



*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

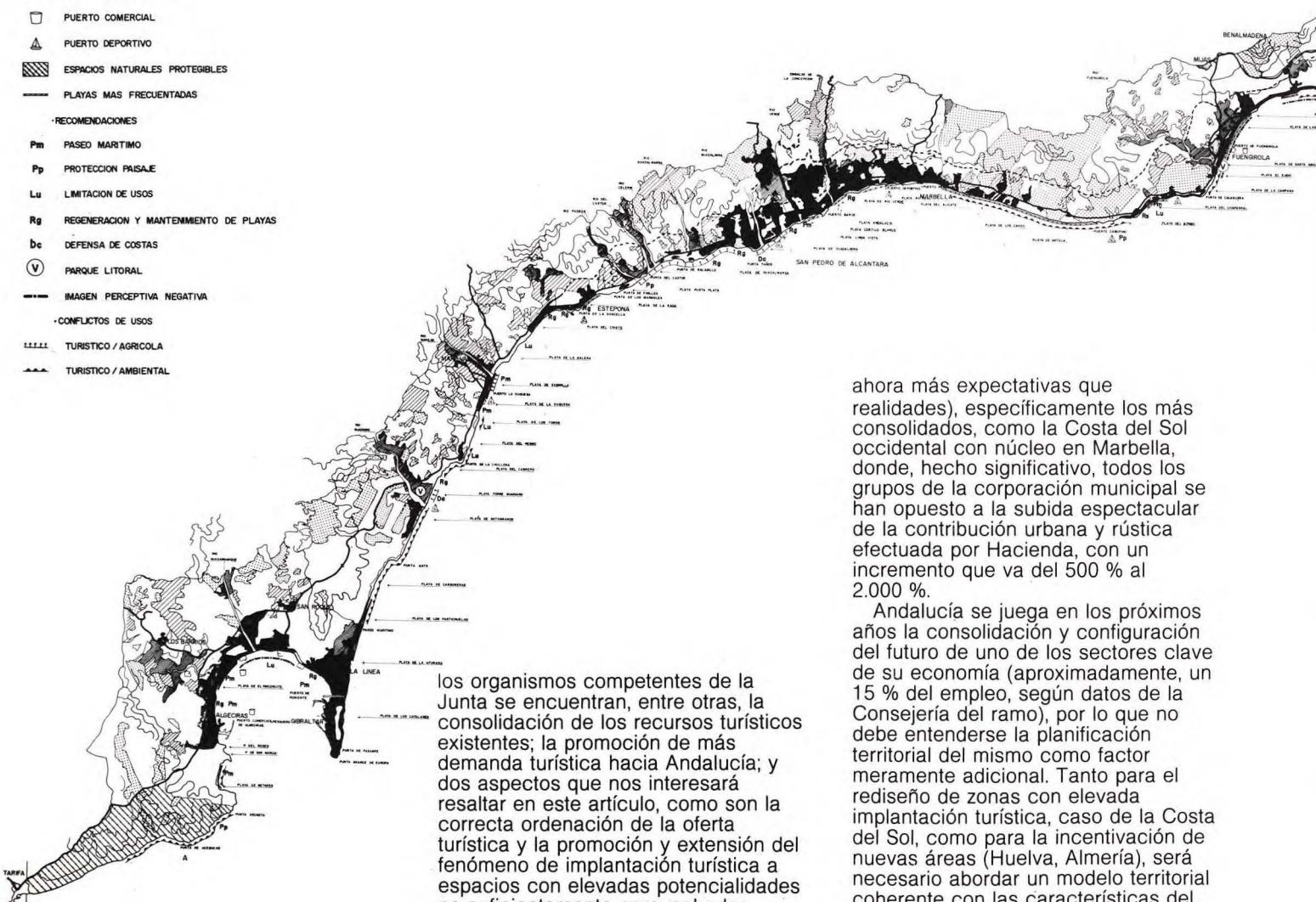
Manuel Marchena



TARIFA	PLAZAS	ALGECIRAS	LOS BARRIOS	LA LINEA	SAN ROCHE	MANILVA	ESTEPONA	CASARES	MARBELLA	FUENGIROLA
HOTELES	210	220	Pobl. ESTACIONAL	600	220	30	20	-	6645	4579
HOTELAS/PENSIONES.	220	1000	Pobl. RESIDENTE	1100	Pobl. ESTACIONAL	80	1041	-	671	921
CAMPING	959	10000	Pobl. RESIDENTE	800	45000	25000	724	Pobl. ESTACIONAL	1000	500
APARTAMENTOS/CHALET	533	Pobl. RESIDENTE	4175	Pobl. RESIDENTE	2450	Pobl. RESIDENTE	400	Pobl. RESIDENTE	23980	32538
TOTAL	6705	14173	6925	86042	2498	10593	1590	Pobl. RESIDENTE	25.241	30.996
AS DE VIAJES	-	-	-	-	-	-	3778	1	-	12

