INSTRUMENTOS PARA LA ORDENACIÓN DEL LITORAL ALMERIENSE (1978-1994)

ANTONIO GALÁN PEDREGOSA
Geógrafo. Jefe de la Sección de Planeamiento de la DP de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación del litoral se ha convertido en las últimas décadas en una demanda de la sociedad que ve como un espacio sumamente valioso tanto por criterios físicos como funcionales, y también por cuestiones estratégicas, tras un proceso de ocupación intensivo por población y por los usos y actividades que esta genera, corre el peligro de degradarse irreversiblemente.

Esta necesidad, debe de ir acompañada de una política específica, de unos instrumentos adecuados, y de una capacidad de gestión que permitan poner en marcha las acciones o estrategias oportunas para superar la situación de crisis diagnosticada para estos espacios.

En esta comunicación se analizarán los instrumentos que la administración ha puesto en marcha en el litoral de Almería desde 1978 hasta 1994, tratando de desvelar cuáles han sido sus contenidos, la metodología utilizada, y los objetivos y fines perseguidos. Para ello es preciso realizar unas consideraciones iniciales que ayudarán a entender el sentido de este trabajo:

- Se parte de la idea del litoral como espacio geográfico, no como franja o línea (ORTEGA, 1992:13). Esto quiere decir que se trata de un espacio complejo y dinámico, en el que para una buena delimitación será preciso un análisis multicriterio en el que tengan cabida elementos físicos (clima, relieve, geoformas, vegetación, etc.) y humanos (económicos, sociales, administrativos, culturales, etc.). En esa línea la delimitación del litoral de Almería requeriría por sí misma un estudio específico, de ahí que con un criterio pragmático nos hayamos guiado por criterios administrativos y se haya elegido como espacio representativo los términos municipales que tienen frente marítimo. Esto permitirá también ajustarnos a las fuentes y datos manejados, que en la mayoría de las ocasiones siguen este mismo criterio.

- Al igual que la definición del espacio litoral es compleja, hay que partir que su ordenación es posible (y sería deseable) desde una multitud de enfoques, escalas y temáticas. Así tanto la ordenación del territorio y urbanismo, como la medioambiental, pasando por las propias de costas, puertos, turismo, infraestructuras y agua entre otras, tienen una alta incidencia en la ordenación del litoral. No obstante tres razones nos llevan a centrarnos en los aspectos territoriales y urbanísticos de la ordenación del litoral: en primer lugar, es un enfoque horizontal y

cap8 127 19/7/05, 12:24

global que permite recoger una gama más amplia de situaciones; en segundo lugar, porque en el período analizado la ordenación del litoral se ha identificado administrativamente con la ordenación del territorio y ésta, a su vez, por reducción o simplificación, con el urbanismo; por último, por cuestiones operativas, ya que en el marco de las jornadas, otros autores darán a conocer enfoques distintos y complementarios al que aquí se presenta.

- Además de la delimitación espacial y temática, en este caso es esencial explicar los límites temporales en los que vamos a desarrollar la comunicación. Se parte de 1978 por ser la fecha en la que la aprobación de la Constitución Española implanta un nuevo modelo de Estado que influirá decisivamente en el ejercicio de las competencias administrativas sobre el litoral. De hecho, a raíz de este momento y en desarrollo del denominado Estado de las Autonomías se redactan los correspondientes Estatutos, que incluyen en muchos casos (y entre ellos el Andaluz) «la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» como competencia exclusiva. Será, además, cuando se desarrollen fundamentalmente los instrumentos de ordenación del litoral de Almería existentes hasta la fecha, siendo escasos y puntuales los antecedentes existentes.

Se cierra el análisis en el año 1994, cuando la Comunidad Autónoma legisla sobre Ordenación del Territorio, por entender que se abren nuevas posibilidades, se crean nuevos instrumentos y se establece un marco en el que la ordenación del litoral puede tener un peso específico importante.

2. EL MARCO NORMATIVO-LEGAL DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La formulación y redacción de las distintas figuras de planificación en el litoral, no ha tenido un soporte legal específico, y por tanto no se han desarrollado instrumentos propios sino que ha sido necesario «importarlos» desde otros campos como la ordenación del territorio y el urbanismo. Esto nos obliga a dar una visión genérica de cual ha sido el marco normativo-legal en el que se han insertado los instrumentos utilizados para la ordenación del litoral.

2.1 La Ley del suelo y ordenación urbana de 1956 como antecedente fundamental

Entre las características generales de esta ley, cabe destacar (MOYA, 1994:27) que aporta una estructura novedosa basada en unos instrumentos bien diseñados que se desarrollan a través de unos sistemas de gestión y ejecución posterior, y se basa en la concepción «tecnocrática» del urbanismo, partiendo de un afán perfeccionista apoyado en un planeamiento integral, continuo y basado en modelos teóricos. Así mismo, conviene destacar dos novedades importantes que la ley incorpora al panorama urbanístico español y que prácticamente va a llegar a nuestros días: por un lado, se reconoce que el urbanismo es una función pública, por otro, limita el derecho de propiedad por su función social. En uno y otro caso se trata de una norma avanzada que prevé que la colectividad sea la destinataria última de las plusvalías que genere el desarrollo urbano.

cap8 128 19/7/05, 12:24

Centrándonos en sus aspectos instrumentales cabe destacar el establecimiento de una pirámide de planeamiento que pretende dar respuesta a la planificación de la realidad en su integridad desde las distintas escalas, de la realidad nacional hasta las obras de infraestructuras y servicios, pasando por los niveles provinciales y municipales, que a su vez se pueden extender al nivel comarcal (VER CUADRO 1). Los Planes Territoriales se reducen a las escalas más pequeñas (nivel nacional y provincial), para las escalas intermedias (regional y comarcal) no existen figuras previstas, existiendo la posibilidad de que con criterios urbanísticos (no territoriales) se redacte un PGOU que abarque varios términos municipales completos.

La valoración que por los urbanistas se realiza de esta ley es positiva desde el punto de vista técnico pero negativa en cuanto a su aplicación práctica, posiblemente debido al abismo existente entre la sociedad de la época y la norma (TERAN, 1996:177). Cuando la norma empieza a tener repercusiones en la práctica cotidiana, en las zonas urbanas se está produciendo un profunda mutación que podemos sintetizar en el abandono de centros urbanos; alteración de ensanches; desurbanización de las periferias; aislamiento y carencia en áreas marginales; desarticulación de las áreas industriales y graves problemas estructurales (ligados a las infraestructuras

CUADRO 1
INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO (según la evolución normativo-legal).

