

# **DESARROLLO TURÍSTICO E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. EXPERIENCIAS EN LA COSTA ATLÁNTICA ANDALUZA**

**Enrique Santos Pavón  
Alfonso Fernández Tabales**

Dpto. de Geografía Física y AGR. Universidad de Sevilla.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

El desarrollo y la gestión de la actividad turística a escala local requiere por lo general de la participación, y si es posible colaboración, de dos tipos de agentes: por una parte se hace necesario el concurso de las administraciones públicas, responsables de asegurar un marco institucional y propiciar unas condiciones territoriales que faciliten la implantación y el desenvolvimiento de la actividad; y por otra parte, suele ser conveniente la implicación de los agentes empresariales, quienes a través de inversiones guiadas por criterios de estricta rentabilidad privada, pueden contribuir a concretar, en la práctica, parte de los objetivos marcados inicialmente en los planes y proyectos de desarrollo turístico.

Dejando de un lado el papel de los agentes privados y centrando la atención en las funciones de las administraciones públicas, y en concreto de la administración local, se puede afirmar que ésta ha de afrontar tareas que requieren grandes esfuerzos e inversiones en pro de configurar escenarios que resulten atractivos para los agentes económicos y sociales implicados en el desarrollo de las actividades turísticas. Funciones como la urbanización del suelo, la construcción de infraestructuras especializadas, la dotación de equipamientos y servicios de distinto rango, el fomento y la promoción económica del territorio, son todas ellas responsabilidades que exigen una amplia disponibilidad de recursos financieros y técnicos (situación nada habitual entre los municipios españoles), lo cual pueden dar pie a la necesidad de articular iniciativas de colaboración y cooperación con agentes privados o con otras entidades y organismos públicos, como vía complementaria o alternativa para abordar tales responsabilidades.

Si la cooperación público-privada suele circunscribirse a materias y actividades muy concretas, sobre las que existe un decidido interés empresarial por parte de los agentes privados (promoción y comercialización, fomento empresarial, innovación tecnológica, formación, etc.), las iniciativas de cooperación de carácter público a escala local se plantean a menudo en relación a actuaciones de carácter integral o como instrumento para asegurar la satisfacción de necesidades sociales, económicas o territoriales de interés general y sin una declarada rentabilidad empresarial a corto plazo (planificación territorial, planificación sectorial, protección y gestión de recursos naturales, dotación y gestión de infraestructuras y servicios, etc.).

Sin lugar a dudas, las iniciativas de cooperación territorial intermunicipal han proliferado en Andalucía en las dos últimas décadas, principalmente en relación a la gestión de infraestructuras y provisión de servicios públicos básicos (abastecimiento de agua, saneamiento, recogida y tratamiento de residuos, transporte, etc.) y también en lo

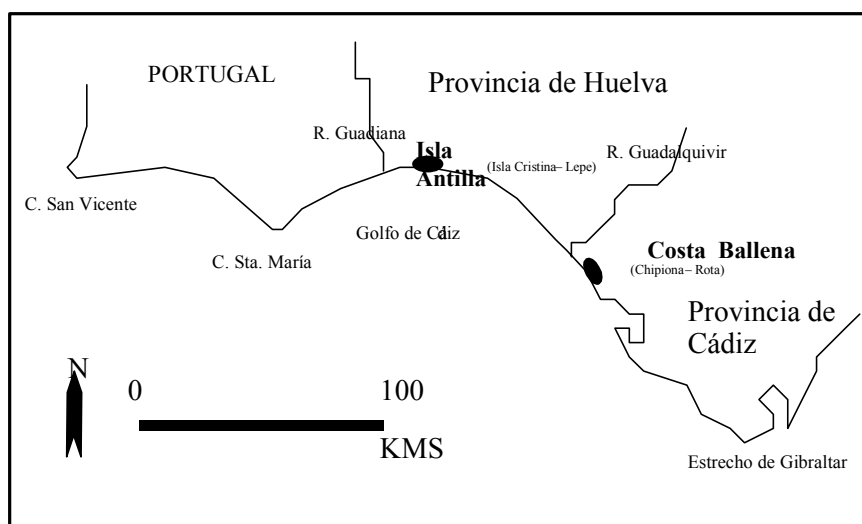
referido al fomento socioeconómico y la cohesión territorial supramunicipal (programas de desarrollo socioeconómico comarcal, planes de ordenación territorial, etc.). En este contexto, se observan algunas experiencias de cooperación que tienen como objetivo principal el desarrollo de proyectos urbanísticos con una marcada significación turística, opción que, a pesar de estar poco generalizada, ofrece claras ventajas si se compara con las estrategias municipales individuales:

- En primer lugar y lo que es más importante, la cooperación intermunicipal garantiza una mayor disponibilidad de recursos financieros para abordar proyectos urbanísticos y turísticos, lo cual no sólo se deriva de la suma aritmética de los recursos económicos de los municipios implicados, sino sobre todo de la oportunidad de evitar duplicidades en las inversiones y del aprovechamiento de las economías de escala generadas por actuaciones inscritas dentro de planes coordinados.