MAPA SOBRE TERRITORIO Y TURISMO EN EL TRAMO TARIFA-MOTRIL

- [] ERIAL
- [] CULTIVOS DE SECANO
- [] CULTIVOS DE REGADÍO
- [] FORESTAL
- [] ESPACIO URBANIZADO
- [] ZONAS TURÍSTICAS
- 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 PAISAJE
- Lu LIMITACION DE USOS
- Rg REGENERAACION Y MANTENIMIENTO DE PLAYAS
- De DEFENSA DE COSTAS
- (V) PARQUE LITORAL
- IMAGEN PERCEPTIVA NEGATIVA
- CONFLICTOS DE USOS
- TURISTICO / AGRICOLA
- ▲ TURISTICO / AMBIENTAL



Una de las intenciones más exteriorizadas (y propugnadas 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

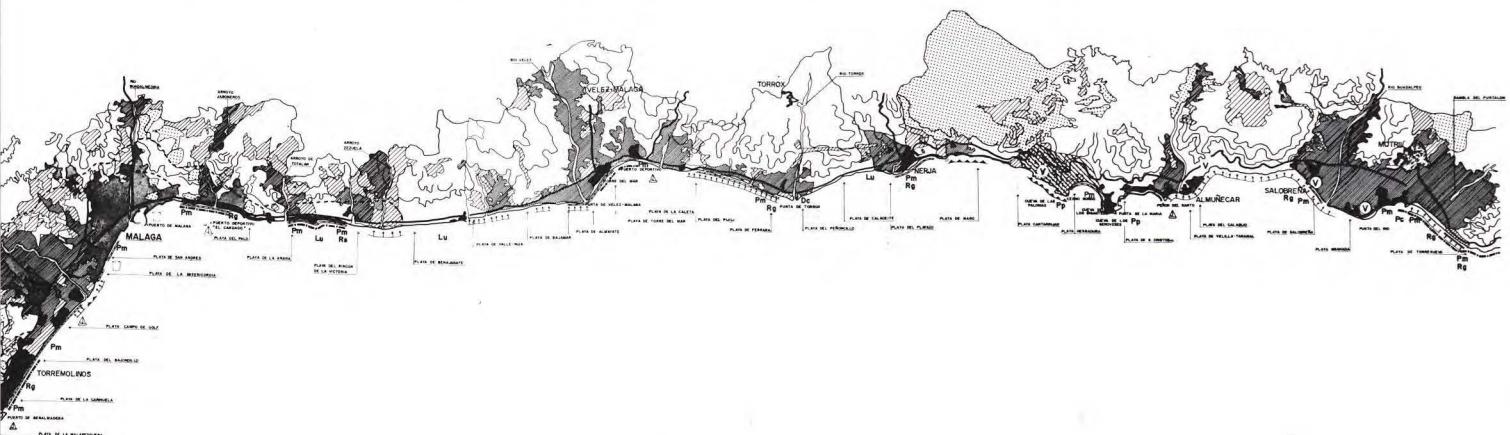
ahora más expectativas que realidades), específicamente los más consolidados, como la Costa del Sol occidental con núcleo en Marbella, donde, hecho significativo, todos los grupos de la corporación municipal se han opuesto a la subida espectacular de la contribución urbana y rural efectuada por Hacienda, 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	RINCON DE LA VICTORIA	VELEZ-MALAGA	ALGARROBO	TORROX	NERJA	ALMUÑECAR	SALOBREÑA	MOTRIL
PLAZAS S/PENSIONES 1140 S. 1438 MENTOS/CHALETOS 20016 VIAS 2262	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 195 POBL. RESIDENTE 8000 POBL. RESIDENTE 38296 POBL. RESIDENTE 45227	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 3358 POBL. RESIDENTE 1072 POBL. RESIDENTE 12137	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 46 POBL. RESIDENTE 34537 POBL. RESIDENTE 81966	PLAZAS HOTELES 568 HOSTALES/PENSIONES 82 CAMPINGS 1640 APARTAMENTOS/CHALETOS 33700 TOTAL 30930 AG. DE VIAJES 3	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 65000 POBL. RESIDENTE 10000 POBL. RESIDENTE 41776	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 40 POBL. RESIDENTE 8054 POBL. RESIDENTE 894	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 59 POBL. RESIDENTE 15650 POBL. RESIDENTE 15769	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 1781 POBL. RESIDENTE 18325	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 892 POBL. RESIDENTE 300 POBL. RESIDENTE 32362	PLAZAS POBL. ESTACIONAL 104 POBL. RESIDENTE 150 POBL. RESIDENTE 8604
POBL. RESIDENTE 36.000 POBL. RESIDENTE 14.048 POBL. RESIDENTE 17.773 POBL. RESIDENTE 802.232	POBL. RESIDENTE - POBL. RESIDENTE - POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE 20.000 POBL. RESIDENTE 7.944	POBL. RESIDENTE - POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE 30930 POBL. RESIDENTE 41776	POBL. RESIDENTE 65000 POBL. RESIDENTE 10000 POBL. RESIDENTE 41776	POBL. RESIDENTE 40 POBL. RESIDENTE 8054 POBL. RESIDENTE 894	POBL. RESIDENTE 59 POBL. RESIDENTE 15650 POBL. RESIDENTE 15769	POBL. RESIDENTE 1781 POBL. RESIDENTE 18325	POBL. RESIDENTE 892 POBL. RESIDENTE 300 POBL. RESIDENTE 32362	POBL. RESIDENTE 104 POBL. RESIDENTE 150 POBL. RESIDENTE 8604
VIAJES -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -	POBL. RESIDENTE -



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.

