

ENRIQUE TORRES BERNIER (*)

Planificación del territorio y turismo en Andalucía

Nuestra intención al abordar este tema es, más que desarrollar unas tesis determinadas, exponer un conjunto de reflexiones que nos acerquen a la importancia y problemática de esta doble realidad de nuestra región.

A partir de los años de crecimiento acelerado de los países occidentales existe, entre otros, un tema que preocupa sobremedida a los economistas y a la Ciencia Económica en general: el divorcio existente entre la planificación económica, tan en boga en esa época, y la física o territorial. Este tema es tanto más importante en cuanto que condujo en los procesos de desarrollo a efectos no deseados, como los desequilibrios territoriales y la ocupación irracional del espacio, desde el punto de vista de la planificación física, o el despilfarro de recursos, desde la económica.

Esta cuestión, tantas veces ignorada, se revela como algo fundamental ya que implica la adopción de enfoques separados para las políticas territoriales (planificación física) y las políticas específicas (planificación económica), tanto sectoriales como instrumentales.

(*) Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad de Málaga.

Este hecho se ha confirmado como particularmente cierto en el caso español y de forma más concreta en lo que a la política turística se refiere, que se ha desarrollado siempre en este país al margen de cualquier tipo de política territorial que le diese sentido (1).

Las consecuencias negativas de este modo de proceder se han manifestado en numerosas ocasiones, a pesar de lo cual los intentos de integrar ambos enfoques son bastante escasos; entre las principales podemos destacar las siguientes:

- Ineficiencias de la planificación derivadas de la falta de implementación entre las actuaciones “económicas” y “territoriales”.
- Contradicciones entre actuaciones concretas en los dos campos considerados,
- Aparición de efectos negativos no queridos ni previstos (por ejemplo, los desequilibrios territoriales).

Es fácil deducir de lo anterior la existencia de una imperiosa necesidad de llevar a cabo planeamientos no separados, sino integrados en una visión global y totalizadora. En el caso de la actividad turística esto se manifiesta de un modo aún más acuciante a causa de las especiales características de la misma respecto a la ocupación del suelo. Entre las más importantes podríamos aquí señalar las siguientes:

1. *Una elevada tendencia a consumir espacio.*

Esto se manifiesta de tres maneras concretas en la actividad turística.

- a) Mediante el espacio que ocupan las motivaciones de los turistas.

El cuadro motivacional del turista suele ser amplio y complejo, siendo diferente en cada caso el espacio que ocupa. Así, el turismo artístico tendrá como espacio-objeto los monumentos de la zona,

(1) La figura de los Centros de Interés Turístico Nacional no fue concebida con una intención de ordenación del espacio, sino como una manera de ocupación inmediata del mismo por encima de trabas burocráticas de otros centros de poder.

el turismo de congresos las instalaciones donde estos se celebran, el turismo cinegético los cotos de caza, etc... Sin embargo, el turismo de masas, que por su importancia cuantitativa debe cuidarse en sus repercusiones territoriales, se mueve tras el binomio sol-playa por lo que afecta fundamentalmente a la franja litoral de las zonas con mayor número de horas de sol al año, situación en que se encuentran las costas andaluzas.

- b) Mediante el espacio utilizado para alojamiento y residencia.

La característica del turismo de ser un bien consumido "in situ" lleva implícita la necesidad de alojamientos para aquellos que participan en él. Estos alojamientos suponen también ocupación del espacio en una magnitud relativa a la intensidad del propio fenómeno. En el caso del turismo de playa al que antes hacíamos referencia, esta ocupación del suelo se produce también sobre el litoral o en zonas próximas, llegando en ocasiones a situarse en la misma playa con consecuencias negativas sobre su espacio-objeto.

- c) Mediante la ocupación del espacio por infraestructuras y actividades auxiliares.

El turismo precisa de infraestructuras generales y turísticas las cuales a su vez no sólo ocupan espacio sino que, además, han demostrado tener enorme influencia sobre la estructuración del territorio.

También, el turismo induce a una serie de actividades auxiliares que se localizan en las proximidades de los espacios motivacionales y alojamientos turísticos generando procesos de ocupación espacial de intensidad variable.