- En segundo lugar, la cooperación intermunicipal facilita la consecución de un alto grado de coherencia territorial y sectorial en las actuaciones turísticas, evitando la aparición de modelos contradictorios, situaciones de descoordinación o caracterizadas por la repetición, hechos que a menudo se producen en los ámbitos situados en torno a los límites intermunicipales, donde se detecta más fácilmente la yuxtaposición y falta de coordinación de las diferentes estrategias municipales.

- Por último, la cooperación intermunicipal presenta también una dimensión política nada desdeñable, puesto que se trata de iniciativas que se concretan en instrumentos y órganos de gestión supramunicipales, lo cual puede aportar una nueva dimensión institucional a los ayuntamientos implicados, de interés a la hora de defender sus intereses o requerir actuaciones e inversiones de otras instancias administrativas.

Tomando como referencia los planteamientos hasta ahora expresados, la presente comunicación centrará su atención en describir y evaluar las principales iniciativas de cooperación intermunicipal en materia turística identificadas en el litoral atlántico de



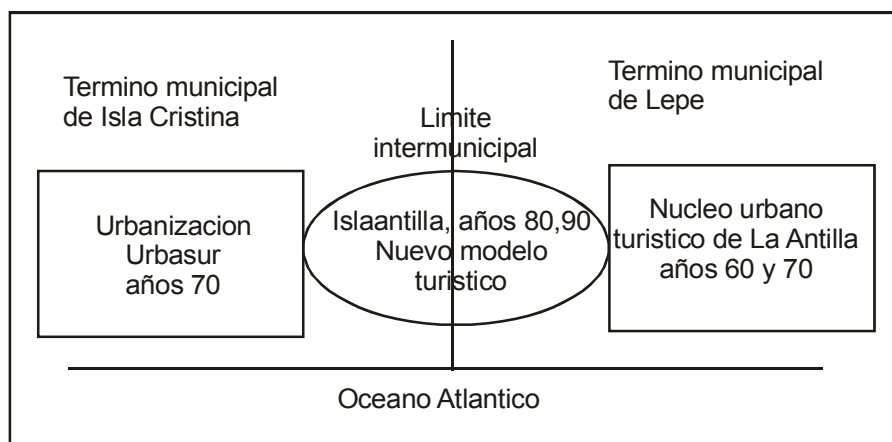
**Figura 1.** Mapa de localización de los proyectos de Islantilla y Costa Ballena.  
Elaboración propia

Andalucía, en concreto las experiencias de Islantilla (Huelva) y Costa Ballena (Cádiz). Para ello, se seguirá un esquema de análisis en el que se parte de la presentación del contexto territorial en el que se enmarcan las actuaciones, se continúa con la identificación de los objetivos perseguidos por los proyectos, la descripción de sus características territoriales y sectoriales, el grado de desarrollo actual y finalmente se concluye con una valoración provisional de los resultados observados.

## **2. EL PROYECTO URBANO-TURÍSTICO DE ISLANTILLA.**

### **2.1. Contexto territorial.**

Islantilla se concibe como un proyecto urbano-turístico surgido de la voluntad política de los ayuntamientos de Lepe e Isla Cristina, municipios que se localizan en el tramo central del litoral occidental onubense, a mitad de camino entre la capital provincial y la frontera hispano-portuguesa. La operación, pergeñada a principios de los años 80 y desarrollada en la segunda mitad de esa década y a lo largo de los 90, viene a plantear un nuevo escenario turístico para unos municipios cuya economía se centraba principalmente en la pesca (caso de Isla Cristina) y la actividad agrícola (caso de Lepe), mientras que el sector turístico, si es que podía denominarse así, se reducía a la proliferación indiscriminada de urbanizaciones en torno a los frentes costeros municipales, sin unos planteamientos territoriales ni unos objetivos sectoriales preestablecidos.



