

EL PLANEAMIENTO ANTE EL ESPACIO PORTUARIO, SITUACION Y PROBLEMATICA DE LA INTEGRACION DE LOS PUERTOS EN LA ORDENACION TERRITORIAL Y URBANA

Julio Pozueta Echavarri

En los últimos años, el espacio portuario ha pasado de ser un espacio en blanco en los planes urbanísticos a convertirse en un espacio codiciado para solucionar los déficits de espacios públicos en las ciudades en que se ubica.

La reestructuración o remodelación del espacio portuario consecuente a las presiones urbanas y a las nuevas exigencias del transporte marítimo hace imprescindible el establecimiento de un diálogo puerto-ciudad capaz de compatibilizar ambas exigencias.

En este artículo se tratan de analizar los factores que han llevado a la actual situación, las dificultades a que se enfrenta el diálogo puerto-ciudad y las condiciones que posibilitarían una solución equilibrada a las tensiones existentes.

Planing with regard to dock areas

Over the last few years, dock areas have evolved from being unwanted, unfilled spaces in urban development plans, and are now considered as highly desirable areas for solving those problems that arise from a lack of public areas in the cities in which they are to be found.

The restructuring of dock areas as a result of urban pressure, in conjunction with the new demands of maritime transport, has made essential the establishment of a dialogue between ports and cities which is up to bringing together the demands of both sides.

In this article, the author has endeavoured to analyse the factors which have led to the present situation, the difficulties arising from the dialogue between ports and cities and the conditions which would bring about a balanced solution to existing tensions.

I. INTRODUCCION

En los últimos años se multiplican en España las convocatorias para seminarios, congresos y symposiums que tienen como uno de sus objetos principales de reflexión y debate las relaciones entre la ciudad y el puerto.

En estas reuniones, bajo diversas formas y a distintos niveles de explicitación, se está poniendo claramente de manifiesto la necesidad de replantear las relaciones entre las ciudades y sus puertos. Unas relaciones que han sido de buena vecindad funcional, en general, hasta fechas recientes, pero que hoy parecen desbordadas por las nuevas exigencias que plantean las ciudades sobre el espacio portuario y la necesidad de los

puertos de planificar nuevas instalaciones con mejores condiciones funcionales.

Las conclusiones de estas reuniones, conclusiones tal vez no escritas, pero implícitas en el contenido y el tono de las ponencias provenientes de ámbitos urbanístico-municipales, tratan de hacer ver la necesidad de "recuperar" para usos ciudadanos algunas zonas portuarias devenidas, teóricamente obsoletas, pero, rara vez o en mucho menor medida, plantean líneas de trabajo que pudieran facilitar la resolución de los problemas desde ambos puntos de vista, el portuario y el urbano. De hecho, podría decirse que, en algunos casos, estas reuniones suelen constituir el marco cultural que sirve de cobertura a la explicación de las exigencias concretas que algunas

Julio Pozueta es Profesor de Urbanismo de la E.T.S. de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

Resumen de dos conferencias pronunciadas en Sevilla (Simposium "Territorio, puerto y ciudad", Junta de Andalucía,

27/XI/86) y Barcelona ("La ciudad y el mar", Puerto Autónomo de Barcelona, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Cataluña, 7/V/87).

ciudades o municipios, en general los organizadores, plantean a sus puertos.

2. EL ESPACIO PORTUARIO: UN ESPACIO EN BLANCO EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO

De hecho, hasta ahora, el espacio portuario ha sido un espacio en blanco en la mayoría de los planes urbanísticos municipales. Un espacio reconocido como portuario, y calificado como "comunicaciones" u otras denominaciones referentes a su función, pero un espacio que los planes urbanísticos no estudiaban ni ordenaban. En cierta medida, el espacio portuario ha sido un espacio extraño a la planificación urbanística.

Esta situación se debía a una serie de factores cuyo análisis puede ser de utilidad de cara a definir los criterios de tratamiento del espacio portuario en la actualidad, cuando sobre él se desarrollan presiones desde el punto de vista urbanístico.

Entendemos que la consideración que subyace a todos los factores que han mantenido a los puertos aislados del planeamiento urbanístico es su carácter de grandes infraestructuras básicas para el funcionamiento económico.

Su importancia económica se había visto incrementada en las últimas décadas por un fuerte proceso de internacionalización de la economía mundial, dentro de la cual el transporte marítimo constituyó el elemento fundamental. En este sentido, la progresiva dependencia de la importación de productos petrolíferos para el mantenimiento de la capacidad productiva y su transporte mayoritario por mar hacia de los puertos el punto de abastecimiento energético de sus *hinterlands*.

La construcción en esta época de grandes complejos industriales portuarios, basados en el almacenamiento y transformación de hidrocarburos y en las grandes plantas siderúrgicas o de tratamientos de metales con fuerte consumo de materias primas, les dotaba de una importancia económica, no sólo debida al transporte, sino a las operaciones productivas allí realizadas.

