

EL PONIENTE ALMERIENSE, ENTRE LA CUALIFICACIÓN Y LA SATURACIÓN TURÍSTICA: UNA REFLEXIÓN URBANÍSTICA

Angel R. Velasco Martín
Agustín Villar Iglesias
Junta de Andalucía

PRESENTACIÓN

La presente comunicación pretende acercarse de forma sucinta a los problemas que aquejan a los espacios turísticos «masificados» en el litoral andaluz, así como, en la medida de lo posible, el aportar posibles soluciones para su rediseño. Para ello nos serviremos de las herramientas normativas con las que cuenta la legislación española y la autonómica, en este caso aún en elaboración, pues a través de ellas se pueden explicar las situaciones urbanísticas en las que ha desembocado el modelo de creación desahogada de oferta sufrido en nuestro litoral durante las últimas décadas. Este modelo es el causante de la gran mayoría de disfuncionalidades que soporta la ciudad turística actual así como de algunos de los problemas que soporta el sector.

Para acercarnos al tema hemos centrado nuestra aportación en un caso concreto de nuestro litoral, el municipio de Roquetas de Mar, paradigma de actuaciones asistemáticas desde la perspectiva urbanística, que de no mediar una gran predisposición por parte de los organismos y agentes implicados en el proceso desembocará en situaciones conocidas en otros segmentos de nuestro litoral, como es el caso de la Costa del Sol. Es por otra parte, un área con grandes expectativas en el sector turístico tanto por la importancia de su ubicación como por el interés de sus espacios naturales.

Roquetas se nos presenta, por tanto, a medio camino entre la cualificación de su sector turístico y la saturación de su municipio con excesiva oferta alojativa, gran parte de la cual con la marca «segunda residencia» e insuficiencia latente de equipamientos de apoyo a la actividad turística.

A través de los diferentes instrumentos de planeamiento urbanísticos que han marcado la trayectoria de la planificación del municipio se intentará extraer la problemática a la que lo han llevado cada uno de ellos.

Una vez detectados y analizados los problemas existentes pretendemos aportar soluciones desde el campo urbanístico, así como desde la superación de éste mediante el tratamiento de un nuevo instrumento de próxima aparición en nuestro marco territorial como será la futura Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

EL CONTEXTO TERRITORIAL

El municipio de Roquetas de Mar, localizado en el poniente almeriense es uno de los espacios turísticos del litoral mediterráneo andaluz, con unas perspectivas de desarrollo turístico más interesantes en el panorama regional, como indican todas las previsiones.

El término municipal de Roquetas tiene una configuración alargada de NE a SO, ciñéndose al sector oriental de la Bahía de Almería y estructurado por dos unidades físicas bien delimitadas. El sector oriental está ocupado por las acusadas pendientes de las estribaciones de la Sierra de Gádor y que da paso, sin solución de continuidad, en el sector occidental a las llanuras costeras, constituídas por materiales de aluvión y donde se localizan los grandes aprovechamientos económicos de su territorio: el agrícola de uso intensivo con invernaderos y el turístico ligado a la franja territorial más próxima a la costa. Existe una clara competencia entre ambas actividades, pero es el sector turístico el que se está imponiendo con absoluta claridad. En tal sentido, uno de los problemas de más urgente solución será la competencia por el agua, cuya presencia, además de escasa, está peligrosamente sobreexplotada con altos índices de mineralización, lo que puede provocar una recesión en las expectativas de la zona si no se actúa con rapidez y contundencia.

LA EVOLUCIÓN URBANÍSTICA

Tras la publicación de la reforma del texto sobre la Ley del Suelo del año 1975, Roquetas de Mar se dota de la figura de planeamiento más simple recogida en aquella, la Delimitación de Suelo Urbano, aprobada en 1977. Esta figura no resultaba, a todas luces, válida para responder de forma positiva al fuerte proceso de urbanización que estaba soportando el municipio desde la anterior década ya que carece de directrices estructurales de ordenación física del territorio, no cuenta con previsiones de desarrollo además de no clasificar el territorio en zonas.

