El “Llano Amarillo”, una oportunidad para la concertación en la planificación urbana y portuaria

Un espacio portuario con vocación urbana

La evolución y desarrollo de las ciudades que comparten todo o parte de su frente litoral con actividades portuarias ha provocado la necesidad de incorporar a la actividad urbana espacios que, si bien en un momento formaban parte y eran necesarios para la explotación y funcionalidad del puerto, con el tiempo han devenido en obsoletos (entendido como inadecuado para sus actuales circunstancias), pudiendo resolver carencias dotacionales de la propia ciudad y mejorar sustancialmente la imagen del ambiente urbano.

En el caso del Puerto de Algeciras, cuya evolución se apoya inicialmente en el muelle prolongación del río de la Miel y su conexión con la Isla Verde, la expansión portuaria fue generada mediante Planes Directores de Obras auspiciados por la Junta de Obras del Puerto [1], con un modelo de crecimiento fundamentado en la ocupación del litoral del frente urbano, que es asumido por la población debido al escaso valor otorgado por entonces a un frente litoral del Casco Antiguo sin uso y ante la perspectiva de mejorar sustancialmente la estructura económica de la ciudad. Entre los nuevos espacios generados para ser incorporados a la explotación portuaria se encuentra el “Llano Amarillo”, que ocupa por completo el tramo libre entre el acceso original al puerto y la playa de “Los Ladrillos”. El cambio del modelo de expansión que se produce a mediados de los años 80 del siglo pasado, reconduce la implantación de actividades estrictamente portuarias, posibilitando que el “Llano Amarillo” pueda ser destinado a otros usos ciudadanos.

Esta posibilidad ha sido tradicionalmente de difícil implementación a pesar de la continuada demanda ciudadana, pero que sin embargo debe instrumentarse mediante la planificación urbanística y no solamente por la necesidad de aunar intereses normalmente distintos de administraciones muy diferentes en sus fines. La legislación urbanística y sectorial, intenta salvaguardar las competencias respectivas limitando la posibilidad de intervención y la capacidad de decisión en

“territorio ajeno”, a pesar de que la continuidad espacial entre los terrenos portuarios y de la ciudad, tan solo dividida por una delimitación de la zona de servicio del puerto elaborada con criterios administrativos y de explotación económica, requiere, como sería lógico, una ordenación que al menos fuese unitaria en su finalidad y compatible en su formalización.

La planificación de las ciudades, confiada a Planes Generales de Ordenación Urbana, que debe ordenar términos municipales completos, excluye sin embargo a los puertos de interés general, como es el caso del de Algeciras, que deben ser considerados como sistema general portuario y remitido a su ordenación específica según establece la Ley de Puertos.

Por otra parte los puertos, mediante la aprobación de un proyecto de Delimitación y Utilización de su espacio portuario, o bien mediante un Plan Especial, ordenan su ámbito, pero normalmente con criterios orientados a la funcionalidad y explotación portuaria, sin entrar a considerar la integración de aquellos espacios obsoletos situados junto al borde de la ciudad en el espacio urbano.