Si a todo ello añadimos las prioridades "desarrollistas" que caracterizan la política económica y social española desde finales de los años cincuenta, no es de extrañar que el espacio portuario haya recibido un tratamiento urbanístico especial durante las décadas de los sesenta y setenta en nuestro país.

Pero, además de por su papel estratégico en la organización económica, los puertos se han mantenido prácticamente al margen del planeamiento urbanístico por factores de tipo técnico-funcional que lo justifican en parte.

Los puertos constituyen, en efecto, por su organización administrativa y por sus propias actividades, una unidad funcional específica. Es decir, un conjunto de actividades articuladas en una estructura funcional y física unitaria, condicionada por imperativos técnicos referidos a cuestiones de dinámica litoral y tecnologías del transporte.

Pero estas unidades son sistemas complejos de elementos que, por ejemplo, a nivel físico, incluyen construcciones marítimas, vías de comunicación terrestres (carreteras, ferrocarriles, internos y de conexión con el exterior, etc.), edificios de múltiples usos (administrativos de la autoridad portuaria, de empresas, talleres portuarios, almacenes, industrias, etc.), áreas de almacenamiento libres, áreas de aparcamiento de vehículos pesados y ligeros, servicios (terrestres y marítimos), etcétera.

Este carácter unitario, pero complejo, física y funcionalmente entendido, exige un tratamiento espacial y urbanístico también unitario. Es decir, entendemos que el espacio portuario debe ser abordado urbanísticamente como un espacio específico y, por tanto, no puede ser tratado como el conjunto de la ciudad o del territorio municipal. El espacio portuario constituye, en definitiva, una unidad espacial, funcional y urbanística específica.

De hecho, esta característica se refleja con claridad en la financiación y la gestión de la urbanización del espacio portuario que no es asumida por los gobiernos municipales, sino por los propios puertos, de forma similar a lo que ocurre con la urbanización interna de las plantas industriales, por ejemplo.

El carácter funcionalmente específico del espacio portuario ha condicionado también la mayor o menor permeabilidad de sus recintos, en los que, a menudo, su vallado es una exigencia inevitable (recintos aduaneros, depósitos de mercancía al aire libre, etc.) o muy recomendable por los conflictos funcionales que puede provocar el libre acceso público (problemas circulatorios y de aparcamiento, necesidad de incrementar la vigilancia circulatoria y de accidentes, etc.).

En este sentido, la tecnificación que experimenta el transporte marítimo en las dos últimas décadas (estandarización-containers, aumento del tamaño y calado de las embarcaciones, especialización de las instalaciones, etc.) acentúa todavía más la "especialización" del espacio portuario y plantea exigencias de organización que, en principio, parecen alejarle todavía más de la ciudad, no sólo especialmente, sino en cuanto a su compatibilidad funcional. Los espacios portuarios serían, según esa tendencia, espacios cada vez más especializados y exigirían una gran exclusividad, acentuándose su carácter funcional.

Este carácter especial del espacio portuario se ha plasmado en la legislación urbanística en la gran "ambigüedad" en que quedan establecidas las relaciones puerto-ciudad o, lo que sería su traducción en el planeamiento, la relación entre Plan Especial y Plan General. En efecto, el Plan Especial, la figura idónea para la ordenación de recintos portuarios, constituye una tipología de planeamiento que no encaja bien en el carácter jerárquico de nuestra planificación y que puede redactarse, incluso, en ausencia de Plan General o Plan Director Territorial de Coordinación, o "cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas".

Legalmente, de hecho, el espacio portuario está sometido a una concurrencia legislativa de competencias que parece complicar, todavía más, las relaciones puerto-ciudad a través de la existencia de dos autoridades competentes, la portuaria y la urbanística. Concurrencia de competencias que podría haber propiciado en el pasado la ausencia de pronunciamientos urbanísticos por parte de los Ayuntamientos sobre el espacio portuario (salvo cuestiones puntuales o de detalle) y, en gran medida, su olvido por parte no sólo del planeamiento urbanístico, sino también por la cultura urbanística en general, donde son escasísimas las referencias a un espacio tan singular y tan estratégico.

3. UN CAMBIO HISTÓRICO: DE ESPACIO EN BLANCO A ESPACIO CODICIADO

Desde un punto de vista histórico, es comúnmente aceptado por los estudiosos del tema que numerosas, la mayoría tal vez, de las ciudades portuarias españolas, ciudades como Bilbao y Barcelona, Sevilla y Cádiz, Vigo o Santander, han surgido y se han desarrollado en torno a sus puertos.

Esta génesis y desarrollo coordinado o dependiente de ciudades y puertos no es una simple cuestión de historicismo histórico. Con diferentes características en cada lugar, con mayor o menor nivel de dependencia entre puerto o ciudad, pero en algunos casos de forma absolutamente meridiana, el puerto ha sido el germen de la ciudad y sus instalaciones, dársenas y muelles, han constituido el centro urbano durante siglos.