En concreto, se trata de controlar, con criterios precisos de planificación sectorial y física, las expectativas de nuevo desarrollo turístico sobre la base de preservar el "patrimonio de las grandes extensiones territoriales no urbanizadas". En este sentido, se pretende superar la experiencia (negativa desde el punto de vista territorial en Andalucía) (Valenzuela, 1985) de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963, cuyo balance es el de diecisésis declaraciones muy parcialmente realizadas en nuestra región, con un total de 10.207 hectáreas.

Tres son los instrumentos sectoriales configurados, a tal efecto por la Administración autonómica. Uno que no analizaremos por dedicarse a la potenciación del turismo interior, tipología de enorme futuro en las próximas décadas en Andalucía (los Planes de Desarrollo Integral del Turismo Rural). Y dos, centrados en el ámbito turístico por excelencia, el litoral, los Planes Turísticos del Litoral y el Programa de Actuaciones para la potenciación y mejora de las Infraestructuras Turísticas en la Costa del Sol, conocido como el Libro Blanco de la Costa del Sol.

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:

- Análisis de las condiciones físicas preexistentes en los espacios ordenados, de modo que, en la intencionalidad de las propuestas, la conservación (como recurso) e integración de las calidades ambientales del medio y el paisaje es un argumento siempre presente.

- Los criterios sobre el diseño arquitectónico se tratan de resolver adaptados a las topografías y a los sistemas constructivos locales. Con ello se valora un urbanismo de escaso volumen, disperso, con amplias zonas libres y tendente a caracterizar a una demanda de niveles medio-alto.

- Un esfuerzo importante por combinar las propuestas con las redes infraestructurales tradicionales, evitándose así la imposición territorial de cada modelo particular de desarrollo turístico en un área con una organización espacial establecida.

- Con la planificación por tramos litorales y dentro de ellos la concreta inserción de las propuestas puntuales —remodelación de C.I.T.N. (Centros de Interés Turístico Nacional), parques naturales, regeneración de sectores costeros arruinados, creación de importantes operaciones turísticas como puertos deportivos, acondicionamientos de cascos históricos o, especialmente, el impulso a las Ciudades de Vacaciones— se

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

Los tramos analizados hasta ahora por estos Planes Turísticos del litoral, son los de Ayamonte a Huelva, configurado en función del llamado Turismo Verde y asociado a espacios de gran valor natural, como las Marismas del Odiel. De lo mismo se trata en el del Área Doñana-Huelva, tratando de compatibilizar el Parque Nacional con nuevos desarrollos turísticos apoyados en éste. El Plan Turístico del Área Bahía de Cádiz-Río Guadaluquivir, esquema territorial donde se ubica, como decíamos anteriormente, la iniciativa más avanzada, la Ciudad de Vacaciones de La Ballena, en Rota. Y dos planes contiguos que estudian y diseñan turísticamente la fachada costera levantina de Almería. En éstos se propone la articulación del espacio turístico a través de la incentivación de núcleos muy concretos, la protección ambiental y la resolución de los problemas infraestructurales endémicos de Almería, comunicaciones y saneamiento. En fase de redacción se encuentran todavía los del Área Chiclana-San Roque, en Cádiz, y Rincón de la Victoria-Salobreña, en las costas de Málaga y Granada.

La estrategia a incardinarse en estos segmentos litorales, con excepcionales recursos turísticos convencionales (sol-playa) y alternativos (medio y sociedad) infrautilizados, parece dirigirse a la captación de promotores privados, tanto nacionales como internacionales, con el fin de impulsar grandes proyectos de creación de nuevos núcleos turísticos. La actuación de la Administración autonómica se ceñirá, aparte la planificación y gestión de las áreas seleccionadas, a la aportación de las infraestructuras y el suelo necesario.

Lo interesante desde el punto de vista urbanístico y de los incentivos sectoriales, es que para ello no se crearán nuevas figuras específicas. Se considerarán exclusivamente aquellas encuadradas dentro de la Ley del Suelo; por tanto, desecharándose como instrumento los C.I.T.N., y de la normativa territorial propiamente regional, pese a que algunos autores

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. 341) 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 calizoarenítico 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 puntualizados en el territorio: Mazagón y Matasalinas. Demanda comarcal 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, de surfing 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 Flyschoidé 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 monocatividad 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 veraneo, 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 acuciante del relieve. Demanda predominantemente masificada en enclave, de alta estacionalidad y de origen provincial.
Adra-Almería (Almería)	Planicie pleistocena (Campo de Dalías) entre dos piezas 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 inmobiliarias desde la administración 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 inexiste 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, ramblas 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 hidráulica, han provocado la poca presencia del sector turístico, excepto en Mojácar-Vera. Turismo tradicional y de carácter ecológico en ciertos puntos (Gata).

Fuente: Reelaboración a partir de MARCHENA (1986)

CUADRO I**CARACTERIZACION POR TRAMOS TURISTICOS DEL LITORAL ANDALUZ**

1



2



plantearán 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



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 monoproduktivamente 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

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).

