

Paralelo 37°₁₉

TRANSFORMACIONES Y CAMBIOS RECIENTES DE USO DEL SUELO EN EL LITORAL DEL LEVANTE ALMERIENSE

Juan Martín García

Arquitecto y Dr. en Geografía

Excma. Diputación de Almería

Resumen

Las áreas litorales andaluzas son, junto a las áreas metropolitanas, los ámbitos en los que mayores transformaciones de los usos del suelo se han producido en las últimas décadas, debido a que en ellos se desarrollan e implantan los sectores más dinámicos y productivos de la comunidad autónoma.

El litoral del levante de la provincia de Almería, hasta las dos últimas décadas del s. XX, ha experimentado una transformación de sus usos del suelo pausada y, en cierto modo, controlada. Realidad que es excepcional en el litoral del Mediterráneo nacional, donde el cambio de los usos del suelo se materializó, esencialmente, en las décadas de los años 60 y 70. Dinámica que ha cambiado, de forma drástica, en los primeros años del s. XXI, debido fundamentalmente a la implantación de usos vinculados al turismo. Dichas transformaciones se están realizando sin considerar los valores del medio físico en el que se enclavan y al amparo de planes municipales obsoletos.

Para contribuir a la comprensión de los procesos de transformación de los usos del suelo del litoral se realiza un estudio de la evolución de los usos del suelo en los periodos comprendidos entre las distintas legislaciones urbanísticas, desde el año 1956 hasta la actualidad.

Palabras clave: Planificación, urbanismo, litoral

Abstract

In the last decades the Andalusia littoral and metropolitan areas are the fields where most transformations in the use of land have been taken place, because of the introduction and development of the most dynamic and productive sectors of the autonomous region.

The east littoral of Almeria has undergone a slow and controlled transformation in the land use during the two past decades of XX century, which is an exception as far as the Mediterranean coast is concerned, where the changes in the land use have been carried out in the sixties and seventies. This way of work has drastically changed in the first years of the XXI century, basically due to the fact that the new "land use" was linked to tourism. Those transformations are taking place without considering the physical values of the place and under obsolete local planning regulations.

A survey of the land use evolution is carried out in the periods between the different urban regulations, since 1956 until the present day, in order to understand the transformation process of littoral land use.

Key words: Planning, town planning, littoral region

Introducción

Las áreas litorales andaluzas son, junto a las áreas metropolitanas, los ámbitos en los que mayores transformaciones se han producido en las últimas décadas, debido a que en ellos se desarrollan e implantan los sectores más dinámicos y productivos de la comunidad autónoma.

El litoral del levante de la provincia de Almería, hasta las dos últimas décadas del siglo XX, ha experimentado una transformación de sus usos del suelo pausada y, en cierto modo, controlada. Esta dinámica es excepcional en el litoral del Mediterráneo nacional, donde el cambio de los usos del suelo se materializó, esencialmente, en las décadas de los años sesenta y setenta. Dinámica que ha cambiado, de forma drástica, en los primeros años del siglo XXI, debido fundamentalmente a la implantación de usos vinculados al turismo. Dichas transformaciones se están realizando sin considerar los valores del medio físico en el que se enclavan y al amparo de planes municipales obsoletos.

Tampoco se han tenido en cuenta los nuevos principios sobre la percepción de la ciudad y el modelo de desarrollo sostenible, fijados en la Agenda Local 21 aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro

(Brasil, 1.992) y su posterior desarrollo en la *Carta de Aalborg* (1.994) y la Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles (*Hannover Conference 2.000*).

El ámbito de este estudio son los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera que forman parte de la comarca del levante de Almería que está integrada por los términos municipales de Bédar, Carboneras, Garrucha, Los Gallardos, Mojácar, Turre y Vera, con una extensión de 416,8 Km², lo que representa el 4,7% del total provincial. Es un ámbito territorial que se abre al mar Mediterráneo, con un frente litoral de 39,5 kilómetros, de los que 26 kilómetros son playas.

De los municipios objeto de estudio Mojácar es el de mayor extensión con 72 km² seguido de Vera con 58 km² y por último Garrucha con una extensión de 8 km², los tres municipios tienen una extensión total de 138 km², lo que representa un 33,20% del total de la comarca del levante. El frente litoral de los tres municipios es de 21,20 kilómetros (Mojácar 14,7, Garrucha 1,20 y Vera 5,3).

En el presente documento se aporta un estudio sobre la evolución de los usos legales y reales del suelo. El periodo estudiado comprende desde el año 1.956, cuando surge la primera norma urbanística estatal, hasta la actualidad.

La Ley del Suelo de 1.956 estableció un sistema de planeamiento territorial y urbanístico que es al que corresponde la definición de los usos legales del suelo.

Los usos del suelo analizados son los globales que son los definitivos de la estructura general y orgánica del territorio. Se entienden como usos reales los que se están desarrollando en la práctica, mientras que los legales son los definidos por los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Historia reciente de los usos del suelo

1. La Ley del Suelo de 1956 como referencia

La legislación urbanística surge como respuesta a la necesidad de expansión y desarrollo de las ciudades. La primera norma urbanística que regula, de forma integral, la ordenación urbana en el territorio nacional fue la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1.956. Una de las principales innovaciones de esta norma fue la definición de un sistema de planeamiento urbanístico y territorial, en el que el planeamiento urbanístico se convierte en la técnica para la regulación de los usos del suelo. El planeamiento urbanístico, tal y como se define en la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1.956, es *“la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”*. Los planes son los que prefiguran y determinan lo que, tras la ejecución del planeamiento, será de la ciudad o del espacio por ellos ordenado. Este sistema legal escalonado será asumido por las posteriores legislaciones urbanísticas (alterando únicamente las clases y la denominación de algunos planes).

Las figuras de planeamiento que se incluían en la Ley del Suelo de 1.956 se clasificaban en

planes territoriales (Plan Nacional de Urbanismo, Planes Provinciales, Comarcales, Municipales y Planes Parciales de ordenación municipal y comarcal) y planes especiales.

Usos del suelo a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956

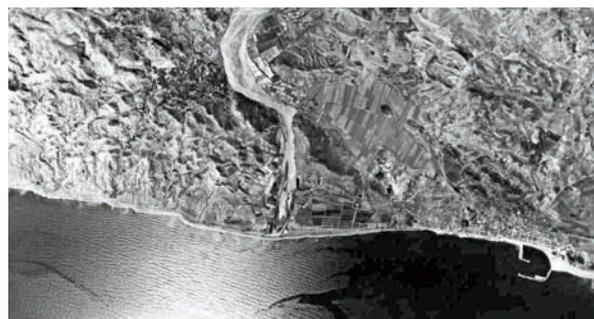
Los usos del suelo en el litoral del levante almeriense en la primera mitad del siglo XX estaban directamente vinculados a las actividades económicas de la comarca. Las alteraciones más significativas de los usos naturales del suelo eran actuaciones puntuales para el desarrollo de usos agrícolas o industriales. En los usos agrícolas predominaban los cultivos de cereal de secano en explotaciones de reducido tamaño (como apoyo a la economía familiar) y en los usos industriales se han de destacar los vinculados a la actividad minera de la comarca. En la franja litoral solo existía un núcleo urbano, Garrucha, vinculado a la explotación de los recursos pesqueros y de la minería.

La evolución de la población, en la primera mitad del siglo XX, tuvo una enorme incidencia en la transformación de los usos del suelo. El año 1.900 la población de hecho de los tres municipios era de 17.534 habitantes mientras que en el año 1.950 era de 11.049 habitantes, lo que supone una reducción del 37% de la población (6.485 habitantes). Esta pérdida de población afectó, fundamentalmente, a la población que residía en los cascos urbanos de los municipios. Por el contrario la población que se asentaba fuera del casco urbano (edificaciones en diseminado, cortijadas y núcleos menores) se incrementó, a modo de ejemplo podemos citar el caso del municipio de Mojácar donde la población que residía fuera del núcleo urbano paso de 1.968 habitantes en el año 1.900 a 2.291 habitantes en el año 1.950, es decir se incremento en un 16.5%. Nos encontramos



Usos del suelo del litoral de Garrucha y Vera el año 1956.

Fuente: Vuelo del año 1956 de la Fuerza Aérea de Estados Unidos de América.



Usos del suelo del litoral de Garrucha y Mojácar el año 1956.

Fuente: Vuelo del año 1956 de la Fuerza Aérea de Estados Unidos de América.

en un periodo de despoblamiento del levante almeriense, por lo que los núcleos urbanos estaban en regresión. Se acompañan dos imágenes aéreas donde se puede apreciar el estado del litoral de Garrucha, Mojácar y Vera el año 1956. En este año el efecto del turismo de playa no es perceptible en el levante almeriense, es a partir del año 1950 cuando se asiste a una mutación de los usos turísticos del litoral Cantábrico al del Mediterráneo.

2. El desarrollo urbanístico entre 1956 y 1975

En los primeros años de vigencia de la ley la formulación de planeamiento municipal en el territorio nacional fue muy escasa, por lo que la transformación de los usos del suelo se realizó al margen de las determinaciones legales de aplicación.

El efecto del impulso planificador de la administración estatal (Ministerio de la Vivienda), en la provincia de Almería, fue la aprobación de las Normas de Ordenación Complementaria y Subsidiarias de Planeamiento para las localidades de la Provincia de Almería; normas aprobadas el 3 de noviembre de 1.971. En el preámbulo de esta norma se reconoce que era

necesario acometer la formulación y ejecución de planeamiento urbanístico en la provincia, con el objeto de controlar el desarrollo turístico de la zona.