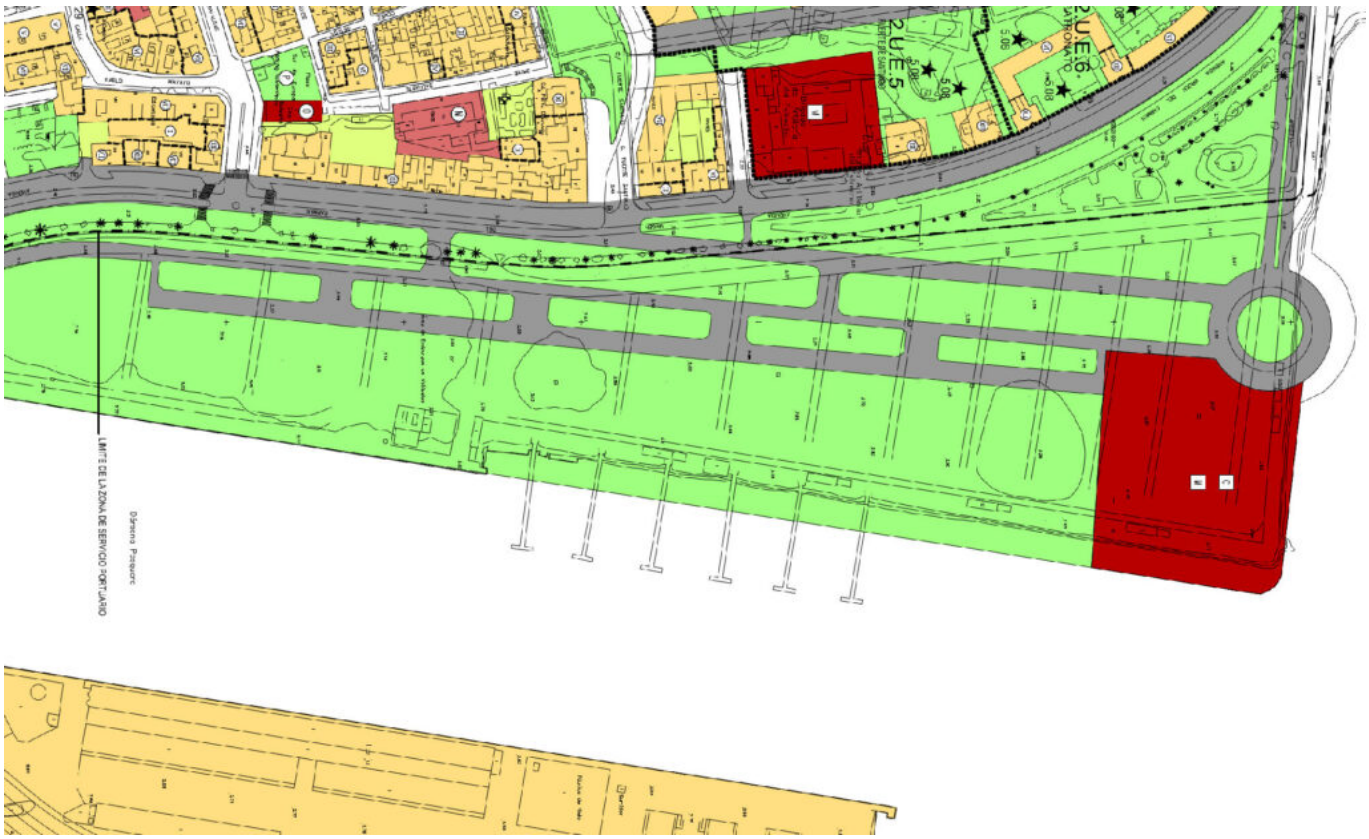
Como consecuencia es habitual, y así ha sido en el caso de Algeciras, que la ordenación y cualquier intervención en dichos espacios se efectúe con la voluntad de las administraciones correspondientes, Ayuntamiento y Autoridad Portuaria. Casi siempre amparadas en la formulación de Convenios, Bases de Ordenación (en algún caso) o proyectos de obras, pero siempre en ausencia de un instrumento de ordenación urbanística común y unitario.

Determinaciones urbanísticas convergentes

A partir de los años 80 se formalizaron actuaciones conjuntas entre el Ayuntamiento y el Puerto, mediante la suscripción de diversos convenios de colaboración. Casi siempre orientados a la ejecución de diversas infraestructuras, viales, espacios libres, parques y recorridos peatonales, financiados en su mayor parte por el Puerto con independencia de su localización. Aunque estas actuaciones [2] han sido integradas en la actividad urbana con independencia de la titularidad del suelo, al carecer de un análisis conjunto con el soporte urbano en el que se insertan por tratarse exclusivamente de proyectos de obras, no ha sido posible llevar a la

práctica las previsiones de una planificación unitaria e independiente de la titularidad del suelo.

En este contexto de colaboración entre Administraciones con competencias propias en sus respectivos ámbitos, siempre se ha considerado la necesidad de incorporar a la ciudad los terrenos denominados “Llano Amarillo”, principalmente por su posición en el borde litoral entre el Casco Antiguo y el ensanche de la ciudad hacia el Norte, así como por su considerable extensión superficial. Con este objetivo, sucesivos Convenios suscritos contemplan la posibilidad de destinar el “Llano Amarillo” a usos ciudadanos, pero supeditando su transformación a una alternativa para el uso estacional como área de preembarque de la Operación Paso del Estrecho (OPE), lo que es recogido posteriormente en los instrumentos de planificación de cada una de las Administraciones.



El Plan General de Ordenación Urbana interviene estableciendo determinaciones compatibles con el PUEP y que amparan las actuaciones en ejecución. (Plan General de Ordenación Urbana, ordenación detallada, 2001).