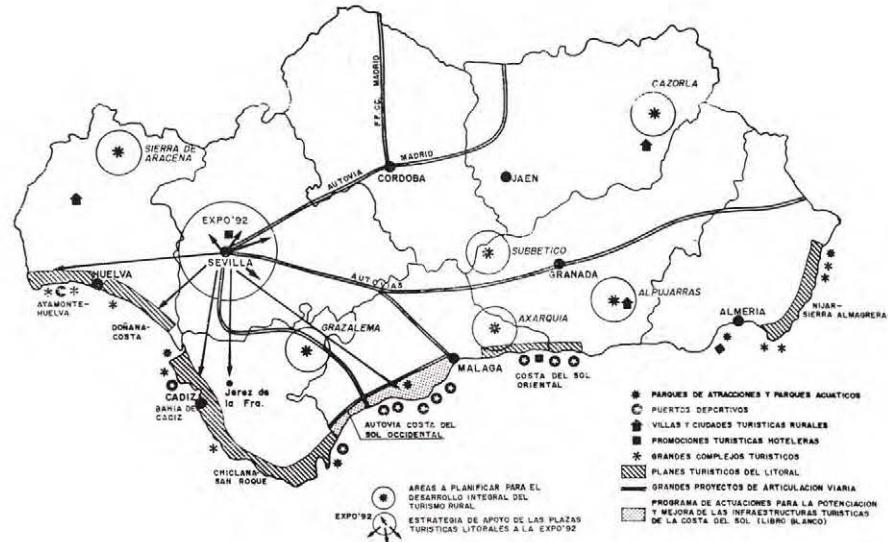
territorial, como son los tramos turísticos litorales que siguen sosteniendo casi intactas, si no fuera por el espectacular crecimiento del suelo urbanizado (unas quince mil hectáreas en la Costa del Sol) (Marchena, 1987), y las expectativas de desarrollo. Es, en principio, un problema de escalas (Cano, 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 niveles 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 intraregional 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.

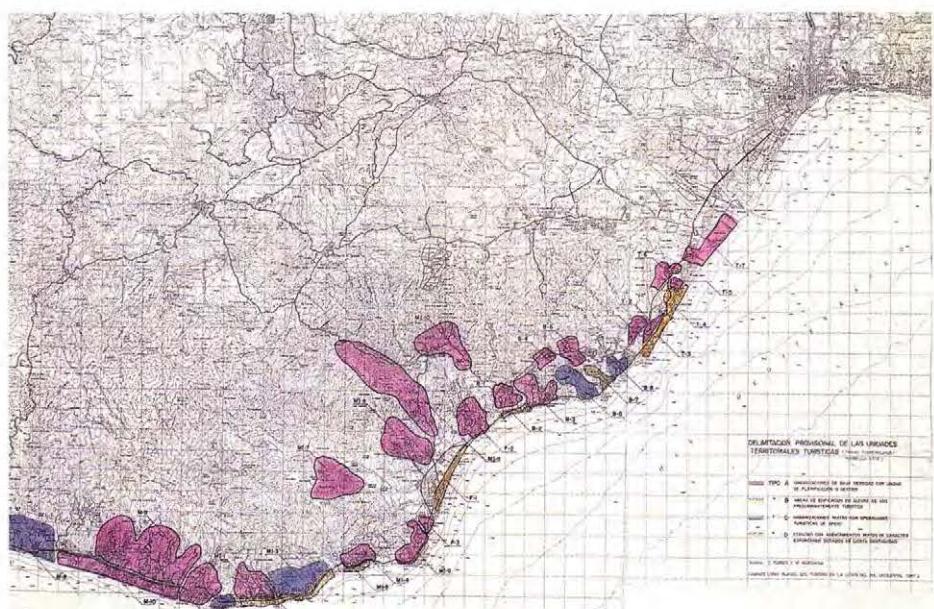
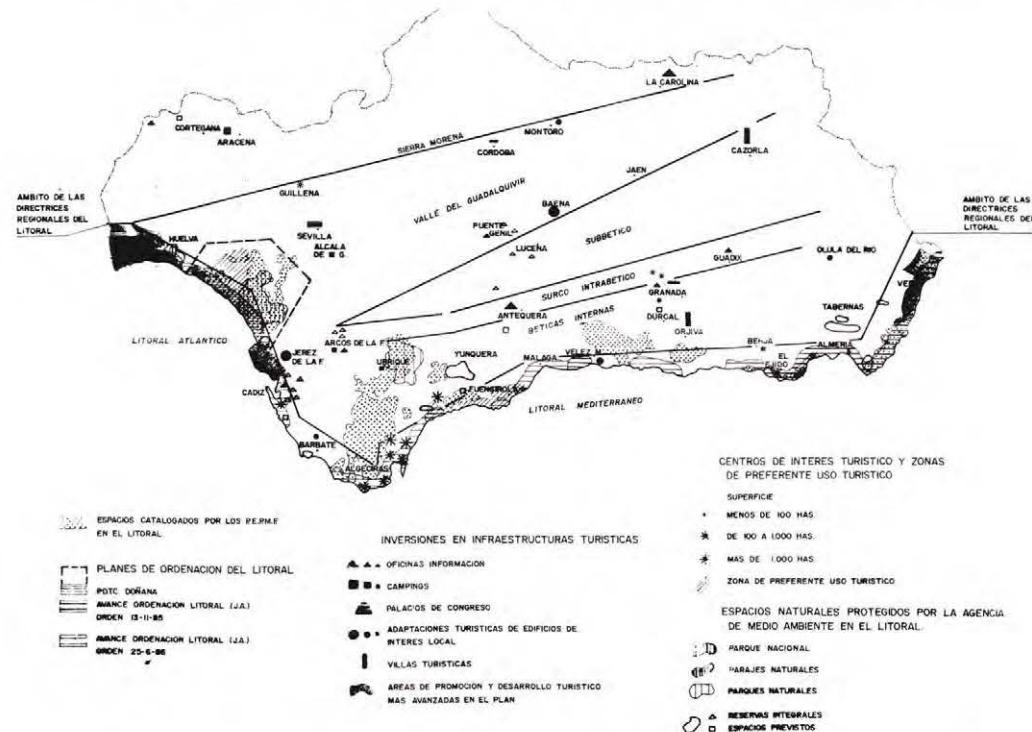
Estos pueden resumirse en cuatro grandes apartados: la configuración territorial y el trazado de la autovía sobre la C.N. 340, o, una alternativa a ésta, que todos los empresarios costasoleños demandan como condición indiscutible para el sostenimiento del sector turístico; las directrices de corto plazo para el suelo urbanizable no programado y la nueva orientación, horizontal y con más altos entándares, 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 referímos: 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