Centro entendido en el sentido más amplio y a la vez estricto de la palabra: centro geográfico, porque la ciudad se construye en torno a lo largo de dársenas y muelles, corazón funcional de la ciudad, porque en él convergían los caminos, luego las carreteras y más tarde los ferrocarriles; centro de actividad, porque en él y en su entorno se desarrollaba la mayor actividad comercial e industrial de la ciudad que, además, impulsaba al conjunto del desarrollo industrial. Industrias textiles, mineras y siderúrgicas, por ejemplo, pero también de cerveza, harinas, azúcar y tabaco, que, dependientes y ligadas al tráfico portuario, han constituido la base industrial de nuestro país.

Germen, centro físico y de actividad, impulsor del desarrollo industrial y terciario, pero, además, en muchos casos, el puerto ha sido también el impulsor del desarrollo urbano, de la urbanización, en dos sentidos:

- Por una parte, impulsando la realización de proyectos urbanísticos simultáneamente a los portuarios. De ello tenemos ejemplos importantes en Mahón, en Barcelona, con La Barceloneta, y en muchas otras ciudades, como Santander, donde los proyectos de ampliación del puerto, desde 1765 hasta finales del siglo XIX, llevaron consigo, en un mismo documento, los proyectos de ensanche de la ciudad. Todo el frente de la bahía,

tal vez lo más característico de la ciudad, se construyó según estos proyectos portuarios de ampliación de muelles y ensanche urbano.

Debe, además, subrayarse que son, precisamente, estos proyectos urbanos, dirigidos e impulsados desde los puertos, los que introducen en nuestro país el urbanismo neoclásico y racionalista, conectado a las fundaciones medievales y a los trazados coloniales, probablemente con influencia italiana, como parece mostrar la participación en alguno de ellos de Sabatini, y precedente inmediato de los ensanches del XIX, del ensanche por excelencia, el ensanche Cerdá, que, no en vano, se proyecta para una ciudad portuaria y por un técnico formado en la tradición ingenieril.

— Pero, por otra parte, el puerto ha sido impulsor del desarrollo urbano desde otra perspectiva y con otros mecanismos. Se trata de cómo algunos elementos portuarios, situados en el centro de las ciudades, han pasado con el tiempo a constituir las plazas, las calles o los paseos más importantes de las ciudades portuarias. Antiguas dársenas hoy llenadas, muelles reurbanizados y convertidos en paseos, como en Alicante, Santander o Barcelona, son buena prueba de ello.

Este papel de impulsor urbano que han tenido los puertos en el pasado se combinaba con una perfecta integración entre puerto y ciudad, de forma que constituían un conjunto único, inseparable, que crecía y se desarrollaba al unísono. Incluso, como he citado, las directrices de crecimiento del puerto, siempre en busca de mejores condiciones funcionales, eran al mismo tiempo las directrices del crecimiento de la ciudad. Puerto y ciudad han constituido, por tanto históricamente, hasta fechas muy recientes una unidad física y funcional.

En este contexto de integración puerto-ciudad, en la que el puerto jugaba el papel de elemento activo, los cambios de uso portuario a urbano que se dan en algunos espacios portuarios, en los que desaparece la actividad, se producen de forma natural, sin presiones previas por parte de la ciudad sobre el puerto, ya que el puerto es sentido como parte fundamental de la ciudad y no como algo ajeno. Se trata de un proceso casi biológico en el que a las partes muertas del puerto se les dota de nuevos usos, en general ya presentes antes del cambio formal.

Pero este unitario desarrollo de puertos y ciudades se ve roto en este siglo, en algunos puertos desde finales ya del siglo pasado, por una serie compleja de factores que determinan la progresiva separación física, funcional y social entre puerto y ciudad. Proceso que lleva hoy día a la existencia de puertos prácticamente sin ciudad, de instalaciones portuarias aisladas físicamente de un asentamiento urbano complejo.

Esquemáticamente, estos factores que llevan a

la disociación del puerto y la ciudad podrían enunciarse:

- Por parte de los puertos, de un lado, el incremento considerable del tráfico marítimo debido a la progresiva internacionalización y maritimación de la economía, y de otro, la complejización y tecnificación de sus instalaciones en función de los avances tecnológicos que se producen en el sector del transporte marítimo, y que exige cada vez mayores calados, mayores superficies de maniobra, mejores y más rápidos accesos, y que hace que algunas operaciones portuarias puedan tener impactos ambientales importantes.
- Por parte de las ciudades se dan, asimismo, dos circunstancias: cuantitativa una y cualitativa la otra. Cuantitativa, por el gran crecimiento urbano que se experimenta desde finales del XIX, y muy especialmente en España a partir de los años cincuenta, y que rodea o envuelve a las instalaciones portuarias existentes, y cualitativamente, porque este crecimiento lleva consigo una gran diversificación de los sectores económicos, industriales y de servicios que no se hayan ya vinculados al tráfico marítimo. En definitiva, el puerto pierde peso o importancia en el conjunto metropolitano.
- Desde el punto de vista social, las transformaciones portuarias y urbanas llevan a un desconocimiento social del papel de los puertos y a su consideración como un elemento más del sistema de transporte sin especial incidencia en la vida económica y social.