Entendiendo que resulta necesario establecer una ordenación territorial homogénea, el Plan General de Ordenación Urbana de Algeciras, aprobado en el año 2001, propone la integración del “Llano Amarillo” en la ciudad superando los límites de la Zona de Servicio del Puerto. Con carácter normativo se asigna una Zona de Ordenanza para la totalidad del Sistema General Portuario, remitiendo a un Plan Especial para la ordenación completa de la zona de servicio del Puerto, de conformidad a lo contemplado en la Ley de Puertos vigente, pero no formulado en el caso de Algeciras.

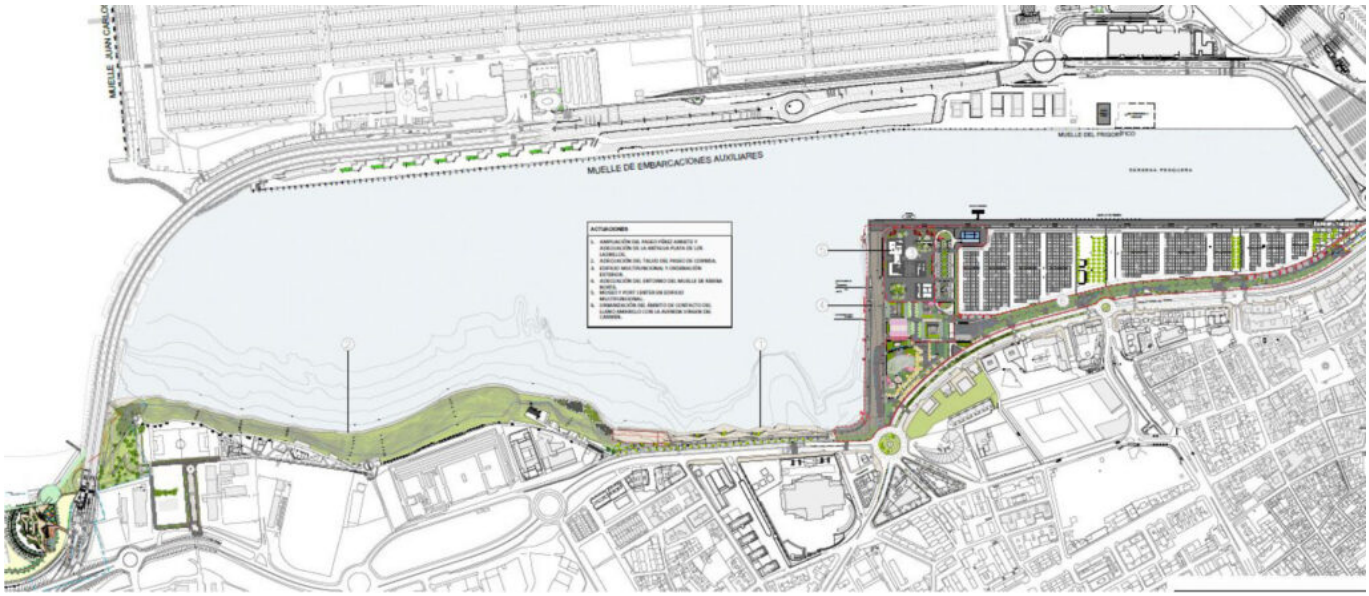
Así se considera también desde la Autoridad Portuaria, asignándole en el Plan de Utilización del Espacio Portuario usos no portuarios puerto – ciudad, si bien condicionado parcialmente a una alternativa al uso estacional para la Operación Paso del Estrecho.

Incluso el Plan General desarrolla una serie de condiciones de uso y criterios de ordenación dirigidos lógicamente a regenerar el borde marítimo, determinaciones que se ajustan a las limitaciones establecidas en la Ley de Puertos [3]: que no supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria. Dichas determinaciones quedan nuevamente supeditadas al traslado de los aparcamientos estacionales y se concretan en proponer un nuevo trazado para la avenida Virgen del Carmen, implantar una amplia superficie de equipamiento en el vértice noroeste y un espacio libre público en el resto.

