

## **2.1.4. B) EL MODELO DE LOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS TURÍSTICOS.**

---

El desarrollo turístico, si bien queda descrito como uno más de los objetivos generales explicitados en la Memoria de Ordenación del Plan, al mismo nivel, incluso, que la potenciación del uso industrial en relación con la intensificación de la actividad agropecuaria, no es menos cierto que, en realidad se constituye en la estrategia básica del modelo de desarrollo establecido por el Plan vigente, toda vez que más allá de las propuestas de reforma, recomposición y crecimiento de los núcleos urbanos llamados a absorber las posibles tendencias de residencia permanente (Tarifa como núcleo principal; Tahivilla y Facinas como núcleos secundarios), la propuesta de ordenación del Plan se centra fundamentalmente en dar cobertura a la implantación de un modelo turístico, desde la instrumentación de dos líneas de actuación prioritarias:

1. Reconocimiento y potenciación de los asentamientos turísticos existentes : El Lentiscal, El Cuartón y Atlanterra.

2. La localización de nuevos suelos turísticos en el frente interior del tramo de litoral de Los Lances, entre la Ensenada de Valdevaqueros y el núcleo de Tarifa, llamado a constituirse en el ámbito espacial adecuado para la implantación de un turismo altamente cualificado dirigido fundamentalmente a la oferta hotelera y de servicios, tal y como consta en la memoria del Plan.

La cobertura que desde el Plan General vigente se da al uso turístico es significativamente diversa en función de la clase de suelo en que nos encontremos. Algunas de sus claves son:

1. La ausencia, dentro de la propuesta de calificación pormenorizada en el suelo urbano, de la regulación y determinación del uso turístico donde se relacionen exhaustivamente las diferentes posibilidades de materialización del mismo tanto en oferta hotelera (teniendo presente sus diferentes tipos, desde el hotel rural hasta el hotel de playa) como extrahotelera (apartamento turístico y segunda residencia) y alojamiento temporal tipo Campings, consideramos que se trata de una ausencia notable del Plan toda vez que hubiese ayudado a caracterizar funcionalmente los diferentes núcleos de población, diversificando espacialmente la oferta turística, al regular adecuadamente la implantación de este tipo de actividades en núcleos como el Lentiscal, la Zarzuela o el diseminado de pequeños núcleos que motean el territorio.

Así, pese a la consideración como asentamientos turísticos de los núcleos de El Lentiscal o El Cuartón, sin embargo la propuesta de calificación del Plan se reduce a regular, para el primero de ellos el uso y tipología característico de vivienda rural y en el segundo asumir las condiciones de uso y edificación del Plan Parcial original que prevé la implantación de viviendas unifamiliares aisladas en parcelas de 5.000 y 2.000 m<sup>2</sup>. Su posible transformación o reconversión en ámbitos espaciales que acojan una oferta turística de calidad se traslada al momento del desarrollo de los suelos urbanizables colindantes para los que si se regula específicamente el uso turístico, y, en el caso concreto de el Lentiscal, además, como veremos a continuación, a la formulación de un Plan Especial de Protección y Mejora del Medio Urbano.

En el caso de Atlanterra, por el contrario, sí aparecen específicamente regulados como usos pormenorizados en el suelo urbano tanto consolidado como no consolidado- incluido en Unidades de Ejecución- el uso de Hoteles y apartamentos.

2. En el suelo urbanizable el Plan vigente define dos tipologías de usos globales turísticos, diferenciadas en base al grado de complementariedad permitido entre la oferta hotelera y extrahotelera:

- **Uso Turístico:**

Se define como aquel que incluye actividades propias del sector turístico entre las que se incluyen la hotelera, comercial y los servicios a personas no residentes. Como uso compatible se establece el residencial pudiendo agotar un máximo del 30% del volumen asignado a los suelos que presentan este uso global.

Su contenido urbanístico básico queda definido mediante las determinaciones generales de edificabilidad y densidad expresada esta en viviendas/Hectárea. Para la conversión entre plaza hotelera y vivienda se utiliza genéricamente el parámetro de 1 vivienda por cada 4 plazas.

- **Uso Turístico-Residencial:**

Se define como aquel que incluye actividades propias del sector turístico entre las que se incluyen la hotelera, comercial y los servicios a personas no residentes. Como uso compatible se establece el residencial pudiendo agotar un máximo del 60% del volumen asignado a los suelos que presentan este uso global.

Su contenido urbanístico básico queda definido mediante las determinaciones generales de edificabilidad y densidad expresada esta en viviendas/Hectárea. Para la conversión entre plaza hotelera y vivienda se utiliza genéricamente el parámetro de 1 vivienda por cada 4 plazas.

Sentadas las bases para realizar una adecuada valoración de la propuesta turística del Plan vigente y explicitados sus criterios calificadores tanto en suelo urbano como urbanizable, nos encontramos en disposición de proceder al análisis de la propuesta de ordenación subyacente en la documentación del Plan, estructurándolo en dos grandes apartados que abarcan las dos líneas de actuación instrumentadas desde el mismo a las que antes hemos hecho referencia:

- la potenciación de los asentamientos turísticos existentes siguiendo la estrategia de recualificar estos ámbitos resolviendo sus carencias más significativas mediante la puesta en carga de suelos urbanizables colindantes.
- la localización de un desarrollo turístico de gran escala, incluido en la propuesta de clasificación del suelo urbanizable (programado y no programado), desarrollado en el frente del litoral de los Lances entre la Ensenada de Valdevaqueros y el núcleo de Tarifa.

### **B.1 PROPUESTA DE ORDENACIÓN EN LOS ASENTAMIENTOS TURÍSTICOS EXISTENTES A LA ENTRADA EN VIGOR DEL PLAN.**

La propuesta de ordenación se localiza en los tres núcleos existentes de Atlanterra, el Lentiscal y El Cuartón.

Su desarrollo ha seguido pautas diversas y claramente diferenciadas que han generado espacios de diversa índole y problemática singular:

#### **Núcleo de El Lentiscal.**



El Lentiscal es un asentamiento espontáneo localizado al este de la ciudad romana de Baelo Claudia en plena Ensenada de Bolonia. Se trata de un ámbito de connotaciones pseudourbanas caracterizado por un desarrollo anárquico de ocupación de caminos y vías pecuarias existentes que conforma un núcleo con evidentes carencias tanto a nivel espacial como infraestructural. La propuesta del Plan pasa por asumir una situación de hecho de difícil reversión, potenciando su recalificación, mediante la activación de dos propuestas concretas.

1. En primer lugar, reconocer el proceso de crecimiento marginal existente mediante su inclusión en la propuesta de clasificación del suelo urbano proponiendo diferir su ordenación pormenorizada a la redacción de un Plan Especial de Protección y Mejora del Medio Urbano que habría de dar cobertura tanto al encauzamiento de las iniciativas existentes, como a la protección del dominio público (arroyos y playa), mejorando la escena urbana y las condiciones



*Vista de la Ensenada de Bolonia y del núcleo de El Lentiscal. La imagen revela el carácter anárquico del asentamiento sustentado en el parcelario rústico original y en la red de caminos y vías pecuarias existentes.*

infraestructurales, estableciendo para ello una serie de determinaciones de carácter general entre las que destacan el establecimiento como uso principal el Turístico localizado de forma preferente desde la carretera de acceso hacia el mar.

