

2.1 LA PROPUESTA ESTRUCTURANTE. EL MODELO URBANO-TERRITORIAL DEL PLAN.

El modelo urbano-territorial que propone el Plan General vigente presenta la siguiente caracterización:

1. Consolidación, mejora y reequilibrio del desarrollo del Municipio.
2. Desarrollo socio-económico y urbanístico basado en el crecimiento portuario, industrial, turístico y de la producción agropecuaria intensiva, manteniendo los incuestionables valores atractivos naturales de playas y paisajes.
3. Potenciación portuaria de Tarifa.
4. Mejora de las conexiones terrestres, viarias y ferroviarias para la integración de la propia Comarca.
5. Potenciación turística con actuaciones de servicios puramente turísticos no residenciales que respeten e integren los valores naturales existentes.
6. Intensificación agropecuaria aprovechando la potencialidad de diversos suelos, mediante la creación de infraestructuras que permitan la explotación intensiva.
7. Planteamiento y potenciación de un desarrollo industrial agroalimentario.

Estos objetivos generales se desarrollan en los siguientes criterios de ordenación.

1. Mejora general de la accesibilidad como necesidad prioritaria para una correcta estructuración territorial. El modelo se concreta en dos actuaciones básicas. Por un lado la transformación del tramo de la CN-340 desde Facinas a Tarifa en una arteria paisajística adecuada para asumir la función de soporte del desarrollo turístico, potenciando la comunicación con la Bahía de Algeciras por el interior (carretera de Facinas a los Barrios). Por otro lado, la conexión ferroviaria entre las dos Bahías, barajando para ello dos opciones: la opción litoral, cuyo trazado discurre paralelo a la CN-340 y la opción interior siguiendo la directriz de la carretera de Facinas a los Barrios.
2. Realización de las infraestructuras hidráulicas necesarias para la activación e intensificación de la actividad agropecuaria, que genere, con carácter complementario la demanda de un asentamiento industrial.
3. Desarrollo turístico como directriz estratégica primordial en la definición del modelo.
4. Ordenación de la estructura de asentamientos dispersos sustentada en los siguientes principios.
 - Completar el desarrollo de los diferentes núcleos mediante una racional clasificación del suelo que redefina sus bordes.
 - Actuaciones de protección, mejora y conservación de los cascos urbanos y, en especial, el ámbito del Conjunto Histórico de Tarifa.

- Paliar los déficits de Equipamientos aplicando parámetros adecuados a cada clase de suelo.
- Regulación, mediante normas de protección, de las zonas con alto valor paisajístico.

Explicitados los objetivos y criterios de ordenación, puede concluirse la instrumentación, desde el Plan vigente, de una doble estrategia de ordenación, cuyos principios básicos son:

1. En primer lugar, puede identificarse una línea que engloba a las grandes operaciones estructurantes y zonales que van a caracterizar el modelo de desarrollo propuesto. Esta línea estratégica se sustenta, fundamentalmente, en una apuesta por la mejora de la accesibilidad terrestre viaria y ferroviaria y en el desarrollo de la actividad portuaria orientada al transporte marítimo con el continente africano.
2. En segundo lugar, el Plan, reconociendo y asumiendo el sistema de asentamientos preexistente como ámbitos adecuados para la localización de la residencia permanente, propone una ordenación singularizada para cada núcleo de población, instrumentada desde el reconocimiento de sus características intrínsecas y diferenciadas. Como criterio orientador de las propuestas destaca, según consta en la memoria de ordenación del Plan, la búsqueda de un sistema dotacional ajustado a la escala de cada uno de estos núcleos.

El Plan General, pues, con su propuesta de ordenación pretende dar cobertura a estas dos líneas de intervención, de matiz diverso pero necesariamente complementarias.

Esta doble significación de la propuesta de ordenación conduce, para su mejor comprensión, a la adopción de una metodología de análisis estructurada en dos niveles complementarios:

- En primer lugar describiremos, analizaremos y valoraremos el modelo de ordenación integral del territorio, en el que se enmarcan las grandes operaciones zonales estratégicas de carácter productivo, sustentadas en una propuesta de estructura general territorial cuyos elementos coformadores básicos son, por un lado, las actuaciones sobre la red viaria y ferroviaria tendentes a la mejora generalizada de la movilidad y accesibilidad como factor básico que asegure el desarrollo de las diferentes actuaciones, fundamentalmente de carácter turístico, y, por otro, la preservación para el desarrollo urbanístico de espacios naturales, bien por su significación paisajística y ambiental, bien por la alta productividad del suelo.
- En segundo lugar, profundizaremos en el modelo de ordenación de los núcleos urbanos consolidados valorando, por un lado, su inserción en el modelo territorial y, por otro, su grado de adecuación a las constantes tipomorfológicas, espaciales y paisajísticas que caracterizan la escena urbana de cada uno de ellos.