**Figura 2.** Esquema gráfico y conceptual de la operación de Islantilla (municipios de Isla Cristina y Lepe, provincia de Huelva)

El núcleo urbano-turístico de La Antilla, en la fachada litoral de Lepe, y las urbanizaciones turísticas situadas al Este de la cabecera municipal de Isla Cristina, constituyen los ejemplos más significativos del tradicional modelo turístico observado en el área, un modelo caracterizado por el dominio exclusivo de la promoción inmobiliaria y el arraigo de un turismo de tipo residencial, con escasos beneficios a medio y largo plazo para las economías locales y con evidentes perjuicios desde el punto de vista territorial.

En este contexto, los ayuntamientos de Lepe e Isla Cristina se plantean en 1983 la oportunidad de dar un giro al escenario turístico tendencial, mediante el desarrollo de una iniciativa basada en la cooperación territorial y administrativa entre ambos municipios. De este modo surge el proyecto de Islantilla, sobre una extensión de 304 has. y con capacidad prevista de 40.000 plazas, el cual se ve favorecido en su concepción por el hecho de localizarse en el límite intermunicipal entre Lepe e Isla Cristina, precisamente en el intersticio de suelo no urbanizado situado entre el núcleo de La Antilla (Lepe) y la urbanización Urbasur (Isla Cristina). Estos terrenos ofrecían dos circunstancias claramente favorables de cara a la materialización de la operación: su localización entre suelos urbanizados y edificados con antelación, lo cual facilitaba técnica y financieramente la ejecución de las infraestructuras generales, y la existencia en el área elegida de una importante bolsa de suelos de propiedad pública (principalmente en la parte correspondiente al término municipal de Lepe), lo cual ahorraba esfuerzos de negociación y gestión a las administraciones locales.

## **2.2. Objetivos del proyecto.**

El proyecto de Islantilla se plantea como objetivo general la materialización de una operación que sirva como referente de los nuevos modelos de desarrollo turístico litoral, basándose para ello en un catálogo de principios entre los que figuran el interés socioeconómico general, la planificación, la calidad y la sostenibilidad. Este objetivo se combina de forma estrecha con la intención de renovar el interés turístico por el área, pretensión que se intenta hacer efectiva mediante una nueva actuación que pueda coadyuvar a la cualificación turística del área en su conjunto.

Esos objetivos generales, consecución de un nuevo modelo turístico y reactivación del interés por la zona, se concretan en una serie de objetivos más concretos, que son los que a continuación se señalan:

- Objetivos socioeconómicos: diversificar las economías locales, atraer inversiones y crear nuevos puestos de trabajo.
- Objetivos sectoriales turísticos: implantar una oferta turística de calidad, captar nuevos segmentos de la demanda y, en definitiva, generar una nueva imagen turística del área.
- Objetivos territoriales: planificar el desarrollo turístico, asegurar una coherencia en la distribución espacial de los usos, adecuar las infraestructuras y servicios a las necesidades de la demanda prevista.
- Objetivos medioambientales: impulsar y consolidar el destino turístico de Islantilla mediante el desarrollo integral y sostenible de la zona.

Para alcanzar tales objetivos, tanto generales como particulares, se plantea la necesidad de contar con un órgano que encauce los esfuerzos de cooperación intermunicipal y que agilice las tareas de ejecución y gestión del proyecto. Así surge la Mancomunidad de Islantilla (heredera de la Junta de Compensación a través de la que se ejecutó la urbanización de los terrenos), concebida como instrumento para la supervisión conjunta de la operación urbano-turística de Islantilla; la Mancomunidad, además de competencias estrictamente urbanísticas, recoge el interés de los ayuntamientos de Lepe e Isla Cristina por trabajar de forma conjunta y coordinada a favor del desarrollo socioeconómico de toda la comarca, sumando esfuerzos en temas tan relevantes como la

promoción económica y el fomento del empleo, la formación, la innovación turística y el medio ambiente.

### **2.3. Características territoriales y urbanísticas.**

Entre los rasgos que distinguen a Islantilla respecto de las tradicionales urbanizaciones turísticas colindantes, se encuentran, sin lugar a dudas, las características territoriales del proyecto, que se aprecian con claridad en la cuidada zonificación interna de los diversos usos del suelo previstos y en la excelente dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios, tanto públicos como privados.

En lo que se refiere a la zonificación destaca la localización compacta del grueso de la urbanización y los principales equipamientos públicos en el sector más cercano a la playa, al sur de la carretera que une La Antilla con Isla Cristina, mientras que sobre el acantilado fósil situado más al interior, se ubica el campo de golf y una serie de promociones inmobiliarias con una organización espacial de carácter más disperso. Mientras que en el caso de los usos comerciales y de ocio se ha optado por la concentración en torno a un centro multiservicios, los usos residenciales y hoteleros aparecen distribuidos de forma equilibrada por toda la urbanización.