Estos factores impulsan a los puertos a la búsqueda de espacios idóneos para su actividad, lejos de su emplazamiento inicial, cuya situación en el corazón de la ciudad dificultaba, y, simultáneamente, las ciudades, la población, van olvidando al puerto, del que no conocen sus nuevas instalaciones ni funcionamiento, y comienzan a presionar sobre las instalaciones portuarias situadas en áreas urbanas.

Esta situación de presión se agudiza en las últimas décadas, y muy especialmente en los últimos años, debido a la especial coyuntura técnica-económica mundial y la peculiar evolución cultural y político-institucional de nuestro país. Coyunturas que se concretan de forma desigual sobre los diferentes puertos, según la situación y las características particulares, tanto del puerto como del ámbito geográfico y socio-cultural en el que se ubica, pero que ha influido en la gran mayoría de los puertos españoles.

Económicamente, debe subrayarse que las bases de este cambio de actitud se hallan en las nuevas condiciones establecidas, primero, por el fuerte desarrollo económico y tecnológico de los años sesenta y primeros setenta, que llevó a los puertos a programar ampliaciones terrestres y marítimas, y, en segundo lugar, por la importante modificación de las tendencias de desarrollo que

se produce con la crisis económica de mediados de los setenta, crisis provocada en gran parte por una reordenación del mercado de los productos petrolíferos, principal componente del tráfico marítimo en aquellos años y en la actualidad, y la consiguiente puesta en cuestión de las previsiones de desarrollo espacial e incluso técnico de los puertos.

La primera de estas fases llevó como directrices espaciales a la reserva y preparación de importantes superficies marítimas y terrestres para la ampliación de los puertos, situadas en lugares necesariamente alejados de la ciudad, donde se previeron y surgieron, en parte, grandes complejos industrial-portuarios ligados al refino de productos petrolíferos o al tratamiento de minerales metálicos, y al abandono de los muelles antiguos y de menores dimensiones que, situados a menudo en el centro de las ciudades, no parecían capaces de poder albergar al nuevo tipo de tráfico marítimo. El puerto nuevo se aleja, por tanto, de la ciudad, se retira a lugares más exclusivos y especializados y se abandona progresivamente el puerto viejo situado en el corazón de la ciudad, de la que constituyó el principal factor de formación y desarrollo.

El segundo ciclo, el ciclo de la crisis, pone en entredicho las previsiones de desarrollo portuario, algunas ya proyectadas e incluso en construcción, y resta contenido al espacio portuario, en el sentido de provocar la disminución de cierto tipo de actividades, de ciertos tráficos, de provocar la desafección de algunas instalaciones. En general, puede decirse que, tras varios años de crisis, se extiende la conciencia de que existe un sobredimensionamiento del espacio portuario proyectado (acentuado por un aumento de los rendimientos por superficie y longitud de muelle), que puede ser, en consecuencia, desafectado y reconsiderado.

En la competencia por el espacio portuario y en el debate sobre el tema que se está produciendo ya en algunas ciudades, y en algunos planes generales, esta situación de sobredimensionamiento y la ausencia de perspectivas a corto y medio plazo, por la situación de incertidumbre en la que se mueven en la actualidad las tendencias del tráfico marítimo, es uno de los argumentos que parece hacer más vulnerable la postura de los defensores del mantenimiento de los usos y dominios portuarios.

A esta situación económica corresponde también una inflexión en los aspectos culturales, de gran importancia para el debate que nos ocupa, que se traduce en una mayor valoración de lo cualitativo frente a lo cuantitativo, basada en la conciencia de lo limitado de los recursos del planeta, en el cuestionamiento del "desarrollismo", y que se traduce en una serie de nuevas actitudes frente al medio natural y construido.

Sobre el medio natural, nuevas actitudes en el sentido, fundamentalmente, de su conservación y de su disfrute público, lo que lleva a dos tipos de presiones sobre los puertos:

- Por una parte, una presión sobre las instalaciones portuarias, en general, en el sentido de su importante consumo de suelo, de un suelo ecológicamente de interés por su inevitable situación litoral. Esta presión acompaña hoy a prácticamente todas las obras marítimas de rellenos, construcción de diques, etc. Ello obliga no sólo a extremar el rigor en la ubicación de nuevas instalaciones o actividades portuarias, sino a incluir entre los factores de localización consideraciones no estrictamente portuarias, sino, más ampliamente, consideraciones sobre el medio natural y social.
- Por otra parte, una presión sobre las instalaciones y espacios portuario-urbanos existentes, que suponen una barrera al acceso al medio marino y que van a ser progresivamente reclamados para diversos usos ciudadanos generalmente ligados al ocio o al esparcimiento.