Ambas líneas de intervención se determinan y concretan en una coherente aplicación de las técnicas instrumentales ajustadas a la escala de trabajo y decisión que corresponde al planeamiento municipal: la clasificación y la calificación del suelo.

La clasificación del suelo, en el primer nivel de análisis, nos permitirá identificar con claridad la lógica posicional de las implantaciones productivas turísticas e industriales, en relación con el modelo de accesibilidad propuesto y con la forma

general del territorio inducida por los espacios naturales a preservar. En el segundo nivel, aportará argumentos válidos para valorar el grado de intervención en cada uno de los asentamientos existentes.

La calificación del suelo, aporta contenido cierto a la propuesta de clasificación, caracterizando el modelo de localización de actividades. El nivel de concreción de la propuesta de calificación del suelo es significativamente diversa en función de la clase de suelo sobre la que se actúe. En el primer nivel de análisis, la propuesta de calificación del Plan, permitirá valorar, principalmente, la oferta turística e industrial que subyace en la definición de los usos globales de los suelos urbanizables en los que se concretan, con carácter básico, estas actividades. Así mismo, aportará un nivel de conocimiento suficiente para valorar la estrategia de ordenación del suelo no urbanizable, en relación, tanto con la intensificación de actividades productivas agropecuarias como en la permisividad y/o incompatibilidad reguladas para el asentamiento de usos industriales, habitacionales, terciarios y dotacionales.

En el segundo nivel, aquel que se centra en el análisis del modelo de ordenación de cada uno de los núcleos existentes, permitirá, en el suelo urbano, analizar la adecuación de la oferta tipológica a la caracterización morfológica del sistema de espacios edificables y el modelo de actividad urbana a implantar (textura de usos, monofuncionalidad) , y, en los suelos urbanizables, el carácter espacio-funcional de los suelos propuestos para absorber el crecimiento previsible .

Por último, analizaremos el grado de cumplimiento y desarrollo de las determinaciones del plan que nos permitirá identificar la consolidación del modelo previsto, así como , las alteraciones ordenancísticas que se hayan producido en estos años de vigencia (modificaciones del planeamiento) como argumento para identificar la flexibilidad y adaptación del modelo a las mutantes condiciones coyunturales que hayan podido producirse.

2.1.1 EL MODELO DE ACCESIBILIDAD TERRITORIAL.

La propuesta de ordenación relativa al sistema General de Comunicaciones presenta la siguiente caracterización:

- La actuación en la red viaria básica que establece el Plan propone una mejora sustancial de la comunicación entre las Bahías de Cádiz y Algeciras, optando por la conexión interior- a través de la carretera CA-221, de Facinas a los Barrios- de las carreteras CN-340 y A-381 de Jerez a Los Barrios, esta última llamada a convertirse en uno de los ejes principales de estructuración regional. Con ello el Plan pretende conseguir dos objetivos básicos. Por un lado, permitiría mejorar eficazmente la conexión del municipio con la red viaria básica de la aglomeración urbana de la Bahía reduciendo considerablemente el parámetro tiempo-distancia al conectarse con el sistema viario metropolitano en una localización central en el arco de la Bahía que optimizaría tanto la diferenciación jerarquizada como la difusión interior del tráfico. Por otro lado, provocaría la pérdida de la funcionalidad que actualmente presenta la CN-340 entre Facinas y Algeciras, permitiendo su reconversión en una vía de características paisajísticas que otorgaría un registro más coherente al frente litoral entre Valdevaqueros y Tarifa, cualificando las condiciones medioambientales al reducirse significativamente la intensidad y tipos de tráfico, sirviendo, al tiempo, de soporte funcional para el asentamiento turístico que el Plan propone en este ámbito territorial.