1956*	**1976***	**1992***	**1994***
PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN	PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN	PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN	
			PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA
PLANES PROVINCIALES			
	PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN	PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN	PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL
PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA o NN.SS.	PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA o NN.SS. (Tipo A o B)	PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA o NN.SS.	
PLANES PARCIALES DE ORDENACIÓN Y P.A.U	PLANES PARCIALES DE ORDENACIÓN Y P.A.U	PLANES PARCIALES DE ORDENACIÓN Y P.A.U	
PLANES ESPECIALES	PLANES ESPECIALES	PLANES ESPECIALES	

FUENTE: Elaboración propia a partir de: Ley del suelo y ordenación urbana de 1956. Texto Refundido de la Ley del suelo y reforma de 1976. Texto refundido de la ley del suelo y reforma de 1992. Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

en la mayoría de los casos). El resultado fue que en 1976 sólo un 7,6% de los municipios contaba con planes (MOYA, 1994:27) Esto generó un descrédito y unas tendencias especulativas que conllevó el que la norma y la realidad fueran por caminos distintos. El reconocimiento oficial de ello fue la aprobación de una serie de medidas (Planes de vivienda de 1962; Ley de CITN de 1963; y Decreto-ley de 1970 sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes), que tenían un marcado carácter sectorial y atentaban contra la propia filosofía de planificación integral y jerarquizada que inspiraba a la Ley del suelo.

2.2. La reforma de la Ley del suelo (1975)

Esta se lleva a cabo desde 1972 a 1975 y concluye su redacción con un Texto Refundido en 1976, teniendo como objetivo la ordenación y gestión de los crecimientos previstos como consecuencia del período de expansión económica. Entre las novedades que nos interesan, cabría destacar:

- En cuanto a las figuras de planeamiento:
- Los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) sustituyen a los Planes Provinciales.
- Aparecen los Programas de Actuación Urbanística (PAU) que tratan de flexibilizar el paso del suelo no urbanizable a urbanizable.
- Las figuras se jerarquizan entre sí para impedir que exista planeamiento parcial sin existir planeamiento general.

Es necesario en este momento pararse a realizar una composición y caracterización del esquema de instrumentos, ya que de aquí arranca el soporte para la mayoría de los instrumentos que en el litoral de Almería se aprobaron desde 1978 a 1994. Una sistematización nos permite diferenciar los siguientes tipos de planes:

- Planes Directores. Son el Plan Nacional de Ordenación y los PDTC. No se consideran habitualmente planes urbanísticos, sino instrumentos de planificación de carácter territorial, incluyendo componentes económicos, estratégicos, ambientales y sociales.
- Planes Estructurales: Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y Normas Subsidiarias Municipales (NN.SS.). Tienen un carácter integral y su objetivo básico es establecer la estructura general del territorio y su ordenación urbanística, clasificando el suelo del término municipal y estableciendo una programación con plazos para su ejecución (en el caso de los PGOU). Las NN.SS. tendrían igual objetivo pero sin prever suelo urbanizable no programado y sin programa de actuación.

Dentro de este grupo existen dos figuras que tradicionalmente se han entendido como instrumentos de planeamiento: las Delimitaciones de Suelo Urbano y las Normas Subsidiarias Provinciales. Aunque se reconoce la importancia que han tenido en los pequeños municipios y los ámbitos rurales, hay que empezar a cuestionarlos como instrumentos de planificación ya que no cumplen con dos de los requisitos esenciales de cualquier plan: la previsión y la temporalización.

- Planes de Desarrollo: Son planes que necesitan en todo caso la existencia de planeamiento general que clasifique suelo para su redacción: Programa de Actuación Urbanística, Plan Parcial y Estudio de Detalle.

- Los planes Especiales: es la figura de mayor versatilidad en sus distintas opciones. Pueden desarrollarse incluso en ausencia de planeamiento municipal en algunos de sus supuestos (de infraestructuras, de protección y conservación del medio natural, medio rural, paisaje y medio urbano). Aunque desde el punto de vista urbanístico parecen tener un carácter residual, en algunos casos, y por cuestiones que más adelante comentaremos, se convierten en auténticos planes de Ordenación del Territorio.

2.3 La Constitución Española de 1978

Es un hito fundamental para explicar las orientaciones en el urbanismo y la ordenación del territorio (como en otras muchas materias). En ella se afirman algunos de los principios generales que desde el urbanismo se venían utilizando (función social de la propiedad, utilización racional del suelo y los recursos naturales, conservación del patrimonio histórico...) y a la vez se adoptan nuevos enfoques y lo que es más importante, se crea un nuevo marco político-administrativo en el que Comunidades Autónomas y Ayuntamientos comienzan a ejercer sus nuevas competencias en las materias que la Constitución le permiten y entre ellas están la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148). Las competencias entre Estado y CC.AA. se traspasan mediante los denominados Decretos de Transferencias (entre 1979 y 1983).

Todo lo anterior dio lugar al denominado «urbanismo de la democracia» (MOYA:1994), caracterizado por tender a rebajar la densidad en la áreas centrales y también en las periféricas, dotar de equipamientos e infraestructuras, armonizar la convivencia social, mejorar la calidad de vida y proteger el medio natural.

La situación o el marco trazado se completaría con las siguientes claves:

- Se ha acabado la confianza en el crecimiento ilimitado.
- Existe un clima de consenso para solucionar los problemas urbanos.
- Mayor respeto a la tradición histórica y a las condiciones del medio físico.
- Aprovechamiento de los recursos urbanos y naturales.
- Prioridad por el interés colectivo.

En este marco se gestaron la mayoría de los instrumentos para la ordenación del litoral de Almería que más adelante analizaremos, sin embargo, aún quedarían dos cambios que son importantes por estar influyendo en los actuales instrumentos de planeamiento:

- La nueva Ley del suelo de 1990 y su texto refundido de 1992, que en lo que a instrumentos se refiere no modifica el panorama, ya que los cambios se producen en aspectos relacionados con el derecho de propiedad, la gestión, las valoraciones de suelo, y la lucha contra la especulación.

Lo que sí es digno de resaltar es el cambio en la filosofía urbanística, en la que se huye del carácter integrador y territorial que veíamos en los textos normativos anteriores, y se pasa a una visión individualista de la ciudad en el territorio. En ella se buscan soluciones inmediatas y la competencia entre territorios y ciudades (planificación estratégica), sustituye a la competencia entre ideas e intereses colectivos. Es lo que MOLINÍ (1995:153) denomina «planeamiento preactivo», basado en «aprovechar las oportunidades que van surgiendo, planteándose los objetivos en función de ellas», no cuestionando «las tendencias del sistema sino en tratar de ob-

tener el máximo rendimiento de lo que se supone que ocurrirá». Entre otras connotaciones, este cambio implica el abandono de la planificación a largo plazo y la apuesta por las actuaciones a corto plazo.

En este marco aparece una crisis en la administración del territorio que se basa sobre todo en la fragmentación espacial y funcional, así como en la prevalencia de los intereses de mercado por encima de los generales. En definitiva se produce una simplificación del urbanismo que queda reducido al instrumento necesario para la creación de suelo que soporte el «negocio inmobiliario», de ahí que la mayoría de los instrumentos que a partir de ahora se realicen tendrán entre sus objetivos, crear suelo más barato o acelerar los procedimientos para poner el suelo en el mercado.

Aparece la legislación sobre ordenación del territorio en Andalucía (Ley 1/94). Según esta Ley, la Ordenación del Territorio tienen por objetivo «contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado», para ello establece unos criterios básicos: «la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural».

La estructura instrumental de la que la ley establece que es lo que en estos momentos nos interesa sería la siguiente:

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Planes de Ordenación del Territorio de Ambitos Subregionales.

Junto con estos dos instrumentos la Ley establece la metodología del INFORME para dos supuestos que también define:

- Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.
- Actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio.