Con anterioridad la actividad urbanística estuvo marcada por el planeamiento de desarrollo desligado del planeamiento general. En la década de los años 60 se aprobó el desarrollo de dos Centros de Interés Turístico Nacional, localizados en cada uno de los extremos de la costa roqueteña. Con estos Centros se estaba poniendo la base para el desarrollo turístico de la zona. Al no existir ninguna figura de planeamiento en dicho municipio, condición que parecía necesaria para la implantación de estos centros, se les estaba atribuyendo a los mismos la potestad de la Ordenación del Territorio directamente desde el Planeamiento de Desarrollo obviándose la derivada de la Ordenación General Urbanística, la ley del Suelo.

Con la perspectiva que da el paso del tiempo ha quedado demostrado que, en principio, estas actuaciones han sido positivas en cuanto a creación de puntos de oferta de calidad con importantes reclamos turísticos complementarios como son el puerto deportivo de Aguadulce o el campo de golf de la Urbanización Roquetas de Mar, así como las bajas densidades residenciales (al menos en el diseño de los Planes Parciales) o el predominio de la oferta hotelera, aunque podemos apuntar que estas figuras legales no solucionaron las necesidades de ordenación espacial del sector turístico a escala municipal,

ya que en realidad se estaba incentivando la creación de nuevos núcleos que, desligados del tradicional, comienzan a complicar la estructura territorial de Roquetas.

Atendiendo a los aspectos puramente economicistas y dejando a un lado los problemas de comprensión territorial que provocan los CITN, su localización atrajo al municipio los primeros promotores turísticos que apoyándose en las numerosas ventajas, beneficios e incentivos oficiales que ofrecía la ley desarrollaron una primera red de alojamiento que iniciaba la trayectoria de Roquetas como municipio turístico. Al calor de las perspectivas creadas por dichos centros y apoyándose en la inexistencia de planeamiento urbanístico se llegaron a diseñar en la zona hasta 7 nuevos Planes Parciales que ocupaban todo el litoral del municipio (partiendo en muchos casos de premisas como la especulación o el negocio rápido) y cuyo resultado, como era de esperar, ha sido nefasto:

- Una planificación urbanística inapropiada y sobredimensionada, con ocupaciones ilegales, en ocasiones, de la franja marítimo terrestre.

- Escasa capacidad para la promoción turística y para la creación de imágenes adecuadas de la zona.

- Encubrimiento en la mayoría de los casos de actuaciones inmobiliarias de segunda residencia (piénsese en el mercado que supone la ciudad de Almería a 7 kilómetros de distancia).

De todos los Planes Parciales, no se llegaron a desarrollar los de Salinas de San Rafael y los de las Salinas Viejas, debido principalmente a las razones ya indicadas con anterioridad, así como a problemas económicos y de liquidez de los promotores, más que al interés de preservar las zonas ecológicamente más valiosas de este tramo de costa.

En todo caso se estuvo utilizando en exceso el estudio de detalle en ausencia del planeamiento general, lo que provocó la anarquía territorial entre las distintas áreas consolidadas.

Hasta 1986 en que se aprueban las Normas Subsidiarias, el panorama territorial era el resultado, como hemos visto, de la utilización de Planeamiento de Desarrollo sin Planeamiento General previo, ya que tanto la Delimitación de Suelo Urbano como las Normas Subsidiarias de ámbito provincial no disponen de los elementos suficientes para poner orden en dichos procesos urbanizadores.

Con esta nueva normativa se hacen las primeras previsiones de desarrollo futuro, organizando el municipio desde una perspectiva integral. En todo caso, en las normas subsidiarias de 1986 se plantean actuaciones que tienen al turismo como referente inmediato desde una perspectiva incompleta. En su espíritu sólo está el dotar al municipio de espacios urbanizables suficientes, dirigidos principalmente a la promoción inmobiliaria, cuyo resultado ha sido la consolidación de áreas de primera residencia con el fin de acoger a la población flotante de Almería, centradas en el sector NE (Aguadulce), y áreas de segunda residencia, diseminadas por la franja litoral, entendidas éstas últimas como columna vertebral del sector turístico. Este esquema territorial nada tiene que ver con el diseño estratégico de las normas, ya que preveían un desarrollo mucho más importante de la segunda residencia, pero en realidad este parque inmobiliario suele estar prácticamente todo el año desocupado, además de suponer un negocio de alquileres heterodoxos alejados de los canales convencionales de venta turística.