Instrumentación urbanística de la actuación

Tras la ejecución por parte de la Autoridad Portuaria de algunas actuaciones puntuales, que se concretan en itinerarios peatonales de borde y transversales y que suponen una incipiente aproximación del “Llano Amarillo” al conjunto urbano, se concentran determinadas circunstancias que van a posibilitar la transformación de este espacio y del frente urbano litoral entre los accesos Central y Norte al recinto portuario en el que se localiza. La formalización de una Comisión para el desarrollo del Protocolo de Intenciones suscrito, con representación de todos los Agentes implicados, Junta de Andalucía, Ayuntamiento de Algeciras, Autoridad Portuaria y Universidad de Cádiz, [4] impulsa el desarrollo de ideas para la

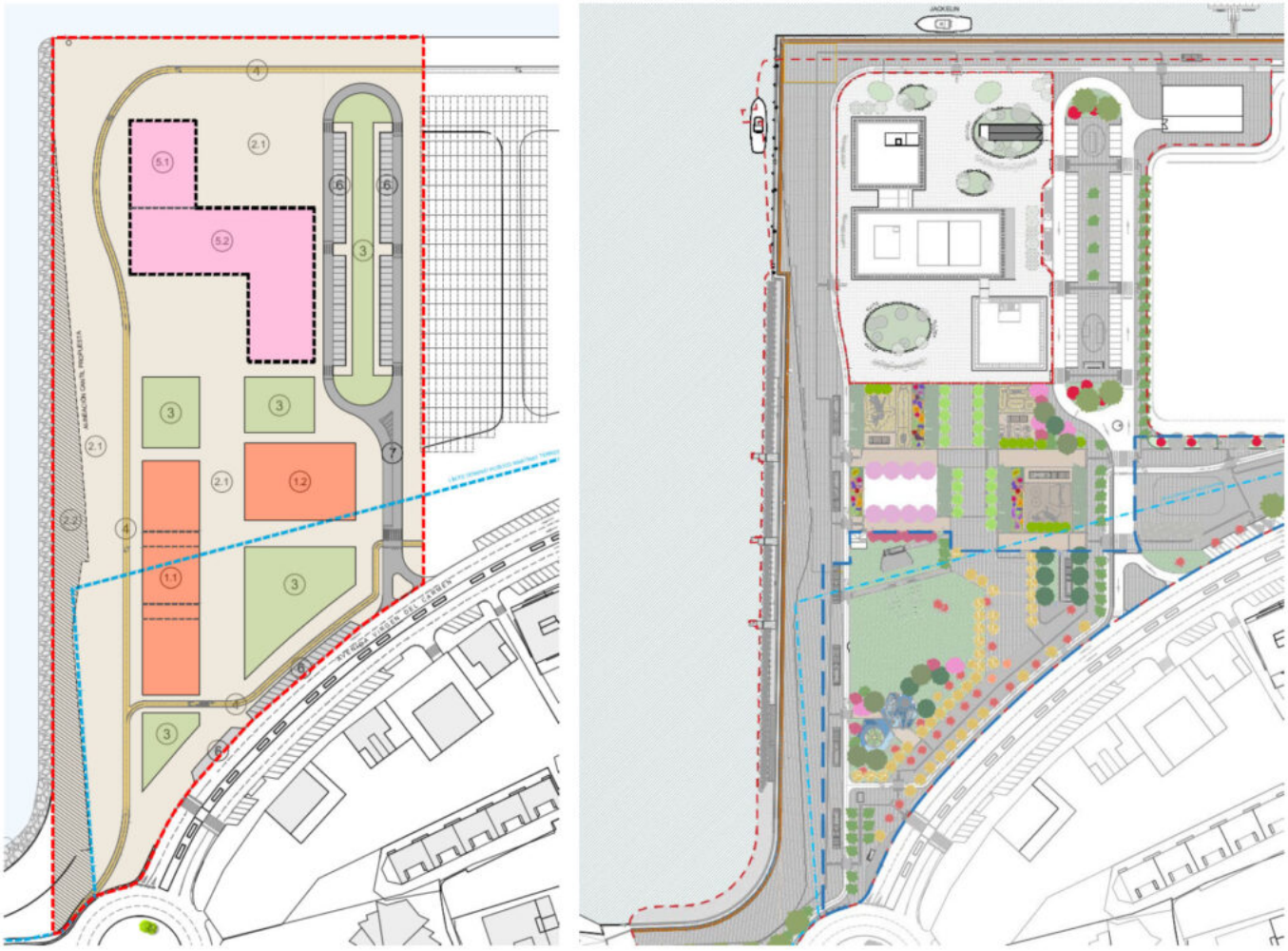
implantación de una dotación universitaria, junto con el Port Center y un espacio libre público que comparte terrenos portuarios y municipales, en un extremo del “Llano Amarillo”. Esta actuación formará parte de otra, “Lago Marítimo”, cuya finalidad es poner en valor el borde litoral adyacente incluido en la zona de servicio.