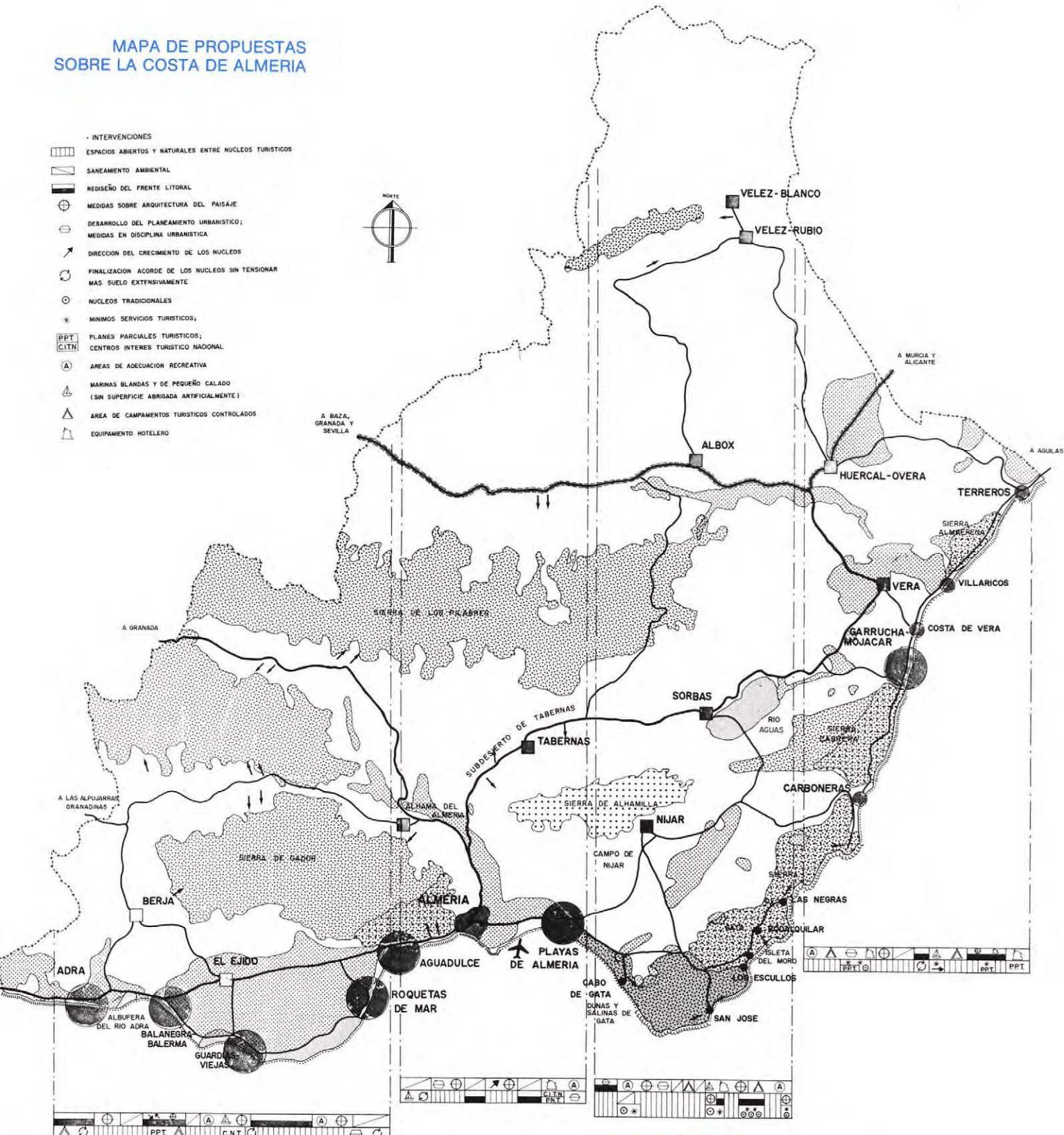


PROYECTOS TURÍSTICOS DE MAYOR RELEVANCIA

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SECTORIAL TURÍSTICA EN ANDALUCÍA