Otra cuestión técnica interesante de la Ley es la creación de un Sistema de Información Territorial que permita un apoyo a la toma de decisiones en esta materia, incorporando la información que permita ver las modificaciones que se producen en el territorio.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia básico para la organización y estructura del territorio y para el resto de los instrumentos que hemos reseñado.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares.

3. INSTRUMENTOS PARA LA ORDENACIÓN DEL LITORAL DE ALMERÍA

De los instrumentos que hemos expuesto en el marco normativo nos interesan aquellos que se han denominado como «territoriales» y «estructurales», es decir, los que tienen una escala supramunicipal y municipal, y un enfoque que entronca directamente con aspectos territoriales que

son los que consideramos más apropiados para acercarnos a la temática litoral. No se considera conveniente, por tanto, analizar instrumentos de los denominados «de desarrollo» que tienen una vertiente puramente urbanística, y por tanto escapan a los límites marcados en este trabajo.

Todos los instrumentos que vamos a presentar tienen como base común el soporte legal y normativo que acabamos de esbozar, pero es conveniente diferenciar dos grupos: aquellos que están expresamente concebidos para la ordenación del litoral (Directrices Regionales del Litoral de Andalucía y Programa de Planeamiento Litoral con sus Avances de Ordenación de los tramos de la costa de Almería) y aquellos otros que aunque su ámbito no sea exactamente el litoral o su temática tenga un enfoque sectorial es necesario analizar por las repercusiones que su puesta en vigor han ejercido en el litoral de Almería (Plan Especial de Protección del Medio Físico y Planes Urbanísticos Municipales).

3.1. Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Almería

Aprobado definitivamente el día 7 de Julio de 1986, su planteamiento se realizó a primeroS de los años ochenta (1982 en concreto), como proyecto que supliera las deficiencias legislativas en temas ambientales y de ordenación del territorio para no dejar vacías las competencias recién asumidas en estas materias por la Junta de Andalucía. De ahí que se optara por redactar un plan de este tipo para «proteger el medio físico y mantener un adecuado equilibrio entre el territorio y sus recursos y la utilización social que del mismo se realiza» (DGU,1988:122).

Los objetivos generales de este plan se exponen en su introducción y entre ellos destacan:

- Elaborar una figura de planeamiento urbanística que complemente las Normas Subsidiarias Provinciales y oriente al planeamiento local futuro, así como a la Comisión Provincial de Urbanismo en su toma de decisiones.
- Formación de un catálogo de espacios y bienes protegidos de la provincia.
- Inclusión de las relaciones entre la política urbanística y el medio físico en el contexto de una política territorial global.

Los contenidos genéricos del plan son los siguientes:

- Memoria informativa. Incluye el análisis y diagnóstico de la problemática territorial del medio físico, así como las determinaciones sustantivas del plan debidamente justificadas. Se analiza la problemática de la interrelación entre las características del medio físico natural y la utilización que la sociedad realiza de él. De esta fase conviene destacar la metodología adoptada. El trabajo se dividió en tres fases: Delimitación de Unidades Territoriales; Problemática de cada Unidad delimitada; y elaboración de la Gestión de recursos y del Plan Especial de Protección propiamente dicho.

En la delimitación de Unidades Territoriales, se establecieron en primer lugar Unidades Físicas (basadas en grandes morfoestructuras, relieve y aspectos geomorfológicos), después Unidades Naturales homogéneas (introduciendo elementos climáticos, suelos y vegetación) y Unidades Ambientales (más pequeñas que las anteriores tratan de forma sistémica todos sus componentes e introduce elementos antrópicos como los usos del suelo).

El resultado son una serie de Áreas Diagnóstico que engloban determinadas Unidades Ambientales. En base a ellas se realiza el diagnóstico de situación. En lo que al litoral respecta se

establecen 3 Áreas diagnóstico: el Área de diagnóstico Suroeste que incluye Sierra de Gádor, Suroeste de Gádor, Contraviesa Almeriense, Berja- Dalías, Adra, Campo de Dalías, Guardias Viejas- Roquetas de Mar.

El Área de Diagnóstico Centro-Sur que incluye Borde SW de S. de Gádor, S. Alhamilla, Borde sur de S. Alhamilla, Bajo Andarax-Almería, Cueva de los Ubedas, Rambla de Morales-Níjar y Dunas del Cabo de Gata.

El tercero denominado Área de Diagnóstico de Levante incluye Cabo de Gata, Carboneras-Mojácar, S. Cabrera, Cuenca de Vera, S. Almagrera y Terreros.

En cada una de las áreas diagnóstico (que a escala provincial son 8) se realiza un análisis de las actividades socioeconómicas y el medio físico y para cada Unidad Ambiental se realiza una ficha que incluye: localización, medio natural (clima, Geología, Topografía, Suelo, Vegetación, Dinámica) y Características Socioterritoriales (Usos, impactos, Directrices).

- Memoria justificativa. Recoge la conveniencia y oportunidad del plan, su alcance y efectos, y por último se analizan los problemas de competencia y prevalencia entre las distintas figuras de planeamiento y especialmente con el planeamiento general.
- Memoria de Ordenación. Establece «Normas de protección» en forma de Normas Generales de aplicación en todo el territorio provincial y Normas Particulares para aplicar singularmente en los espacios catalogados. Se complementa con un programa de Actuación y el Estudio Económico-Financiero correspondiente.

Esta memoria incluye las partes propositivas del plan:

A) Normativa. Constituye el contenido sustantivo del Plan pues contiene las determinaciones reguladoras de usos, actividades y procedimientos a través de los que el Plan se operativizará como instrumento de política territorial. Se divide a su vez en normativa general y particular (VER CUADRO 2). En la general se regula la incidencia que las actividades tienen sobre los recursos naturales. La normativa particular se refiere a un número determinado de espacios que han sido diferenciados espacialmente y calificados según tipologías (están íntimamente relacionados con el catálogo): protección especial integral (por su excepcional valor naturalístico, científico cultural o paisajístico, el objetivo a conseguir en estos espacios es la preservación e incluso recuperación de los valores destacados), protección especial compatible (por sus elevados valores naturales, productivos y paisajísticos, se protege pero a la vez se pretende mantener aquellos usos compatibles con la preservación) y espacios de protección cautelar (de valor destacado como los anteriores, dada su complejidad y dinamismo quedan pendientes de futuros planes de ordenación específicos).

B) Catálogo. Anexo al Plan que enumera y describe cuidadosamente el elenco más singular y representativo de espacios y bienes considerados merecedores de estas medidas protectoras y de gestión específicas.

C) Programa de Actuación. Recoge un conjunto de actuaciones que la administración debe de realizar para la mejor gestión del plan y para cubrir los objetivos de ordenación y protección territorial.

- Cartografía. Incluye todos los mapas informativos o instrumentales en el proceso de trabajo y que fundamentan las propuestas territoriales de protección.
- Anexos, con estudios sectoriales que sirvieron de base a las propuestas de planeamiento realizadas.

- Catálogo. Se encuentra separado del Plan propiamente dicho pero está estrechamente imbricado. Consta de una Memoria General sobre los criterios de catalogación y definición de tipologías de espacios protegidos y una ficha de cada espacio con identificación de sus límites, caracterización territorial y situaciones jurídico-administrativas que le afectan, justificando su inclusión en el catálogo y la normativa del plan que le es de aplicación.