Del contenido de esta norma, por su aplicación generalizada en los municipios del litoral, consideramos de gran interés destacar la posibilidad de actuar mediante Plan Parcial en ausencia de Plan General, lo que viene a contravenir, desde nuestro punto de vista, el objetivo de ordenación escalonada contenido en la legislación estatal. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley del Suelo de 1.956 los planes parciales se formularían "*para el desarrollo del Plan General*", de lo que se puede decir que la redacción del planeamiento parcial requería la previa existencia de planeamiento general de ámbito municipal. La entrada en vigor de las Normas Provinciales, en el año 1.972, legitimó la tramitación de Planes Parciales en ausencia de Plan General.

Se establecían las siguientes condiciones mínimas para la formulación de planes parciales:

- La superficie mínima urbanizable, objeto de un plan parcial, se establecía en 10 hectáreas.

- La superficie mínima de zona verde y deportiva, podría subdividirse siempre que existiese al menos, el 50 por 100 con vistas directas a la playa.

Planeamiento en los municipios de Mojácar, Garrucha y Vera

En este periodo no se formuló ninguna figura de planeamiento de ámbito municipal, solo se elaboraron planes parciales al amparo de las normas subsidiarias provinciales. La formulación y tramitación inicial de estos planes demuestra la tensión existente sobre el litoral de los municipios de Mojácar y Vera, ya que los ocho planes parciales tenían como objeto la transformación de los siguientes espacios litorales: Lomos del Cantal, El Gallo, Macenas, Marina de la Torre, La Parata y El Picacho en el caso de Mojácar y Puerto Rey y Playa Puerto Rey (Pueblo Laguna) en el municipio de Vera, todos ellos para la implantación de usos turísticos residenciales. Respecto de la vigencia de los planes formulados se ha de destacar que ninguno llegó a aprobarse definitivamente, con la excepción del Plan Parcial "Playa Puerto Rey" (actual Pueblo Laguna) que se aprobó definitivamente según publicación del boletín oficial de la provincia de Almería de fecha 1 de agosto de 1.975 y el Plan Parcial de Macenas (aprobación definitiva publicada en boletín oficial de la provincia de Almería de fecha 29 de marzo de 1.974). Aprobaciones condicionadas que, según la documentación consultada, no se cumplieron por lo que no llegaron a ser ejecutivas.

Usos del suelo en el periodo comprendido entre 1956 y 1975

Es en este periodo cuando comienza la transformación de los usos del suelo del litoral del levante almeriense. Se evoluciona de una

realidad de usos naturales y agrícolas a otra en la que predominaran los usos vinculados al sector turístico. Es el inicio de la tendencia hacia la edificación y urbanización del litoral para la implantación de usos residenciales turísticos.

Las alturas medias de las viviendas eran de una o dos plantas, agrupándose en determinadas zonas formando núcleos de población de características urbanas. También se han de destacar actuaciones puntuales que no responden a la tipología de viviendas unifamiliares, por ejemplo el año 1973 comienza la construcción del Hotel Indalo, de siete plantas de altura, que supone una modificación de la tipología tradicional de esta zona del litoral.

En el litoral del término municipal de Mojácar se han de destacar los asentamientos costeros que se sitúan fundamentalmente en las inmediaciones de la carretera de Carboneras a Garrucha con penetraciones hacia el interior. En estos núcleos de población residía el 44.21% de la población de todo el término municipal.

En el caso de Garrucha se aprecia una consolidación del núcleo urbano así como una expansión de las edificaciones residenciales en los límites del término municipal con Mojácar y Vera, en sentido paralelo a la línea de costa.

El litoral de Vera comienza a transformarse en el límite con el término municipal de Garrucha (Las Marinas), y en el entorno del río Antas. La transformación de la zona conocida como Las Marinas se justifica en la expansión del casco urbano de Garrucha. En el caso de las edificaciones del entorno del río Antas se trata de edificaciones que surgen para dar respuesta a la nueva demanda de residencias turísticas.

Uno de los hechos más significativos de este periodo es que se inicia el proceso de planificación del litoral, con la formulación y tramitación de planes de ordenación. El Proyecto de Urbanización de Puerto Rey, presentado en el año 1964, de acuerdo con la documentación obran-

te en los archivos municipales de Mojácar y Vera y en el archivo de la Delegación Provincial de Almería de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía es el primer documento de planificación y ordenación presentado en estos municipios, proyecto que pretendía la transformación de un suelo con un uso natural a uso residencial turístico. El primer plan parcial aprobado definitivamente (con condiciones) fue el plan "Playa Puerto Rey" aprobado el año 1973. La ordenación urbanística de este Plan Parcial apostaba por la radical transformación del frente costero, se proyectaba una parcela hotelera en primera línea de playa con una altura máxima permitida de diez plantas que, afortunadamente, no llegó a ejecutarse.

Nos encontramos en un periodo en el que, a nivel nacional, el cumplimiento de la legislación urbanística era mínimo, situación que también ocurría en los municipios de Mojácar, Garrucha y Vera. Las actuaciones ilegales se desarrollaban en el litoral con la construcción de viviendas en suelo rústico. Como ratificación de esta afirmación se pueden enumerar las siguientes licencias otorgadas en suelo rústico, incumpliendo los usos regulados en el artículo 69.2^a de la Ley del Suelo de 1956: licencia de obras para la construcción de una vivienda en el paraje "La Cueva del Lobo" del término municipal de Mojácar, concedida en sesión de la comisión permanente de 18 de septiembre de 1.963 y la licencia de obras para construir 60 viviendas de protección oficial en Las Marinas de Vera, concedida por acuerdo de Comisión Municipal Permanente en sesión celebrada el día nueve de abril de 1.969.

Resulta muy ilustrativa la descripción realizada por Rafael Lorente¹ sobre la actitud del

alcalde de Mojácar en los años sesenta ante las propuestas de ordenación urbana y territorial "*Obsesionado por la idea de un nuevo Mojácar, no atendía a ningún tipo de sugerencias urbanísticas y se mofaba de cualquier conato de planificación, viniera de donde viniera*".

Para identificar los espacios del litoral donde se inicio el proceso de implantación de usos residenciales podemos acudir a la documentación gráfica del Plan Provincial de la Oferta Turística de la Provincia de Almería del año 1977, donde se representan los espacios donde existían edificaciones, y se clasifican como suelos urbanos existentes. En el plano número uno de este documento se realiza un esquema de las propuestas del plan turístico, donde es posible apreciar los espacios transformados en el litoral desde 1956 hasta 1975.

3. La nueva Ley del Suelo de 1975 y sus efectos

La puesta en práctica de las determinaciones de la Ley del Suelo de 1956 fue muy escasa, en 1975 solo el 7.5%² de los municipios del territorio nacional disponía de alguna figura de planeamiento municipal aprobada. En nuestro ámbito de estudio (municipios de Mojácar, Garrucha y Vera) solo se aprobó una figura de ordenación de ámbito provincial (las Normas Provinciales del año 1971).

Esta ausencia de planificación fue una de las causas esenciales de la formulación de una nueva legislación estatal, cuyo objetivo era la flexibilización de los planes urbanísticos, incorporando una nueva figura de planeamiento: las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal. También se incluyeron los proyectos de delimitación de suelo urbano, como documentos

¹ LORENTE, R, *Thalassa, memorias de una Almería insólita*, Almería, 1994, p 44.

² RAMÓN FERNÁNDEZ, T, *Manual de Derecho Urbanístico*, 19^o Edición, Madrid, 2006, p 23.

transitorios en tanto los municipios aprobaban su propio plan municipal.

El desarrollo del planeamiento urbanístico entre 1975 y 1990

Desde un punto de vista supramunicipal lo primero que se ha de destacar es la modificación de las Normas Subsidiarias de ámbito provincial de Almería y la formulación del Plan de la Oferta Turística de la Provincia de Almería.

Revisión de las Normas Provinciales de la Provincia de Almería

El año 1976, coincidiendo con la aprobación de la nueva ley estatal, se aprobó la Revisión de las Normas Provinciales de la Provincia de Almería, publicadas en el boletín oficial de la provincia de fechas 8, 9, 10 y 11 de noviembre de 1976; el objeto de esta revisión es la adaptación de esta figura de ordenación municipal a las determinaciones de la nueva Ley. La principal novedad de estas normas respecto de las vigentes hasta ese momento es que las nuevas normas no legitiman la formulación de planes parciales en ausencia de plan municipal.

Plan Provincial de Ordenación de la Oferta Turística de la Provincia de Almería (Municipios costeros)

La elaboración de esta figura de planificación sectorial se adjudicó a la empresa Consultur S.A. y Marketur S.A. concluyendo los trabajos el 22 de diciembre de 1977. Es un Plan que tenía como finalidad el estudio de un aspecto específico de la ordenación del territorio; el potencial turístico del litoral almeriense. Su objetivo final era sentar las bases del Plan de Ordenación Turística de los municipios costeros, intentando maximizar los

beneficios derivados de la actividad turística receptiva.

Se realizaba una reserva de suelo muy ambiciosa para nuevos desarrollos turísticos. Concretamente en el litoral del municipio de Vera las propuestas más novedosas eran:

- Una gran zona como reserva para centros turísticos, al oeste de Puerto Rey.
- Una nueva zona para la creación de un nuevo Centro Turístico. Entre la urbanización Puerto Rey y el límite de término municipal con Cuevas del Almanzora, con un frente litoral de 1350 metros y un fondo medio de 2200 metros (es decir una superficie aproximada de 297 hectáreas). Esta previsión suponía la transformación de los usos del suelo de erial y pastizal a uso residencial turístico.