MAPA DE PROPUESTAS SOBRE LA COSTA DE ALMERIA



SISTEMA TERRITORIAL DE TURISMO BLANDO

ESQUEMA TERRITORIAL:

- Idear una imagen y estrategia de promoción turística alternativa. El contexto perceptivo que componen los elementos espaciales antepais-interior, de este área, es único y casi inédito.

- Conjugar la preservación urbanística general tuerca 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.
- No potenciar los trazados viales longitudinales a la costa, manteniendo la actual organización de accesos a los núcleos tradicionales de "pulpo" o "peine". Los demás trazados no deben estimular el acceso automovilístico y la especulación inmobiliaria.

- 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 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 occasionen.

COMPLEJO TURÍSTICO DURO Y CONVENCIONAL A ESTRUCTURAR EN CENTRO AUTONOMOS:

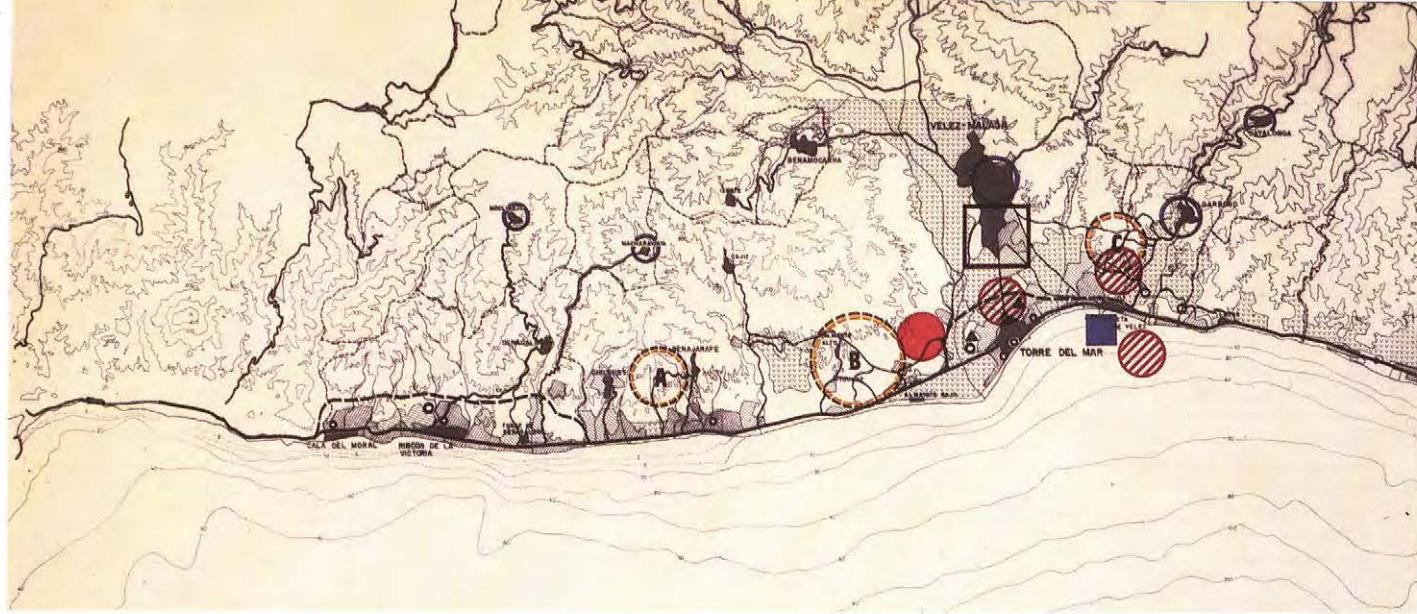
ESQUEMA TERRITORIAL:

- 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 Nacimiento y Andara.
- 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 (agróturismo).
- 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 Guardia Vieja-Punta Entinas-Roquetas.
- Formalización de núcleos turísticos especializados; deteniendo las posibles estrategias de conurbación y desarrollo longitudinal costero. Rediseño y finalización coherente de los actuales núcleos turísticos.