Referencias al litoral en el Plan Especial de Protección del Medio Físico.

El litoral al igual que el resto de la provincia le es de plena aplicación el Plan desde el momento en que se redacta su normativa general que va dirigida tanto a la protección de recursos como a la regulación de actividades. Hemos elegido esta figura de planeamiento, sin estar ex-

CUADRO 2
NORMATIVA PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO.

GENERAL	PARTICULAR
PROTECCIÓN DE RECURSOS - HIDROLÓGICOS. - VEGETACIÓN. - FAUNA. - SUELO. - PAISAJE. - YACIMIENTOS. - VÍAS PECUARIAS. - DEL LITORAL. - DE LA ATMÓSFERA.	PROTECCIÓN ESPECIAL INTEGRAL - PARAJES NATURALES EXCEPCIONALES. - COMPLEJOS LITORALES EXCEPCIONALES. - YACIMIENTOS DE INTERÉS CIENTÍFICO. - ZONAS HÚMEDAS.
REGULACIÓN DE ACTIVIDADES - INFRAESTRUCTURAS. - EXTRACTIVAS. - EXPLOTACIÓN RECURSOS VIVOS. - INDUSTRIALES. - TURÍSTICO- RECREATIVAS. - VERTEDEROS. - ACTIVIDADES RESIDENCIALES.	PROTECCIÓN ESPECIAL COMPATIBLE - PARAJES SOBRESALIENTES. - COMPLEJOS SERRANOS DE INTERÉS AMBIENTAL. - ESPACIOS FORESTALES DE INTERÉS RECREATIVO. - COMPLEJOS LITORALES DE INTERÉS AMBIENTAL. - PAISAJES AGRARIOS SINGULARES. - ZONAS HÚMEDAS TRANSFORMADAS. - MARISMAS TRANSFORMADAS.
	PROTECCIÓN CAUTELAR - ZONA DE EXTRACCIÓN DEL MÁRMOL. - VEGA MEDIA DEL ALMANZORA. - VEGA BAJA DEL ALMANZORA. - RÍO AGUAS.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los contenidos del PEPMF de la provincia de Almería.

presamente pensada para el litoral, por ser una experiencia avanzada de planificación supramunicipal, como ejemplo metodológico, y como punto de partida de una política de conservación de espacios naturales, pero además porque en este plan el litoral cobra un especial protagonismo como a continuación veremos:

- En la memoria informativa, y en concreto, a la hora de establecer áreas-diagnóstico, perfectamente se podrían desgajar las denominadas suroeste, centro y levante, y el resultado sería un plan especial de protección del medio físico que abarca el litoral de Almería. En estas unidades se realiza un diagnóstico de situación de cada una de ellas desde un punto de vista físico y humano, con criterios múltiples y tomando el medio como un espacio amplio y dinámico en el que todos los elementos tienen su importancia en el resultado final. Es por tanto un enfoque destacable desde el punto de vista de este trabajo en el que desde la introducción se está abogando por una definición del litoral lo más amplia posible, huyendo de la linealidad o el reduccionismo a la franja costera.
- Memoria de Ordenación: al igual que para el resto de la provincia se establece una normativa sobre la protección de los recursos hídricos, vegetación, fauna, suelo, paisaje, yacimientos, vías pecuarias y atmósfera pero además la Norma 21 se destina a la protección del litoral entendido éste como una franja más estrecha de la que aquí estamos considerando, que se ubica en el contacto tierra-mar. Esta norma pretende establecer una franja de protección de 50-100 m. donde sólo se permitan usos destinados al uso y disfrute del dominio público, y donde se minimicen los impactos sobre playas (urbanización) y mar (vertidos).
- Catálogo: En el catálogo los espacios litorales son muy significativos, de manera que todos los tipos y grados de protección que se establecen en el Plan están representados en el espacio que estamos estudiando (VER CUADRO 3). En este sentido cabe destacar que de la totalidad de los espacios protegidos en el plan un 45% se ubican en el litoral, abarcando el 100% de los denominados de protección integral (parajes naturales excepcionales, complejos litorales excepcionales, zonas húmedas y yacimientos de interés científico) y un 44% de los espacios catalogados como de protección compatible (Parajes sobresalientes, complejos serranos de interés ambiental, espacios forestales recreativos, complejos litorales de interés ambiental, paisajes agrarios singulares, Zonas húmedas y marismas transformadas).

CUADRO 3
SUPERFICIE SEGÚN GRADO DE PROTECCIÓN ESTABLECIDO POR EL PEPMF (En totales y porcentaje respecto al total provincial).

		PROTECCIÓN INTEGRAL		PROTECCION COMPATIBLE		TOTALES	
		LITORAL	PROVINCIA	LITORAL	PROVINCIA	LITORAL	PROVINCIA
SUPERFICIE	HAS	5.451	5.451	129.896	295.629	135.347	301.080
	%	0,62	0,62	14,80	33,99	15,42	34,50

3.2 Programa de planeamiento litoral

La Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, dados los problemas que sobre la franja litoral se venían concentrando, así como en el ejercicio de sus competencias, decidió redactar un Programa de planeamiento litoral con objeto de racionalizar las decisiones que han de tomarse en dicho ámbito. Para ello, pretende ordenarse una franja variable a lo largo de la costa andaluza en dos fases: una primera de Avance y una segunda en la que se redactaría la normativa que esos avances recomienden. El soporte normativo-legal, aunque se reconoce insuficiente para abordar la complejidad de este territorio, será el que aporta la Ley del Suelo.

Los objetivos que se persiguen con este programa serían los siguientes:

- Conservación y preservación del medio.
- Estimular la diversidad funcional dando prioridad a las funciones productivas.
- Proteger y potenciar la productividad primaria.
- Considerar el litoral como una reserva de espacio natural de alta calidad.
- Controlar los grandes impactos de orden terrestre.
- Contener la artificialización de playas y ZMT.
- Impulsar el uso correcto del dominio público, garantizando su accesibilidad y evitando formas encubiertas de privatización.

Para ello, la Junta de Andalucía se apoya en las recién asumidas competencias en ordenación del litoral que se recogen en el Estatuto de Autonomía en el art. 13.8 y que se concretaron con el R.D. 2803/83 que las traspasa a la C.A. y el Decreto 245/83 que asigna dichas funciones a la Consejería de Política Territorial.

Los contenidos que los Avances de Ordenación del Litoral se establecen de manera homogénea para toda la C.A. en la Orden de 13 de Noviembre de 1985 del Consejero de Política Territorial. Los mínimos serían:

- Estudios necesarios para realizar un diagnóstico de la situación actual, así como análisis de demandas que permitan evaluar las tendencias.
- Formulación de objetivos y criterios de ordenación del espacio litoral.
- Alternativas y estrategias de ordenación consideradas e identificación de los instrumentos de planeamiento adecuados que hagan posible su desarrollo.
- Propuestas de ordenación de acuerdo con las hipótesis básicas de compatibilización con las actuaciones sobre el litoral.