Este plan sectorial tendrá una importancia crucial en los usos del suelo del litoral del levante almeriense ya que sus propuestas serán asumidas por la corporación municipal de Vera al incorporar este modelo de ocupación del litoral en su primera figura de ordenación municipal (Normas subsidiarias de Vera de 1982).

En el litoral del término municipal de Mojácar la ordenación se basaba en los siguientes principios generales:

- La finca conocida como Marina de La Torre se califica como "Otros usos agrícolas", por lo que se pretende la conservación y mantenimiento de los usos existentes.
- En la franja de litoral entre el río Aguas y el actual Hotel Indalo se podría edificar en las zonas hasta ese momento transformadas (pequeñas bolsas de suelo ya transformado que se apoyaban en la carretera de Carboneras a Garrucha).

Espacios de suelo residencial rodeadas por terreno calificado como Paisaje Protegido, con el objetivo de mantener su calidad paisajística.

- Los usos turísticos se pretendían concentrar en Macenas, zona que coincide con los límites del Plan Parcial de 1974. Se califica como Centro de Interés Turístico Nacional, categoría que no tenía reconocida por la legislación sectorial de aplicación.

De lo expresado podemos decir que el modelo propuesto por el plan, para el desarrollo turístico del levante almeriense, era incorporar esta comarca a la red de centros turísticos del Mediterráneo, mejorando su conectividad tanto externa como interna y proponía la concentración de los usos turísticos en la costa de Vera, protegiendo el resto del litoral como elemento de reconocido valor ambiental. Es un plan que se enmarca dentro de las propuestas desarrollista de los años setenta, en las que primaba la ejecución de grandes actuaciones urbanas poco respetuosas con los valores ambientales y paisajísticos del territorio.

La implantación de las primeras figuras de planeamiento municipal: Normas subsidiarias de Vera de 1982 y de Mojácar de 1987

De acuerdo con las recomendaciones contenidas en las normas subsidiarias provinciales de Almería la figura adecuada para los municipios del litoral de la provincia eran las Normas subsidiarias de planeamiento municipal.

Normas subsidiarias de Vera de 1982

El municipio de Vera es el primero de la comarca del levante almeriense que aprobó una figura de ordenación de ámbito municipal. En

Plano número 1

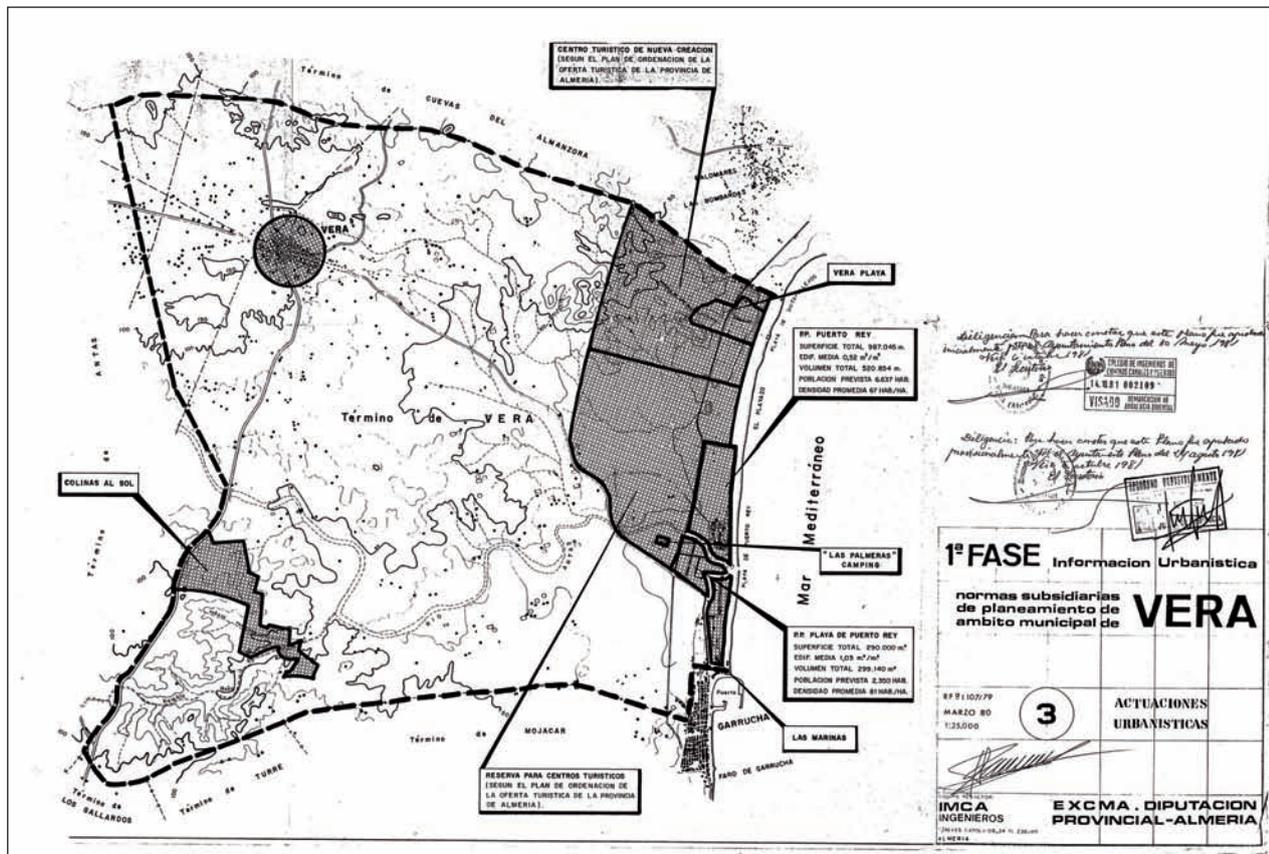


Fuente: Elaboración propia

las normas se realizaba un estudio específico de la zona costera de Vera. Ámbito en el que se proyectaron los siguientes desarrollos para usos turísticos:

- Como suelo urbano una franja de terreno comprendida entre el mar Mediterráneo y una línea, a 350 metros, hacia el interior a la carretera de Garrucha a Palomares.
- Como suelo urbanizable los terrenos previstos para nuevos Centros Turísticos por el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de la Provincia de Almería.

Plano número 2. Normas subsidiarias de planeamiento municipal de Vera de 1982. Plano número 3. Actuaciones urbanísticas.



Fuente: Normas Subsidiarias de Vera de 1982 aprobadas definitivamente el 17 de marzo de 1982. Caja 975 del archivo de la Delegación Provincial de Almería de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

Esta propuesta supone que todo el frente costero del municipio se reservaba para la implantación de usos residenciales turísticos. Solo se mantiene con su uso natural (sin transformación de sus usos) la desembocadura del río Antas, con un frente aproximado de 110 metros lineales. Respecto de los planes parciales de Playa Puerto Rey (actual pueblo laguna) y Puerto Rey, las NNSS asumen la ordenación de los planes formulados, clasificándolos como suelo urbano con las ordenanzas del Plan Parcial. Se adjunta un plano de las normas donde se delimitan los ámbitos que se prevén para usos urbanos.

Normas subsidiarias de Mojácar de 1987

Previo a la redacción de las normas se formularon dos propuestas de Plan General (en los años 1978 y 1981), por distintos equipos técnicos, pero ninguna llegó a aprobarse por la corporación municipal. Tras estos intentos fallidos se decidió iniciar la formulación de unas normas subsidiarias, cuya aprobación fue compleja y requirió varias resoluciones de la Junta de Andalucía, siendo la de 23 de diciembre de 1987 la de aprobación definitiva.

Las normas se centran en la clasificación del suelo del espacio litoral. De hecho todo el litoral del municipio, con topografía apta para asumir

urbanizaciones, se clasificó como suelo urbano o urbanizable de uso preferente residencial. El uso del suelo previsto para el suelo urbano y urbanizable es el residencial compatible con el hotelero, comercial y servicios. En concreto una franja de 9.10 kilómetros de largo por 0.5 kilómetros de fondo (4.55 Km², es decir 455 hectáreas) del litoral se clasificó como suelo transformado o apto para su transformación a usos globales residenciales.

Respecto del suelo urbanizable se ha de exponer que los 15 sectores delimitados se ubican en el litoral del municipio (con la salvedad del sector 4 que linda con el casco histórico de Mojácar pueblo). Todos ellos de uso global residencial (en vivienda aislada, adosada y manzana cerrada, y una altura máxima de dos plantas, tres para los usos hoteleros). El suelo urbanizable constituye una superficie de 468 hectáreas, con una previsión de número de viviendas de 5.004.

Usos del suelo en el periodo comprendido entre 1975 y 1990

Este periodo se caracteriza por un pausado proceso de transformación de los usos del suelo del litoral, pasando de ser un territorio no transformado a otro alterado y destinado a usos globales residenciales.

Pero si algo destaca en esta etapa es la implantación de las figuras de planeamiento municipal y por tanto la definición legal de los usos del suelo del litoral. Se apuesta por un modelo de desarrollo basado en el turismo de segunda residencia unifamiliar. Este periodo se caracteriza por ser el de la transformación legal de los usos del suelo del litoral.

Una vez aprobadas las normas subsidiarias municipales la construcción en el suelo urbano del litoral de Mojácar se continuó realizando sin cumplir las condiciones impuestas por la Junta de Andalucía en la resolución de aprobación

definitiva (entre otras la necesaria formulación y aprobación de un plan especial de reforma interior para eliminar el déficit de equipamientos e infraestructuras).