La conservación del medio construido, es decir, la actitud de reconsideración de los legados de la historia, que surge como respuesta a décadas de supeditación de la historia al desarrollo económico, se manifiesta en una valoración de las instalaciones y obras portuarias de mayor relieve y antigüedad, que constituyen elementos esenciales de la memoria colectiva de la ciudad. Estos elementos (muelles, edificios, instalaciones, etc.) son reclamados como bienes culturales para su conservación y utilización públicas.

Estas dos líneas de actitud cultural se reflejan y se ven impulsadas por los cambios metodológicos que se han producido, simultáneamente, en la elaboración de la planificación urbanística y que consideran el territorio, no como datos neutros sobre los que se proyecta un determinado programa económico y social, sino como topografías activas que poseen ciertas cualidades o aptitudes y plantean exigencias propias. Esta actitud metodológica lleva a la consideración de posibles usos alternativos a los existentes en función de su idoneidad respecto al "sitio", lo que conduce a una posible puesta en cuestión de los existentes.

Políticamente, la democratización del Estado y el derecho a la libre expresión, consolidados por la nueva Constitución, han permitido salir a la luz una gran cantidad de reclamaciones sobre injustas situaciones urbanísticas, heredadas de la época anterior, en la que se acumularon grandes déficit, que hoy son asumidos por la mayoría de los gobiernos municipales. Estos déficit se refieren fundamentalmente a los espacios de uso público, parques, paseos, equipamientos y áreas de aparcamiento.

En consecuencia, puede decirse que una de las preocupaciones generales hoy día de los Ayuntamientos españoles es la búsqueda de suelo céntrico y barato con el que mitigar los déficit de espacios públicos heredados.

En este contexto, el espacio portuario próximo a la ciudad se sitúa en el punto de mira de numerosas expectativas de mejora urbanística de

nuestras ciudades, ya que posee cualidades innegables para ello: de situación urbana, a menudo en el centro de la ciudad; de calidad ambiental y cultural; borde del mar, con construcciones e instalaciones antiguas; de propiedad y precio, al ser de propiedad pública; de accesibilidad, de amplitud, etc.

El espacio portuario se ha convertido, así, en muchas ciudades en el espacio-solución de los problemas urbanos. Y, en este sentido, entendemos que debe reconocerse que la posibilidad que tienen hoy algunas ciudades portuarias de resolver sus problemas urbanos, a través de la utilización para otros usos de ciertas áreas portuarias, se da, precisamente, por el "especial" tratamiento que han recibido los puertos, como zona de dominio público, y, quizás, por el hecho de haber permanecido como espacio de propiedad y gestión directa del Estado.

Se hace esta observación porque, en realidad, algunos municipios han contado históricamente con grandes superficies de propiedades municipales, comunales, de propios, etc., muy superiores al espacio con que contaban los puertos, y mientras que las propiedades municipales han disminuido por ventas, cesiones, etc., las de los puertos han, incluso, aumentado con el paso de los años.

Es importante resaltar, en este sentido, que los Ayuntamientos, como gerentes de bienes y servicios públicos, deberían asegurar las dotaciones de equipamientos y espacios libres de la población a la que sirven a través de contraprestaciones de quienes construyen la ciudad, en general obteniendo espectaculares beneficios, y que resulta paradójico y, en cierta medida, contradictorio que para subsanar una situación que ha creado el liberalismo de los Ayuntamientos con los agentes privados, la solución sea la de apropiarse de nuevos terrenos públicos, en este caso los portuarios.

En definitiva, podría decirse que este proceso de separación puerto y ciudad ha llevado, o está todavía llevando, a una reestructuración de los espacios portuarios. Ahora bien, este proceso tiene dos caras o dos facetas: exige la aceptación y la ayuda por parte de los municipios o ciudades a la resolución de las nuevas exigencias portuarias, de las nuevas instalaciones proyectadas, y por otro lado, la reconsideración por parte de los puertos de la utilización de las instalaciones situadas en las zonas urbanas que pueden quedar obsoletas.

Y su resolución exige un nuevo diálogo puerto-ciudad o autoridades portuarias-autoridades urbanísticas.

4. LAS DIFICULTADES DEL DIALOGO PUERTO-CIUDAD

Intentar analizar cómo se está resolviendo este diálogo puerto-ciudad entendemos que es probablemente prematuro, pero quizás pueden avanzarse algunas consideraciones provisionales a la vista de los ejemplos más conocidos.

Los temas principales de este diálogo son fácilmente identificables. Por parte de las ciudades se reclama, bien la cesión de algunas áreas portuarias obsoletas, bien su utilización para usos urbanos, y, en general, la permeabilización de los puertos de cara a permitir a la ciudad "salidas al mar". Por parte de los puertos, las ya clásicas de sus accesos, tema clave para una buena conexión del puerto con su *hinterland*, y la garantía de sus posibles ampliaciones.