Dos aspectos son especialmente ilustrativos del nivel de las infraestructuras y servicios del proyecto: en primer lugar, habría que destacar la existencia de un viario inteligible (que no es poco para lo que se acostumbra a ver en el litoral español) y de mayor capacidad que la observada en los núcleos turísticos tradicionales vecinos, además de haberse diseñado extensas áreas de aparcamiento en el interior de la urbanización; en segundo lugar, el sistema de equipamientos adquiere una importante dimensión y un destacable nivel de diversidad en Islantilla, hasta el punto de que su centro comercial y de ocio se ha convertido en uno de los equipamientos más importantes de esa naturaleza de todo el litoral onubense, puesto que ofrece desde las prestaciones más básicas (supermercados, tiendas, bares y restaurantes) hasta servicios especializados de ocio con una creciente jerarquía a nivel comarcal y provincial (sala multicines, centro de formación).

También en lo que respecta a las características constructivas pueden reconocerse importantes cambios cuantitativos y cualitativos en comparación con los modelos precedentes: frente a ratios de eficacia de  $0,50 \text{ m}^2/\text{m}^2$  en el núcleo tradicional de La Antilla, en Islantilla se situó el tope en  $0,35 \text{ m}^2/\text{m}^2$  en aquellas actuaciones realizadas entre 1985 y 1995, cifra que baja hasta los  $0,20 \text{ m}^2/\text{m}^2$  en las operaciones más recientes, lo cual tiene, entre otras consecuencias, la mayor dotación de espacios libres y verdes en la urbanización.

Por último, desde el punto de vista ambiental, en Islantilla se observan algunas iniciativas interesantes, sobre todo en el área en la que se ubica el campo de golf, donde se han tomado medidas para mantener parte de la vegetación autóctona preexistente (pinos y sotobosque mediterráneo), proteger el sistema de barrancos que facilita el desagüe de las aguas pluviales o salvaguardar la cornisa y el talud del acantilado fósil de cara a su aprovechamiento público (recorridos didácticos). Sin embargo, estas actuaciones contrastan con otras claramente polémicas y criticables, como la construcción de parte de los equipamientos y servicios públicos de la urbanización sobre la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre o el relleno

de antiguas marismas para elevar las edificaciones y reducir de esta forma los riesgos de inundación a causa de temporales excepcionales.

#### **2.4. Características sectoriales.**

La característica más importante de Islantilla desde una perspectiva sectorial es, según palabras de los propios gestores del proyecto, su “vocación turística”, lo que supone una importante diferencia con respecto a las pretensiones exclusivamente inmobiliarias dominantes en las operaciones desarrolladas en las décadas de los años 60 y 70. Tal vocación implica el interés por conseguir un tejido empresarial turístico caracterizado por la rentabilidad socioeconómica a medio y largo plazo (lo que no ocurre en el caso del sector inmobiliario-turístico), para lo cual el proyecto se apoyará en la generación de una oferta turística en sentido estricto, tanto básica como complementaria.

Desde esta perspectiva, las claves sectoriales que identifican al proyecto de Islantilla son las siguientes:

- la implantación de una oferta reglada de alojamiento de calidad (hoteles de cuatro y cinco estrellas y apartamentos turísticos de tres llaves), llamada a ejercer una doble función: la estrictamente productiva (captación de demanda turística) y la promocional (contribución a la generación de la imagen turística del proyecto).

- La creación de una amplia oferta de alojamiento no reglada de última generación (con mayores calidades constructivas y espacios y servicios de uso común), apoyada en sobre las características territoriales y urbanísticas señaladas en el apartado anterior.

- El desarrollo de una amplia oferta complementaria, elemento clave para conseguir la cualificación y diversificación del sistema turístico: oferta comercial (centro comercial y de ocio), oferta deportiva (campo de golf, centro de alto rendimiento), oferta cultural (salas de cine, equipamientos de interpretación del patrimonio) y equipamientos ambientales (vía verde litoral, diseño de recorridos didáctico-paisajísticos por el acantilado fósil).

- En íntima relación con la oferta complementaria, habría que citar la localización en Islantilla de empresas de servicios turísticos especializados, entre las que se incluyen las de alquiler de coches, organización de actividades (congresos, cursos, excursiones) o gestión de recursos y productos (gestión profesional de viviendas de uso turístico).

El objetivo perseguido con esta estrategia sectorial es captar nuevos segmentos de demanda, más cualificados desde el punto de vista socioeconómico y con un perfil comportamental orientado hacia las actividades y pautas de consumo realmente turísticas, en detrimento de las exclusivamente residenciales.