4. La reforma de la ley sobre régimen del suelo en 1990

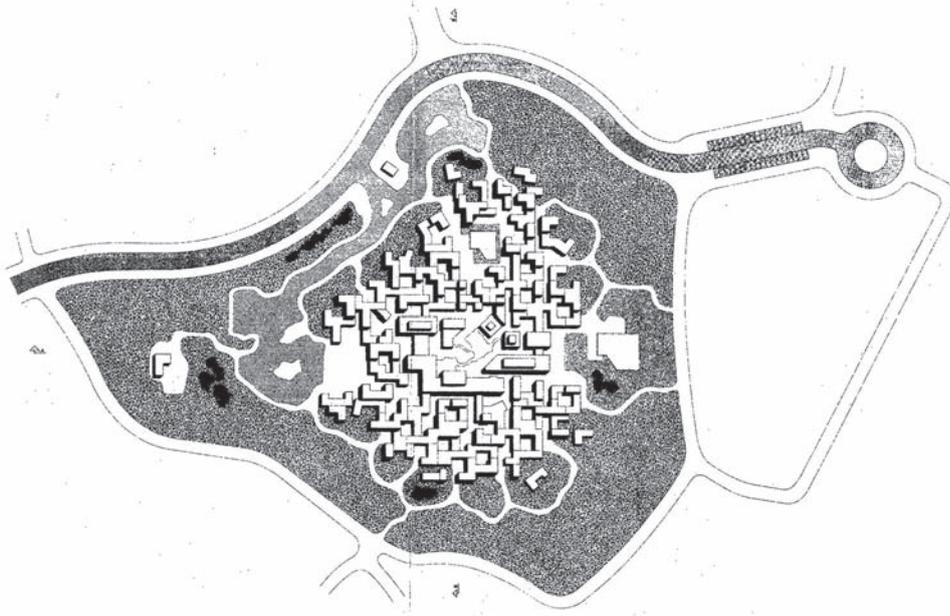
La promulgación de la Constitución Española de 1978 afectó, de forma sustancial, al estatuto jurídico de la propiedad del suelo y a la organización territorial del estado. Estas novedades hicieron muy necesaria la formulación de una nueva legislación del suelo. El Estado procedió a la aprobación de la Ley 8 de 1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y del Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta nueva legislación incorporó importantes modificaciones en cuestiones referentes a la cesión de aprovechamiento a la administración, a la obligación de la equidistribución de cargas y beneficios y en la forma de ejecución del planeamiento. Sin embargo en lo que se refiere al sistema de planeamiento urbanístico podemos considerarla continuista con la anterior. Se mantienen las normas subsidiarias y el plan general como las principales figuras de la planificación de ámbito municipal.

Desde la entrada en vigor de la Ley 8/90 de Régimen del Suelo y Valoraciones hasta el año 2003 la única figura de planeamiento municipal que fue objeto de revisión fue las NNSS de Vera, revisadas en el año 1991.

Revisión de las normas subsidiarias de Vera en 1991

El planeamiento municipal vigente en Vera eran las normas aprobadas el año 1982,



Plan Parcial El Playazo. Plano número EV.2. Análisis volumétrico de núcleo residencial.

Fuente: Plan Parcial El Playazo aprobado definitivamente el 11 de octubre de 1989. Caja 427 del archivo de la Delegación Provincial de Almería de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía

transcurridos nueve años de su aplicación la corporación municipal decidió proceder a la revisión de su figura de planeamiento municipal. El documento de las normas subsidiarias se formuló en noviembre de 1991 y una vez remitido a la Comisión Provincial de Urbanismo esta procedió a su aprobación definitiva mediante resolución de fecha 19 de diciembre de 1991, en la que se establecieron algunas condiciones, entre la que hemos de destacar la siguiente: "II. Suspende la aprobación de los sectores RC-8, RC-9, RC-10, RC-11, IC-1 e I-2, hasta que se emita, en su caso, informe favorable por Confederación Hidrográfica del Sur."³. Condición que se refiere a los ámbitos de suelo urbanizable que se ubican en el paraje "La Jara", zona con riesgo de inundabilidad o encharcamiento en periodos de crecidas del río Antas. La Confederación Hidrográfica del Sur no se pronunció sobre este riesgo hasta la

redacción de las normas subsidiarias de Garrucha, en el año 2003.

Respecto de los sectores de suelo urbanizable, desde Puerto Rey hasta el límite norte del término municipal, las normas urbanísticas establecen que, con carácter general, para todos los sectores residenciales de la costa de Vera y especialmente para los comprendidos entre el río Antas y el límite norte del término municipal, son de aplicación los criterios generales propuestos en el estudio realizado en el año 1988 por el Laboratorio de Planificación Turística. En el que se estableció que los asentamientos en la zona descrita deben ser de baja densidad consistentes en la creación de pequeños núcleos de vacaciones cuya escala es la de un pequeño pueblo (con capacidad entre quinientos habitantes en la zona próxima a la costa y novecientos en las zonas más alejadas de la costa), conectadas entre sí por itinerarios peatonales y rodados, con comunicaciones no jerarquizadas, con respeto a la escasa vegetación existente y creando un frente marítimo a modo de senda peatonal, más que como paseo marítimo con-

³ Resolución de aprobación definitiva de la revisión de las Normas Subsidiarias de Vera de 1991, publicada en el boletín oficial de la provincia de Almería de 13 de marzo de 1992.

vencional. La aplicación de esta determinación queda libre para cada proyectista pero previa comprobación por el Ayuntamiento, que valorará no solo la adecuación del plan parcial a la normativa vigente, sino también si el plan asume los anteriores criterios de ordenación.

En los recientes procesos de urbanización y edificación del litoral de Vera podemos constatar que no se han respetado las recomendaciones del Laboratorio de Planificación Turística ya que se ha procedido a generar una imagen de continuo edificado, extendiendo las edificaciones por toda la parcela y no agrupando las edificaciones a modo de pequeños núcleos de vacaciones.

Las diferencias en el litoral del municipio, respecto de las normas subsidiarias objeto de revisión, son las siguientes:

- La nueva delimitación de los sectores de suelo urbanizable en el litoral es más coherente ya que se apoya en caminos o elementos físicos existentes.
- El límite oeste del suelo urbanizable del litoral se amplía puntualmente, el sector RC-6.
- Intento de reclasificación de suelo urbanizable al oeste del término municipal de Garrucha (siete sectores cuya aprobación fue suspendida por su riesgo de inundabilidad).
- Se reclasifican dos ámbitos (de suelo urbanizable a urbano) en el paraje conocido como "Vera Playa".

El municipio sigue apostando por un desarrollo económico basado en el sector turístico. Con las actuaciones en marcha en el momento de aprobación de las normas subsidiarias se preveía una población de 17.000 habitantes y con la creación de los centros turísticos se llegaría a los 37.000 habitantes.



Edificaciones existentes en 2006 en el Plan Parcial El Playazo de Vera.

Fuente: Google Earth 2006

Usos del suelo en el periodo comprendido entre 1990 y 1998

La entrada en vigor, el año 1990, de la nueva norma estatal sobre el suelo no tendrá un efecto importante en los usos del suelo de los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera ya que, hasta el año 1998, nos encontramos en un periodo de escasa actividad urbanizadora. Como seguidamente veremos es un periodo en el que se edifica en los suelos urbanos ya delimitados y los urbanizables ya desarrollados. La modificación de los usos del suelo en la zona litoral se realiza de forma muy puntual y en ámbitos de escasa superficie.

Desarrollo de las normas subsidiarias de Mojácar hasta el año 1998

Las normas de Mojácar del año 1987, hasta el año 1998, sólo fueron objeto de modificación puntual en tres ocasiones. Dos de ellas a instancias del propio Ayuntamiento para adaptar cuestiones relativas a los sistemas generales del municipio y una a instancia de los propietarios del sector 6 para reajustar los límites del sector y respetar unas edificaciones existentes. La aprobación de planeamiento de desarrollo

se realizó esencialmente entre los años 1988 y 1992, periodo en el que se aprobaron seis planes parciales. Entre 1990 y 1998 se aprobaron tres Planes Parciales; los de la finca el descargador (sector 12-A), el sector 6 y el sector 7 de Marina de la Torre. Este proceso de aprobación de los planes de desarrollo afectó de un modo directo a la transformación de los usos del suelo del litoral, ya que la aprobación definitiva del planeamiento parcial y de sus posteriores instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento legitimaban el inicio de las obras de urbanización de estos ámbitos.

Desarrollo de las normas subsidiarias de Vera hasta el año 1998

Desde la entrada en vigor de la Revisión de las normas subsidiarias de Vera en el año 1991, hasta el año 1998, el planeamiento municipal se modificó puntualmente de forma muy escasa, lo que demuestra el escaso desarrollo urbano que se produce. Se aprobaron ocho modificaciones puntuales, las dos primeras se deben a la necesidad de adaptación a la nueva legislación estatal del suelo de 1990 y su posterior Texto Refundido de 1992.

El planeamiento parcial en este periodo también fue muy escaso, solo se aprobaron definitivamente dos planes parciales, el del Sector I-1, de uso industrial, en las proximidades del núcleo urbano de Vera y el Sector RC-6 (pero cuyo texto refundido no se aprobará hasta el año 2004).

Podemos decir que en los tres municipios el periodo comprendido entre 1990 y 1998 es una época de escasa transformación de los usos del suelo, se actúa únicamente en los suelos clasificados como urbanos por las figuras de planeamiento municipal vigentes y en el suelo no urbanizable se realizan algunas actuaciones puntuales destinadas a usos residenciales,

vinculadas a las explotaciones agrícolas y usos previamente declarados de interés público.