- En relación con la red ferroviaria el Plan contempla, desde una actitud condescendiente, las dos opciones que, desde la autoridad competente, se barajan

para la conexión entre las Bahías de Cádiz y Algeciras. Por un lado, el trazado interior que discurre sensiblemente paralelo a la carretera de Facinas a Los Barrios, y por otro, la variante del litoral que discurre por el frente del estrecho. El plan, con esta actitud, parece otorgar prioridad no tanto a la instrumentación de un debate sobre la bondad de uno u otro trazado, como a la efectiva materialización de dicha conexión al entender que constituye una acción imprescindible de justicia y cohesión territorial. En la actualidad, los estudios realizados sobre el enlace fijo Europa-Africa, escenifican en el territorio de Tarifa, concretamente en Facinas, el punto de acogida del mismo. Ello, en principio, induce a decantarse por la opción del trazado interior, y así aparece explicitada en el POT de la Aglomeración urbana del Campo de Gibraltar que asume claramente esta solución.

• Más allá de estas actuaciones que inciden en el sistema de comunicaciones regional y comarcal, el Plan se limita a identificar y reconocer de forma pasiva el sistema viario local y la red de caminos rurales y vías pecuarias que estructuran y registran, tanto los espacios naturales como el modelo de ocupación antrópica que presenta el territorio tarifeño, sin aportar ningún nivel de respuesta tendente a su recalificación, mejora y potenciación como criterio básico para la articulación un sistema de transporte intermodal y diverso que huya de la tiranía del automóvil privado y favorezca la peatonalización y la adopción de modos compatibles con la singularidad paisajística de los escenarios y con la manera de usar el territorio por parte de la población turística, donde el concepto de optimización temporal del desplazamiento queda relegado a un nivel secundario frente a otros como el disfrute y la actitud contemplativa (desplazamiento como placer y no tanto como necesidad básica).

2.1.2 LOS ESPACIOS NATURALES RELEVANTES Y LA FORMA GENERAL DEL TERRITORIO.

La propuesta de ordenación del Plan trata de valorizar la singularidad espacial que presenta el medio físico del término municipal.

Con ello, además de preservar del desarrollo urbano determinados espacios de valor paisajístico, forestal o productivo, se dota de una estructura interna al territorio concebida desde el reconocimiento de sus valores intrínsecos que va a permitir definir un modelo de localización de población y actividad estrechamente vinculado con la capacidad de acogida de cada una de las unidades territoriales que lo conforman.



Imagen de la Loma de San Bartolomé desde el frente costero del núcleo de El Lentiscal.

Esta propuesta se integrará en la estructura técnica y jurídica del Plan, al calificar estos espacios, bien como pertenecientes al Sistema General de Espacios Libres, bien como suelos no urbanizables de especial protección.

Los espacios naturales relevantes que el Plan identifica son:

1. Las formaciones serranas del interior, incluidas dentro de la delimitación del Parque Natural de Los Alcornocales (Sierras del Niño, Bujeo y Ojen).

2. Espacios clasificados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección de carácter Forestal-Recreativo. En su mayor parte coinciden con los ámbitos de serranía prelitoral, destacando por su monumentalidad paisajística las Sierras de En medio y de la Plata y la Loma de San Bartolome, incluyendo, además, el espacio de protección de la reserva arqueológica de Baelo Claudia y la Ensenada de Valdevaqueros.



Ruinas romanas de Baelo Claudia. Al fondo, la Sierra de la Plata. La conjunción de recursos territoriales endógenos propicia la diversificación de la oferta de activos productivos, descargando significativamente de tensión al proceso recurrente de ocupación masiva del litoral.

3. El Parque Recreativo del Litoral. En este caso se trata del espacio localizado entre la Playa de los Lances y la carretera CN-340, en el tramo litoral que discurre entre la Ensenada de Valdevaqueros y el núcleo urbano de Tarifa. En su mayor parte se encuentra calificado como Sistema General de Espacios Libres incluido en sectores de suelo urbanizable programado y unidades integradas del no programado. De esta forma el Plan apuesta firmemente por instrumentar una estrategia de obtención gratuita de estos suelos vinculada al desarrollo de estos ámbitos de planeamiento. Sin lugar a dudas se trata de la propuesta de cualificación de espacios naturales de mayor relevancia y significación de las estructuradas desde el Plan vigente, al afectar a un ámbito de extrema fragilidad, que demanda una accesibilidad eficaz y que se encuentra permanentemente acosado por los procesos especulativos de ocupación de suelo que afectan al litoral. Se concibe como un área de transición entre los asentamientos turísticos propuestos al norte de la CN-340 y el área de playa y se propone una intervención que, asumiendo sus permanencias naturales- entre las que destacan la desembocadura de los Ríos Valle, Jara y Vega- y los incipientes procesos antrópicos de carácter anárquico que se localizan en su ámbito- instalaciones hoteleras, Campings y áreas terciarias de servicio a la playa- asegure una correcta y racional accesibilidad a la playa y permita implantar una oferta recreativa complementaria de cierta escala y significación para el desarrollo del modelo turístico que se propone en este tramo del litoral .