El litoral de Almería se dividió en tres sectores: Adra-Enix; Almería-Níjar; y Carboneras-Pulpí. Los contenidos y metodología utilizados, tenían como base común lo expresado en el Programa de Planeamiento Litoral, sin embargo merece la pena destacar algunas cuestiones:

- En los avances del litoral de Adra-Enix y el de Almería-Níjar, se puede observar cierta homogeneidad de contenidos en cuanto a la memoria informativa. En ella se analizó: medio terrestre; medio marino; recursos territoriales; infraestructuras territoriales; características demográficas; estructura general del territorio (con especial referencia al planeamiento urbanístico); y por último planos de información. En el de Carboneras-Pulpí, se prestó mucho menos interés a esta fase del trabajo, ajustándose sus contenidos a los existentes en el PEPMF y las Directrices Regionales de Ordenación del Litoral (en redacción).

- En la propuesta de ordenación, merece la pena destacar las distintas metodologías empleadas:

a) En el Avance Adra-Enix, se realiza un diagnóstico y propuestas por niveles territoriales:

En un primer nivel se analiza la problemática de la comarca entendiendo que la ordenación del litoral ha de hacerse desde el punto de vista integrado (tratamiento a escala 1:25.000). En este marco genérico se recogen todos los municipios que contactan con el mar, se toma la S. de Gádor como límite Norte, el límite con la provincia de Granada por el Oeste y los acantilados de Enix por el Este. En este nivel las propuestas van encaminadas a potenciar actividades económicas complementarias a la agricultura: ocio, espacios naturales, y generación de recursos (agua y arena fundamentalmente).

En un segundo nivel se delimita la franja litoral (escala 1:5.000) en base a unidades homogéneas de análisis (delimitadas según criterios de configuración física, topografía y paisaje). En su diagnóstico y propuestas los espacios de interés natural situados en la costa (los contemplados en el PEPMF); espacios con usos productivos relacionados con el litoral (salinas, pesca, acuicultura...); puertos; espacios con usos urbanos; y otros usos.

El tercer nivel se centra en el Dominio Público, teniendo en cuenta las unidades homogéneas establecidas en el nivel anterior. Las propuestas llegan casi a nivel de diseño, siendo la cartografía de escala entre 1:1.000 y 1:5.000.

b) En el Avance Carboneras-Pulpí, se establecen una serie de propuestas que se dividen por zonas que de menor a mayor serían: Unidades Homogéneas, Unidades Estructurales y Unidades Funcionales.

La Unidades Homogéneas se denominan «zonas eficaces urbanísticamente». Tienen la misma problemática y permiten utilizar instrumentos adecuados de ordenación para la resolución de problemas específicos. A cada Unidad le corresponde una ficha donde se desarrolla sus características, con referencias a una síntesis de la información y el diagnóstico; los objetivos y criterios adoptados para su consecución; el efecto que provoca esta disposición normativa sobre el área afectada; y un listado normativo sobre el régimen del suelo. Se refleja también, si se ha previsto alguna actuación, la incidencia que tendrá sobre la unidad. Se llegaron a establecer hasta 186 unidades.

Las Unidades Estructurales, agrupan varias unidades homogéneas, formando entidades urbanísticas más complejas. Se delimitaron 16 unidades y para cada una se elaboró una ficha en la que incluía: denominación; Unidades Homogéneas que engloba; descripción territorial (física sobre todo); función estructural que desempeña y directrices que se establecen.

Las Unidades Funcionales, se definen como aquellas que articulan sistemas urbanísticos, y a las cuales con la ordenación se pretende dar coherencia. En este ámbito se establecen 6 unidades funcionales, para cada una de las cuales se realiza una ficha en la que se detalla: denominación de la unidad; unidades estructurales que engloba; Unidades homogéneas que engloba; características de la unidad, y actuaciones previstas.

Todas las actuaciones previstas, se desarrollan autónomamente en planos a escala 1:2.000 y 1:5.000.

c) En el caso del Avance de Almería-Níjar, la metodología de la memoria de ordenación es más convencional, realizándose un diagnóstico de la situación de partida; se trazan unos objetivos y criterios de actuación; el marco jurídico e instrumentos propuestos y las estrategias de ordenación.

En general, los avances son auténticos trabajos de ordenación territorial. Se pueden realizar críticas parciales a la metodología utilizada o a la confusión entre términos urbanísticos, territoriales y ambientales, pero en general lo más criticable es que el programa de planeamiento se quedara en esos avances e incomprensiblemente no pasara a una fase de planeamiento y gestión posterior.

3.3 Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, surgieron en ese momento (segunda mitad de los años ochenta) en que se estaba redactando la mayoría del planeamiento democrático en la Comunidad Autónoma y con el propósito de servir de marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe, aunando la potenciación de recursos.

El ámbito de actuación de las Directrices será el de los municipios ribereños, salvo en el caso en que una unidad los sobrepase, y en ese caso el límite será el que marque dicha unidad fisiográfica. Se incluye en este ámbito el mar territorial (12 millas). Las unidades fisiográficas se delimitan en base a criterios físico-naturales y se pueden identificar 8 tipos: Sierras Prelitorales y litorales; Acantilados; Marismas y Estuarios; Playas; Ramblas; Dunas y Arenales costeros; Provincia Nerítica; y Lagunas litorales.

La estructura que tiene el documento es la siguiente:

MEMORIA INFORMATIVA: en la que analizan los aspectos socioeconómicos (población, agricultura litoral, recursos vivos, industria, turismo, e infraestructura portuaria) y por unidades territoriales (fisiográficas) del litoral andaluz.

DISPOSICIONES: que son una serie de criterios que deben de servir para orientar la actuación pública en cuanto a objetivos y resultados que deben de lograrse en el litoral, dejando los medios y formas concretas de actuación abiertas para los distintos organismos administrativos. Estas disposiciones se dividen en:

- Líneas de Actuación: son orientaciones genéricas sin que conlleven asunción de obligaciones.
- Directrices: pretenden llevar a una orientación u objetivos más específicos las líneas de actuación (con amplio margen de maniobra).
- Medidas: tienen un mayor grado de concrección, haciendo referencia al planeamiento urbanístico u otros instrumentos de la Comunidad Autónoma.
- Recomendaciones: trata de proponer actuaciones a órganos de otras administraciones.

Las disposiciones se dividen a su vez en generales, particulares y finales.

Las **generales** se refieren a la coordinación administrativa y a las principales actividades que se realizan en el espacio litoral:

- Se establecen directrices y mecanismos organizativos y procedimentales para que las actuaciones de la administración se produzcan de forma concertada y coordinada.
- Respecto al planeamiento urbanístico, se debe de proteger los espacios naturales característicos del litoral, su equilibrio ecológico, así como potenciarse los usos adecuados de cada espacio. (Se establece el plazo de 1 año para adaptar el planeamiento general).

- Se apuesta por el desarrollo económico a largo plazo, aprovechando los recursos endógenos (agrícolas, forestales, arena, etc.).
- La conservación del paisaje del litoral se entiende como recurso esencial de cara al desarrollo del potencial turístico recreativo del mismo.
- La dotación de nuevas infraestructuras debe de realizarse teniendo en cuenta la fragilidad y escasez del recurso litoral.