Es un periodo de una lenta colmatación de los suelos previamente clasificados como urbanos o urbanizables ya desarrollados. Será a partir de este periodo cuando comienza un proceso de transformación radical de los usos del suelo del levante almeriense. Se puede decir que la puesta en servicio, en el año 1992, de la autovía del mediterráneo ha sido un factor esencial en los procesos expansionistas de transformación de los usos del suelo del levante, ya que el uso de dicha infraestructura de comunicaciones terrestres y el periodo expansionista del sector de la construcción de finales del siglo XX y principios del XXI va a suponer que, en el espacio costero del levante almeriense, se produzcan las mayores transformaciones de los usos del suelo de toda su historia.

5. Desarrollo urbanístico entre 1998 y 2003

El periodo comprendido entre abril de 1998 y enero de 2003 se caracteriza por un incremento muy importante de la actividad urbanizadora y constructora en la comarca, su efecto en las corporaciones locales es el aumento en las peticiones de licencias de obra y de aprobación de figuras de planeamiento de desarrollo, que tienen como objetivo la urbanización de los espacios clasificados como suelo urbanizable por los planes vigentes. También se produce una presión muy importante sobre el suelo no urbanizable proponiéndose su transformación a urbanizable o desarrollando en este suelo actividades que desvirtúan los usos propios del suelo rural.

Durante estos cinco años se mantiene la vigencia de las figuras de planeamiento municipal (con la excepción de Garrucha), lo que nos indica que, con carácter general, los usos

legales del suelo del litoral previstos por el legislador se mantienen. Lo que si se aprecia es un acelerado acercamiento entre los usos reales del suelo y las previsiones del planeamiento urbanístico vigente ya que este periodo se caracteriza por una enorme actividad urbanizadora y constructora.

Lo más destacable de este periodo es la tramitación de la primera figura de planeamiento municipal en el municipio de Garrucha y la sistemática modificación puntual de las NNSS de los tres municipios.

Modificaciones puntuales de las normas urbanísticas municipales

La importante actividad de transformación de los usos del suelo con unas figuras de planeamiento anticuadas da lugar a que los municipios necesiten aprobar múltiples modificaciones puntuales de planeamiento general, para adaptarlo a las nuevas necesidades territoriales y urbanas. En concreto en poco más de cuatro años y medio se tramitaron 52 modificaciones puntuales de las figuras de planeamiento municipal (20 en el municipio de Mojácar, 4 en Garrucha y 28 en Vera) además de 7 modificaciones denegadas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, lo que hace un total de 59 modificaciones. Las modificaciones puntuales de las normas de Mojácar tenían como objetivo fundamental el incremento de la densidad de viviendas de los sectores de suelo urbanizable de la costa (en concreto se aprueban ocho modificaciones con esta finalidad), lo que supone un cambio del modo de ocupación de la costa y que afecta a la reserva de sistemas generales y dotaciones. Las modificaciones de las normas de Vera en su mayor parte tenían como finalidad la ampliación de las reservas de suelo urbaniza-

ble de uso residencial (ocho modificaciones proponen la reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable o urbano).

Se trata de un uso continuado y generalizado del procedimiento de modificación puntual de las normas subsidiarias municipales que se produce en los tres municipios. Esta actividad municipal se puede justificar en un intento de adaptar las figuras de planeamiento (normas que tienen casi 20 y 16 años de vigencia en los municipios de Mojácar y Vera respectivamente) a los nuevos modelos de desarrollo municipal. Es un procedimiento que se contiene en nuestro sistema legal urbanístico para corregir las posibles imprecisiones o desajustes del planeamiento general, pero su uso debería ser excepcional y limitado a casos convenientemente justificados.

Esta actuación de las corporaciones locales de los municipios del levante almeriense no es una excepción, se trata de una práctica habitual en los municipios del litoral andaluz, a modo de ejemplo podemos citar el caso de los municipios de la Costa del Sol que, en el mismo periodo, tramitaron más de doscientas modificaciones de sus figuras de ordenación municipal, actuación municipal que es calificada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía como abusiva⁴.

Aprobación de las NNSS de Garrucha en el año 2003

La ampliación del término municipal de Garrucha el año 1994 animó a la corporación local de Garrucha a iniciar la redacción de una figura de planeamiento municipal propia. Tras un primer encargo, realizado el año 1996, el año 2001 se procedió a sustituir el equipo

⁴ Artículo de NARVAEZ, Diego en el diario "El País", de 29 de abril de 2002.

redactor, debido a la lentitud en la formulación de los trabajos. Las normas subsidiarias de Garrucha fueron estudiadas y aprobadas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en sesión celebrada el día 12 de diciembre de 2002.

El modelo de ordenación del municipio de Garrucha definido en las normas se caracteriza por una clasificación de suelo que se puede estructurar en tres franjas paralelas al frente marítimo. La colindante con el mar, de suelo urbano, la intermedia de suelo urbanizable y la interior de suelo no urbanizable. La primera, que linda con el mar Mediterráneo, de suelo urbano residencial de alta densidad, y la segunda, contigua a la anterior, de suelo urbano no consolidado y/o urbanizable de uso residencial de media densidad. Y la tercera, de forma más heterogénea de suelo no urbanizable, que limita al este con la franja intermedia de suelo urbanizable. Este modelo de ordenación territorial repite la estructura lineal del casco urbano de Garrucha que se articula en ejes rectilíneos (calles principales paralelas al frente costero) en la que se apoyan los elementos secundarios (calles perpendiculares a las anteriores de menor ancho y mayor pendiente). La primera franja de terreno paralela al mar, como ya se ha indicado, se clasifica como suelo urbano, lo que supone una consolidación de las antiguas ordenanzas de la edificación (tanto del proyecto de delimitación de suelo urbano de Garrucha y las normas subsidiarias de Mojácar y Vera). Supone el mantenimiento de un epicentro con una edificación de elevada densidad y altura, que coincide con el casco histórico del municipio, disminuyendo su densidad de forma progresiva conforme nos separamos del centro urbano en dirección norte y sur. La imagen que el municipio proyecta al mar Mediterráneo es una fachada totalmente edificada con un espacio central muy denso y otro más fragmentado y heterogéneo en los extremos norte y sur.

Hasta la entrada en vigor de esta nueva normativa existía una barrera del casco urbano de Garrucha hacia el interior, límite que se apoyaba en el accidente geográfico existente (talud). La aprobación de estas normas ha supuesto la ruptura de dicho borde del casco urbano hacia el paraje "La Jara", generando una nueva fachada del casco urbano. La propuesta de ordenación de la cornisa pretende rematar, de una forma controlada, el perfil de la última manzana del actual suelo urbano, con edificaciones de alturas variables para romper la actual imagen de caos urbano con múltiples medianerías.

En la segunda franja del término municipal se apuesta por el emplazamiento de las nuevas áreas de crecimiento urbano, que se apoyan en el eje viario lineal paralelo a la costa que es la actual circunvalación de Garrucha. Se trata de una franja contigua al suelo urbano donde se tendrán que desarrollar las nuevas actuaciones de suelo residencial con la salvedad del sector de "La Cañada" que es la única actuación de urbanización residencial aislada.

La reserva de un sector de suelo comercial (en el cruce de "Las Buganvillas") y las unidades de ejecución de uso hotelero (al sur del actual casco urbano) implican la apuesta del planeamiento municipal por el fomento del sector servicios, pretendiendo consolidar al municipio de Garrucha como referente comercial de la comarca. Estas propuestas cumplen una de las bases de ordenación del Diagnóstico Territorial del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense (publicado el mes de julio de 2003), donde se establece que debe potenciarse Garrucha como núcleo de servicios en el tramo litoral.

Usos del suelo en el periodo comprendido entre 1998 y 2003

Hasta el año 1998 los usos urbanos en el litoral se realizaban, preferentemente, en los sue-

los clasificados como urbanos por el planeamiento municipal. Sorprende el escaso planeamiento de desarrollo que se aprobó antes de 1998 (en Vera solo se desarrollaron dos sectores de los delimitados en las normas de 1991 y en Mojácar se aprobaron cuatro planes parciales en desarrollo de las normas de 1987). Esta dinámica cambia y, en solo tres años (del 2000 al 2003), se aprobaron ocho planes parciales (dos en Mojácar y seis en Vera). Planes parciales que legitimaran la urbanización de una importante franja del litoral a partir del año 2003.

También se ha de destacar la nueva aprobación definitiva del Plan Parcial de Macenas con una superficie de casi 140 hectáreas (1.395.200 m²), en el que se proyectan 1.395 viviendas, un hotel, un complejo de apartamentos y un campo de golf de 18 hoyos. Este ámbito territorial ha sido objeto de distintos intentos de desarrollo urbanístico desde el año 1973, cuando se presentó en el Ayuntamiento de Mojácar el Plan Parcial de Macenas promovido por Cortijo Grande S.A. documento que fue aprobado definitivamente por la Delegación Provincial de Almería del Ministerio de la Vivienda (boletín oficial de la provincia de Almería de 29 de marzo de 1974), con tres condicionantes. La ejecución de las obras de transformación de los usos del suelo en Macenas se iniciaron el año 2005 (32 años después del primer intento de desarrollo urbanístico).

Estos procesos de puesta en carga de nuevos sectores residenciales hacen que el periodo comprendido entre 1998 y 2003 se haya convertido en el de mayores transformaciones de los usos reales del suelo de la historia del levante almeriense. Por ejemplo entre los años 2001 y 2003 el Ayuntamiento de Vera concedió licencia de obras para 9.853 viviendas⁵. Para comprender el alcance de esta cifra digamos que las nor-

mas de Mojácar del año 1987, vigentes en la actualidad, permiten la construcción de 9.811 viviendas⁶. Vera en solo tres años ha superado las previsiones totales de viviendas del planeamiento municipal vigente en Mojácar.