Asumiendo los principios ordenadores del Plan, entendemos que esta forma de proceder produce, en cierta forma, una prolongación temporal injustificada para resolver adecuadamente la problemática existente. No podemos olvidar que en el caso del suelo urbano la responsabilidad del Plan General como instrumento de ordenación supone descender a un nivel exhaustivo de concreción sobre todos los aspectos que configuran el ámbito a ordenar. Así, debe definir con rigurosidad tanto el sistema de espacios públicos urbanos (espacios libres y parques urbanos, red viaria, sistema de aparcamientos) como el sistema de espacios edificables (usos pormenorizados del suelo lucrativo, caracterización tipológica, sistema dotacional público y privado), y aportar soluciones adecuadas sobre todas las circunstancias técnicas relativas a los elementos de las infraestructuras urbanas básicas.

En el caso que nos ocupa ni siquiera se trata de que sobre el ámbito espacial de El Lentiscal incluido en suelo urbano, el Plan proponga la delimitación de áreas concretas a las que, por su complejidad, convenga diferir su ordenación. En realidad

la propuesta de ordenación del Plan se reduce, simplemente, a identificar el ámbito a ordenar e incluirlo en el suelo urbano- y ni siquiera eso, ya que se permite que el Plan Especial redelimita su ámbito de intervención, lo cual podría generar problemas legales al afectar a la propia clasificación del suelo- dejando para un momento posterior la profundización sobre aspectos que se consideran básicos para la intervención y ordenación de este espacio turístico, como su cualificación espacial y de servicios sustentada en el reconocimiento de la lógica ocupacional surgida de forma espontánea, o el nivel necesario y caracterización de la oferta complementaria a implantar en relación con el recurso del área arqueológica de Baelo Claudia, como incentivo al desarrollo de la propia actividad turística.



*Vista del núcleo de El Lentiscal. Fachada marítima*

La ausencia de desarrollo del Plan Especial no solamente ha eternizado la problemática existente sino que la ha agravado al continuar lógicamente activo el proceso marginal de desarrollo en un espacio altamente tensionado dada la singularidad paisajística que presenta y extremadamente frágil dada las cualidades naturales y culturales subyacentes en el territorio soporte.

En el proceso de vigencia del Plan se realizan una serie de estudios sobre este ámbito que desembocan en un cambio de estrategia importante que se concreta en la formulación de una Modificación Parcial del PGOU, donde se plantean cambios significativos en la delimitación de los suelos urbano y urbanizable, en la propuesta de sistemas generales de espacios libres (de protección fluvial y de protección del paisaje), así como en los criterios de ordenación inicialmente asumidos por el Plan General. Dicha Modificación se aprueba inicialmente el 4 de febrero de 1.994 y provisionalmente el 11 de noviembre del mismo año, no llegando a concluir su tramitación con la aprobación definitiva.

El contenido urbanístico de esta modificación puntual viene a sustituir, para el suelo urbano, el inicialmente asignado al Plan Especial de Protección- lo cual refuerza el argumento antes expuesto sobre el contenido a asumir desde la escala del planeamiento general para esta clase de suelo- toda vez que desciende a pormenorizar la calificación del suelo urbano, estableciendo, al tiempo, la delimitación de una serie de Unidades de Ejecución que coinciden con las áreas ocupadas por edificación al sur del vial que discurre paralelo a la línea de costa, vinculadas pues con el ámbito costero. Para el suelo urbanizable el documento establece su división en dos sectores de planeamiento a los cuales les asigna como uso global el residencial, invalidando los criterios originales del Plan General, que asignaba al sector de suelo urbanizable inicialmente previsto (SL4 "El Lentiscal") el uso global turístico. Por último respecto a los sistemas generales de espacios libres de protección la modificación propone su inclusión en el suelo no urbanizable alterando puntualmente su ámbito espacial, desde un conocimiento más riguroso del medio físico sobre el que se interviene.

La ordenación propuesta para el redelimitado suelo urbano presenta las siguientes características básicas:

- Ampliación hacia el este de la delimitación incluyendo los suelos inicialmente incluidos en Suelo no Urbanizable localizados al norte del vial principal entre el suelo urbanizable y la parcela destinada a Campamento Turístico.
- Reforzamiento del vial paralelo a la línea de costa como elemento referencial de la configuración del sistema de espacios públicos del sector, asignándole una sección generosa.
- Al norte de este viario se localizan los suelos donde se incluye la oferta complementaria de el Lentiscal, tanto de carácter dotacional (Deportivo, Escolar, Espacios Libres) como terciario- comercial (Terciario exclusivo, Hotelero, Albergue público y Camping).
- Sistema de aparcamiento localizado en relación con el viario estructurante, tanto en bolsas colindantes al sur y norte, como linealmente a lo largo de su trazado.
- En los suelos vinculados con el litoral, la modificación regula el carácter público de aquellos que aún no han sido ocupados (calificándolos como espacios libres, aparcamientos y servicios de playa) y difiere a la formulación de planeamiento instrumental (Estudios de Detalle) la ordenación los suelos colmatados con edificación al incluirlos en Unidades de Ejecución.
- La oferta tipológica que la modificación establece para los suelos urbanos residenciales contiene tres tipos base:
  - Residencial Aislado Compacto (R1) asignado a los suelos incluidos en las Unidades de Ejecución. Se trata de una tipología de vivienda unifamiliar aislada alineada a vial (separaciones a linderos de 5 metros) que, puntualmente puede adosarse a los linderos colindantes previo acuerdo. La parcela mínima que se determina es de 500 m<sup>2</sup> y la edificabilidad máxima de 0,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, aun cuando sobre la manzana la edificabilidad permitida sea de 0,15 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, con lo que implícitamente se está induciendo la aparición de espacios libres y/o viario de carácter comunitario. El frente mínimo de parcela se establece en 6 metros lo cual se encuentra en clara contradicción con el carácter predominantemente aislado de la edificación, al tiempo que, en relación con la superficie mínima, genera una forma parcelaria de dudosa validación (en frentes de 6 metros se obligaría a fondos de parcela de 83,3 metros) Se potencia la ocupación en una planta, al asignarle a este cuerpo edificatorio el 80% de la edificabilidad. Como usos compatibles más significativos se encuentran el comercial y el hotelero.
  - Residencial en interior del Núcleo (R2). Las condiciones de parcelación, así como las de posición, ocupación, edificabilidad y uso son ciertamente similares a las de la R1. Simplemente, en este caso se induce hacia un hecho edificatorio donde la presencia de la segunda planta es más activa (40% de la edificabilidad frente al 20% de la R1).
  - Residencial en vivienda unifamiliar adosada (RA) localizado en la confluencia de la carretera de acceso desde la CN-340 y el viario estructurante del ámbito.

La ordenación propuesta en el suelo urbano de El Lentiscal presenta una serie de componentes positivas en aspectos relativos a la estructura urbana y a la caracterización y localización de la oferta complementaria conformando un frente edificatorio al viario estructurante (avenida marítima) al que se presupone una cierta capacidad referencial. Sin embargo, la oferta tipológica se entiende confusa y tortuosa, donde de forma aleatoria se regulan una serie de determinaciones de



carácter divergente y de difícil interpretación. Parece que con esta regulación la modificación pretende dar cobertura a dos formas de ocupación de la manzana. Por un lado a la vivienda unifamiliar aislada de características tradicionales, y por otro a viviendas agrupadas (de ahí que se permita el adosamiento) en régimen de condominio con espacios libres de carácter comunitario (ello explicaría las diferentes edificabilidades asignadas a manzana y parcela).

Como conclusión podemos manifestar que el documento de modificación puntual aporta un nivel de respuesta que, dentro del modelo que se persigue, se considera adecuado en lo referente al tratamiento de los suelos vacantes que existen dentro de la delimitación del suelo urbano propuesta al entenderlos como depositarios de la demanda de servicios complementarios. Sin embargo en los criterios de ordenación del suelo consolidado por edificación, donde se concreta la propuesta residencial, el plan no llega a caracterizar un modelo morfotipológico coherente deducido de un análisis riguroso de la lógica de ocupación del suelo por la edificación.