La actuación completa del Lago Marítimo regenera los espacios portuarios vacantes en el borde litoral, complementándose con otras intervenciones urbanas. (Comisión técnica “Lago Marítimo”, organización general, 2022).

Las determinaciones urbanísticas de la ordenación parcial de la zona del “Llano Amarillo” que acoge la intervención, que podría haberse desarrollado directamente mediante proyectos de obras por ajustarse normativamente a los instrumentos vigentes, se desarrollan mediante un Estudio de Detalle. Este instrumento, que concreta sobre el terreno [5] lo que ya estaba previsto en el planeamiento municipal y Plan de Utilización del Puerto, permite establecer y delimitar las actuaciones de ejecución de cada parte y favorecer la participación ciudadana. Lo relevante no es el tipo o clase de instrumento formulado, sino la posibilidad de ordenar y gestionar conjuntamente terrenos portuarios y de la ciudad, que están vinculados por compartir similares condiciones funcionales y espaciales y porque mediante esa unión es posible plantear y resolver estrategias de desarrollo urbano,

con independencia de la posición de la línea que delimita la zona de servicio portuario e, incluso, de las competencias atribuidas por la legislación vigente para la tramitación y aprobación del instrumento de ordenación correspondiente.



La distribución de los usos dotacionales previstos en el planeamiento, se concreta en el estudio de detalle y materializa en el proyecto constructivo. (Ayuntamiento de Algeciras – Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, estudio de detalle, 2022).

No obstante, es de relevancia el hecho de que en la concepción global del planeamiento de la ciudad y de la asignación de usos por parte de la Autoridad Portuaria al área del “Llano Amarillo” confluya la misma finalidad, como es la

recuperación de un espacio portuario para la ciudad mediante la implantación de un conjunto dotacional constituido por equipamientos de carácter portuario, cultural y docente vinculados con un área libre peatonal. Esta circunstancia confirma la posibilidad de gestionar y planificar desde la escala local determinadas áreas del Puerto, sin interferir ni perturbar el ejercicio de la competencias de su explotación, tal como se pone de manifiesto en actuaciones como el Master Plan del Distrito urbano – portuario de Sevilla, en la que suelos vacantes y en desuso, de carácter residual y pertenecientes al espacio portuario, han sido desafectados e integrados en la ciudad.

En el caso de la actuación del Lago Marítimo, en la que se incluye el frente norte del “Llano Amarillo”, esta integración de terrenos destinados a usos no portuarios trasciende la ordenación física del suelo debido a su carácter estructural, afectando a otros factores de la estrategia integral: economía, social, cultural, medioambiental, etc., que deben ser considerados, especialmente en la necesaria extensión de la actuación a la totalidad del “Llano Amarillo”, continuando el proceso de concertación urbanística iniciado, compartiendo equitativamente entre la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento sus estrategias de planificación y superando la simple ordenación física de los terrenos.



La intervención en el frente Norte del “Llano Amarillo” implanta dotaciones y actividades, cuya incidencia debe superar el propio ámbito de la actuación y deberá completarse con la totalidad del espacio. (Planho Consultores, 2022).

IMAGEN INICIAL | *La posición central del Llano Amarillo y el tramo costero-portuario hasta el Acceso Norte, exige una planificación conjunta. (Ayuntamiento de Algeciras).*

NOTAS

[1] El propio nombre indica que la única necesidad era resolver infraestructuras destinadas a la explotación portuaria.
[2] Duplicación, vía urbana a El Rinconcillo, Parque Punta de San García, Paseo de Cornisa, recorridos peatonales en “Llano Amarillo”, etc.
[3] Artículo 56.1, Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
[4] Protocolo de intenciones suscrito el 14 de febrero de 2020 entre la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras y el Excmo. Ayuntamiento de Algeciras para el desarrollo de la actuación integral denominada “Lago Marítimo”.
[5] El estudio de detalle establece las alineaciones y volúmenes de la edificación sobre el suelo calificado como equipamiento público en el Plan General y configura las distintas zonas del espacio libre público.