También se constata una importante descoordinación administrativa en las decisiones que afectan al desarrollo urbano y territorial del levante almeriense, en el que los organismos con competencias en estas materias adoptan decisiones desde una perspectiva sectorial y no integral, lo que es contrario a las recomendaciones del Parlamento Europeo sobre la necesidad de una Gestión Integrada en las Zonas Costeras. Ciertos estudios y proyectos sectoriales de la administración estatal no han respetado las recomendaciones de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía en los siguientes casos:

- La construcción de la autopista de Peaje Vera-Cartagena no se consideraba necesaria por el Diagnóstico territorial del Plan de Ordenación del Territorio de Levante Almeriense, al entenderla como una infraestructura contraria la modelo de desarrollo deseable para el levante de la provincia de Almería.
- Las obras de la autopista han ocasionado la demolición del "Cortijo Ramallo" ubicado en el paraje de "El Real" de Antas, muy próximo a Vera. Edificación incluida en el Inventario de Cortijos, Haciendas y Lagares de Andalucía, según el estudio realizado por Cruz Enciso y Ortiz Soler⁷, por lo que ha desaparecido un elemento

⁵ Plan General de Ordenación Urbanística de Vera aprobado inicialmente el 4 de noviembre de 2004, Archivo municipal de Vera.

⁶ Avance de la Revisión de las NNS de Mojácar de julio de 2002, Archivo municipal de Mojácar.

⁷ SALVADOR CRUZ ENCISO, S y ORTIZ SOLER, D, *Arquitectura de las grandes explotaciones agrarias en Andalucía. Provincia de Almería*, Sevilla, 2004, p 240.

esencial en el patrimonio edilicio de la provincia de Almería.

- El trazado aprobado de la línea ferroviaria de Alta Velocidad no respeta los criterios de la mayoría de las corporaciones locales afectadas, e incumple las determinaciones del Decreto 118/1990, por el que se aprobaron las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

Consideramos necesario que las decisiones de las distintas administraciones públicas sean coordinadas ya que lo contrario ocasiona inseguridad, por la contradicción de sus acuerdos.

6. La entrada en vigor, el año 2003, de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

El 20 de enero de 2003 entró en vigor la primera norma urbanística propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía. Esta Ley ha modificado el sistema de planeamiento urbanístico municipal, definiendo como única figura de planeamiento de ámbito municipal el Plan General de Ordenación Urbanística, por lo que desaparecen las normas subsidiarias de planeamiento municipal. Del contenido de su régimen transitorio podemos decir que se obliga a todos los ayuntamientos a la formulación de un nuevo plan municipal adaptado a la reciente norma autonómica, ya que, entre otras causas, no se permitirá la aprobación de modificaciones puntuales que afecten a la ordenación estructural a partir del 20 de enero de 2007 (a los cuatro años de la entrada en vigor de la norma).

La entrada en vigor de la nueva legislación urbanística, el inicio de la planificación territorial (Plan de Ordenación del Territorio de An-

dalucía y los planes subregionales) así como la creciente actividad constructora en la comarca del levante ha impulsado a los ayuntamientos a actualizar sus planes urbanísticos. El proceso de elaboración del nuevo planeamiento municipal se inició el año 1997 en Mojácar, el año 2002 en Vera y en septiembre de 2006 en Garrucha. La elaboración de estas nuevas figuras municipales es muy compleja y se está prolongando en el tiempo con la consiguiente inseguridad jurídica que soportan los agentes que participan en la actividad urbanística.

Seguidamente se van a analizar los rasgos más significativos del intento de adaptación que están realizando Mojácar y Vera y la importante ejecución de las determinaciones de las normas de Garrucha del año 2003 (este municipio acaba de adjudicar los trabajos de formulación del nuevo plan general por lo que aún no se ha elaborado ninguna propuesta de los nuevos usos del suelo).

Garrucha, la rápida ejecución de su reciente planeamiento

Desde la aprobación de las normas municipales, en enero de 2003, lo que más sorprende es su rápida ejecución. En el suelo urbano consolidado se ha continuado con la transformación de las edificaciones de una o dos plantas por edificaciones de cuatro a cinco plantas según el ancho de calle al que dan fachada. En lo que se refiere a los ámbitos de suelo urbano no consolidado los espacios que iniciaron su desarrollo urbanístico de una forma inmediata tras la aprobación definitiva de las normas fueron las unidades de ejecución 6 y 15. Una de las grandes zonas calificadas como suelo urbano incluido en unidad de ejecución es el ámbito delimitado al sur por la antigua carretera de Vera a Garrucha, al este por el suelo urbano consolidado de Garrucha, al

norte por la carretera de acceso al puerto y al oeste por la carretera AL-153, espacio en el que se delimitan las unidades de ejecución 16, 17 y 18. Todas estas unidades cuentan con su ordenación detallada aprobada definitivamente y se ha procedido a su reparcelación, con la excepción de la número 18 que esta en fase de tramitación de su instrumento de desarrollo urbanístico. Otra unidad que inicio su desarrollo en el año 2004, pero que a fecha de hoy no lo ha concluido es la 12B, y recientemente se ha iniciado la ordenación de las unidades de ejecución 9A y 9B que se sitúan al el cerro Juan Jordana con una topografía muy accidentada y cuya delimitación procede de las NNSS de Mojácar de 1987. Respecto de la ejecución de los suelos urbanizables de los seis sectores previstos en las normas solo ha iniciado su desarrollo el sector 3 "La Espesura", donde se pretende instalar una gran superficie comercial aprovechando su inmejorable situación respecto del sistema de comunicaciones terrestres de la comarca.

Mojácar, el eterno intento del Plan General

El primer documento redactado por el equipo redactor adjudicatario, D. Francisco Pol Mendez y D^o Teresa Arenillas Parra, fue el Avance de la Revisión de las normas subsidiarias de 1987, que fue presentado en el Ayuntamiento el mes de julio de 2002. El 18 de enero de 2003 el pleno del Ayuntamiento de Mojácar procedió a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbanística (BOP 30 de enero de 2003), justo unos días antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía. Esta primera fase del plan proponía como una de sus ideas fuerza la preservación de los valores ambientales y paisajísticos propios del municipio, como señal de su identidad

y garantía de un desarrollo a medio y largo plazo. Se utilizaban tres categorías de suelo no urbanizable por decisión municipal, destacando el suelo no urbanizable protegido de interés paisajístico en el entorno de los núcleos de Mojácar y "Las Huertas", con la intención de limitar el crecimiento de estos núcleos urbanos y así garantizar que sus bordes sean los actuales, manteniendo la equilibrada relación entre el suelo urbano y el no urbanizable. Otra de las ideas básicas de esta fase era generar un área de centralidad entre el núcleo de Mojácar y la costa, que contribuyera a la adecuada vertebración del territorio. Creando una zona donde se ubicasen los servicios y equipamientos, tanto públicos como privados, necesarios para la población con un emplazamiento intermedio (entre la costa y el interior), lo que garantiza la accesibilidad desde las dos principales zonas urbanas del municipio.

Debido a desacuerdos con el equipo redactor la corporación local decidió adjudicar los trabajos a un nuevo equipo, IMCA Ingenieros y Arquitectos S.A. El nuevo documento del Plan General de Ordenación Urbanística de Mojácar fue presentado el 29 de junio de 2005, plan que en la actualidad no ha sido aprobado. La cuantificación de las clases de suelo propuestas es la siguiente Tabla 1.

La propuesta supone que un 23.03 % del territorio municipal se transforme a usos de carácter urbano. Del modelo de desarrollo propuesto por el plan hemos de realizar los siguientes comentarios:

Se propone la consolidación y ampliación de la urbanización de todo el frente litoral del municipio que no cuenta con protección sectorial. Es una franja de terreno de una longitud de 8.600 metros y un fondo medio de 1.000 metros, cuyo límite este es el mar y el límite oeste la propuesta de circunvalación de Mojácar.

Tabla 1.

Cuantificación de las clases y categorías de suelo realizada por el Plan General		
Clase de suelo	Superficie de suelo clasificado (hectáreas)	Porcentaje respecto del total del término municipal
Suelo urbano	538.56	7.27 %
Suelo urbanizable		
Ordenado	177.10	
Sectorizado	382.64	
Total	559.74	7.55 %
Suelo urbanizable		
No sectorizado	608.03	8.21 %
Suelo no urbanizable		
Por legislación sect.	455.20	6.14%
Suelo no urbanizable		
Por decisión municipal	3824.30	51.61 %
Suelo no urbanizable de carácter rural y natural	1424.17	19.22 %

Fuente: Memoria general del Plan General de Ordenación Urbanística de Mojácar presentado el 29 de junio de 2005. Archivo municipal de Mojácar.

Se amplían de forma sustancial los suelos a transformar en el interior del municipio, en concreto en el entorno de los núcleos de Las Alparatas y las Cuartillas. Esta previsión de crecimiento son nuevas respecto a los planes hasta ahora formulados y, sin duda, supone nuevos condicionantes que incidirán de un modo decisivo en la tramitación del plan. Respecto del avance aprobado el año 2001 este nuevo plan supone doblar la previsión de crecimiento de los usos urbanos, pasando de 5 sectores y 36 unidades de ejecución, previstos en el avance, a 80 sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado. Se han suprimido muchos de los suelos no urbanizables protegidos por su interés paisajístico propuestos por el municipio en el avance, pasando a ser suelos urbanizables sectorizados o no sectorizados.

Concretando un poco más se han de realizar las siguientes reflexiones de algunas propuestas que se incluyen en el plan, que ayudan a

comprender el modelo de crecimiento urbano proyectado.