ESPAZIO TURÍSTICO VERTEBRADO POR LA CAPITAL PROVINCIAL

ESQUEMA TERRITORIAL:

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



baja densidad con cierta unidad de planificación y/o gestión; edificaciones en altura de uso predominantemente turístico; urbanizaciones mixtas con tipología de construcción diversa y elementos turísticos de apoyo; unidades con edificaciones mixtas de carácter espontáneo dotadas de cierta contigüidad; y suelo de vocación urbanizable-turística evidente. Dotando a cada U.T.T. de una información rigurosa y precisa de nuevo levantamiento, tanto de carácter territorial (morfologías, infraestructuras, planeamiento...) como sectorial (caracterización social y económica de la demanda, precios inmobiliarios, origen del capital, uso y número de plazas, etc.), se obtiene la posibilidad de, primero, conocer el funcionamiento de este espacio tan complejo a escala de detalle y, segundo, adecuar con los mejores elementos de juicio las necesidades del motor de la comarca, que no es otro que la actividad inmobiliario-turística, y el propio sector a un esquema territorial coherente con la organización establecida, intentando el arreglo de sus conflictos.

Como se podrá comprobar, un ambicioso proyecto de planificación integrada y estratégica para rediseñar,

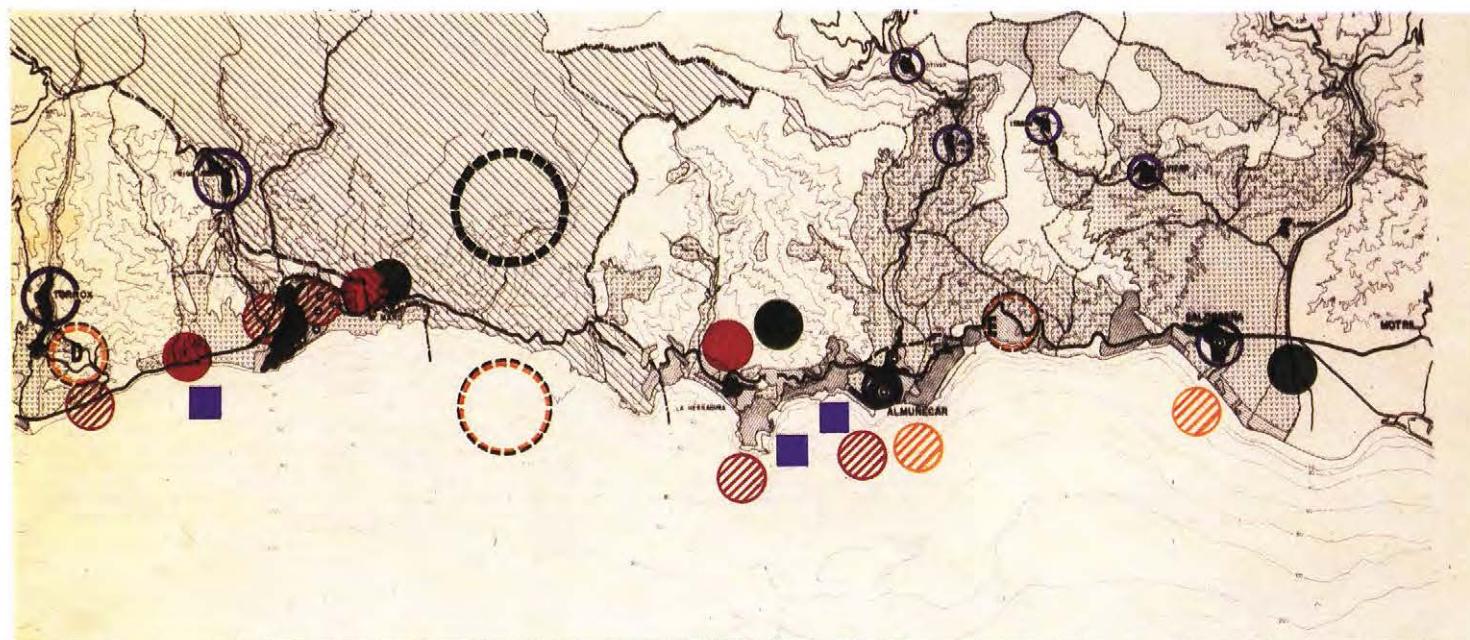
a través del tratamiento en profundidad del sector que explica el territorio en cuestión, un área que necesita su rehabilitación espacial para sostener el desenvolvimiento del turismo a ritmos si no análogos a décadas anteriores, sí para mantener su potencial de imagen internacional y de atracción de grandes proyectos turísticos, como, por ejemplo, el del Parque Recreativo que se prepara en Benahavis. Desde un proceso inductivo, cuya pieza esencial es la urbanización turística a escala de detalle, se intenta construir una directriz territorial que afecte al contenido, el sector turístico, y al continente, los conflictos espaciales, de un tramo litoral a escala intermedia o comarcal.

LA ESTRUCTURA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL

Uno de los asuntos centrales para conseguir la adecuación espacial afortunada del sector territorialmente más problemático en el litoral andaluz, como es el turístico, es abandonar la concepción restrictiva y puntual de "costa" y abordar otra más amplia y comprensiva que aluda a la noción de

"litoral". Esto quiere decir que la dinámica turística sea considerada, contando con su singularidad y voracidad territorial, como un elemento integrante de un espacio definido por su fragilidad, su contexto anfibio, competencialmente difícil, atractivo a diversas actividades productivas y que no puede solucionarse exclusivamente con el tratamiento de la Zona Marítimo-Terrestre, o el funcionamiento yuxtapuesto y atomizado de la urbanización turística. Estos factores, entre otros, invalidan cualquier perspectiva sectorial que no contemple la globalidad de las problemáticas existentes, o que resulte insuficiente a la hora de explicar los modelos territoriales elegidos desde la propia Administración autonómica para el litoral de la región. De ahí que se intente en Andalucía la articulación de las nuevas estrategias territoriales del sector turístico con los instrumentos específicamente creados para el desarrollo de la planificación espacial del litoral. Posicionamiento que incluye el antes referido vertido de toda la planificación sectorial a las figuras contempladas en la Ley del Suelo.