Hay que señalar que tanto las repercusiones territoriales de las infraestructuras turísticas como de las actividades auxiliares, están en relación directa no sólo con la tipología turística que se desarrolla sino también con el nivel de calidad de la misma. Mientras mayor calidad, mayores ocupaciones de espacio se generan.

2. Localización junto a la motivación que le da sentido.

Ya hemos apuntado que, a veces, lo hace sobre la propia motivación con las consecuencias negativas de la zona en general.

Esta tendencia territorial del turismo puede llegar a provocar conflictos en el uso del suelo con otras actividades económicas, principalmente la agrícola y la residencial-urbana. La intensidad de estos conflictos y el sentido en que se resuelvan dependerá del grado de implantación de la actividad turística y de la rentabilidad alternativa.

En aquellos lugares en los que el turismo ha tenido una gran incidencia (zonas de monopolio turístico), éste ha desplazado, a veces de modo significativamente irracional, a cualquier otro tipo de actividad. Por el contrario en zonas donde los impactos territoriales han sido puntuales su posterior expansión se ha visto frenada por la existencia de otras actividades de notoria rentabilidad (agricultura extratemprana, por ejemplo) que le han disputado el uso del suelo o, al menos, de ciertos tipos de suelo.

Esta tendencia del turismo a localizarse junto a la motivación que le da sentido, tiene también otra consecuencia que es la aparición de un urbanismo particular, en muchos casos remedos poco afortunados de estilos arquitectónicos populares, en otros, resultado directo de la actuación en el espacio de las fuerzas de mercado no controladas, que se refleja en la actualidad en las ciudades del ocio del litoral español construidas durante los años sesenta y primera mitad de los setenta.

3. Provoca edificación intensiva en los lugares en que se produce.

A pesar de que con un adecuado control la densidad de edificación puede disminuir, lo cierto es que en los lugares en que ha aparecido el turismo, y en especial en las zonas de monopolio turístico, siempre existen espacios concretos con una elevada densidad de edificación provocada por él mismo.

La consecuencia principal que este hecho tiene sobre el territorio es que implica una servidumbre en los lugares en que se produce por el carácter de irreversible que la edificación les impone.

Aparte, también conlleva conflictos de funcionamiento urbano como, por ejemplo, en la creación, suministro y gestión de servicios, especialmente cuando los asentamientos turísticos se han hecho sobre núcleos tradicionales de población.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio conviene, en las zonas impactadas por el turismo, la consideración de emplazamientos alternativos para el mismo, de forma que se haga compatible con otras actividades económicas y consiga al mismo tiempo un óptimo social en la utilización del suelo.

4. *Introduce un fuerte componente especulativo en el territorio.*

Cualquier desarrollo urbano provoca actividades especulativas, sin embargo para el caso del turismo este componente es mucho más fuerte. La causa de esto hay que buscarla no sólo en la alta rentabilidad del turismo que permite pagar mayores precios por el suelo, sino también por la rapidez con que se desarrollan estos procesos que dotan de características de especial opacidad al mercado de suelo, así como por los elevados aprovechamientos de edificación a que se someten ciertos espacios concretos. Las consecuencias de esta intensidad en los procesos especulativos son perjudiciales tanto para el turismo como para la propia ordenación del territorio. Desde esta última perspectiva alrededor de los centros turísticos se forma una "orla" de especulación debida a las expectativas, que desplaza a las actividades económicas que allí pudiera haber, habitualmente agrícolas, quedando vacante de cualquier tipo de uso. La existencia de una planificación del territorio adecuada y una política eficaz de gestión y disciplina urbanística, pueden limitar en mucho este peligro.

De igual modo, el encarecimiento del suelo vía especulación, normalmente a causa de la opacidad del mercado repercute negativamente sobre el sector turístico ya que supone un aumento de los costes de instalación, que a su vez se transmitirá a los precios, o, peor aún, en una disminución de la calidad del producto.

5. *Se muestra incompatible con otras actividades.*

La actividad turística es incompatible en el espacio con cualquier tipo de actividad contaminante o que afecte negativamente a los recursos que forman su base motivacional. Esto se manifiesta

de forma especial respecto a las llamadas “industrias sucias” que deterioran el medio litoral, dejando sentir sus efectos incluso a bastante distancia del lugar donde se ubican.