2. La segunda línea estratégica de ordenación de el núcleo de El Lentiscal se concreta en la propuesta de crecimiento que el Plan General establece y a cuyo desarrollo vincula tanto la resolución de carencias dotacionales como la definitiva transformación del ámbito en un espacio turístico de cierta calidad. Esta propuesta, inicialmente se reduce a la delimitación de un sector de planeamiento del suelo urbanizable programado, el SL-4 "El Lentiscal", al que se le asigna como uso global el turístico.



La lectura de los datos de la ordenación inducen a un producto turístico de calidad (157 m<sup>2</sup> de suelo/plaza turística) caracterizado por un paisaje urbano esponjado y abierto, donde la presencia de espacios libres, tanto de carácter público como privado se torna dominante. La relación m<sup>2</sup> construido, sin embargo, resulta algo elevada ya que si tomamos como valor neto turístico ajustado a la lógica del mercado 25 m<sup>2</sup>/plaza, obtenemos una superficie destinada a servicios complementarios 17,4 m<sup>2</sup>/plaza, lo que representaría un total de 12.879 m<sup>2</sup> edificables, es decir, un 41% de la superficie máxima edificable.

*Vistas parciales del núcleo de El Lentiscal. El caos tipológico y la anarquía posicional de la edificación, conforma un espacio público carencial y deficiente. Acciones de reurbanización y recomposición del viario y los espacios libres, junto a la instrumentación de una regulación precisa sobre la implantación tipológica, coadyuvarían a revertir el carácter marginal que actualmente presenta el núcleo.*

La materialización y desarrollo de este suelo presenta dos opciones claras. Una sería apostar

por un producto plenamente orientado a la oferta hotelera. En este caso los valores netos que resultan son los expuestos anteriormente. La otra opción sería implantar una oferta mixta residencial/hotelera, que en una primera aproximación presentaría las siguientes características: La oferta residencial, dada la caracterización tipológica impuesta al sector, sería la vivienda unifamiliar aislada en parcela mínima de 500 m<sup>2</sup>. En función del suelo neto disponible y la edificabilidad residencial agotable, resultarían un total de 55 viviendas que representa un consumo de suelo mínimo de 27.500 m<sup>2</sup>.

En definitiva, tanto para una u otra opción se trata de un producto promocional de alta calidad, que implica bajas densidades de edificación avaladas por una escasa ocupación del suelo. Los posibles desajustes de la oferta hotelera pueden subsanarse mediante la implantación de un hecho residencial de mayor consumo de suelo (parcelas de aproximadamente 1.000 m<sup>2</sup>). Ello conllevaría relaciones de suelo/plaza cercanas a 100 m<sup>2</sup>, acercándose a los valores habitualmente empleados en las urbanizaciones turísticas de última generación.

Sin embargo, la bondad del contenido urbanístico del sector no debe ocultar una serie de ausencias que creemos significativas. El Plan obvia el contenido estratégico del territorio circundante, donde la presencia de áreas arqueológicas relevantes conforman una escena de una singularidad y capacidad de atracción considerables, que debería haber tenido reflejo en la propuesta de ordenación de este sector, habilitando una serie de objetivos y criterios que, instrumentados desde la empatía y sinergia para con estos escenarios, hubiesen ayudado a configurar una oferta complementaria de servicios más concreta y rigurosa, así como una oferta dotacional de carácter socio- cultural vinculada a la activación de estos recursos.

Esta propuesta, claramente orientada a la implantación de un modelo turístico de calidad con presencia dominante de oferta hotelera y de servicios, se ve, sin embargo, cercenada por la Modificación Puntual planteada, alterando profundamente los criterios iniciales del Plan al redelimitar el sector SL4 en dos sectores a los que se le asigna el uso global residencial, manteniendo las mismas condiciones de edificabilidad y densidad, desapareciendo, incluso, dentro de la gama de usos compatibles la posibilidad de implantación de una mínima oferta hotelera.

En el devenir del Plan no se ha constatado la existencia de tensiones para desarrollar este suelo. Ello, puede parecer sorprendente, dentro de lo que se supone como un escenario territorial óptimo para la ubicación de este tipo de actividades. Sin embargo, entre otras consideraciones, la falta de cobertura urbanística del suelo urbano colindante (la modificación puntual no culmina su proceso de tramitación y el Plan Especial no se desarrolla), unido a la ausencia de control amparada en una escasa y poco rigurosa disciplina urbanística, ha consolidado la tendencia de crecimiento marginal de este ámbito espacial anulando la posibilidad de desarrollo reglado que representa la propuesta del suelo urbanizable. El resultado es obvio: los problemas iniciales se ven acrecentados, las carencias son aún más significativas y el carácter marginal y deficiente de la oferta implantada se torna endémico y difícilmente reversible.

### **Núcleo de El Cuartón.**

El núcleo de El Cuartón se encuentra localizado junto a la CN-340 en el tramo que discurre entre Tarifa y Algeciras, presentando una íntima vinculación con dos espacios naturales de indudable interés: el frente del estrecho, y la ribera del río Guadalmesí. El desarrollo de este área proviene de su declaración como Centro de Interés Turístico Nacional y sus determinaciones urbanísticas de aplicación hasta la actualidad han sido las contenidas en el Plan de Ordenación redactado originalmente.



La problemática que presenta el área se caracteriza por las carencias espaciales, dotacionales e infraestructurales resultantes de un proceso de colmatación no reglado donde los componentes básicos de la urbanización se han manifestado claramente deficientes. La estrategia de intervención planteada por el Plan en este ámbito espacial se centra en delimitar como suelo urbano aquellas zonas del primitivo CITN que presentan un alto grado de consolidación parcelaria y edificatoria, asumiendo para ellos las determinaciones urbanísticas contempladas en el Plan de Ordenación original estableciendo, al tiempo, la obligación de redactar proyectos complementarios de urbanización que regulen una adecuada configuración del sistema de espacios públicos y un correcto funcionamiento de los componentes infraestructurales (apartado 2.7 de las Normas Urbanísticas), asignando, para ellos, como sistema de actuación el de cooperación.

Junto a ello el Plan propone clasificar como urbanizables parte de los ámbitos aún no desarrollados desde los que articular unos objetivos de ordenación tendentes a la recualificación dotacional del área, la salvaguarda y protección de la ribera del Guadalmesí y la diversificación funcional mediante la instrumentación de una complementariedad de usos específicamente turísticos. El resto de los suelos incluidos en la delimitación del CITN pasarían a ser clasificados como Suelo No Urbanizable. Los criterios de ordenación que se deducen de la propuesta instrumentada desde el Plan vigente son:

- La ordenación pormenorizada del suelo urbano se reduce a asumir disciplinadamente las determinaciones establecidas por el Plan de Ordenación del CITN. Estas contemplan dos grados residenciales de vivienda unifamiliar aislada. El grado 1, con parcela mínima de 5.000 m<sup>2</sup> y edificabilidad de 0,25 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>, y el grado 2, con parcela mínima de 2.000 m<sup>2</sup> y edificabilidad de 0,6 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. Para ambos grados se regulan idénticas condiciones de posición de la edificación, determinando una separación a linderos frontales de 10 metros y de 7 metros al resto.

Sin embargo echamos en falta la articulación de unas normas específicas de urbanización para el sistema de espacios públicos de estas áreas más allá de las reguladas con carácter genérico en las Normas Generales de Urbanización. En este caso nos encontramos en un área de fuertes condicionantes pseudourbanos, íntimamente arraigada a las especiales características paisajísticas y naturales del asentamiento, de bajísima densidad poblacional y circulatoria lo que, con toda lógica debe concluir en el establecimiento de unas reglas compositivas para su sistema de espacios públicos (viario y espacios libres) donde las condiciones de urbanización y de



diseño del mismo deberán tener presente estas circunstancias claramente divergentes respecto a la concepción de los espacios urbanos tradicionales.

