteniendo la actual organización de accesos a los núcleos tradicionales de "pulpo" o "perna". Los demás trazados no deben estimular el acceso automovilístico y la especulación inmobiliaria.
4. Espacio abierto al ocio activo, protegido naturalísticamente y articulado, necesariamente, por los asentamientos y población costera tradicionales. Por tanto, no debe estructurarse una oferta difusa en el territorio sino que ésta esté gestionada por sociedades turísticas locales.

TRAMO DEFINIDO POR LA VARIEDAD Y DENSIDAD DE FORMULAS TURISTICAS POSIBLES A APLICAR ORDENADAMENTE

ESQUEMA TERRITORIAL

1. Espacio de potencialidades turísticas estructurado por una carretera permeable alejada del frente costero, por lo que se formaliza un territorio a pie de playa de menor accesibilidad: "esquema espontáneo en dientes de peine", muy adecuado para una planificación turística acertada
2. Interrelación de espacios naturales, enclaves de turismo duro, y zonas acondicionadas turísticamente por una demanda del interior próximo. El gran problema es, como en toda Almería, el agua potable.
3. Por la organización territorial comentada, el antepais próximo está plenamente, todavía, vinculado a la costa. En este sentido sería necesario potenciar recursos turísticos tan singulares como el Karst yesífero del río Aguas (Sorbas).
4. Tramo que desde la lógica territorial está necesitando una auténtica coordinación supramunicipal en el posible desarrollo turístico. Asignándose las implantaciones turísticas en los lugares que mayor valor añadido generen y menor impacto para la imagen de la costa ocasionen.



1-2. Dos muestras bien distintas en calidad de la ecléctica morfología turística: la ampliación de Puerto Banús (Marbella) y la Plaza de Toros helicoidal de Estepona (Málaga). (Fotos: Andalucía Fotográfica).

3. El paseo marítimo ha resultado ser uno de los elementos urbanísticos peor aprovechados del desarrollo turístico. Fuengirola (Málaga). (Foto: Andalucía Fotográfica).

hoy por hoy, a la ordenación de la banda litoral de un contenido espacial y no sectorial/competencial reside en el marco de la legislación urbanística, pero más flexiblemente interpretada y más imaginativamente leída. Aunque se pueda argumentar la insuficiencia de ésta para acomodarse a la extrema dinamicidad de la implantación turística (Seco, 1985), se ha diseñado una estrategia territorial que al no contarse todavía con la aprobación de una Ley de Política Territorial para nuestra región, se basa en la lectura más generosa de la Ley del Suelo, y en el impulso, incluso, a la aprobación del primer Plan Director Territorial de Coordinación que cumpla esta condición final y que afecta directamente a toda la banda litoral y al antepaís de Doñana.

El armazón conceptual y operativo de esta estructura planificadora, aún no aprobado definitivamente por el Parlamento andaluz, son las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, cuya intención es ser la "Constitución" del litoral de la propia región. Se vertebró su ámbito de aplicación en ocho Unidades Territoriales: sierras litorales, prelitorales y zonas de

transición; acantilados, dunas y arenales costeros; ramblas; lagunas litorales y prelitorales; playas; estuarios; y provincia nerítica y plataforma continental. Se delimita el litoral sobre la base de estas unidades, haciéndolas coincidir cuando ello es posible con los términos municipales ribereños, y siempre, por obvios motivos administrativos con la línea que traza el límite exterior del mar territorial (Suárez de Vivero, 1983).

Pero también las disposiciones de las Directrices ("líneas de actuación", "recomendaciones" y "medidas"), se refieren a las parcelas sectoriales, y aquí ha estribado el problema: la controversia de cómo entender las nuevas operaciones turísticas. Concretamente, una de las razones para que aún no estén sancionadas definitivamente las Directrices, es la de la interpretación que pueda hacerse de las Medidas 5.3.1. y 5.3.2., que pudieran colisionar con las iniciativas de nuevos asentamientos turísticos "ex-novo" y aislados de los núcleos preexistentes. Planteamiento contradictorio con la filosofía de la nueva "industria del ocio" andaluza. El centro de la cuestión es si es aceptable tensionar o no más suelo

de indiscutible calidad ambiental en la costa de la región. La valoración de los costes y, no olvidemos, el cálculo riguroso de los beneficios económicos y, sobre todo, sociales (puestos de trabajo e impacto comarcal), deben ser los términos de la ecuación lógica en el tratamiento del problema.