Se delimitan dos sectores de Suelo Urbano No Consolidado (I-MO-R-1 y I-MO-R-2) como ampliación del casco urbano de Mojácar, lo que generará un nuevo anillo perimetral edificado. Es necesario que se evalúe convenientemente esta propuesta de ordenación ya que supone la transformación de la actual imagen y de los límites históricos del casco urbano de Mojácar.

Se propone la clasificación como sistema general de equipamiento del cerro al Noroeste del campo, se trata de un terreno con una topografía muy accidentada que hace muy difícil y costosa la ejecución de edificios públicos destinados a sistemas generales. Entendemos necesario que se reflexione sobre el impacto visual tan importante que tendrá cualquier actuación edificatoria en estos terrenos, ya que se altera el perfil del casco urbano de Mojácar.

Una de las nuevas reservas de suelo urbano se realiza en el paraje conocido como Las Huertas, a los pies del núcleo urbano de Mojácar que en la actualidad se destina a explotaciones agrícolas tradicionales de cultivo de cítricos y hortalizas. En vez de acudir a un modelo de ocupación como en la costa creemos que sería interesante realizar un estudio sobre la posibilidad de generar pequeñas agrupaciones de construcciones residenciales y mantener las explotaciones agrícolas existentes. Buscar un modelo de ocupación del territorio más tradicional de la comarca, con agrupaciones tipo cortijadas rodeadas de las pequeñas huertas familiares.

La propuesta de ordenación supone la transformación de todo el frente litoral de la zona no protegida, creando una imagen de urbanización continua paralela al frente marítimo. Sería conveniente estudiar la posibilidad de generar fragmentaciones de lo edificado con franjas de suelo no urbanizable o sistema general de espacios libres, que permitan la ruptura de un frente edificado de tanta longitud (casi nueve kilómetros) y el acceso del "verde" hasta la costa para conectar el espacio protegido de la sierra con el mar, los dos elementos de mayor valor paisajístico del municipio. Estas rupturas podrían apoyarse en accidentes geográficos existentes, pequeños ramblizos, veredas, etc.

Sería necesario que el plan identificase los elementos del municipio de Mojácar que suponen efectos positivos en la calidad de vida de la población, ya sean edificados o naturales. Una vez identificados se podrán establecer medidas de protección de dichos elementos. La concreción y protección de los elementos significativos garantizará que el municipio no pierda los valores que la han convertido en un referente en el litoral Mediterráneo.

Vera el inicio de su Plan General

La propuesta del avance presentado proponía la delimitación de 26 sectores de suelo urbanizable sectorizado de uso preferente residencial (sectores R y RC), con un límite máximo de viviendas de 18.052 unidades. Además para la implantación de los usos industriales se reservaron cinco sectores. La propuesta de ordenación del Avance suponía una reserva para construir 22.000 nuevas viviendas (en suelo urbano y urbanizable). Una vez formulado el Avance se procedió, en octubre de 2003, a sustituir al equipo redactor. El nuevo equipo, IMCA Ingenieros y Arquitectos S.A, presentará un nuevo documento radicalmente distinto al avance inicialmente presentado, plan que fue aprobado el 4 de noviembre de 2004. De acuerdo con los datos de este plan general el número de viviendas que obtuvieron licencia de obras en el año 2001 fue de 3.209, el año 2002 de 2.389 unidades y el año 2003 de 4.255 (un total de 9.853 viviendas en tres años). El descenso de construcción del número de viviendas en el año 2002, según el plan, se debió a que ese año no se disponía de suelo urbanizable desarrollado. Los años 2003 y 2004 han sido en los que se ha construido el mayor número de viviendas de la historia del municipio. Las tipologías de viviendas más demandadas son la plurifamiliar y la unifamiliar adosada.

En el plan general aprobado inicialmente no se realiza una cuantificación de las superficies de los suelos clasificados, pero de un estudio de las fichas de los sectores así como de una medición en la documentación gráfica del plan y del dato de que el 72% del suelo se clasifica como suelo urbanizable (que se establece en la página 86 de la memoria general) se puede realizar la siguiente cuantificación de las distintas clases y categorías de suelo.

Tabla 2

Clase de suelo	Superficie de suelo clasificado (hectáreas)	Porcentaje respecto del total del municipio
Suelo urbano	787,60	13.58%
Suelo urbanizable Ordenado y sectorizado	3.511.90	60.55%
Suelo urbanizable No sectorizado	664.00	11.45%
Suelo no urbanizable Por legislación sect.	375,78	6,48%
Suelo no urbanizable Por decisión municipal	461.20	7.94%

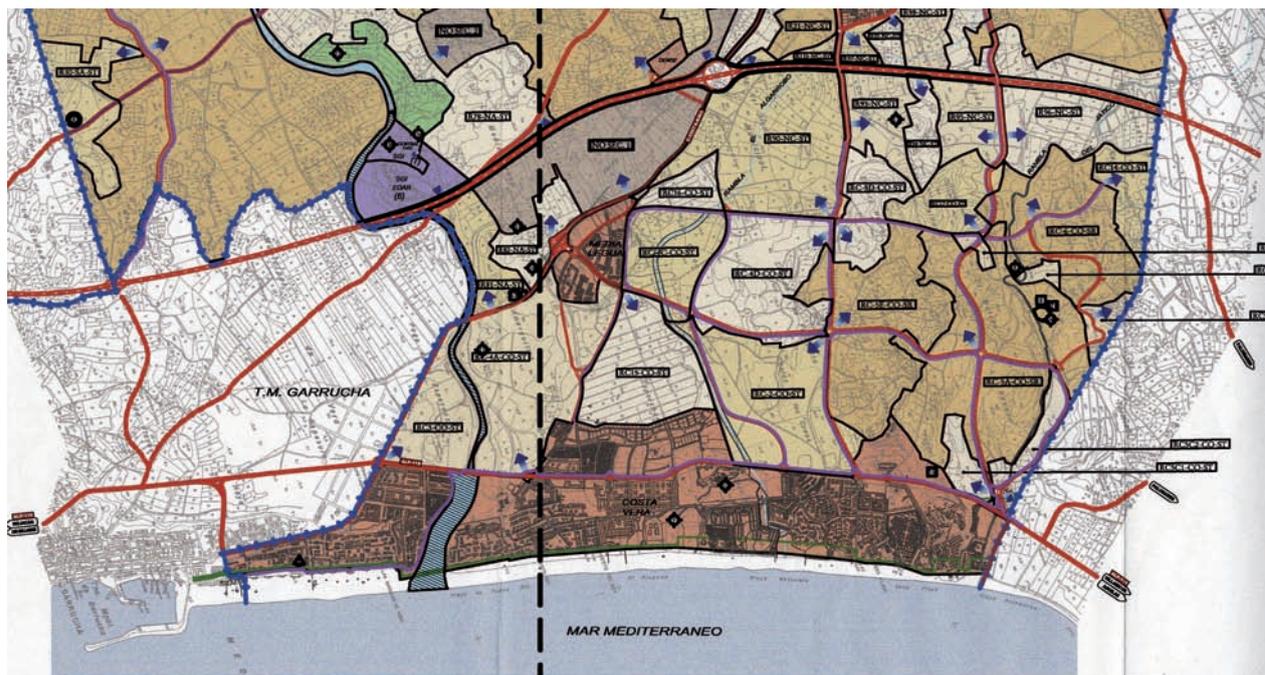
Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que la medición se ha realizado sobre el plano a escala 1:40.000, los datos son aproximados, pero ayudan a comprender la propuesta de clasificación de suelo del plan aprobado inicialmente (Tabla 2).

El modelo de ordenación urbanística que el plan propone para el municipio de Vera es de un continuo edificado, con una transformación urbana de casi la totalidad del término municipal. Se propone que el 85% del suelo municipal se destine a usos urbanos, preferentemente turísticos y residenciales. El uso predominante en el término municipal pasa del actual residencial al turístico, proponiéndose 13.756 viviendas residenciales y 65.387 viviendas en sectores de residencial turístico. Que con el techo de 17.846 viviendas posibles en el suelo urbano existente y proyectado, supone un máximo teórico de 96.989 viviendas que con una ocupación de 3,6 habitantes por vivienda supone una población estimada de 349.160 habitantes. El entorno del núcleo urbano de Vera se propone como desarrollo de los usos residenciales con un crecimiento en forma de "almendra", con un radio medio de unos

800 metros desde el centro del actual casco urbano. A partir de estos suelos residenciales se proyectan, de un modo muy heterogéneo y sin identificar los bordes, los suelos para usos turísticos, que ocupan la práctica totalidad del término municipal.

Como viario principal interno se proponen tres vías paralelas al frente costero, la primera es la actual ALP-118 de Garrucha a Villaricos a una distancia de unos 600 metros del mar, una segunda, de nuevo trazado, denominada Eje del Levante Almeriense a una distancia de unos 3 kilómetros de la costa y otra vía sensiblemente paralela a las anteriores, de menor rango, a una distancia de unos 5 kilómetros del frente costero (denominada vía meridiana). Estas tres vías paralelas se comunican con dos vías perpendiculares al frente marítimo, de dirección Oeste a Este, la de mayor jerarquía, la actual C-3327, que une Vera y Garrucha y otra de menor rango que conecta el eje del levante almeriense con el nudo sur de la E-15 (denominada vía paralela). A continuación se acompaña imagen parcial, de la zona costera, del plano de ordenación del plan general.



Detalle de la propuesta de clasificación de suelo en la costa de Vera. En colores marrones el suelo urbano consolidado, en tonos tierra y ceniza los suelos urbanizables de uso turístico. El suelo no urbanizable y el sistema general de espacios libres se representa en colores verdes.