Hay que hacer notar la indefección en que se encuentra generalmente el turismo ante posibles actuaciones de este tipo en su entorno que puedan afectarle negativamente. Solamente ciertas medidas cautelares sobre el territorio (planes especiales de protección del medio físico), que tengan además ámbito supramunicipal, junto con una reglamentación y control riguroso de las actividades contaminantes, pueden proteger al turismo de esta clase de perjuicios.

Pueden darse también incompatibilidades, o al menos conflictos, entre el turismo y otras actividades por la vía indirecta de la utilización de ciertos tipos de recursos como pueden ser la mano de obra local o el suministro de agua. No obstante, en estos casos suelen existir soluciones, aunque a veces lleven aparejado un elevado coste (trasvases, emigraciones, etc....

6. Precisa de un gran apoyo de infraestructura general y turística.

Las infraestructuras en su más amplio sentido y particularmente las referentes a transporte y comunicaciones, son de suma importancia para el turismo, pero al mismo tiempo influyen de modo decisivo en la estructuración del territorio.

Además, también están las llamadas infraestructuras turísticas que si algo tienen en común es ser consumidoras de espacio y, en muchos casos altamente transformadoras del mismo. Piénsese, por ejemplo, en los campos de golf, los parques de atracciones, recintos de ferias y congresos, puertos deportivos, etc...

En el territorio andaluz existe ejemplo cumplido de cada una de las seis tendencias territoriales en que el turismo se manifiesta, especialmente en el espacio de monopolio turístico que constituye la Costa del Sol Occidental. Aunque hay aún amplias zonas vírgenes, el litoral andaluz se encuentra claramente impactado por la actividad turística, ya que constituye su base motivacional principal con espacios concretos de gran concentración, donde se han desatado los procesos especulativos, y se han asentado las principales infraestructuras generales y turísticas.

Estos procesos territoriales inducidos por el turismo tienen, sin duda, una evaluación negativa desde la perspectiva de la ordenación del territorio, pero lo más asombroso del caso es que también han ocasionado numerosos perjuicios al sector.

La conclusión más importante de todo lo anterior es que *llevar a cabo una política turística sin tener en cuenta sus efectos sobre el espacio y no complementarla con una política territorial, conduce inevitablemente a la creación de disfuncionalidades tanto en el desenvolvimiento del sector como en la ordenación del territorio*, que conducirán a ineficiencias, errores y a la aparición de efectos no deseados de difícil corrección posterior. Igualmente el elaborar una política de ordenación del territorio sin tener en cuenta las actividades económicas que sobre el mismo se desarrollan, llevará a errores fundamentales, que serán mucho mayores en caso de que la referida actividad fuese el turismo a causa de su estrecha vinculación con el espacio.

Tanto en España como en Andalucía la política territorial y la política turística han seguido, salvo en raras ocasiones, caminos independientes con las consecuencias que pueden desprenderse del más somero exámen de la realidad de las zonas litorales impactadas por el turismo. La necesidad de un replanteamiento de este tema y de la creación de cauces para la resolución de los problemas que conlleva es evidente.

En principio hemos de comenzar por preguntarnos de donde procede la política territorial que afecta a Andalucía y que papel desempeña sobre la política turística regional. Habría que distinguir como más importantes tres fuentes institucionales distintas de las cuales procede dicha política territorial: la administración central, la regional y la local.

A) La política territorial de la Administración Central.

Se basa fundamentalmente en la construcción de las grandes infraestructuras afectando de modo particular a la actividad turística, aquellas que se refieren a las comunicaciones en general y a ciertos servicios colectivos como pueden ser los referentes al saneamiento.

En cuanto a las infraestructuras de comunicaciones la situación andaluza es globalmente bastante negativa. Aislamiento, falta de accesibilidad y malas comunicaciones internas ha sido una

constante histórica de la región, a la vez que un lastre para su desarrollo, en lo que ha influido su posición extrema, su extensa superficie y lo abrupto de su orografía. Aparte de lo anterior, el litoral mediterráneo, donde se sitúan las mayores concentraciones turísticas, presenta especiales dificultades en este campo hasta el punto de que la Costa del Sol actúa en muchos aspectos (dependencia de los vuelos charter de los turoperadores, por ejemplo) como una zona turística insular. Esta situación se ha ido deteriorando por momentos a pesar de las mejoras introducidas en la N-340, de manera que se hace cada día más preciso intervenciones radicales y definitivas en estas infraestructuras por parte de la Administración Central que puedan resolver los problemas de comunicabilidad interna y exterior.