• Para los suelos urbanizables el Plan delimita dos sectores de planeamiento (SC1 y SC2), localizados a ambos lados de la carretera, a los que asigna idéntico contenido urbanístico. El sector SC1 tiene la responsabilidad de colmatar el crecimiento del área hacia la ribera del río Guadalmeś. El sector SC2 resuelve la transición entre el área norte del suelo urbano consolidado y la carretera CN-340.

Analizada pormenorizadamente la ordenación planteada por el Plan vigente en el núcleo de El Cuartón estamos en condiciones de valorar el modelo propuesto, explicitando las siguientes conclusiones:

1. La propuesta de ordenación del suelo urbano presenta carencias ciertamente significativas, ya que no acomete de forma certera la resolución de la problemática existente que se caracteriza por las deficientes componentes espaciales e infraestructurales que contiene su sistema de espacios públicos. Un análisis exhaustivo de las condiciones preexistentes junto a una valoración ponderada de las circunstancias que concurren en la formación de un núcleo urbano de estas características donde la simbiosis con lo natural forma parte consustancial e irrenunciable de su idiosincrasia debería haber concluido en una propuesta de sistematización de las condiciones de diseño y requerimientos infraestructurales que orientasen la formulación de los proyectos de urbanización propuestos, teniendo presente al mismo tiempo, las nuevas circunstancias que se derivarían del desarrollo del suelo urbanizable colindante.

2. La ausencia de desarrollo de estos instrumentos además de agravar la problemática, denota la existencia de una estrategia de política urbana donde la recualificación de este ámbito no se encontraba entre sus prioridades inmediatas.

3. La propuesta de ordenación de los sectores de suelo urbanizable, amparada en el contenido urbanístico asignado a los mismos, pretende minimizar algunos de los aspectos carenciales en materia dotacional y de espacios libres públicos que se detectan en los ámbitos consolidados. Se trata de aplicar el concepto de dotación cruzada para dar respuesta a la deficiente realidad preexistente.

4. La flexibilidad aportada al desarrollo del suelo urbanizable mediante la instrumentación de unas condiciones de compatibilidad de usos que posibilitan la materialización de una oferta turística diversificada, debe entenderse con carácter positivo, siempre y cuando las diversas opciones promocionales no lleven aparejadas la creación de remanentes de edificabilidad no materializable- que podrían invalidar el rendimiento urbanístico de la actuación- ya que con ello la teórica flexibilidad adaptable a la coyunturalidad del mercado, en realidad, se está convirtiendo en rigurosidad al limitar, considerablemente, el número de opciones que aseguren un mínimo diferencial urbanístico.

5. La caracterización tipomorfológica inducida por la determinaciones urbanísticas establecidas para los sectores de suelo urbanizable puede producir formas urbanas tan diversas y en cierto modo tan divergentes como viviendas unifamiliares aisladas en parcelas de 1.000, viviendas adosadas en parcelas de 250 m<sup>2</sup> y/u oferta hotelera de cierta intensidad ocupacional y edificatoria, pudiendo provocar, algunas de ellas, confrontaciones visuales evidentes en relación con la escena urbana de las áreas de suelo consolidado, al introducir una mayor densidad de parcelación y edificación. Ello, aun cuando a priori no tiene porqué ser valorado de forma negativa, no deja de introducir una cierta aleatoriedad en el resultado final que, en nuestra opinión, debería haber sido controlada y matizada desde el Plan vigente mediante la

instrumentación de una serie de objetivos y criterios de ordenación, medidas correctoras, y determinaciones gráficas de carácter vinculante desde una actitud proyectual más rigurosa y concreta que la plasmada en la propuesta gráfica de estructuración general de los sectores SC1 y SC2.

### **Núcleo de Atlanterra.**

El núcleo turístico de Atlanterra se encuentra localizado junto a la costa en situación colindante con el término municipal de Barbate. Al igual que en el caso de El Cuartón se trata de un Centro de Interés Turístico Nacional parcialmente desarrollado en aplicación de las determinaciones establecidas por un Plan de Ordenación, redactado, según consta en la Memoria del Plan General vigente, en el año 1.966 y modificado en



*Ámbito central del primitivo CITN. Se trata de un área consolidada de viviendas unifamiliares aisladas de alta calidad, sustentada, en gran parte, en las características naturales y topográficas del asentamiento.*

el 1.971. El ámbito colmatado se corresponde básicamente con el área central del CITN donde se implanta una urbanización turística de viviendas unifamiliares aisladas en parcelas cuya superficie oscila entre los 1000 y los 4.000 m<sup>2</sup>, sobre un asentamiento de topografía acusada que da lugar a un espacio de gran singularidad paisajística y alta calidad edificatoria ocupado por una población extranjera, básicamente de nacionalidad alemana, de carácter originariamente estacional y que actualmente, cada vez más, está tendiendo a convertirse en permanente. Junto a ello se encontraba, en el momento de formulación del plan, en estado embrionario de desarrollo el sector más occidental del CITN vinculado con la zona más extensa de playa, donde comienzan a emerger implantaciones hoteleras y apartamentos turísticos.

La entrada en vigor de la actual Ley de Costas de 28 de Julio de 1.988 y la delimitación de un nuevo deslinde de la zona marítimo -terrestre introducen una serie de servidumbres y condicionantes legales a dichos suelos que invalidan algunos de los planteamientos iniciales y dejan fuera de ordenación algunas de las edificaciones parcialmente ejecutadas (Hotel), obligando a un replanteamiento general de los criterios de intervención en este espacio.



*Vista del núcleo de Atlanterra desde la carretera de acceso desde Zahara. En primer término se observa el desarrollo de las unidades de ejecución afectadas por la sentencia*

El Plan General aprovecha esta circunstancia transitoria, no solamente para dar cobertura legal a los suelos implicados por el nuevo marco legislativo, sino para apostar definitivamente por el relanzamiento de Atlanterra como escenario turístico prioritario de carácter integral (englobando todo tipo de oferta turística, tanto hotelera como extrahotelera) incluyendo nuevos contenidos

urbanísticos que contemplan la materialización de una oferta complementaria lúdico-recreativa de gran entidad y potencial capacidad de atracción de un turismo de calidad (Campo de Golf).

Estos planteamientos generales se concretan en los siguientes criterios de ordenación:

1. Sobre el suelo urbano consolidado, que coincide básicamente con el sector central de carácter residencial, el Plan General asume las determinaciones emanadas por el Plan de Ordenación original, en el que se plasman unas ordenanzas reguladoras para la implantación de viviendas unifamiliares aisladas en parcelas mínimas de 2.000 m<sup>2</sup>.
2. Para el sector occidental, aquel que presenta un desarrollo embrionario y se encuentra afectado de manera más profunda por las determinaciones y servidumbres legales del nuevo deslinde de la zona marítimo terrestre en aplicación de los criterios de la Ley de Costas, el Plan apuesta por clasificar estos suelos como suelo urbano no consolidado incluido en Unidades de Ejecución a las que se le asigna idéntico contenido urbanístico que el inicialmente previsto por el Plan de Ordenación del CITN Cabo de Plata. Ello, junto a la invalidación y recusación de los planteamientos de ordenación iniciales por parte de la Dirección General de Costas (Ministerio de Obras Públicas), como veremos a continuación, ha creado una situación de tensión permanente que ha desembocado en un desarrollo legalmente inestable de estos suelos.
3. En relación con los suelos urbanizables programados, el Plan delimita dos sectores de planeamiento, el SA1 Cabo de Plata y el SA3 Cabo de Gracia, localizados el primero al norte de la carretera de acceso desde Zahara en el frente occidental del núcleo y el segundo en el ámbito más oriental del área junto a la zona residencial. Cada uno de ellos presenta un contenido urbanístico diverso en respuesta a una estrategia de ordenación que busca reforzar el carácter turístico integral de Atlanterra.