Las **particulares**, se refieren a las directrices a seguir en lo que afecte a cada una de las unidades fisiográficas delimitadas anteriormente:

- En las **ramblas** se llevará una política de delimitación y control de las zonas de seguridad que evite la ocupación y modificación no controlada por los peligros que ello implicaría.
- Las **dunas y arenales costeros** se consideran componentes característicos e indisociables de la zona litoral más frágil y sensible. Cuando se asocian a playas son fundamentales para su estabilidad por intercambio de aportes y material. Deben de tomarse medidas cautelares destinadas a conocer los posibles efectos de las actuaciones que se vayan a realizar en estas unidades con objeto de prevenirlas.
- **Lagunas Litorales**: se establecerán perímetros de protección y se adoptarán medidas que preserven y garanticen la calidad de sus aguas. Será prioritaria la protección y conservación de los recursos vivos promoviéndose la realización de actividades didácticas y científicas que contribuyan a su conocimiento.
- **Los Acantilados** deben de protegerse de usos y actuaciones que alteren sus perfiles o interfieran en los procesos geodinámicos. Las infraestructuras de uso público (sendas, miradores, señalización,etc.) y las de relación con la playa se realizarán mediante el uso de técnicas acordes con la geodinámica del acantilado, textura y vegetación existentes.
- Respecto a las **playas** se parte de un uso y utilidad integral y compatible dando preferencia a usos naturalísticos. Se establecen directrices concretas sobre su franja de protección, accesos, paseos marítimos, gestión higiénico-sanitaria y actividades extractivas entre otras.
- Partiendo de esa visión integral del litoral se llega a incluir las **sierras litorales y prelitorales** como cuencas vertientes que tienen incidencia en las calidad de las aguas y en la estabilidad de la línea costera. Se apuntan los usos agrosilvopastoriles, junto con los paisajísticos vinculados con el turismo y la utilización recreativa, como los ideales para estas zonas.
- La **plataforma nerítica** se considera como una zona de alta riqueza y productividad pero además frágil desde el punto de vista de la calidad de aguas y vertidos. Se apuesta por usos pesqueros y marisqueros y en la necesidad de evitar impactos generados por vertidos.
- **Estuarios y Marismas**, no aparecen catalogados ninguno en Almería.

ANEXOS: En los anexos aparece una interesante documentación que se agrupa en cinco epígrafes:

1. Conceptos y definiciones.
2. Planes, proyectos y programas sometidos a coordinación interadministrativa.
3. Espacios litorales de valor natural y/o productivos.
4. Playas en vías de formación o regresivas.
5. Relación de municipios litorales.

3.4 Planeamiento Urbanístico Municipal

El planeamiento municipal ha sido, sin duda, el instrumento de los previstos por la Legislación urbanística que más implantación ha tenido, sobre todo a partir de 1978 con la entrada en lo que hemos denominado «urbanismo democrático». Aunque el planeamiento municipal no debe de entenderse como un instrumento específico de ordenación del litoral, por esa simplificación o indefinición que surge entre la ordenación del territorio y el urbanismo, y sobre todo por la falta de instrumentos estrictamente territoriales, los urbanísticos han cobrado un protagonismo añadido al que ya tienen por sí mismos.

Para detectar en que medida había sido así en el litoral almeriense, se han analizado los instrumentos de planeamiento municipal que se redactaron entre 1978 y 1994. Se ha realizado una ficha por documento en la que constan: antecedentes, tipo de documento de planeamiento y fecha de aprobación, objetivos y criterios de ordenación, población prevista y actual, clasificación de suelo, planeamiento posterior y referencias al litoral que en ellos se realizaban. De ese estudio se han extraído una serie de consideraciones generales ordenadas según los apartados indicados, y que a continuación se exponen:

ANTECEDENTES: El planeamiento municipal en el litoral se ha ido gestando a lo largo de la década de los ochenta, siendo muy puntuales los antecedentes existentes con anterioridad a 1978. Esto obligó a que en 1971 se redactaran las Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias de la provincia de Almería en cumplimiento de la carencia de planeamiento general municipal. Establecen una serie de normas generales, unas normas de planeamiento que permitan la redacción de planes parciales, normas de urbanización y normas de edificación. Se revisaron en 1975 (con objeto de adaptarlas a la LS75, introduciendo un capítulo sobre Normas de Ordenación y que recoge la normativa de otros ministerios que inciden en el planeamiento), 1976 (introduciendo leves retoques en el apartado de Normas de planeamiento) y en 1979 en que se completan con unas normas de protección de Suelo no urbanizable de ámbito provincial.

A la hora de analizar los antecedentes del planeamiento municipal habría que distinguir tres grupos o situaciones:

- El primero sería el formado por los municipios que llegan a aprobar una Delimitación de suelo Urbano antes de NN.SS.: Adra (1976), Roquetas de Mar (1977), Vera (1978) y Mojácar (1983). El objetivo sería simplemente el de diferenciar el régimen de propiedad y las ordenanzas aplicables a cada tipo de suelo (urbano y no urbanizable).
- Un segundo los integrarían aquellos municipios en que surgieron planeamiento parcial o especial sin la existencia de planeamiento general previo: en Roquetas de Mar (CINT de Aguadulce en 1964 y CINT de la Urb. Roquetas en 1976; PP de Playa Serena en 1971 y Villa Africa en 1977, entre otros); en Enix (P. Especial La Parra, 1976); en Vera (PP Puerto Rey en 1977) y en Pulpí (Plan General de la Zona Costera, 1968). En general son actuaciones que pretendían poner en valor la zona costera con usos turísticos-residenciales.
- El tercer grupo estaría formado por municipios que contaban con alguna figura de planeamiento general anterior a 1978. En este tendríamos a Almería capital y su PGOU de 1973 y El Ejido (como parte integrante del municipio de Dalias) con las Normas Subsidiarias de planeamiento de 1977.

TIPO DE DOCUMEMTO DE PLANEAMIENTO Y FECHA: Una tercera parte de los instrumentos se aprobaron en la primera mitad de los ochenta, y el resto durante la segunda mitad. De los previstos por la Ley del suelo, debido a su mayor flexibilidad y menor complejidad técnica y administrativa los municipios se inclinaron por la elaboración de NN.SS. frente a PGOU. En algunos casos (El Ejido o Roquetas de Mar) las Normas se plantean como «documento puente» para la posterior elaboración de un Plan General. En otros (Níjar y Pulpí) se llegarán a realizar intentos de redacción de planes generales que quedarán sin culminación. De los documentos analizados 11son Normas Subsidiarias de planeamiento municipal, 1 Plan General de Ordenación Urbana y 1 Delimitación de Suelo Urbano. Aunque en algunos casos se llevaron a cabo revisiones y modificaciones, el trabajo se ha centrado básicamente en el primer documento redactado. No obstante se hacen referencias al documento revisado o modificado cuando tiene interés para los temas que aquí se están analizando (VER CUADRO 4).

La metodología que en ellos se utiliza es variopinta, constatándose que en la mayoría de los casos se presta poca atención a este apartado. Formalmente, en lo que se refiere a contenidos y documentación, lo planes se ajustan a lo exigido por la legislación: memoria informativa y justificativa; Normas Urbanísticas o de Ordenación; Planos de Información y de Ordenación; Programa de Actuación y Estudio Económico-financiero (estos dos últimos apartados sólo en el caso de los PGOU).