#### **2.5. Grado de desarrollo actual.**

El proyecto de Islantilla se encuentra en el momento presente en la fase final de su materialización. Con el 100 % de las obras de infraestructura realizadas, la oferta residencial se encuentra ejecutada o en fase de ejecución en un 90 %, frente al 80 % de los equipamientos comerciales y de las dotaciones hoteleras.

Los sectores en los que todavía se está en proceso de ejecución de las previsiones urbanísticas son principalmente dos: el área vinculada al campo de golf, en la que se localizan usos residenciales turísticos, hoteleros y deportivos (PAU-1 de Isla Cristina y SAU de Las Cumbres, en suelo de Lepe) y parte del sector oriental de la urbanización,

que plantea como principal dificultad el ensamblaje con el vecino núcleo de La Antilla (Planes Parciales 2 y 6 de Islantilla, sobre el término municipal de Lepe). De esta forma, se percibe un mayor grado de ejecución en la parte del suelo perteneciente a Isla Cristina, que en el situado en el término municipal de Lepe, circunstancia de carácter aleatorio que no parece deberse a unas especiales razones económicas o políticas de índole local.

Por último, se ha de destacar en este apartado el perfecto cumplimiento de los plazos de ejecución de la urbanización, establecidos de forma coordinada por ambos municipios. Esta afirmación no se puede hacer con el mismo rigor en relación al cumplimiento de los estándares urbanísticos, que según los propios responsables del proyecto han sido modificados al alza puntualmente en algunas promociones inmobiliarias (aumento de la altura o de la edificabilidad), lo cual puede inducir a pensar en clave de humor, no exenta de intención, que el grado de desarrollo final del proyecto puede ser “mayor del esperado”.

## **2.6. Primera valoración de los resultados observados.**

Una rápida evaluación de los primeros resultados producidos por el desarrollo y la puesta en funcionamiento de la operación de Islantilla, da lugar a la realización de dos tipos de reflexiones de diferente matiz.

En primer lugar, es innegable que Islantilla ha sido el elemento clave de la cualificación turística de la costa occidental de Huelva en general y de los sistemas turísticos municipales de Lepe e Isla Cristina en particular, propiciando una nueva imagen turística de la zona basada en las características territoriales y sectoriales del proyecto. Estos resultados demuestran el éxito de la gestión realizada por parte de la Mancomunidad de Islantilla, máximo exponente de la cooperación territorial entre los municipios citados.

Pero por otra parte, surgen dudas sobre la consecución efectiva de determinados objetivos, en especial los referidos a la sostenibilidad territorial y ambiental del proyecto y a la captación de nuevos segmentos de demanda más cualificados. A pesar de los criterios territoriales establecidos en la planificación, no se puede evitar una percepción de saturación demográfica y edificatoria, situación que afecta incluso al área del campo de golf, y que se hace palpable en los episodios de congestión estival que en poco se diferencian de los observados en otros puntos del litoral. Tampoco la demanda turística captada difiere de la que acude a los destinos tradicionales, frustrando el deseo de captar flujos procedentes de otros mercados distintos al subregional y con características socioeconómicas y motivacionales diferentes.

Como epílogo final en relación a los resultados de la implantación de Islantilla, destaca el hecho de que el proyecto ha propiciado la formación de un importante continuo urbano en el litoral onubense, sin duda el entramado urbano-turístico de mayores dimensiones de esta costa, constituido por la articulación de las operaciones de La Antilla, Islantilla y Urbasur. Pero lo interesante, es que este nuevo ente territorial ya no sólo se circunscribe a las funciones residenciales y turísticas, sino que se erige cada vez con mayor claridad como polo de rango comarcal que ofrece determinados servicios especializados demandados por la población del ámbito subregional (sala multicines, centro de formación especializada, equipamientos deportivos, etc.). De esta forma, se podría decir que se está configurando una “nueva ciudad” en el litoral onubense, lo cual

está modificando sustancialmente las estructuras y sistemas territoriales a escala subregional.

### **3. EL PROYECTO COSTA BALLENA.**

#### **3.1. Contexto territorial.**

El proyecto urbanístico-turístico de Costa Ballena se asienta sobre terrenos pertenecientes a los municipios de Rota y Chipiona, en la Costa Noroeste de Cádiz, en una posición intermedia entre la desembocadura del Guadalquivir y la Bahía de Cádiz. Este entorno territorial, caracterizado por la presencia de ciudades medias de arraigada personalidad histórica, se ha orientado tradicionalmente hacia el viñedo y la pesca artesanal, registrándose en las últimas décadas la irrupción de la nueva agricultura y, cada vez con mayor intensidad, el turismo.