Explicitados los criterios generales que estructuran la propuesta de ordenación pasemos a analizar en profundidad la intervención en el suelo urbano no consolidado incluido en Unidades de Ejecución y en los sectores de suelo urbanizable programado:

- En el suelo urbano no consolidado el plan delimita siete Unidades de Ejecución. La mayor parte de ellas (Unidades de Ejecución UA-1, UA-2, UA-5, UA-6 y UA-7) se

localizan dando frente a la línea de costa en la zona occidental del núcleo. El contenido urbanístico asignado a cada una de ellas se corresponde con el inicialmente planteado por el Plan de Ordenación de Cabo de Plata. Ello supone que las edificabilidades reguladas para estas Unidades de Ejecución oscilan entre los 2,462 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> de la UE-1 hasta los 1,614 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> de las UE- 2, 5, 6 y 7.



*Vista general del sector occidental del ámbito primitivo del CITN. La imagen revela con significativa claridad, el carácter abigarrado y denso que presenta la morfología de los desarrollos de las unidades de ejecución delimitadas en su ámbito, así como la aparición de edificaciones fuera de ordenación en aplicación de las determinaciones de la Ley de Costas (Hotel). A la derecha de la imagen se localiza el sector de suelo urbanizable SA-1 Cabo de Plata, en el que **se fundamentan gran parte de las esperanzas para restituir las deficientes condiciones espaciales y de oferta complementarias que, hoy por hoy, presenta el núcleo.***

Como vemos se trata de índices volumétricos bastante elevados, ajustados a los criterios de intervención que se aplicaban en una época (década de los años 60 y 70) donde las consideraciones paisajísticas y naturales de los asentamientos turísticos quedaban habitualmente relegadas a un segundo plano y que, precisamente por ello, entendemos que deberían haber sido mitigados por el Plan General vigente, con el fin de posibilitar el desarrollo de implantaciones turísticas mejor integradas con el soporte paisajístico como garantía para obtener una adecuada calidad medioambiental y la necesaria preservación de las constantes naturales del espacio costero, recurrentemente demandada en los modelos turísticos de litoral en la actualidad.



*Vista parcial del desarrollo de las unidades de ejecución afectadas por la sentencia*

La primera reflexión que debemos hacernos respecto a esta estrategia de ordenación es analizar la casuística que induce al Plan a incluir estos suelos dentro del suelo urbano. Las claves que justifican esta decisión son evidentes. Se trata de aplicar para la zona de servidumbre impuesta por la legislación de Costas, una profundidad de 20 metros que posibilite una materialización más

equilibrada del elevado índice de edificabilidad. A la postre, esta decisión desencadena la recusación de la ordenación establecida por el PGOU por parte de la Dirección General de Costas que consideraba que en estos suelos no concurrían las circunstancias que habilitan su clasificación como urbano y que, por consiguiente debían ser clasificados como urbanizables con lo que el ámbito de servidumbre debía aumentar a los 100 metros. Ante la situación que se genera, el Plan General en su texto refundido asume parcialmente los planteamientos de Costas- ya que la clasificación

del suelo se mantiene- y aplica para la zona de servidumbre una profundidad de 100 metros. Pese a ello el procedimiento legal del recurso sigue su tramitación.

Estas limitaciones espaciales impuestas por la aplicación de la Ley de Costas, al no desencadenar por parte del Plan un replanteamiento general de la situación originada, no han hecho sino agravar las condiciones apriorísticas de ordenación que se derivan del elevado contenido urbanístico de estas actuaciones toda vez que, al presentar las Unidades de Ejecución dimensiones medias- en perpendicular a



*Vista parcial de las edificaciones recientemente materializadas. Se observa claramente el carácter denso del paisaje urbano generado.*

la costa- de 250 metros, ello ha supuesto que la totalidad de la edificabilidad se haya materializado en un espacio ciertamente reducido ( de aproximadamente 150 metros de profundidad) lo que deviene en un índice de edificabilidad real en el entorno de los 3 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> o lo que es lo mismo, 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 100 viviendas/ha. Esta circunstancia, en relación con las alturas máximas impuestas (4 plantas), ha provocado la implantación de modelos urbanos excesivamente condensados y abigarrados con una deficiente oferta complementaria y de servicios públicos.

Entendemos que la propuesta de ordenación demuestra una actitud poco reflexiva. En primer lugar porque no parece que se hayan valorado, y máxime a raíz del recurso interpuesto por Costas, otras opciones de cirugía urbanística que, en relación con el suelo urbanizable colindante, podrían haber facilitado el trasvase de parte de la edificabilidad asignada a estos suelos hacia ámbitos espaciales más asumibles, localizados al norte de la carretera de acceso desde Zahara, favoreciendo la implantación en aquellos de usos complementarios, actividades lúdico- recreativas y de espacio público.

En segundo lugar porque, al mantener la clasificación de estos suelos como urbanos, desde la escala del planeamiento general hubiese sido conveniente idear una propuesta de ordenación pormenorizada que, abarcando la totalidad de este frente litoral- independientemente de la delimitación posterior del ámbito en Unidades de Ejecución de cara a favorecer su gestión y desarrollo- asegurase una estructura urbana cohesionada, una adecuada accesibilidad viaria y peatonal y la generación de una red de espacios libres y dotaciones que hubiesen mitigado sensiblemente su carácter intensivo/especulativo.

De los hechos expuestos podemos concluir que la estrategia de ordenación determinada por el Plan vigente en este ámbito espacial habría que calificarla, cuanto menos, como deficiente toda vez que el hecho urbano que hemos heredado, independientemente de la situación legal actual causada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía favorable a las tesis de Costas, adolece de las condiciones espaciales, morfotipológicas y dominicales- al generar grandes bolsas de suelo privado en primera línea de costa- que deben caracterizar un modelo de ocupación del litoral equilibrado y sostenible donde consideraciones como la baja densidad y la recuperación del dominio público se constituyen en objetivos prioritarios de ordenación. Se trata, además, de una situación ciertamente irreversible dado el grado de colmatación y desarrollo que presentan las Unidades de Ejecución más



problemáticas (UE-5, UE-6 y UE-7) y la más que previsible materialización de las Unidades UE-1 y 2 cuyos documentos urbanísticos se encuentran en avanzado estado de tramitación.

Por último comentar, en relación a las Unidades restantes, UE-3 y UE-4, que se tratan de bolsas de suelo que o bien presentan un índice de colmatación con edificación hotelera que aconseja su cobertura desde el Plan (Unidad UE-4), o bien no contando con aprovechamiento en el Plan de Ordenación original, el Plan vigente considera adecuado activar su desarrollo urbanístico orientado hacia la materialización de una actuación, de escasa entidad, de viviendas unifamiliares aisladas (8 viviendas máximo).