La Sierra de la Plata constituye una de los espacios naturales de mayor relevancia del término municipal de Tarifa. Su relación visual y paisajística con el frente litoral de la Ensenada de Bolonia conforma una escenografía natural de valores excepcionales. Su preservación representa una acción clave para el reclamo de la actividad turística, actividad prioritaria en el modelo de desarrollo previsto en el Plan vigente.

La actuación sobre el mismo se regula desde la formulación de un Plan Especial que presenta como objetivos prioritarios:

- Regulación del uso recreativo que actualmente tiene lugar en la zona sin una ordenación específica.
- Protección de la vegetación existente.
- Resolución de los accesos, aparcamientos y zonas de servicio a la playa.
- Compatibilización de los usos terciarios existentes.

4. Esta propuesta se complementa, a nivel urbano, con la localización de tres grandes Parques que buscan la recualificación ambiental y paisajística de los tres núcleos de población principales de los que conforman el sistema de asentamientos del término: Tarifa, Facinas y Tahivilla.



Parque Litoral de los Lances

La propuesta, que en una primera aproximación puede entenderse eficaz y operativa para la consecución de los objetivos territoriales marcados, sin embargo, a nuestro entender presenta una serie de carencias especialmente reveladoras:

- En primer lugar, sobre los ámbitos de Suelo No Urbanizable de Especial Protección, el plan se limita a regular unas condiciones normativas de carácter coercitivo, definiendo los usos característicos y estableciendo una prohibición exhaustiva de otro tipo de actividades. Ello, siendo condición necesaria- que no suficiente- para su preservación del desarrollo urbano, entiende la ordenación de estos espacios en negativo. La conservación de las características naturales de estos escenarios no debe inhabilitar la posibilidad de acoger, en determinadas circunstancias, ciertas actividades que, desde el análisis de la capacidad de acogida de cada una de las áreas, actúen como estrategia complementaria para la potenciación de la oferta productiva vinculada al modelo de desarrollo propuesto. Entre otras podrían quedar englobadas actividades recreativas, centros de interpretación de la naturaleza, centros de observación de la avifauna, adecuaciones naturalísticas e incluso, en condiciones muy concretas y fuertemente reguladas, intervenciones de turismo rural que cualifiquen el patrimonio edificatorio existente. Caracterizar la ordenación de estos espacios en relación simbiótica con los elementos del dominio público (caminos rurales, vías pecuarias y cauces fluviales) que les dotan de accesibilidad, identificando dentro de ellos las áreas preferentes para la localización de actividades complementarias y pormenorizando funcionalmente la oferta recreativo-natural enriquecería notablemente la propuesta de ordenación del plan, y actuaría como activador básico de la función escenográfica que deben asumir en el modelo territorial.

▪ En relación a la actuación del Parque Litoral, valorando positivamente su inserción en la propuesta de ordenación, y la metodología instrumentada para la obtención de estos suelos, así como para su desarrollo, a través de la formulación de un Plan Espacial que permita la ideación del mismo en toda su dimensión, no obstante, desde el Plan se deberían haber relacionado unos objetivos y criterios de ordenación de mayor nivel de concreción, que, desde la gestación de ideogramas deducidos de una actitud proyectual, permitiesen concretar un modelo (flexible) de ordenación de este espacio. Así, aspectos como la accesibilidad y registro peatonal interno del mismo, reflexionando sobre su marcado carácter lineal, la pauta espacial a determinar en relación al sistema de accesibilidad rodada y concentración de aparcamientos, teniendo en cuenta el pautado territorial adoptado en la localización colindante de los suelos urbanizables de carácter turístico, la ubicación preferente de las áreas de servicio de playa, el sistema de ocupación a instrumentar para la implantación de la oferta lúdico-recreativa o las acciones a desarrollar para la revalorización de sus permanencias naturales (cursos fluviales) son sólo algunos de los aspectos que, a nuestro entender, deberían haber quedado suficientemente explicitados. No podemos olvidar que, en la adecuada materialización de este espacio va a encontrar su justificación, en gran medida, el desarrollo racional de la oferta turística que el Plan propone en este tramo del litoral.