En las normas se establecía además, un plazo máximo de cuatro años para la elaboración y aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana, que aún se encuentra en elaboración y del que sólo conocemos su avance.

En el Avance del Plan General las expectativas no han cambiado. El suelo urbanizable de las anteriores Normas Subsidiarias no se ha colmatado. Con el nuevo plan se prevé aumentar el suelo dirigido hacia la urbanización, con lo que la panorámica territorial, de cumplirse las previsiones planteadas, será parecida a la que veíamos en la década de los años setenta, con toda la franja costera urbanizada y teniendo al sector inmobiliario como único motor del desarrollo turístico de la zona.

EL ESTADO ACTUAL

En la actualidad, y cuando ya se ha presentado el avance de lo que será el futuro PGOU de Roquetas, la franja ocupada por las zonas residenciales tanto turísticas como de primera residencia ocupa todo el sector NE, donde se enclavan las urbanizaciones de Aguadulce y Villa Africa. El paisaje urbano es caótico, con diversidad de alturas, donde coexisten actuaciones unifamiliares con torres de apartamentos de hasta trece plantas, escasez palpable de espacios públicos y zonas verdes, así como de viarios y zonas de aparcamientos para atender a la alta población flotante procedente de Almería capital, comportándose en realidad más como ciudad dormitorio que como urbanización turística para la que fue diseñada.

Siguiendo la línea litoral aparece el primer tramo de costa cuyas inmediaciones están catalogadas como suelo no urbanizable ocupado puntualmente por parcelaciones urbanísticas de dudosa legalidad en lo que se denomina las Salinas Nuevas o de San Rafael. En esta zona coexisten áreas de aprovechamientos agrícolas con espacios muy degradados por vertederos incontrolados, las antiguas instalaciones de las salinas y edificaciones aisladas, en un contexto territorial dominado por tierras bajas y atravesado por ramblas sin encauzar, con grave riesgo de inundaciones.

Posteriormente se levantan las urbanizaciones del Puerto de Roquetas con carencias dotacionales patentes como la inexistencia de paseo marítimo así como el núcleo tradicional de Roquetas de Mar donde aún perdura cierta volumetría uniforme, aunque se observan igualmente carencias dotacionales importantes generalmente ligadas a los espacios públicos.

Desde el núcleo de Roquetas hacia el SO existe un continuo urbano que llega prácticamente hasta el límite municipal. Donde se ubican las urbanizaciones de UTECO, Roquetas de Mar y Playa Serena, manteniéndose el último tramo, Salinas Viejas, como suelo no urbanizable de especial protección ecológica recogido como tal en la normativa de protección andaluza.

En general habría que destacar la mínima gestión de los espacios libres, el escaso equipamiento turístico a excepción del puerto deportivo de Aguadulce o el campo de Golf de la Urbanización de Roquetas de Mar o la desconexión entre las diferentes urbanizaciones entre otras apreciaciones.

LAS PREVISIONES FUTURAS

Esta situación se verá aun más complicada con la puesta en funcionamiento del nuevo PGOU ya que el tramo no urbanizable recogido como Salinas de San Rafael apa-

rece como suelo urbanizable no programado quedando sólo una bolsa de suelo no urbanizable alejada del litoral y puesta en tensión por una carretera local de comunicación entre Aguadulce y Roquetas, además se consolidaran nuevas bolsas de suelo urbano y urbanizable en los bordes de las diferentes urbanizaciones con lo que en los próximos años previsiblemente el litoral de Roquetas de Mar estará urbanizado y lo que es peor sin una planificación territorial-turística lo que podría embargar sus claras potencialidades en este sector entregando este segmento litoral a un claro proceso de «costasolización».