Como plantean Sánchez y Acosta (1986), la única posibilidad de dotar,



SITUACION EXISTENTE Y PLANIFICADA	
BASE CARTOGRAFICA MAPA TOPOGRAFICO NACIONAL 1:50000	
LIMITES DE MUNICIPIOS	
CARRETERAS	
LINESAS HYPOMETRICAS	
PROTECCION DE LA COSTERA Y EL MAR	
TIPOS DE PROTECCIONES Y SUS CARACTERISTICAS	
TIPOS DE PROTECCIONES	
ÁREAS DE PROTECCIÓN DE CULTIVOS Y ACTIVIDADES	
ÁREAS DE PROTECCIÓN DE VALORES NATURALES	
PROTECCION DE LA COSTERA Y EL MAR	
TIPOS DE PROTECCIONES Y SUS CARACTERISTICAS	
TIPOS DE PROTECCIONES	
ÁREAS DE PROTECCIÓN DE CULTIVOS Y ACTIVIDADES	
ÁREAS DE PROTECCIÓN DE VALORES NATURALES	

LA HERMOSA
YAHUEN
PROTECTORA RURAL AMPLIADA
COSTERAS-BENAHAVIS-A
LAJERA ALTA DE VALLDE DE BENAHAVIS-B
VELAS DE BENAHAVIS-C
TURRIE-ESTE
TARANAY-K

PROTECCION Y ADAPTACION DEL TERRITORIO EN INCLOSIDOS
PROTECTOR Y EQUIVOCADO DE CLAVAS
RESERVA NATURAL
SEGUIMIENTO Y MONITORIZACION
Y NUCLEO URBANO DE LA CN-140

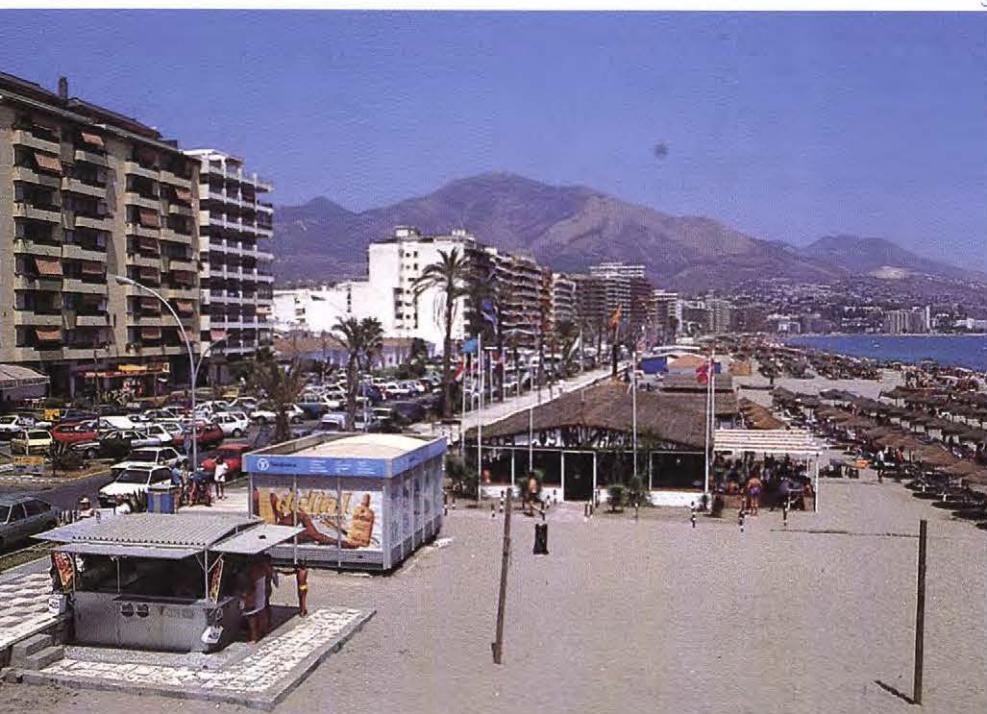
JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERIA DE FOMENTO Y TURISMO
DIRECCION GENERAL DE ORDENACION Y PROMOCION DEL TURISMO
PLAN TURISTICO DEL LITORAL COMPRENDIDO ENTRE RINCON DE LA VICTORIA (MALAGA) Y SALOBRENA (GRANADA)
INFORMACION
ACUMULADA 1:50000
FECHA JULIO 1985
TIPO
PROYECTOS DE ASOCIACION TURISTICA
GABINETE ESTUDIOS AMBIENTALES
FRANCISCO JAVIER CALDANA



1



2



3

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 vertebría 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 contingente, 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 structurec 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.