En principio, estos diálogos puerto-ciudad están cristalizando, sobre todo, en operaciones de remodelación portuaria, que tienen como objetivo su adecuación a otras funciones urbanas. Es decir, estos diálogos no se están reflejando de forma global en el planeamiento, en el sentido de propiciar una planificación urbanística que considere el puerto como un elemento de su estructura que debe analizarse en sus exigencias y en su ordenación interna, sino que, las más de las veces, el diálogo se establece, no en términos de planeamiento, si consideramos el planeamiento como forma de intervención global sobre el espacio urbano o sobre el territorio, sino, más bien, en términos de uso o dominio de una parte del espacio portuario.

En cuanto a contenidos, la formalización de espacios públicos (paseos marítimos) y centros culturales, una vez resueltos los problemas de tráfico que generalmente circula paralelamente al puerto, parecen los más frecuentes.

De manera que las actuaciones que derivan de estas relaciones ciudad-puerto son operaciones puntuales, en general, directamente constructivas y que adquieren, por tanto, la forma de Proyectos más que de Planes. No se hace, en realidad, planeamiento del espacio portuario, ni se incorpora este espacio como parte del planeamiento urbano. De alguna forma sigue considerándose y tratándolo como un espacio "especial", que no se incorpora a la ciudad, y al que únicamente se le demanda la cesión y, a veces, la remodelación de alguna de sus áreas.

Este carácter puntual, constructivo y de cesión que tienen la mayoría de las operaciones se ve favorecido por dos circunstancias. Por una parte, por la crisis que atraviesa en los últimos años el Urbanismo, que ha llevado al auge del proyecto y a la actuación directa y puntual frente a la planificación global, frente al planeamiento. Por otra parte, por la actual situación política, en la que, debido a las comparecencias electorales, las instancias políticas son más proclives a los proyectos a corto plazo (dentro de la legislatura) y de gran imagen que a la planificación o a las obras de largo alcance.

Pero, en definitiva, entendemos que este diálogo no ha llevado a la desaparición de las barreras "urbanísticas" entre puerto y ciudad. Los puertos no han sabido, quizás, abrirse a la planificación urbanística, a la racionalización de los usos del suelo y de la disposición de las edificaciones, no habiendo comprendido las ventajas que de ello pudieran derivarse para la gestión del puerto y manteniendo una actitud de recelo frente a los

Ayuntamientos. Las ciudades, porque urbanísticamente no han sabido, probablemente, aceptar e incluir en sus planes al espacio portuario como un espacio urbano que requiere ser tratado al mismo nivel que los espacios industriales, los residenciales, etc., a los que el planeamiento considera en sus exigencias de accesibilidad, ordenación, dotaciones, etc.

En definitiva, estamos todavía en los inicios de un proceso de acercamiento del puerto y la ciudad en el aspecto urbanístico que debería llegar mucho más lejos, a una estrecha colaboración en la que las necesidades y posibilidades de ambos se imbríquen en un proceso de planeamiento concertado.

Pero este diálogo puerto-ciudad no es un diálogo fácil. Y no es fácil, no porque se parta de dos puntos de vista diferentes, hecho inevitable, pero también única vía metodológica que garantiza la defensa o argumentación de dos planos o sistemas de exigencias diferentes, sino fundamentalmente por la inexistencia de un marco legal, institucional, administrativo y cultural que canalice estos diálogos.

La primera dificultad con que nos encontramos es el problema de las competencias sobre el espacio portuario. Es decir, el problema de qué institución está capacitada para decidir y legalizar la ubicación en una determinada zona de nuevas instalaciones portuarias o el uso a que deben destinarse la existentes.

En principio, del espíritu de la legislación urbanística, donde se nombran en varias ocasiones los puertos y otras infraestructuras de transporte, podría deducirse que la ordenación territorial o urbana exigiría la coordinación de los proyectos portuarios con los urbanísticos y que dicha ordenación debería producirse precisamente en el terreno urbanístico, en el terreno de la Ley del Suelo. Y, en ese sentido, la aprobación de los planes urbanísticos que concreten la coordinación portuario-urbana o portuario-territorial parece que debería corresponder a los órganos urbanísticos, ya que son éstos los encargados específicamente de asegurar globalmente la coherencia de la ordenación territorial o urbana.

De acuerdo con ese espíritu, la redacción y aprobación de los Planes Generales, o de figuras asimiladas, como las Normas Subsidiarias, corresponde a los Ayuntamientos, para redacción y primeras aprobaciones, y a los órganos autonómicos a los que se les haya transferido las competencias, para la aprobación definitiva.