No obstante, los problemas en el planeamiento litoral van a plantearse con mayor virulencia cuando se conozcan los efectos de la figura operativa por excelencia en la estrategia territorial: los Avances de Ordenación Litoral. Este instrumento que nace de la interpretación abierta de los artículos 28 de la Ley del Suelo y 115 del Reglamento de Planeamiento, es la figura ejecutiva de las Directrices y, sobre todo, ahora, de los Planes de Protección del Medio Físico de las provincias litorales andaluzas, en cuanto que transmiten al propio espacio por el planeamiento (son Avances de figuras recogidas en la Ley del Suelo), el espíritu de estos documentos: a) considerar el litoral como una reserva de espacio natural de alta calidad; b) proteger y potenciar la productividad primaria; c) estimular la diversidad funcional dando prioridad a

las funciones verdaderamente productivas; d) controlar los grandes impactos de origen terrestre; e) impulsar el uso correcto del dominio público, y f) contener la artificialización de playas y zona marítima terrestre (Consejería de Política Territorial, 1986).

Lo importante es que el contenido de los Avances, como más arriba adelantábamos, debe llegar hasta la elaboración de propuestas de ordenación, traducidas normativamente, con posterioridad mediante dos opciones, que, en principio, parecen las más acertadas: los Planes Especiales o las Normas Complementarias de Planeamiento, según el caso. De esta manera, la estrategia autonómica sobre planificación territorial del litoral queda directamente insertada en los instrumentos de planeamiento derivados de la Ley del Suelo.

En resumen, con este planteamiento —dado que entre un plan para todo el litoral andaluz y un plan municipal urbanístico median diferencias tan

fundamentales que un instrumento único se hace ineficaz— se introduce la problemática de escalas. Directrices con carácter subregional (el litoral), Avances de Ordenación Litoral, cuyo ámbito toma una vocación municipal o supramunicipal contingentemente, ya que tales Avances se hacen coincidir con segmentos naturales del litoral y en asociación a éstos, los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (de alcance provincial), en cuanto que catalogan los espacios protegibles y califican los no urbanizables, suponen la estructura ordenadora específica para el litoral andaluz.

En ella deben caer las proyecciones sectoriales turísticas, pero, como decíamos anteriormente, los problemas están surgiendo, sobre todo, por un doble motivo ya referido: la polémica sobre operaciones de gran magnitud en terrenos de indiscutible valor medioambiental y desgajadas de los núcleos tradicionales y en relación a

esto, los conflictos con la catalogación y calificaciones propuestas por los P.E.P.M.F. Si no se consiguiese el ajuste entre ambos intereses, los territoriales y los sectoriales (cosa que se está intentando lograr a duras penas en el arduo proceso de aprobación del PDTC de Doñana), poco habríamos avanzado en el plano real, aunque sean nuevas y más aceptables las alternativas y filosofía de intervención territorial de la política turística andaluza. Cabe esperar que ello no ocurra en beneficio de uno de los espacios más frágiles y conflictivos en la actualidad, el litoral, y, no olvidemos, en el de todos los andaluces, porque estamos hablando del territorio con más recursos potenciales de la Comunidad Autónoma y de uno de sus sectores de futuro, el turismo.

Manuel Marchena Gómez
Profesor de Análisis Geográfico
Regional.
Universidad de Sevilla

NOTAS

(1) Torres Bernier, E., "La construcción de una política turística para Andalucía" en *I.C.E.*, marzo 1985, Nº 619, pp. 109-117.

(2) D.G. de Turismo, *Andalucía, Manual de Inversiones Turísticas*, Consejería de Economía y Fomento, Junta de Andalucía, Sevilla, 1987, pp. 199.