2.1.3 CONCLUSIONES

De las líneas precedentes podemos concluir la adopción por el planeamiento vigente de una estructuración general del territorio de la que se deduce la siguiente valoración:

1. El modelo de accesibilidad propuesto incide, exclusivamente en dar cobertura a la conectividad del término con las áreas funcionales de las dos Bahías. Esta propuesta identifica como acción prioritaria la mejora de la red viaria optimizando la relación con el sistema viario interno de la aglomeración urbana, a través de la conexión interior entre la CN-340 y la A-381, descargando de intensidad y tipo de tráfico al tramo de la CN-340 que discurre más vinculado a la línea de costa, posibilitando su reconversión en una vía paisajística de connotaciones urbanas que ejercite adecuadamente su papel de soporte funcional del modelo de nuevos asentamientos turísticos previstos. La conexión ferroviaria entre ambas Bahías es asumida disciplinadamente por el Plan sin decantarse por ninguna de las alternativas que los diferentes estudios de viabilidad establecen. Se trata más bien de adoptar una actitud anhelante ante la que se considera actuación básica de cohesión territorial.
2. La demandada intensificación de la actividad portuaria queda en una mera declaración de intenciones, dada la configuración competencial de estos ámbitos espaciales que escapan a la capacidad de decisión de la Administración Local. Unicamente, con carácter complementario, destaca la propuesta de un viario de acceso al mismo desde la CN-340 que discurre por el límite oriental del núcleo de Tarifa, y que el POT de la Aglomeración Urbana del Campo de Gibraltar recoge como actuación prevista y comprometida.
3. El Plan no aporta una respuesta adecuada a la cohesión interna del territorio de Tarifa al prescindir de la necesaria instrumentación de una línea estratégica de actuaciones que contemplen la recualificación y mejora tanto de la red viaria de carácter local sobre la que se sustenta la accesibilidad capilar a la dispersa estructura de asentamientos- perpetuando, al tiempo, las evidentes carencias que presenta el sistema de comunicaciones en el registro del tramo más occidental del litoral, donde, para mayor agravamiento de la situación, se ha localizado el desarrollo turístico de mayor escala e intensidad (Atlanterra)- como de la red de caminos rurales y vías pecuarias que diseccionan y registran el territorio, haciendo accesibles espacios

naturales de carácter escenográfico que, además, de aportar conocimiento para comprender la estructura e identidad del territorio y la lógica de la implantación del sistema de asentamientos, conforman una oferta complementaria de ocio y consumo de paisaje que sirve de reclamo para la materialización de productos turísticos y permiten diversificar la modalidad de transporte orientándolo hacia fórmulas alternativas al automóvil privado (senderismo, bicicleta, caballo,....).

4. Por último, en relación a la propuesta de áreas naturales relevantes que conforman la forma general del territorio, la propuesta del plan, fluctúa entre una adecuada identificación de las mismas lo que manifiesta un conocimiento adecuado del medio físico sobre el que se interviene, y una dudosa y, a nuestro entender errónea interpretación de la regulación y control que debe operar sobre las actuaciones y actividades a localizar en dichos ámbitos, al renunciar a pormenorizar los criterios de intervención distinguiendo aquellas áreas que deben preservarse en sus condiciones naturales entendidas como valores paisajísticos y escenográficos añadidos, de aquellas que permiten la localización de una oferta complementaria de carácter lúdico-recreativo que cualifique el uso y consumo de estos espacios.

2.1.4 EL MODELO DE LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES.

Definida la estrategia de estructuración y forma general del territorio, analizado el sistema de comunicaciones y la capacidad relativa de accesibilidad de los diferentes espacios y áreas, e identificados los elementos estructurantes sobre los que gravita la propuesta, nos encontramos en condiciones de valorar críticamente el modelo de localización de actividades y población propuesto por el Planeamiento vigente, estructurando el análisis en función de los usos globales predominantes sobre los que gravita dicho modelo:

- Los asentamientos industriales.
- Los asentamientos turísticos.
- La localización de la residencia permanente.
- La actividades en el Suelo No Urbanizable.