*La imagen muestra la totalidad del desarrollo del área turística de Atlanterra, identificando los ámbitos de los dos sectores de planeamiento inicialmente previstos por el Plan Vigente. En primer término se observa la ocupación del tramo del litoral ejercitada desde el desarrollo de las Unidades de Ejecución antes reseñadas, escenificando con claridad la estrategia de concentración de edificación mas allá de la zona de servidumbre del deslinde público marítimo-terrestre.*

• En relación con el suelo urbanizable programado la estrategia del Plan General es diversificar la oferta con la pretensión de consolidar el núcleo de Atlanterra como un ámbito turístico integral integrado con las claves de ordenación del territorio de Tarifa. La propuesta inicialmente estaba constituida por tres sectores de planeamiento, el SA 1 Cabo de Plata, el SA 2 Quebrantanichos y la SA 3 Cabo de Gracia. Cada uno de los sectores presentaba un contenido urbanístico diferenciado que inducía el desarrollo de una oferta turística diversa. En la aprobación definitiva del Plan, sin embargo, desaparece el Sector SA 2, ya que, dada su posición colindante con el término de Barbate y encontrándose ese municipio en aquel momento en periodo de Revisión de su Plan General la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas consideró oportuno promover su desclasificación hasta tanto no se tuviese certeza sobre la ordenación propuesta por Barbate para el entorno próximo. Actualmente, como veremos en apartados posteriores de esta memoria este sector de planeamiento ha sido objeto de una modificación puntual del Plan que se encuentra aprobada definitivamente, contando, además, con la formulación del Plan Parcial, el cual se encuentra en avanzado estado de tramitación. La propuesta de clasificación de suelo urbanizable, pues, quedó reducida a los sectores SA 1 y SA 3.



Del análisis de los parámetros propuestos para la ordenación del Sector SA1 se deduce la posibilidad de desarrollar diversas opciones promocionales que van desde una oferta exclusiva residencial, hasta una oferta exclusivamente hotelera, pasando por desarrollos de carácter mixto, condicionadas todas ellas, en cualquier caso, por la que se constituye en la operación estrella de la actuación, que es la presencia de una actividad complementaria de la potencialidad del Campo de Golf. Se trata, además, de la única propuesta estratégica en esta línea de las instrumentadas en el modelo turístico preconizado por el Plan vigente. De ahí su interés y singularidad.



*Delimitación del Sector SA 1 Cabo de Plata*

De las varias opciones promocionales permitidas por el Plan para este Sector, y en aplicación de las condiciones más habituales que operan hoy en día en el mercado turístico, se deducen unos modelos de implantación con una caracterización tipológica de viviendas unifamiliares adosadas de connotaciones morfológicas más cercanas a la ciudad convencional (modelo pueblo tradicional), donde la presencia de la edificación configura de manera más precisa el espacio público de la actuación. Ello se aleja sustancialmente de otros modelos espaciales sacralizados para las urbanizaciones turísticas, y, entre otras circunstancias, se inhabilita, en cierto modo, la presencia de oferta complementaria recreativa dentro de la propia parcela residencial condicionando el uso de este espacio turístico de forma determinante, ya que los usuarios deberán consumir preferentemente las actividades lúdicas en ámbitos diferentes al privado (calles comerciales, áreas recreativas,...).

Estas reflexiones no van dirigidas a denostar el modelo morfológico obtenido. Pretenden llamar la atención sobre la actitud asumida por el Plan a la hora de determinar la estructura general que se establece para este sector de planeamiento y que entendemos desvinculada de la aplicación de una metodología de base proyectual que hubiese identificado de forma más certera esta caracterización morfotipológica, orientando adecuadamente la intervención posterior a instrumentar desde la formulación del planeamiento parcial. Es decir, en realidad estamos planteando nuestras dudas sobre si este modelo espacial inducido procede de una actitud reflexiva del Plan o, si bien, es el resultado de la aleatoriedad.

Con ello queremos manifestar una postura abierta a cualquier modelo turístico siempre que derive de una actitud sensible hacia los instrumentos del proyecto urbano como proceso metodológico válido de cara a regular las diversas opciones en que se puede concretar un producto turístico, y como argumento cualificador de la necesaria flexibilidad, que desde esta escala de intervención, debe caracterizar el

contenido urbanístico de los diferentes sectores de planeamiento para que opere positivamente la necesaria dialéctica entre planeamiento general y planeamiento parcial. De esta forma evitaríamos posicionamientos dogmáticos instrumentados desde la lectura fría y abstracta de unos parámetros que se consideran la piedra angular del modelo turístico de calidad y que en realidad, sin referencia a un modelo formal inducido, quedan vacíos de contenido.

Con respecto al Sector SA 3 las conclusiones que pueden elaborarse del análisis de los parámetros de ordenación definidos por el Plan, acerca de los modelos espaciales subyacentes en las diferentes opciones de desarrollo que presenta el sector son las siguientes:

1. En relación a la opción residencial, se cuenta con una parametrización espacial similar a la zona residencial consolidada colindante de la que representa su extensión natural hacia el oeste. Ello en principio facilitaría una adecuada integración de estos suelos de nuevo crecimiento. Sin embargo, al igual que en los casos analizados anteriormente, esta opción genera un remanente de edificabilidad no materializable del 40% de la superficie máxima edificable asignada al sector, lo que, con total seguridad, inviabiliza su puesta en carga en el mercado inmobiliario.



*Delimitación del Sector SA 3 Cabo de Gracia*

2. La opción exclusivamente hotelera presenta unos parámetros excesivamente elevados que condicionan sobremanera el rendimiento de la operación. Este hecho es especialmente significativo si analizamos la relación m<sup>2</sup> edificable por plaza, que origina la necesidad de materializar una oferta complementaria de servicios excesivamente amplia (50 m<sup>2</sup> por plaza turística, es decir un 67% del techo edificable de la actuación). De ello se concluye que existe un cierto desajuste entre la densidad turística asignada al sector y la edificabilidad que, en este caso, se manifiesta excesiva. Valores más cercanos a 0,1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> hubiesen resultados más equilibrados.

3. La opción mixta presenta una lectura similar. Si bien el producto residencial resultante se mueve dentro de la lógica tipológica del ámbito espacial donde se enmarca la actuación, los parámetros turísticos siguen siendo elevados y la oferta complementaria de servicios desajustada por exceso.

4. Se puede concluir que nos encontramos con un sector que presenta desequilibrios entre la densidad y edificabilidad asignada que va a provocar, en cualquiera de las circunstancias, la existencia de importantes remanentes de edificabilidad no materializable, lo que ha supuesto un freno a su desarrollo. Manteniendo los valores de edificabilidad, la densidad ajustada a los mismos

gravitaría en el entorno de las 40 plazas/Ha, o expresado en términos residenciales, en el entorno de las 10 viviendas/Ha. De esta forma se obtendría una parametrización turística más equilibrada que aportaría mayores dosis de certidumbre a su materialización.

## **B.2 LA ORDENACIÓN DEL NUEVO ESPACIO TURÍSTICO: EL LITORAL DE LOS LANCES.**

Dentro del modelo de desarrollo subyacente en la propuesta de ordenación del Plan General, la actuación más emblemática, sin lugar a dudas, resulta la apuesta por desarrollar un producto turístico de calidad que aproveche la potencialidad que, para este tipo de actuaciones, emana de la singularidad paisajística, riqueza natural y elevada accesibilidad del paraje litoral de la Playa de Los Lances que se localiza entre la Ensenada de Valdevaqueros y el núcleo principal de Tarifa.

En la actualidad se trata de un espacio ciertamente tensionado caracterizado por la implantación anárquica de instalaciones terciario-hoteleras que buscan aprovechar la potencial accesibilidad que les aporta la CN-340 (Hoteles, Campings, restaurantes, áreas de servicios en la Casa de Porros, etc) y la aparición de procesos de parcelación ilegal, en el ámbito de Torre de La Peña fundamentalmente, donde, aprovechando la capacidad paisajística y contemplativa que les aporta la topografía natural del ámbito, se está materializando un proceso de viviendas unifamiliares de segunda residencia.