El modelo turístico preexistente en el área se distingue por su carácter marcadamente residencial, como muestra la diferencia entre las 80.000 plazas de alojamiento en segunda residencia presentes en sus tres municipios (Rota, Chipiona y Sanlúcar de Barrameda) frente a las 4.257 de alojamiento reglado; con una demanda procedente casi en su totalidad del entorno subregional (no puede olvidarse la proximidad, en una isocrona no superior a la hora y media por carretera, de una población urbana de más de dos millones de habitantes [C.O.P.T., 1999, 44]), de rasgos muy familiares, reducido gasto medio diario y marcada estacionalidad. Todo lo cual confluye en el resultado de una escasa rentabilidad económica y social de este modelo turístico tradicional para el conjunto comarcal.

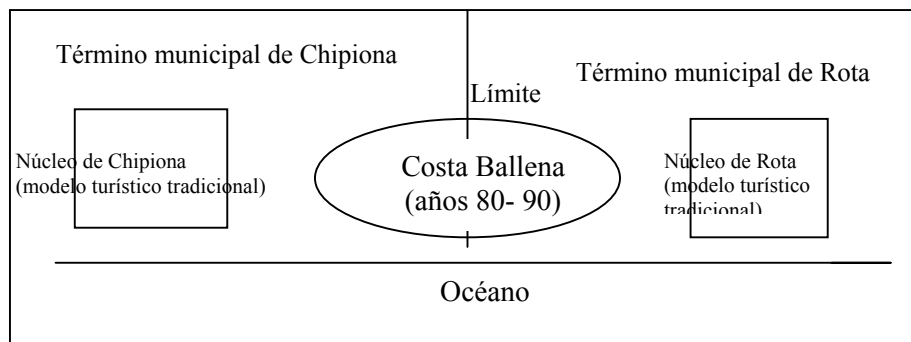
#### **3.2. Objetivos del Proyecto.**

Los dos rasgos diferenciales que singularizan el proyecto Costa Ballena residirían en el carácter público de la iniciativa, por una parte, y el hecho de emplazarse sobre dos municipios colindantes, por otro:

- El Proyecto nace en la década de los 80, a partir de la voluntad expresa de la Junta de Andalucía de diseñar y construir desde la iniciativa pública un destino adaptado a las nuevas tendencias turísticas, que sirviera como efecto-demostración a los agentes privados acerca de las líneas a seguir para el logro de la competitividad; en unos momentos de cierta desorientación y atonía inversora de dichos agentes. Para ello, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (E.P.S.A.) asume el protagonismo como promotora del Proyecto, con una inversión inicial de 12.000 millones de pesetas.

- Tras un proceso de selección de las posibles ubicaciones, se opta finalmente por la ya descrita dadas sus condiciones climatológicas, existencia de una playa virgen de más de 4 km. de longitud, sin servidumbres edificatorias por ocupaciones previas y prácticamente con un solo propietario en toda la amplia extensión (la familia Orleans), lo cual facilitaba la gestión urbanística del Proyecto. Un único impedimento estribaba en que la extensión requerida ocupaba espacio a caballo entre los dos términos municipales citados (Rota y Chipiona), solventado mediante la adopción de acuerdos conjuntos culminados en la constitución de una Junta de Compensación (con ambos ayuntamientos, E.P.S.A. y los propietarios) que ha garantizado el desarrollo unitario de la urbanización.





**Figura 3.** Esquema gráfico y conceptual de la operación de Costa Ballena (municipios de Chipiona y Rota, provincia de Cádiz)

Elaboración propia

### 3.3. Características territoriales y urbanísticas.

Costa Ballena se extiende sobre una superficie de unas 400 Has., constituyendo un rectángulo de 3,2 Km. de largo por un ancho medio de 1.125 m.; extensión ésta que unida a la capacidad prevista (36.000 plazas), da idea de la profunda transformación de la realidad territorial preexistente que significa, aspecto que será retomado más tarde. En consonancia con el objetivo señalado de adecuarse a los nuevos factores de competitividad turística, se ha intentado dotar al complejo de unos marcados rasgos de calidad en los aspectos urbanísticos y ambientales, tales como:

- Presencia de dos lagos artificiales unidos por un canal que atraviesa toda la urbanización, con más de 10.000 m<sup>2</sup> de lámina de agua.
- Renuncia a la construcción de un paseo marítimo con el fin de preservar las dunas litorales, si bien éstas se han visto afectadas por los accesos a la playa.
- Sistema de recogida neumática de basuras en todo el complejo.
- Cableado de fibra óptica en la urbanización.
- Generalización del gas natural como fuente de energía.
- Dotación de una Estación Depuradora de Aguas Residuales con una capacidad que triplica las necesidades previstas (15.000 m<sup>3</sup>/día).