De acuerdo también con este espíritu, la Orden 9344, de 29 de marzo de 1979, sobre los Planes de Ordenación de la Zona de Servicio de los Puertos, aunque señalaba el "carácter de organismos competentes para la redacción y tramitación de los Planes Especiales" para la zona de servicio que tienen las Juntas de Puertos, señalaba también que la aprobación definitiva de dichos planes correspondía a "los órganos competentes para la aprobación de Planes Parciales si desarrollan un planeamiento previo y al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo en los demás casos,

salvo en los territorios de las Comunidades Autónomas en que se hayan transferido las competencias urbanísticas, en las que se estará a lo dispuesto en los correspondientes Reales Decretos de Transferencias de Competencias" (art. 2.º, 2). Es decir, remitía la aprobación definitiva de los Planes Especiales de los puertos a los órganos urbanísticos (el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo figuraba por su titularidad en Urbanismo).

No obstante, esta interpretación no es aceptada con generalidad. Así, la Junta del Puerto de Palma de Mallorca, en la Memoria del Pliego de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas del concurso para la redacción de un Plan Especial para el puerto de Palma, de 1985, apoyándose en la Orden ministerial citada, sostiene que la aprobación definitiva del Plan Especial compete al MOPU, ya que no han sido transferidas al Consejo Insular las competencias sobre los puertos de interés general.

Desde una perspectiva más general, García de Enterría, en un informe redactado para la Junta del Puerto de Santander con motivo de la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana del municipio, opina que en la zona de servicio de los puertos existen competencias concurrentes entre el Estado y los puertos, de un lado, y la Administración autonómica o local, de otro, manteniendo los primeros las competencias portuarias y los segundos las urbanísticas.

Para los posibles conflictos de competencias que pudieran suscitarse, el Tribunal Supremo, en una sentencia emitida a petición del puerto de Bilbao, señalaba que "esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma —urbanística— no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe". En definitiva, como también concluye García de Enterría apoyándose en la citada sentencia, la competencia portuaria del Estado es prevalente sobre la urbanística de la Comunidad Autónoma o local, de forma que serían ilegales las disposiciones urbanísticas que menoscabaran o perjudicaran en alguna medida las competencias que el Estado se reserva.

Esta interpretación parece razonable, ya que difícilmente el Estado podría mantener una competencia real sobre las zonas de servicio de los puertos si, por ejemplo, la definición de los usos del suelo, edificaciones e infraestructuras enclavados en ella fueran de la absoluta competencia de las administraciones urbanísticas. Y, en ese sentido, parece lógico interpretar que las competencias urbanísticas no pueden llegar a afectar a las competencias estrictamente ligadas al funcionamiento y desarrollo portuario, estas últimas conservadas por el Estado.

Pero, en definitiva, la interpretación de si las determinaciones del planeamiento urbanístico perturban o no al funcionamiento portuario, considerado, según lo anterior, como la barrera de las competencias locales, quedaría en manos de los Tribunales, lo que supone un procedimiento

lento y costoso y una inseguridad permanente en las relaciones puerto-ciudad.

Esta situación legal no hace sino corroborar la necesidad de una cooperación y concertación urbanística entre Juntas de Puertos y Puertos Autónomos con sus Ayuntamientos respectivos, es decir, marca la vía de la negociación como la única salida al marco legal de concurrencia de competencias.

Pero, incluso en la vía de la negociación, las dificultades son numerosas.

Una de estas dificultades se debe a que en las relaciones entre ciudades y puertos, entre autoridades urbanísticas y autoridades portuarias, estas últimas parecen encontrarse en una cierta posición de inferioridad, que les lleva a adoptar posturas defensivas que transmiten la idea de falta de seguridad en los planteamientos portuarios e incluso de falta de razones y argumentos para apoyar sus proyectos, ya sea de nuevos muelles, espigones o dársenas, ya sea de conservación de antigüas instalaciones.

Esta situación se debe en gran parte a la consideración en los ambientes urbanísticos del marco urbano o territorial como un conjunto integrado de elementos, cuyas dinámicas deben supeditarse a la del conjunto, olvidando, para el caso de los puertos, que si bien éstos son un elemento que forma parte de la estructura urbano-territorial, y que por tanto debe integrarse en la planificación global de la ciudad, también está ligado y constituye un elemento del sistema mundial del tráfico marítimo a cuya dinámica se haya sometido. Es decir, se olvida a menudo que los puertos son, simultáneamente, un elemento del sistema urbano en el que se insertan y también un eslabón en el sistema del comercio internacional.

La limitada visión del puerto que se tiene desde ciertos sectores urbanísticos, todavía imbuidos de la necesidad y factibilidad de la planificación integral y única, no toma, por tanto, en consideración el carácter de charnela, de rótula, de punto de relación o fricción entre dos sistemas, el urbano local y el portuario internacional, con lógicas y ritmos diferentes, que tienen los puertos y que habría que tratar de compatibilizar.

En este sentido, la preeminencia que se da, y que se ha impuesto en los ambientes urbanísticos, a la planificación territorial o integral frente a la sectorial está llevando progresiva e injustamente a los puertos a una actitud de repliegue que dificulta la negociación puerto-ciudad.