Fuente: Plano B-4 del Plan General de Ordenación Urbanística de Vera aprobado inicialmente el 4 de noviembre de 2004.

No se han adoptado medidas para evitar o minimizar los riesgos naturales entre los que se ha de destacar la desembocadura del río Antas manteniendo la clasificación de suelos urbanizables en su entorno, que aún no han sido desarrollados ni transformados. Es necesario que el plan reconozca y asuma los riesgos de inundabilidad que se concretan en el Estudio hidrológico para la ordenación de los cauces del levante almeriense elaborado en febrero de 2005 por encargo de la Junta de Andalucía.

La propuesta de ordenación del plan aprobado inicialmente presenta los siguientes riesgos, que entendemos no han sido considerados en el propio documento: pérdida de identidad del municipio, en la actualidad el municipio de Vera es reconocido por su alto valor ambiental y su escasa transformación, en el que es posible percibir un paisaje relativamente poco trans-

formado en la aproximación al frente costero, el nuevo plan supone la eliminación de estos valores lo que, sin duda, afectara al futuro desarrollo municipal. Y la desaparición de los actuales valores ambientales y paisajísticos del término municipal.

7. Usos del suelo desde el año 2003 hasta la actualidad

Actualmente la construcción se ha convertido en la locomotora de la economía andaluza, lo que he dado lugar a una autentica revolución urbanística, centrada en los espacios litorales y el entorno de las aglomeraciones urbanas. Almería es la segunda provincia andaluza que ha experimentado un mayor crecimiento acumulado en el número de viviendas iniciadas a lo largo del periodo 1995-2003, concretamente

un 213,9%⁸. Es el año 1997 cuando comienza el crecimiento más importante, con una tasa de crecimiento anual del 48,3%, año a partir del cual se mantendrán niveles de intensos crecimientos.

Es en este contexto en el que se puede enmarcar el desarrollo urbanístico de la provincia de Almería, cuyo crecimiento parece que continuará ya que los planes municipales de la década de los ochenta tienen grandes reservas de suelo urbanizable aún sin transformar y Almería es la provincia menos explotada de su entorno.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ningún municipio ha aprobado una nueva figura de planeamiento municipal (solo Garrucha cuenta con unas normas aprobadas un poco antes que la ley autonómica), por lo que los usos legales del suelo son los definidos en las normas subsidiarias de Mojácar de 1987, de Vera de 1991 y las de Garrucha de 2002.

Además se ha de destacar que continua utilizándose de forma reiterada el procedimiento de modificación puntual de las normas subsidiarias, en casi cuatro años se han aprobado nueve modificaciones puntuales en Mojácar y seis en Vera. Sigue constituyendo una de las técnicas urbanísticas más comunes en los municipios de Mojácar y Vera, pero su uso se ha reducido respecto del periodo comprendido entre 1998 y 2003 (poco más de cinco años) cuando se aprobaron 45 modificaciones puntuales de las normas (20 en el municipio de Mojácar, 4 en Garrucha y 21 en Vera). Podemos decir que desde enero de 2003 los usos legales y globales del suelo no se han cambiado ya que las modificaciones puntuales aprobadas tienen

como objetivos modificar determinaciones de la ordenación pormenorizada (alineaciones, forma de computar el número de viviendas, condiciones estéticas, etc.). Sólo tres modificaciones han incorporado pequeñas alteraciones en los usos legales del suelo. En Mojácar se han aprobado dos modificaciones que han cambiado la clasificación del suelo de no urbanizable a urbanizable o urbano de uso residencial (18.588 m² junto al sector R-6 y 8.000 m² ambos en la costa) y solo una ha tenido como objeto la reclasificación de terreno no urbanizable a urbanizable (56.033 m² en el sector 15 en el núcleo urbano de Vera).

Destacar también la importante labor de planeamiento de desarrollo urbanístico en los sectores de la costa, solo el año 2006 se han aprobado inicialmente los planes parciales de cinco sectores de suelo urbanizable (RC-4C, R-5, I-5, RC-4A y RC-5C) y definitivamente dos el RC-5D y el R-15. La aprobación definitiva de los anteriores planes supondrá la legitimación del inicio del proceso de ejecución de las obras de urbanización y edificación en unos terrenos clasificados, en su mayoría, en el año 1982 y que hasta hoy no se habían desarrollado. Ha sido necesario que pasen más de veinte años para que los suelos clasificados formalicen su ordenación pormenorizada. En el municipio de Vera hemos de mencionar el cambio del uso global del suelo del sector I-5 "Cabuzana" de Industrial a Residencial, ámbito que ya se ha desarrollado.

Como ya hemos indicado el periodo entre 1998 y 2003 fue el de mayor transformación de los usos del suelo del levante almeriense, transformación que se ha realizado de forma muy veloz. Desde el año 2003 hasta la actualidad se mantienen los importantes procesos de transformación de los usos del suelo, las transformaciones legales mediante la aprobación de los planes de desarrollo y los proyectos de

⁸ INSTITUTO DE ESTUDIOS DE CAJAMAR, *El sector de la construcción en España y en las provincias de Málaga, Almería, Murcia, Alicante y Valencia, Almería, 2005*, p 52.

urbanización que se realizaron hasta el año 2003 es ahora cuando se están materializando sobre el terreno, ejemplo claro de lo expuesto son las importantes obras de urbanización en dos ámbitos de alto valor ambiental y paisajístico como son Macenas y en entorno del Salar de Los Canos. Procesos de transformación que van a continuar produciéndose ya que desde el año 2003 hasta la actualidad se han aprobado definitivamente cuatro sectores de suelo urbanizable (uno en Mojácar y tres en Vera) y en Garrucha tres planes especiales de reforma Interior con el objetivo de fijar la ordenación pormenorizada de importantes bolsas de suelo urbano no consolidado.

Conclusiones

Hasta la década de los años cincuenta del s. XX el litoral del levante almeriense se caracterizó por la preservación de los usos naturales del suelo, con pequeñas explotaciones agrícolas en las zonas donde se disponía de recursos hídricos (entorno de las desembocaduras de ríos, ramblas etc.). Es a partir de los años sesenta cuando comienza, de modo puntual y a ritmo pausado, la implantación de edificaciones destinadas a usos residenciales turísticos; proceso que se consolida e incrementa en la década de los años setenta y ochenta, destacando el litoral de Mojácar donde se contabilizó la construcción anual de más de cuatrocientas viviendas. Es a partir de la década de los noventa cuando se producen las mayores transformaciones de los usos del suelo en el litoral, como respuesta a la creciente demanda de viviendas de segunda residencia y establecimientos hoteleros, constituyendo el periodo de mayores transformaciones de los usos del suelo del litoral del levante almeriense. La última década ha sido la de mayores transformaciones de los usos del suelo de la historia del levante almeriense.

La transformación legal de los usos del suelo se produjo en la década de los años ochenta con la aprobación definitiva de los primeros planes urbanísticos de ámbito municipal (PDSU de Garrucha en el año 1979, NNSS de Vera en el año 1981 y NNSS de Mojácar en el año 1987, en desarrollo de las determinaciones del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), que preveían la transformación de todo el litoral de Vera, Garrucha y la mayor parte del de Mojácar. Fue en estos planes municipales, de hace más de veinte años, donde se decidió el modelo de desarrollo urbano y territorial de estos municipios, apostando por el uso residencial turístico como el futuro de todo el frente litoral de Garrucha, Mojácar y Vera. La figura de ordenación que orientó a los planificadores municipales fue el Plan Provincial de Ordenación de la Oferta Turística de la Provincia de Almería (municipios costeros) del año 1977; las NNSS de Vera asumen la propuesta del plan de la oferta turística mientras que el municipio de Mojácar amplía considerablemente la previsión realizada en el plan provincial, ya que en este se apostaba por la preservación del litoral mojaquero respetando los asentamientos existentes y proponiendo como único nuevo desarrollo el centro de interés turístico de Macenas. La propuesta de suelo urbano y urbanizable de las primeras figuras de ordenación fue muy ambiciosa y clasificaron como urbano y urbanizable todo el frente litoral. El año 1975 existían 115 Ha. de suelos urbanos y los nuevos planes de la década de los ochenta proyectaron la transformación de aproximadamente 2.000 Ha., casi todo en el frente litoral.

En la actualidad la elaboración de los nuevos planes generales de ordenación urbanística ya se ha iniciado y será en estas figuras donde se concrete el nuevo modelo del futuro crecimiento y ocupación del suelo del levante almeriense. Las actuales propuestas (documen-

tos con aprobación inicial en el municipio de Vera y en redacción en Garrucha y Mojácar) son muy expansionistas, apostando por que el suelo urbano y urbanizable pase de una extensión de unas 2.400 hectáreas a aproximadamente 7.000 Ha., lo que supone que el suelo urbano o urbanizable ocupará el 50% del total de la extensión de los tres municipios (en el caso del municipio de Vera la propuesta supondría la transformación del 85% del término municipal). Es preciso que se reorienten los actuales procesos de planificación urbanística hacia unas

sendas de cumplimiento de los límites de la legislación y de los acuerdos internacionales. Las figuras de planeamiento municipal han de asumir y dar respuesta a los retos del "nuevo urbanismo", entre los que podemos destacar la gestión estratégica urbana, la flexibilidad, la sostenibilidad, la estimulación de los actores públicos y privados, etc. Como lo define el sociólogo Francois Ascher⁹ el nuevo urbanismo es un plan particularmente ambicioso que necesita más conocimientos, más experiencias y más democracia.

⁹ ASHER, F, *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, 2004, p 85.