Parece que con el nuevo plan los problemas de accesibilidad quedarán solucionados toda vez que está en preparación la construcción de una vía de acceso rápido al municipio desde la Autovía del Mediterráneo. Su trazado recorre el municipio en sentido vertical desde el borde NE al SO, dejando en su margen izquierdo los suelos agrícolas y en el margen derecho las diferentes urbanizaciones, independizando, a su vez, otra gran bolsa de suelo no urbanizable en el entorno de las áreas residenciales de levante, cuyo desarrollo futuro como nuevas áreas de suelo urbanizable parece predecible.

CONCLUSIONES

El municipio de Roquetas de Mar está a medio camino entre la saturación residencial y la cualificación de su oferta turística.

A la cualificación puede llegar, sobre todo, si sabe aprovechar las ventajas comparativas que le ofrece su ubicación en un tramo del litoral mediterráneo poco urbanizado, donde las previsiones le auguran un importante papel en el sector turístico en los próximos años. Goza de espacios naturales de gran valor ecológico tanto en su entorno (Cabo de Gata, Sierra Nevada, Alpujarras), como en su propio municipio (Salinas Viejas o Salinas de S. Rafael); mantiene durante todo el año un clima especialmente benigno (más de tres mil horas de sol anuales); así como unas infraestructuras de comunicaciones modernas (Autovía del Mediterráneo, Aeropuerto de Almería o la futura autovía Guadix-Almería) y la red hotelera más importante de la provincia.

Y hablamos de saturación porque una vez analizada la evolución urbanística del área, se detecta cómo se han cometido y aún hoy se están cometiendo los mismos errores que los sufridos por otros segmentos litorales de Andalucía, caso de la Costa del Sol, donde el desarrollo excesivo de oferta inmobiliaria ha impactado gravemente el entorno territorial donde se ubica y en la planificación del propio sector.

En tal sentido, Roquetas muestra síntomas de saturación turística, debido principalmente a las fuertes transformaciones territoriales sufridas en las últimas décadas (íntimamente relacionadas con la especulación del suelo, la mutación de usos o el proceso enloquecido de creación de oferta, la mayoría de las veces con un sobredimensionamiento del sector inmobiliario), que han provocado impactos ecológicos muy negativos como la ocupación de las estribaciones de la sierra o la excesiva utilización de los acuíferos, y en definitiva, una grave desorganización espacial.

La falta de planificación turística en particular y urbanística en general ha provocado dichos conflictos, así como otros ligados a lo puramente urbanístico. En este sentido hay que citar la ausencia de equipamientos de apoyo, la privatización del dominio público litoral, la tensión con la agricultura intensiva por la competencia de suelo y agua y la

segregación entre la población local y turística, debido todo ello a la creación de un tejido urbano asistemático, con fuertes carencias infraestructurales y caracterizado por la prioridad de la promoción urbanística localizada y privada sobre la política espacial del municipio.

Entendiendo el turismo como un hecho que supera ampliamente la escala municipal y reclamando para los gobiernos autonómicos el efectivo cumplimiento de sus competencias turísticas, desde aquí planteamos la necesidad de aplicar a su desarrollo nuevos análisis que provengan de escalas superiores. Es decir una visión del turismo que cumpla los requerimientos legales que impone la planificación territorial y los haga compatibles con la planificación sectorial, entendiéndose para el caso andaluz la aplicación de la futura Ley de Ordenación del Territorio y haciendo confluir el necesario Plan Sectorial Turístico con el marco de planes subregionales recogidos en aquella ley. Junto a ello, es necesaria una revisión del tratamiento del suelo no urbanizable, ya que, tal como aparece en la Ley del Suelo, parece insuficiente para frenar los procesos especulativos que rodean la puesta en producción de este suelo para fines meramente inmobiliarios disfrazados de actuaciones turísticas. El caso valenciano, que cuenta con una ley específica para el no urbanizable, es un buen ejemplo en el tratamiento de dicho problema.

LAS SOLUCIONES

De todos es conocida la contribución del turismo a la economía andaluza, de tal manera que es considerado sector estratégico en el desarrollo andaluz. Este hecho ha sido utilizado para plantear el crecimiento de las áreas turísticas por que la lógica del sistema tiende a imponer el crecimiento económico sin tener en cuenta los problemas territoriales. Frente a esto la planificación territorial por su inercia en la gestión tiende a enfrentarse a la planificación sectorial, aunque en momentos de crisis sea solo una «gestión de la incertidumbre». En los resquicios que deja esta permanente tensión es donde se pueden encontrar las posibles soluciones sin que para ello existan recetas milagrosas y donde las soluciones flexibles y consensuadas deben tomar la palabra.