En cuanto a otra de las intervenciones territoriales de la Administración Central, la que se refiere al suministro de ciertos servicios colectivos, es preciso reconocer un aumento de su cobertura y calidad en los últimos años, en particular en las zonas del impacto turístico. Un ejemplo significativo de esto lo constituye el Plan de Saneamiento Integral de la Costa del Sol, así como la construcción de una nueva vía de abastecimiento de agua en la zona. No obstante hay que hacer notar que este tipo de intervenciones no hacen sino dotar de una calidad mínima imprescindible al producto turístico, nunca elevarlo a unos niveles de calidad superior o añadirle características diferenciadoras.

B) La política territorial de la Administración Autónoma.

Tanto el turismo como la política territorial son materias en las que la transferencia de competencias a la Junta de Andalucía ha sido muy amplia, de forma que desde el punto de vista estructural es en este ámbito institucional donde residen las mayores responsabilidades respecto al desarrollo de estas políticas y a su coordinación.

Como una de las principales materias competenciales dentro de la región se encuentran también las comunicaciones, en este caso intrarregionales, pero que tiene gran importancia para la articulación interna y la propia estructuración del territorio. Aspectos concretos como el turismo rural, de montaña, cinegético, de contacto con la naturaleza, etc..., están muy relacionados con este tipo de intervenciones. En el caso andaluz es conocida la deficiencia de las comunicaciones interiores y el elevado costo que supondría su mejora a causa de las razones ya apuntadas (exten-

sión, montañas, etc). Sin embargo, deberán aprovecharse las actuaciones que en tal sentido se hagan para posibles explotaciones turísticas, y en las zonas donde esta actividad sea preponderante tendrán que orientarse de cara a su servicio.

En segundo lugar y como también ocurría en el caso anterior, la política regional deberá atender ciertos servicios colectivos que estén bajo su competencia. No pueden considerarse estos servicios como específicamente turísticos, sino como usados por el turista como residente temporal de la zona. Entre ellos se encuentra la sanidad, cultura, educación, etc... También en este aspecto el nivel de la Comunidad Autónoma Andaluza, y en particular de las zonas turísticas, ha aumentado considerablemente en los últimos años, siguiendo la misma tendencia que vimos en los servicios colectivos de la Admon. Central y que comentaremos más adelante en la local.

Más importancia para el tema que nos ocupa tiene la competencia de las comunidades autónomas sobre las figuras de planificación turística del territorio como los Centros de Interés Turístico Nacional. Hay en esto, sin embargo, ciertos problemas competenciales sobre la materia entre la Admon. Central y la Autónoma que no dejan claro la capacidad de regulación en este terreno de esta última. Para Andalucía esto tiene una especial importancia no sólo por la gran cantidad de Centros de Interés Turístico existentes, sino también por la entidad, dimensiones y planteamiento de algunos de ellos no realizados, pero aún vigentes y con indicios de poder ser reactivados, y que están en contra de los criterios vigentes en la ordenación del territorio regional y también con las líneas del desarrollo turístico actual.

Otro tema sería la posibilidad de crear desde la administración autonómica nuevas figuras de promoción turística de acuerdo con la nueva realidad institucional y los planteamientos sectoriales vigentes.

Por último y no precisamente por ello menos importante, es competencia también de los gobiernos regionales la coordinación de las políticas territoriales de los municipios. En el caso andaluz se han iniciado de formas diversas varios procesos de este tipo (Area Metropolitana de Sevilla, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Vega de Granada y Costa del Sol) con resultados muy dispares y poco ilustrativos, tal vez por lo reciente de la experiencia. No obstante, es este un campo aún a desarrollar, aunque de suma

importancia para conseguir una adecuada ordenación del territorio en zonas turísticas como es el caso de la Costa del Sol.

Dentro de la Admon. Regional existen también otras competencias sobre el territorio que afectan a la actividad turística. Entre ellas tenemos las competencias sobre intervenciones litorales (compartidas en ciertos aspectos con la Admon. Central) como son los puertos deportivos, o sobre los recursos naturales que en el caso andaluz vienen regulados por los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, de ámbito provincial y actualmente en trámite de aprobación.