CRITERIOS Y OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN: En general los documentos de planeamiento analizados han dedicado poca extensión y profundidad a este apartado, sobre todo si se compara con la dedicada al apartado de memoria informativa, normativa, cartografía informativa o cartografía de ordenación. En algunos casos no se plantean criterios u objetivos propios de planificación sino que los textos se limitan a recoger el articulado respecto de los textos legales de aplicación. En grandes bloques estos son los objetivos que se plantean en los diferentes documentos:

- Objetivos puramente urbanísticos. Dentro de ellos nos encontramos con la necesidad de consolidar el suelo urbano en los bordes de los núcleos; proteger el patrimonio arquitectónico y mejorar la calidad del entorno urbano; en suelo urbanizable crear suelo para absorber la demanda prevista; en suelo urbano y urbanizable recoger situaciones de hecho ya existentes e integrarlas en el proceso de ordenación; corrección de déficits de equipamiento, e infraestructuras y espacios libres.
- En otro bloque recogemos aquellos que tienen como destino la protección de suelos por sus especiales aptitudes agrícolas, naturalísticas, ecológicas y paisajísticas. En algunos casos se trata de una simple ajuste al Reglamento de Planeamiento de 1978 en cuanto a la necesidad de delimitar el suelo de especial protección del común. En otras ocasiones se pasa de una concepción negativa a otra propositiva, y reconociendo el valor de algunas áreas se establece la necesidad de ordenarlas mediante planes especiales. Es común que uno de los objetivos de los planes aprobados en la segunda mitad de los años ochenta sea armonizar el planeamiento general con el PEPMF de la provincia.
- Un bloque de objetivos más voluntaristas son los que pretendían por medio del planeamiento un mejor aprovechamiento de los recursos productivos: creación de suelo industrial, desarrollo turístico, cultivos agrícolas, etc.

CUADRO 4
INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS DEL LITORAL DE ALMERIA (1978-1994).

TERMINO MUNICIPAL	DOCUMENTO DE PLANEAMIENTO		PLANEAMIENTO POSTERIOR			
	FIGURA	FECHA	GENERAL REVIS.	MODIF.	DESARROLLO P.P.	P.E.
ADRA	NN.SS.	1984	0	4	1	9
ALMERÍA	PGOU	1987	0	1	8	31
BERJA	NN.SS.	1987	0	3	3	3
CARBONERAS	NN.SS.	1987	0	5	2	0
CUEVAS...	NN.SS.	1987	0	2	1	1
EL EJIDO	NN.SS.	1983*	1	4	10	71
ENIX	NN.SS.	1983	1	0	0	0
GARRUCHA	D.S.U.	1979	0	0	0	0
MOJÁCAR	NN.SS.	1987	0	2	5	2
NÍJAR	NN.SS.	1987	0	8	7	0
PULPÍ	NN.SS.	1987	1	2	4	0
ROQUETAS	NN.SS.	1986	0	4	8	2
VERA	NN.SS.	1982	1	1	1	2

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Inventario de planeamiento urbanístico vigente en Andalucía. COPT, Sevilla, 1994 y Archivo de COPOTU de Almería.

- Un cuarto bloque lo conformarían aquellos objetivos de contenidos puramente formales como la ordenación y dimensionamiento que debe de hacerse de los crecimientos previsibles de núcleos urbanos y los nuevos suelos urbanizables.

PREVISIONES DE POBLACIÓN: Este es uno de los criterios utilizados para justificar la clasificación de suelo. La importancia que el resultado de estas predicciones va a tener sobre el documento final de planificación contrasta con la ligereza, falta de rigor en algunos casos y sobre todo la simplificación que se hace de los parámetros demográficos (normalmente hechas en base a parámetros cuantitativos, despreciándose cuestiones como composición biológica, localización sobre el territorio de colectivos, necesidades sociales, etc.). Con todo, los resultados de las proyecciones de población no son del todo desafortunadas:

La población de la que se parte (en la mayoría de los casos) es la de 1981. Esta población era en total para el litoral de Almería según el Censo de Población de ese año de 225.677 Hab. La suma de las previsiones de los distintos planes giran alrededor de 330.000 hab. para el año 1991, y la población de hecho existente en ese espacio es de 308.151 hab. (IEA,1993). Esto quiere decir que se creció aproximadamente un 20% menos de lo previsto por el planeamiento.

Todo esto sin tener en cuenta los cálculos sobre población estacional. En estos casos las previsiones se disparan sin atender a datos objetivos, ni estudios justificativos, sirva como ejemplo los 49.751 hab. que se preveían tras la ejecución del Plan General de la zona costera de Pulpí de 1968 (en 1991 Pulpí contaba con 4.574 hab.)

CLASIFICACIÓN DE SUELO: La clasificación de suelo uno de los pilares básicos junto con el trazado de los sistemas generales que sustentan el planeamiento urbanístico, se realizaron como ya hemos apuntado siguiendo las necesidades de la demanda previsible, y la demanda previsible eran las proyecciones de población que se realizaron. No se contemplan por tanto otros criterios como la capacidad de gestión de los propietarios de suelo o de promoción del sector inmobiliario, o simplemente el análisis de la realidad, (aunque se supone que ese análisis se realiza en la memoria informativa, generalmente no se usa de base para realizar las previsiones futuras, sino que se entiende como un requisito formal más de los exigidos por ley).

De este modo, y siguiendo la clasificación hecha por los instrumentos analizados, tendríamos en el litoral un total de 4.734,53 has. de suelo urbano y 4.821,81 has. de suelo urbanizable (VER CUADRO 5). Estimando una media de edificación de 50 viviendas por hectárea y de 3 personas por vivienda nos da un total de 477.817 viviendas en las que habitarían 1.433.451 habitantes. Esto viene a demostrar que no existe relación entre la demanda real de viviendas o las previsiones de turismo litoral y las previsiones del planeamiento, y lo que es más grave, la clasificación de suelo no se ajusta a las previsiones de población que eran su argumento de base para establecer la clasificación de suelo.

PLANEAMIENTO POSTERIOR: Con este apartado se pretende tener algún indicador del dinamismo urbanístico de cada término municipal. Partimos de considerar que a más dinámica más planeamiento de desarrollo se realiza y, por tanto, que se van cumpliendo las previsiones establecidas por el planeamiento general. Así mismo las modificaciones o revisiones del planeamiento general indicaran que el modelo establecido necesita replantearse, bien porque la realidad lo va desbordando o porque el modelo no se ajusta a la realidad y hay que modificarlo continuamente.

Del análisis de los datos (VER CUADRO 4) podemos apreciar que se han realizado de 1978 a 1994 cinco revisiones del planeamiento municipal (El Ejido por partida doble, Enix, Vera y Pulpí). Es decir, se adoptan nuevos criterios respecto a la Estructura General y Orgánica del Territorio o de la clasificación de suelo.

En cuanto a las modificaciones entendidas como la alteración de algún o algunos de los elementos que los constituyen, pudiendo conllevar cambios aislados en la calificación y clasificación de suelo, son 36 las llevadas a cabo, oscilando desde las 0 realizadas por Enix a las 8 de Níjar.