En todo caso, y para aprovechar la importante renta de situación de la que goza Roquetas de Mar, desde este foro abogamos, como primera y básica solución, por la cualificación de la oferta complementaria turística frente al excesivo crecimiento de ésta, con atención prioritaria a la perspectiva territorial y medioambiental frente a la puramente economicista, ya que como se está apreciando las tendencias demográficas actuales en los mercados emisores de turistas no indican que vaya a existir un continuo crecimiento de los mismos, de ahí que sea más importante una cualificación de la oferta complementaria turística que un continuo desarrollo de la oferta alojativa. Los instrumentos a utilizar deben pasar por la reforma interior en el suelo urbano consolidado y por la redacción de Planes Parciales muy detallados y cuidados en el suelo urbanizable programado, donde prime la baja densidad residencial, la reducción de los espacios residenciales y el aumento del equipamiento puramente turístico. En el suelo urbanizable no programado debería evitarse su declaración sistemática para evitar el desarrollo permanente de procesos especulativos. Por último, en el suelo no urbanizable habría que tender a la regeneración de sus ecosistemas, hoy claramente degradados por las expectati-

vas que este suelo tiene para los promotores inmobiliarios, ordenando el uso público de los espacios naturales que sirvan de complemento a la actividad turística y que se integren como elemento vital en la definición del producto turístico del área.

Por último, también habría que hacer mención a la necesidad de atención prioritaria que tienen ciertos sistemas generales, como por ejemplo el ciclo hidrológico mediante la depuración integral de las aguas residuales y su reutilización para usos agrícolas o para actuaciones turísticas estrella como pueden ser los campos de golf, toda vez que el recurso «agua» es escaso en esta zona.

Así mismo en el caso del dominio público habría que tratar las numerosas ramblas que cruzan el municipio, la gran mayoría de las cuales están sin encauzar y cuando existe éste, es excesivamente estrecho lo que en un periodo de inundaciones difícilmente podrían contener las fuertes avenidas tal como estima la confederación hidráulica del Sur, además del peligro que supone la urbanización de amplias zonas en la influencia inmediata de dichas ramblas como es el caso de las Salinas de San Rafael.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios Territoriales y Urbanos: Incidencia territorial de las Intervenciones Sectoriales en Andalucía, 1987, III tomos.
- Marchena Gómez, M.: «La Estrategia Territorial de las Intervenciones sectoriales en Andalucía», en Urbanismo (COAM) nº4, Madrid, 1988, pp. 55-64.
- Marchena Gómez, M.: «Territorio y Turismo en Andalucía, Análisis a diferentes escalas espaciales», D.G. de Turismo, Junta de Andalucía, Sevilla 1987, pp.365.
- Plan DIA (Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía), D.G. de Turismo, Junta de Andalucía, Sevilla 1993, pp. 315.
- Plan Estratégico Turístico de Gran Canaria, Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, Gran Canaria 1990.
- Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Almería, Delegación Provincial de Economía y Comercio de Almería, Junta de Andalucía, Almería 1981.
- Prats, F. y Manchón, F.: «Reflexiones sobre turismo, Territorio y sociedad desde el Plan Insular de Lanzarote», en Ciudad y Territorio nº 77, Marzo 1988, pp.89-102.
- Sanz Boixerán y otros, «Los Centros y Zonas de Interés Turístico desde la perspectiva actual» en Urbanismo (COAM) nº 4 Madrid 1988, pp. 55-64.

CONTEXTO NORMATIVO

- Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975.
- Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.
- Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de 28 de Diciembre de 1963.
- Plan Especial de Protección del Medio Físico de Almería de 25 de Abril de 1987.
- Delimitación de Suelo Urbano de Roquetas de Mar, 1977.
- Normas Subsidiarias Provinciales de Almería, 1983.
- Normas Subsidiarias de Roquetas de Mar, 1986.
- Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Almería, Octubre 1993.