C) La política territorial de la Administración Local.

Es, sin duda, en esta esfera donde más íntimamente se unen la planificación física y económica a causa de la escala en que se opera. Sin embargo, y por esa misma razón, pierde esta última su dimensión auténtica.

El instrumento más claro y definitivo de ordenación del territorio turístico desde la Admón. Local son los Planes Generales de Ordenación Urbana. En este sentido un Plan debe ser no sólo el modelo urbano perseguido por el municipio, sino también el molde territorial que ha de facilitar el desarrollo de la actividad turística en el mismo, de acuerdo con los criterios y orientaciones que se hayan explicitado. El P.G.O.U. deberá, entre otros fines, resolver los conflictos que por el uso de suelos concretos puedan darse entre el turismo y otras actividades económicas, mediante su calificación correspondiente. Así mismo deberá concretar temas tan importantes para el turismo como el trazado de infraestructuras urbanas y sistemas generales de competencia local.

Estas intervenciones planificadoras municipales pueden ser también origen de conflictos, entre municipios turísticos y con otros ámbitos de la Administración, por ello que deba existir siempre una actividad coordinadora y de control por parte de los gobiernos autónomos.

Muchas veces se aduce que los P.G.O.U. y de manera más amplia la Ley del Suelo, no son adecuados para su aplicación a los municipios turísticos, por lo que es mejor no tener ningún tipo de planteamiento dando mayor flexibilidad al territorio para su adaptación al mercado. Sin dejar de reconocer las peculiaridades que los municipios turísticos presentan a la hora de ejercer sobre ellos

una ordenación territorial, no podemos por menos que disentir radicalmente de esta opinión. La Ley del Suelo y concretamente los P.G.O.U., aún presentando lagunas y defectos, ofrecen instrumental adecuado para forjar un marco suficientemente flexible donde encajar perfectamente la casuística de los municipios turísticos. Lo que si ocurre, y en la experiencia de la Costa del Sol se puede constatar, es que en estos municipios las presiones sobre el suelo y sus usos son enormes, traduciéndose en fuertes debates sobre el modelo de diseño urbano, que provocan paralizaciones de los procesos de planeamiento hasta que se llegue a un determinado consenso o a la imposición de uno de los modelos propuestos. Como, además, todo lo anterior se realiza sin una visión supramunicipal, las funciones de coordinación y control pueden retrasar aún más el proceso, llegando muchas veces a transcurrir desde su inicio (información previa) a su culminación (aprobación por la CUA) un período superior al de vigencia del Plan.

Hay que hacer notar también la existencia de otro ámbito de decisión con influencia territorial, como, por ejemplo, el supranacional, intervenciones territoriales de la C.E.E., y el provincial, diputaciones. Su no consideración explícita es por considerar que ambos casos están mediatizados por la voluntad de las comunidades autónomas y municipios, vía presentación de proyectos para su aprobación.

De todo lo expuesto hasta ahora se desprende, creemos que con suficiente claridad, la importancia que los aspectos territoriales tienen para la actividad turística en general. Por ello las políticas que los regulan en sus diversos ámbitos no deben ser formuladas sin tener en cuenta los objetivos de la política turística en la zona correspondiente. De igual modo, la política turística no puede sustraerse del territorio donde se desarrolla, ni permanecer ajena al proyecto de ordenación del espacio existente en la misma.

En Andalucía, durante la época de expansión del turismo, no se ha producido una visión conjunta de ambas realidades. De hecho la única política turística que había, la nacional, no pasaba de ser un fomento indiscriminado de la oferta, y la política territorial se limitaba a acciones puntuales en grandes infraestructuras por parte de la Admón. Central, sin llegar nunca a medir sus propias consecuencias, y a "dejar hacer" en el terreno de la especulación y de las operaciones inmobiliarias. Las consecuencias de todo esto, no sólo en el litoral andaluz, sino en toda España, han sido bastante negativas. En los tiempos actuales puede decirse

que los planteamientos han cambiado radicalmente. Sin embargo, el futuro del turismo andaluz depende en gran medida de que se tenga conciencia de la necesidad de vincular la política territorial a la turística y se pongan los medios para ello, tratando de compatibilizar los aspectos conflictivos que puedan aparecer en este proceso.