La propuesta de ordenación, trata de contener y revertir esta situación, modelando un producto espacialmente discontinuo, que conforman una serie de piezas de carácter autónomo, incluidas en la clasificación del suelo urbanizable programado y no programado, que se van localizando a lo largo del trazado de la actual CN-340. El objetivo básico de ordenación de estos suelos consiste en provocar la liberación de los terrenos localizados al sur de la carretera, con el fin de conformar un Parque recreativo de configuración lineal donde resolver de forma coherente el acceso público al ámbito de costa y localizar servicios de playa y actividades lúdicas.

Esta estrategia cuenta con una serie de acciones complementarias entre las que destacan la reconversión del tramo de la CN-340 afectado, en una vía de características paisajísticas y la puesta en valor de espacios naturales singulares que constituyen el fondo escenográfico de las actuaciones (Sierra de En medio, Torre de la Peña y cauces fluviales de los ríos Valle, Jara y Vega) desde su inclusión en el Suelo No Urbanizable de Especial Protección.

La propuesta de implantación de un desarrollo turístico de escala y significación singular en este ámbito territorial se concreta finalmente en las siguientes actuaciones:

- Delimitación de tres sectores de suelo urbanizable programado. A dos de ellos se le asigna el uso global turístico-residencial (Sectores SL2 Torre de la Peña y SL3 Los Lances) y presentan un contenido urbanístico similar, matizado por el Plan desde la caracterización tipológica residencial adoptada para cada uno de ellos. El tercer sector (SL1 Valdevaqueros), constituye sin duda la actuación más singular, vinculada espacialmente con el ámbito natural de mayor significación (la Ensenada de Valdevaqueros). Se le asigna el uso global turístico.



*Vista aérea del Litoral de los Lances*

- Delimitación de dos ámbitos de suelo urbanizable no programado (Unidades Urbanísticas Integradas UUI 1 Las Piñas y UUI 2 Pedro Valiente). A la primera de ellas se le asigna como uso global el Turístico y se localiza en posición colindante con el sector SL1. La segunda de ellas se ubica al oeste del Sector SL3 y cuenta con uso global turístico-residencial.



*Vista aérea de Punta Paloma - Valdevaquero*

La documentación gráfica del Plan contiene una propuesta de estructura general para cada uno de los sectores de suelo urbanizable programado de la que pueden deducirse una serie de conclusiones sobre los objetivos y criterios de ordenación inducidos:

- Localización de los usos turísticos conformando el nuevo frente a la CN-340 aprovechando la accesibilidad conferida por este elemento viario de estructuración comarcal. Se pretende, complementariamente ofrecer una imagen atractiva y referencial de la implantación.
- Localización interior, al norte, de los posibles usos residenciales.
- Posición intermedia entre ambos modelos (el turístico y el residencial) de las reservas dotacionales y de espacios libres como estructura espacial que amortigüe la confrontación de tramas urbanas y actividades diversas.
- Conexión con la CN-340, para cada sector, en un solo punto desde donde distribuir el tráfico interno de la actuación.

Pasemos analizar el contenido urbanístico de cada una de las actuaciones delimitadas, valorando de forma sintética la flexibilidad aportada y las diferentes opciones de estrategia promocional que pudieran articularse.

## **LOS SECTORES DE SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO.**

- **Sector SL1 Valdevaqueros**



Ya hemos comentado que se trata de la actuación más emblemática de las instrumentadas desde el Plan para el Litoral de Los Lances dada vinculación visual y paisajística con un espacio de las condiciones excepcionales de la Ensenada de Valdevaqueros. Ello sin embargo no ha podido actuar como factor desencadenante de la puesta en carga de estos suelos, pese a los intentos iniciales que se gestaron con la constitución de la Junta de Compensación y la formulación de un Avance de Ordenación.

Los datos obtenidos se corresponden con un producto turístico de alta calidad espacial avalado por un contenido urbanístico bien equilibrado. De las diferentes opciones en que se puede materializar esta actuación urbanística, la correspondiente a una oferta residencial exclusiva es la que presenta mayores desequilibrios, no ya por el eterno remanente de edificabilidad que genera la compatibilidad definida para el uso residencial, sino porque la caracterización tipológica inducida- parcelas medias de superficie superior a 1.000 m<sup>2</sup> y techo edificable de 120 m<sup>2</sup> - no presenta un parametrización coherente. Todo lo contrario ocurre para planteamientos exclusivamente hoteleros donde las relaciones paramétricas proveen de calidad al producto resultante, así como para las opciones mixtas ajustadas para tipologías de viviendas plurifamiliares en condominio ( 222 viviendas con la proporción de 336 m<sup>2</sup> suelo/vivienda y techo edificable por unidad residencial de 120 m<sup>2</sup> ) que se integran adecuadamente con una oferta hotelera de escala y cualificación perfectamente asumibles por el mercado turístico (2075 plazas hoteleras, 80 m<sup>2</sup> suelo /plaza y 30 m<sup>2</sup> techo/plaza), ofreciendo garantías suficientes y solvencia para, dentro de una cierta flexibilidad, estructurar un modelo turístico de calidad ambiental, adecuación al medio natural y retroalimentación con la escenografía paisajística. La oferta complementaria que se genera (5 m<sup>2</sup> /plaza turística) se considera equilibrada (20% de la edificabilidad hotelera) para provocar una diversificación de actividades lúdicas y ociosas imprescindibles para el desarrollo equilibrado del uso de estos espacios entendidos desde la perspectiva del consumo de ocio y paisaje.



• Sector SL2 Torre de la Peña



Con el desarrollo de este sector se pretende canalizar la demanda de segunda residencia en parcelaciones ilegales que se está consolidando en este ámbito espacial, aportando ciertas dosis de equilibrio y coherencia espacial avalados por una estructura urbana que sirva de soporte a la implantación de una oferta turística diversa. Dentro de los objetivos de ordenación explicitados por el Plan General se establece que el fin básico de la ordenación es el desarrollo de viviendas unifamiliares aisladas con carácter de 2ª residencia.

Del análisis de las diferentes opciones de promoción turística se puede concluir que el contenido urbanístico del sector se encuentra claramente desajustado para la oferta inducida desde el Plan. En primer lugar porque se inhabilita en términos de rentabilidad la posibilidad de implantar una oferta residencial exclusiva de viviendas unifamiliares aisladas, al limitar el volumen de este uso al 60% del total. En segundo lugar porque, como podemos deducir de las relaciones superficiales obtenidas, se trata de unas determinaciones urbanísticas que permiten una



integración adecuada de la oferta hotelera con un producto residencial de viviendas unifamiliares agrupadas en condominio con la relación de 244 m<sup>2</sup> suelo/vivienda, pero no así con la vivienda unifamiliar aislada en parcela de 500 m<sup>2</sup> establecida como opción tipológica exclusiva para este sector de planeamiento por el Plan General.

Para que el contenido del sector hubiese resultado ajustado a la oferta prevista se deberían aplicar unos valores entorno a los 100 m<sup>2</sup> suelo/plaza turística. Este es un valor- teniendo en cuenta un nivel de cesiones obligatorias sobre el 50% de la superficie total a ordenar- asociado una densidad bruta de 50 plazas/Ha (12,5 viviendas/Ha) y una edificabilidad bruta de 0,175 m<sup>2</sup> /m<sup>2</sup> .