(3) Marchena Gómez, M., *Territorio y Turismo en Andalucía. Análisis a diferentes escalas espaciales*, D.G. Turismo, Junta de Andalucía, Sevilla, 1987, 307 pp.

(4) Vera Rebollo, F., *Turismo y Urbanización en el litoral alicantino*, Univ. de Alicante e Instituto de Estudios "Juan Gil-Albert", Alicante, 1987, 447 pp.

(5) Valenzuela Rubio, M., "La consommation d'espace par le tourisme sur le littoral andalou: les centres d'intérêt touristique national", *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, Tome 56, Fasc. 2, 1985, pp. 289-310.

(6) Consejo Asesor del Medio Ambiente, *Informe General del Medio Ambiente. Andalucía 1987*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1987, 452 pp.

(7) Marchena Gómez, M., "El Turismo en Andalucía", en *Geografía de Andalucía* (Dir. G. Cano), Ed. Tartessos, Tomo VI, Sevilla, 1988.

(8) Fernández Güel, J. M., "El distrito de urbanización: un mecanismo de planeamiento apto para el desarrollo turístico", en *Estudios Turísticos*, Nº 87, otoño 1986, pp. 39-40.

(9) Hernández Pezzi, C., "Municipios Turísticos y Ordenación Urbana", en *Problemas y Nuevas Políticas en los Municipios Turísticos*, CEUMT, Menorca, 1985, 22 pp.

Marchena Gómez, M., "El turismo", en *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (Documento Previo), Junta de Andalucía, 1986, Tomo II, pp. 41-46.

(10) Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (CETU), *Incidencia Territorial de las Intervenciones Sectoriales*, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Sevilla, 1987, II Tomos y Cartografía.

(11) Cano García, G., *Aproximaciones al Análisis Geográfico Regional*, Univ. de Sevilla, 1985, 64 pp.

(12) Torres Bernier, E., *Memoria Explicativa del Proyecto de Libro Blanco en la Costa del Sol*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Málaga, 1986 (mimeo).

(13) Marchena Gómez, M., "Agua y Turismo en la Andalucía mediterránea", en *Actas I Coloquio sobre Demanda y Economía del Agua en España*, Ins. Geografía de Alicante, 1986, Tomo II, pp. 76-93.

(14) Sánchez, F. J. y Acosta, G., "Consideraciones sobre la ordenación del litoral", en *Jornadas sobre la Conservación de la Naturaleza en España*, Oviedo, 1986, pp. 21-24.

(15) Seco Gómez, E., "Turismo y Ordenación del Territorio", en *IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios*, Gobierno de Canarias y otros, 1985, pp. 413-431.

(16) Suárez de Vivero, J. L., *El espacio marítimo y la Ordenación Territorial y Urbana*, D.G.O.T., Junta de Andalucía, junio 1983 (Documento interno).

(17) Consejería de Política Territorial, *Programa de Planeamiento Litoral*, Junta de Andalucía, Documento 2, Sevilla, 1986 (mimeo).

THE TERRITORIAL STRATEGY OF THE NEW TOURIST POLICY IN ANDALUSIA

The article examines the strategy which has been drawn up in the Andalusian Autonomous Region in order to solve the problems deriving from the structure inclusion on the coastline of, in particular, new tourist developments.

This strategy, entrusted to the Tourist Planning Laboratory, dependent upon the Council for Economy and Promotion, and figuring in certain documents (the Coastal Tourist Plans

and the so-called White Book of the Costa del Sol) has the following basic features: analysis of the pre-existing physical conditions, criteria regarding architectural design, combination with the traditional infrastructure networks, planning on the basis of sections of coastline and, within these, the actual inclusion of the precise proposals.

This approach, which takes in a rationalizing

factor, means a qualitative change in the direction of the tourist policy, despite the conflicts with specifically territorial planning, which is of great importance when it comes to gaining a coherent understanding of sectorial tourist planning (the effects of this being nil so far) within the framework of spatial planning and subject to the regulations contained in the Land Law.