REFERENCIAS AL LITORAL:La primera valoración que hay que hacer al respecto es que en la planificación urbanística la temática litoral no cobra especial relevancia entre los objetivos y criterios de ordenación, ni entre la normativa que al final formaliza el modelo de ordenación elegido. De todos modos ello no quiere decir que no aparezcan algunas referencias que pueden sintetizarse en cuatro puntos:

1. En la mayoría de las NNSS se reconoce el desigual crecimiento, y por tanto el desigual tratamiento que necesitan los núcleos del interior y los núcleos costeros (Berja, El Ejido, Enix, Níjar, Carboneras, Mojácar, Vera y Pulpí).
2. Se utiliza la costa como sinónimo de producto turístico y por tanto en la mayoría de los casos las expectativas turísticas se convierten en argumento para incrementar la clasificación del suelo urbanizable.

CUADRO 5
CLASIFICACIÓN DE SUELO EN LOS MUNICIPIOS DEL LITORAL DE ALMERIA (Superficie en hectáreas).

TERMINO MUNICIPAL	SUELO URBANO URBANO	SUELO URBANIZABLE	SUELO NO URBANIZABLE
ADRA	269,01	116,81	8.689,18
ALMERÍA	452,18	971,19	28.197,63
BERJA	155,10	22,80	19.971,90
CARBONERAS	204,91	185,11	8.873,98
CUEVAS...	265,52	636,41	25.435,07
EL EJIDO	598,28	311,84	21.165,88
ENIX	10,84	10,57	6.662,29
GARRUCHA	36,00	00,00	00,00
MOJÁCAR	269,47	459,00	6.681,53
NÍJAR	416,74	321,29	59.251,97
PULPÍ	149,90	263,55	9.054,55
ROQUETAS...	1.656,98	501,74	3.806,28
VERA	249,60	1.021,50	4.980,90
TOTAL	4.734,53	4.821,81	202.771,16

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos existentes en los instrumentos urbanísticos.

3. Se asume el valor paisajístico que tiene el litoral y en las mayorías de las NNSS dentro del suelo no urbanizable de especial protección se incluye la franja litoral, excluyéndose los usos urbanos y edificatorios.
4. En los casos más destacados en los contenidos sobre el litoral, se llega a realizar recomendaciones tímidas acerca de como deben de ordenarse los núcleos costeros y sus infraestructuras y en algunos de ellos se pasa de la simple restricción de usos a proponer un plan especial de la zona litoral que lo estudie en profundidad.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo han ido surgiendo una serie de cuestiones de las que se han realizado valoraciones, comentarios y consideraciones, sobre algunas de ellas volvemos ahora y junto con otras que se incorporan trataremos de esquematizarlas a modo de conclusión:

- El litoral de Almería en particular y el Andaluz en general, no se ha planificado de manera integrada, con un soporte normativo propio y unos instrumentos de ordenación específicos. Todo ello a pesar de que su Estatuto de Autonomía reconoce la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo, y la vivienda como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.
- Como instrumentos con un marcado carácter territorial, se han utilizado subsidiariamente, entre otros, los urbanísticos. Pero ni siquiera dentro de los urbanísticos los que estimamos más adecuados, como podrían ser los Planes Directores Territoriales de Coordina-

ción, o los Planes Generales Supramunicipales, sino que las iniciativas más imaginativas han tenido que buscar vías alternativas, normalmente amparadas en el planeamiento especial. Hay que concluir por tanto que los instrumentos que durante estos años han existido eran inadecuados para el tipo de planificación que aquí se está demandando (integrada, prospectiva, multidisciplinar...), y en ese sentido habría que tender a un ajuste de los mismos.

- Se tomaron una serie de iniciativas a mediados de los años ochenta, como fueron el Programa de Planeamiento Litoral o la elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral, que quedaron paralizados o sin efectos cuando desde un punto de vista teórico y de contenidos se avanzaba en la línea de lo deseable. Parece, por tanto, que los problemas no son de falta de ideas sino que surgen a la hora de implementarlas, en esa zona de «choque» que se produce entre el territorio deseado y el territorio real.
- Los instrumentos de planeamiento urbanístico que se aprobaron en esa época, no han ponderado adecuadamente el peso que el litoral tiene como elemento conformador de su territorio. De hecho la mayoría del planeamiento se ha realizado más por imperativo legal que por la necesidad sentida de la sociedad de llevar a cabo un proceso de planificación. Con este panorama, en el que la ordenación urbanística se ha realizado tendiendo a objetivos y criterios mínimos, la ordenación del territorio o del litoral solamente puede adivinarse en referencias muy puntuales.
- Para finalizar, si venimos planteando que la ordenación del litoral debe de hacerse en el marco más amplio como puede ser la ordenación del territorio, la ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía establece unos nuevos instrumentos, que deben de servir en un futuro para llevar a cabo la necesaria ordenación del litoral tanto en Almería como en Andalucía. Sin embargo y par no caer en errores pasados, parece adecuado que en un proceso de ordenación de un espacio tan complejo como es el litoral hay que incorporar otras fases, como puede ser la gestión, que están demandando mayor protagonismo frente al que tradicionalmente ha mantenido el planeamiento.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGAN MUÑOZ, J.M. (1994), *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*. Barcelona. Oikostau.

CARCELLER FERNANDEZ, A. (1993) *Introducción al Derecho Urbanístico*. Madrid, Tecnos.

CEOTMA (1982). *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*. Madrid. MOPU.

D.G.O.T.U. (1990) *Directrices regionales del litoral de Andalucía*. Sevilla. COPT de la Junta de Andalucía.

D.G.O.T.U. (1994) *Inventario del planeamiento urbanístico vigente en Andalucía*. Sevilla. COPT de la Junta de Andalucía.

D.G.U. (1988) *Plan Especial de protección del medio físico de la provincia de Almería*. Sevilla. COPT de la Junta de Andalucía.

GARCIA ALVAREZ, A. (1982). «Medidas e instrumentos para una política de ordenación integrada de los espacios litorales». *Coloquio hispano-francés sobre espacios litorales*, Madrid, pp. 927-940.

GONZALEZ PAZ, J. (1982) «Posibilidades y Objetivos de una política de ordenación integrada de los espacios litorales». *Coloquio hispano-francés sobre espacios litorales*. Madrid, pp. 351-367.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (1993). *Censo de población de Andalucía 1991*. Sevilla. IEA.

LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, *Ley 1/1994 de 11 de Enero (B.O.J.A. n1 8)*.

MOLINÍ, F. (1995). «El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio». *Boletín de la A.G.E.* n1 20. pp. 147-159.

MOYA GONZALEZ, L. et al. (1994) *La práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid. Síntesis.

ORTEGA ALBA, F. (1992) «El litoral. Aproximación geográfica». *XVI Semana de estudios superiores de urbanismo*. Granada. pp. 9-28.

TERAN TROYANO, F. (1996) «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)» *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales,* n1 107-108, pp. 167-184.

VV.AA.(1982) *Coloquio Hispano-francés sobre espacios litorale*s. Madrid, noviembre de 1981. Actas.

VV.AA. (1990) *Diez años de planeamiento urbanístico en España*. Madrid. ITUR.

VV.AA.(1992) «La Ordenación del Litoral». *XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo*. Granada. CEMCI.

VV.AA. (1996) «Siglo y medio de urbanismo en España». *Ciudad y Territorio- Estudios Territoriales*, n1 107-108.