#### • **Sector SL3 Los Lances**

El sector SL3 presenta unas determinaciones generales bastante similares a las del Sector de Torre de la Peña. Sin embargo existe entre ambos una diferencia sutil pero ciertamente importante. Se trata de que, a diferencia del Sector SL2, en este caso la caracterización tipológica de la oferta residencial se dirige hacia la vivienda agrupada, con lo que, a priori podemos concluir un mayor equilibrio entre el contenido asignado al ámbito y el producto promocional inducido por el Plan, el cual, pese al uso global turístico-residencial con que se caracteriza el sector, vuelve a describir entre los objetivos de la ordenación que se trata de una operación llamada a canalizar y encauzar las expectativas de desarrollo turístico de carácter residencial existentes. Ello implica una más que evidente contradicción ya que la propia definición del uso global turístico-residencial lleva implícita la imposibilidad de agotar el contenido urbanístico en oferta residencial para la que se acota un consumo máximo del mismo del 60%.

En el caso del sector SL3 el desajuste en el contenido se centra en la edificabilidad asignada al sector de planeamiento. A fin de equilibrar el producto, la edificabilidad debería situarse sobre el 0,28 m<sup>2</sup> /m<sup>2</sup> . De esta forma se consiguen relaciones de 35 m<sup>2</sup> techo/plaza y de 140 m<sup>2</sup> techo/vivienda, que como podemos observar resultan más ajustados a la lógica del mercado turístico e introducen flexibilidad a la concepción de la actuación urbanística.



### **LAS UNIDADES INTEGRADAS DEL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO**

Como ya hemos comentado son dos las Unidades integradas localizadas en el frente litoral de Los Lances. La primera de ellas, la UUI 1 Las Piñas, localizada al este del sector SL1 Valdevaqueros del que se considera una extensión natural, de ahí que su contenido urbanístico sea idéntico. La segunda de ellas se ubica al este del sector SL3 Los Lances y presenta un contenido urbanístico más denso dentro de la caracterización global del uso residencial turístico.

#### **• Unidad Urbanística Integrada UUI 1 LAS Piñas**

En este caso, y dado que su contenido urbanístico es idéntico al establecido para el Sector SL1 Valdevaqueros, las reflexiones explicitadas en el análisis efectuado para el mismo son perfectamente extrapolables; es decir, se trata de una actuación cuya parametrización ofrece suficientes garantías para conformar un producto turístico que, en sus diversas opciones de promoción, va a contar con una adecuada calidad ambiental e integración paisajística con el territorio soporte.



#### • **Unidad Urbanística Integrada UUI 2 Pedro Valiente**

El análisis de los parámetros resultantes manifiestan una absoluta inadecuación en los indicadores que definen la intensidad del uso global del sector (densidad y edificabilidad bruta). Datos como los 15 m<sup>2</sup> techo/plaza o los 60 m<sup>2</sup> techo/vivienda no merecen mayor comentario. Los indicadores a emplear de cara a ofrecer la posibilidad de materializar un producto turístico flexible y de calidad deberían gravitar en el entorno de las 60 plazas/Ha (15 viv/Ha equivalente) y los 0,21 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. De esta forma resultarían valores cercanos a los 70 m<sup>2</sup> suelo/plaza y 35 m<sup>2</sup> techo/plaza que garantizarían, a priori, la materialización de un producto turístico flexible y espacialmente adecuado.

Analizadas las diferentes actuaciones urbanísticas que el Plan identifica en este ámbito territorial, las conclusiones que pueden extraerse son:

1. Los criterios adoptados para la localización de las diferentes actuaciones se encuentran suficientemente justificados en relación con el escenario natural y paisajístico que actúa de soporte del modelo .

Este modelo se presenta discontinuo, conformado a base de grandes unidades territoriales concebidas como contenedores de un producto turístico de calidad, que se depositan sobre el medio de forma que van dejando intersticios naturales que actúan de acolchamiento y se hacen coincidir con elementos relevantes ( primeras estribaciones de las formaciones serranas prelitorales, o cauces fluviales) que coadyuvan a significar la identidad territorial de este frente del litoral.

2. El desarrollo de estos sectores va a permitir la recuperación para el dominio público de todo el espacio en contacto con la ribera del mar, proponiéndose su tratamiento como un Parque Litoral de carácter recreativo desde donde dar solución, de forma coherente para con el pautado territorial de los suelos turísticos, a la accesibilidad tanto rodada como peatonal.



3. Este desarrollo turístico se estructura en torno a un elemento viario de gran importancia, la CN-340, que adquiere un compromiso singular, en su doble función de aportar las dosis necesarias de accesibilidad que demanda la materialización de este tipo de actuaciones y servir de charnela y elemento paisajístico de transición entre los desarrollos urbanísticos localizados al norte y el Parque Litoral ubicado al sur.

4. La cobertura urbanística al desarrollo de este modelo turístico pasa por la inclusión de los contenedores territoriales bien en el suelo urbanizable programado (tres sectores de planeamiento) bien en el suelo urbanizable no programado (dos unidades urbanísticas integradas) a los que se dota de un contenido genérico, que presenta dos caracterizaciones: uso global turístico y uso global turístico-residencial, diferenciados en el grado de compatibilidad establecido entre las ofertas turísticas hoteleras y extrahoteleras o residenciales.

5. La definición y caracterización genérica y abstracta de los usos globales provoca una problemática muy acusada que adquiere su verdadera dimensión en el momento de confrontarla con los objetivos de ordenación explicitados para determinados suelos. Así, resulta esclarecedor el caso del Sector SL2 Torre de la Peña, donde en respuesta a una dinámica de ocupación ilegal suficientemente contrastada dirigida a la implantación de un producto residencial de vivienda unifamiliar aislada claramente identificado con lo que se suele definir como casa de vacaciones, el Plan, mediante la puesta en carga de estos suelos, pretende encauzar estas iniciativas hacia un desarrollo reglado que devenga en una calidad espacial e infraestructural que revierta el incipiente carácter marginal que presentan. Pues bien, siendo estas las condiciones de partida, el hecho de asignar para este sector de planeamiento el uso

global turístico-residencial inhabilita de inicio la posibilidad de consolidar un producto turístico orientado a dar cobertura a este objetivo, ya que al aplicar con carácter general una compatibilidad máxima entre los usos residencial y turístico (el 60% del volumen), la opción de desarrollo residencial generaría unos remanentes de edificabilidad, que han sido puestos de manifiesto en las líneas precedentes, que atajan de raíz cualquier iniciativa en este sentido.

6. La problemática generada con el contenido urbanístico de las actuaciones no se reduce solamente a consideraciones sobre la definición de los usos globales sino, también, en la asignación de intensidad urbanística para dichos usos, ya que, habitualmente, se detectan ciertos desajustes entre las densidades y edificabilidades aplicables, de forma que la adopción de una correcta parametrización para un tipo de oferta, bien hotelera bien residencial, genera disfuncionalidades críticas en el carácter de la intervención. Ello provoca que el ajuste del producto conduzca ineludiblemente a una renuncia expresa a parte del contenido turístico de la operación. Este aspecto se torna especialmente revelador en el caso de la Unidad Urbanística Integrada UUI 2 Pedro Valiente.

7. Una de las causas que, en nuestra opinión, ha generado esta situación- que podríamos definir como poco reflexiva y falta de rigurosidad en cuestiones que, a la postre se convierten en el centro del debate sobre la rentabilidad de las actuaciones urbanísticas-, y en la que se encuentra en gran medida el germen de la ausencia de desarrollo de la totalidad de estos suelos, es la inexistencia de una actitud metodológica de características proyectuales que, con total seguridad, hubiese ayudado a conformar el contenido urbanístico de cada uno de los sectores de forma más certera, permitiendo identificar la oferta turística deseable en cada uno de ellos y activar, desde la escala del planeamiento parcial, los recursos espaciales y compositivos adecuados para asegurar con garantía la calidad de vida del usuario de estos espacios. De esta forma y bajo estos criterios de intervención se hubiese llegado a matizar correctamente el contenido de los usos globales de los diferentes sectores de planeamiento ajustándolos a la demanda previsible.