### 3.4. Características sectoriales.

Coherentemente con todo lo anterior, el modelo turístico propuesto ha intentado cimentarse en unas bases de competitividad actualizadas. Así, se ha buscado equilibrar lo residencial con la oferta reglada (aunque ello dependerá en gran parte de la plasmación futura de los hoteles previstos), con dotación de servicios y actividades complementarias, y orientado a diferentes segmentos de demanda que atenúen la estacionalidad. Estas intenciones se están plasmando en elementos tales como:

- Establecimientos hoteleros, estando proyectados cinco (dos ya construidos), dirigidos a demandas específicas (sol y playa, golf, tercera edad, congresos y convenciones vinculados al Centro Andaluz del Mar –igualmente previsto en la urbanización-).

- Instalaciones para la práctica del golf. Con un campo de 18 hoyos, otro de 9, un campo de prácticas para más de 100 jugadores simultáneos y la Escuela Andaluza de Golf, de carácter público.

- Otros equipamientos deportivos, como instalaciones de hípica, Club de Tenis, campos de fútbol, etc.

- La previsión de ubicar un gran polígono lúdico colindante con la urbanización, propuesto en el Avance del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz (C.O.P.T., 1999, 240), pero aún en discusión.

### **3.5. Grado de desarrollo actual.**

Lo más significativo a este respecto, y que pudiera servir como pauta de comparación con otros casos, es el muy desigual nivel de ejecución del proyecto según sea el municipio analizado. Así, en el término de Rota, tras unos años en los que toda la iniciativa se paralizó ante las escasas expectativas de la demanda, se ha acelerado notablemente desde finales de la década de los noventa, estando finalizada la urbanización, vendidas casi todas las parcelas (de las 70 originales se han vendido 63, entre ellas las 3 hoteleras y las 3 comerciales, quedando disponibles sólo 7 residenciales) y construidas buena parte de ellas.

Frente a esto, en la parte correspondiente al municipio de Chipiona (una tercera parte del total), aún no han comenzado las obras de urbanización, cuyo inicio se prevé para el año 2003. Las causas de esta diferenciación no son técnicas, legales o por impedimentos físicos, sino exclusivamente por los distintos ritmos en la toma de decisiones y gestión municipal. Todo lo cual ofrece un buen ejemplo de la trascendencia de los factores institucionales y culturas organizacionales a nivel local en el desarrollo de estos proyectos, por encima de planes y decisiones adoptadas a escala autonómica, que se ven enfrentadas finalmente al complejo entramado de relaciones y agentes actuantes en las administraciones locales.

### **3.6. Valoración de los resultados.**

A la vista del estado actual de ejecución del Proyecto, ya pueden expresarse algunas valoraciones sobre los efectos producidos y previsibles; entre éstos resulta innegable la calidad técnica del mismo, con notables rasgos de actualización en el modelo de complejo turístico adoptado (en materia urbanística, medioambiental, de oferta complementaria, etc.). No obstante, pueden señalarse algunos aspectos problemáticos, como son:

- El peligro, ya patente en el momento actual, de continuar los procesos regresivos actuantes en la playa a la que da frente el núcleo y que constituye su principal recurso, procesos que pueden acelerarse con las obras realizadas.

- La constatación de que hasta el momento la demanda predominante es de carácter subregional (Sevilla y Jerez de la Frontera, fundamentalmente), y continuadora de los hábitos residenciales tradicionales, con el peligro de repetir algunos de los rasgos negativos (estacionalidad, gasto medio, ...) del modelo anterior.

- La tensión a la que se van a ver sometidas las estructuras territoriales del área ante la propia dimensión del proyecto (36.000 plazas previstas); en especial la saturación de la carretera Rota-Chipiona, sobre la que se apoya toda la urbanización e incapaz en su estado actual de soportar el incremento de tráfico previsible (C.O.P.T., 1999, 47).

- Muy relacionado con el punto anterior, creemos que debe abrirse el debate acerca de la conveniencia o no de que la propia administración pública protagonice e impulse la creación de ciudades de nueva planta en el litoral; especialmente en un contexto actual de saturación de los escasos espacios vírgenes por parte de iniciativas privadas, así como de la intención declarada por parte de E.P.S.A. de repetir la experiencia en otros puntos del litoral andaluz (de hecho, ya está en marcha con similares rasgos la urbanización de El Toyo, en la costa almeriense).

#### **4. CONCLUSIONES.**

A partir de los casos anteriormente expuestos, se pueden plantear una serie de conclusiones acerca de la temática tratada, como son:

- Se constata el creciente desarrollo de proyectos urbano-turísticos intermunicipales en la costa andaluza, llevados a cabo a través de instrumentos de participación conjunta entre los dos ayuntamientos implicados. Estas iniciativas, pese a las evidentes dificultades de gestión, muestran claras ventajas de cara a la concreción de sinergias relativas a la financiación de los proyectos, evitación de duplicidades o solapamientos en las actuaciones, aprovechamiento de economías de escala, incremento de la capacidad de penetración en los mercados y de negociación ante interlocutores privados o públicos y, muy especialmente, garantizando un desarrollo urbanístico y sectorial unitario en la totalidad de la actuación, constituyendo un único producto turístico coherente e integrado a ambos lados del límite municipal.

- Asimismo, cabe afirmar que estos espacios ubicados en los límites de los términos municipales han sido preteridos en los desarrollos urbanístico-turísticos precisamente por las dificultades político-administrativas que su gestión conjunta implicaba. Sin embargo, ante la progresiva ocupación de suelos litorales y consiguiente reducción de los espacios disponibles con potencial de atractivo turístico, estas áreas están cobrando cada vez mayor interés para la implantación de proyectos, por lo que parece previsible que dichas experiencias se incrementen en el futuro.

- Como fórmulas para el desarrollo de estas iniciativas conjuntas, el modelo seguido, a la vista de las experiencias referidas, parece orientarse hacia la constitución de Juntas de Compensación, con participación de ambos Ayuntamientos, para la ejecución de la urbanización. Las cuales después se continúan en Mancomunidades permanentes en el tiempo para la prestación de servicios conjuntos, tales como gestión urbanística, servicios públicos básicos, mantenimiento, promoción turística, formación de recursos humanos, asesoría técnica al desarrollo del producto turístico, etc.

- En cuanto a los dos casos expuestos –Islantilla y Costa Ballena– se puede decir sintéticamente que ambos muestran nítidos rasgos de modernidad en su concepción (menor densidad edificatoria que el contexto comarcal, dotaciones medioambientales, presencia de oferta hotelera de alta gama así como de campos de golf, atención a la oferta complementaria, ...). No obstante, y pese a lo reciente de su desarrollo, no están siendo ajenos a problemas derivados de sus grandes dimensiones, que se traducen en el tensionamiento de las estructuras territoriales circundantes y la disminución de su propio atractivo turístico; en aspectos tales como la masificación y sobrecarga de usuarios en la playa, para el caso de Islantilla, o la saturación del sistema de comunicaciones y la aceleración de los procesos de regresión de la playa, en el de Costa Ballena.

- Por último, es necesario hacer referencia a que, pese al buen funcionamiento constatable en las entidades intermunicipales de gestión urbanística y turística, siguen persistiendo problemas singulares derivados de su especial disposición entre dos municipios. Uno de los más significativos es la disposición recogida en la Ley 7/1993 Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, según la cual cuando un núcleo de población consolidado esté repartido entre dos términos municipales, será causa suficiente para proceder a una modificación del límite entre los mismos, de forma que todo el núcleo quede comprendido en uno sólo (Art. 10.2.a). Aspecto éste que hasta el momento no ha sido preocupante, ya que la iniciativa del proceso administrativo debería partir de uno de los dos Ayuntamientos afectados, no existiendo voluntad en este sentido, pero que pudiera ser causa de fricciones político-administrativas en el futuro o en otros casos.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- C.O.P.T. (1999): *Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz. Documento para la información pública*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- C.O.P.T. (1998): *Reconocimiento territorial y definición de objetivos y criterios de planificación de la comarca del litoral occidental onubense. Tomo 1: Análisis*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- C.O.P.T. (2000): *Plan de Ordenación del Territorio. Litoral occidental de Huelva. Informe específico sobre turismo*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- LEY 7/1993, de 27 de Julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, B.O.J.A. Nº 86, de 7 de Agosto de 1993.
- VILLEGAS, M. (1999): "Costa Ballena: un modelo de neogénesis turística", en GRANADOS, V. (coord.), *La gestión de la calidad en el municipio turístico*, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Málaga.
- SANTOS, E. (1999): *La actividad turística en la costa occidental de Huelva*. Estructura sectorial y sostenibilidad territorial. Diputación Provincial de Huelva, Huelva.