Es importante la consideración de los distintos ritmos de desarrollo y de previsión que se dan en los niveles urbano y portuario, porque así como los déficit y necesidades urbanísticos se conocen y pueden preverse dentro de ciertos márgenes de seguridad, las previsiones portuarias se mueven actualmente en un nivel mayor de incertidumbre, que obliga a las autoridades portuarias a adoptar mayores cautelas, a veces mal comprendidas en los ambientes municipales. Esta actuación cautelear ha sido, por otra parte, una constante en la historia de los puertos, en la que a menudo puede comprobarse cómo proyectos actualmente en rea-

lización o culminación tienen su origen muchos decenios atrás, incluso, en ocasiones, más de un siglo atrás, y cómo todo este tiempo ha servido para precisarlos y adecuarlos a las cambiantes exigencias del tráfico marítimo.

En este contexto, la toma de decisiones por parte del puerto para el abandono de ciertas instalaciones, incluso cuando están prácticamente en desuso, puede resultar difícil. Dificultad lógica, pues, dada la incertidumbre en que se mueve el comercio internacional, no parece fácil pronunciarse sobre la inutilidad de determinadas instalaciones que, en general de menores dimensiones y calados, pero mejor situadas para la distribución urbana, podrían ser de utilidad si se desarrollase, por ejemplo, el comercio mediante buques de pequeño tonelaje y fácil maniobra, usuales en el tráfico de los grandes ríos europeos. Ceder estas instalaciones, que han supuesto grandes inversiones en otros tiempos, hipotecando probablemente su recuperación, no es una decisión fácil de tomar.

Otra de las dificultades de estas negociaciones se refiere a que en la mayoría de los casos, sobre todo en los puertos de mayor desarrollo, éstos se extienden o ubican sus instalaciones, existentes o en proyecto, en más de un término municipal, lo que significa para los puertos la necesidad de negociar simultáneamente con varios municipios.

Pero, además, suele darse la circunstancia de que los municipios sobre los que el puerto plantea exigencias, por ejemplo para el desarrollo de nuevas instalaciones, accesos, etc., no coinciden con los municipios en los que el puerto dispone de superficies o instalaciones obsoletas sobre las que negociar; de forma que se hace, en muchos casos, imposible llegar a un acuerdo con cesiones mutuas, objetivo de cualquier negociación, ya que los municipios que deberían ceder no pueden recibir nada a cambio.

Ante la inexistencia de instituciones supramunicipales con poder real sobre el urbanismo municipal, no olvidemos que las Comunidades Autónomas legalizan la planificación municipal, pero, en rigor, no pueden modificar lo aprobado por la Corporación siempre que se atenga a la legislación del suelo, la situación se hace difícil y exigiría, probablemente, la actuación a otros niveles de planeamiento urbanístico, es decir, a niveles supramunicipales. En definitiva, parece que la única posibilidad de contar con un interlocutor válido para este diálogo o negociación consistiría en incluir los proyectos o previsiones portuarias en planes urbanísticos territoriales de ámbito supramunicipal que pudieran concretar los resultados de ese diálogo puerto-municipios. Es decir, sería necesario proceder a redactar figuras de planeamiento del tipo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación o sus equivalentes en las nuevas legislaciones autonómicas, directrices, etc.

En esta línea, los Planes Especiales de ordenación de la zona de servicio de los puertos, que concretarían las determinaciones del nivel de pla-

neamiento citado, podrían redactarse en un marco adecuado, tanto territorial como institucional.

5. ALGUNAS REFERENCIAS EXTRANJERAS

En este terreno de diálogo puerto-ciudad, en lo relativo sobre todo a la reconsideración del uso de las instalaciones portuarias situadas en zonas urbanas, puede ser interesante recordar la forma en que en otros países se está resolviendo el tema.

Vaya por delante que tanto en Francia como en Inglaterra, los dos países de los que se analizarán algunas realizaciones, parten teóricamente de una situación institucional y de competencias bastante similar a la española, y que en ambos debe llegarse a negociación y acuerdo entre municipios y puertos. Sin embargo, dos cuestiones nos alejan de su experiencia:

- Una diferencia sustancial es la magnitud de los problemas urbanos españoles, muy superiores a los franceses e ingleses, lo que hace que los puertos puedan trabajar con un mayor grado de libertad, ya que los municipios apenas si intervienen sobre el espacio portuario.
- La otra, la capacidad, flexibilidad y agilidad de gestión que demuestran en ambos países las instituciones y la administración pública en general, y que, salvo las experiencias actuales de Barcelona y Sevilla de cara al 92, cuyo nivel de eficacia sea tal vez prematuro juzgar, son difíciles de encontrar en nuestro país.

En lo referente a Francia, puede resultar interesante el caso de Burdeos, un puerto fluvial que se desarrolla históricamente en el estuario de la Gironde, a unos 100 kilómetros de su desembocadura en el Cantábrico. Este puerto, situado en el centro de la ciudad, que se desarrolla a ambos márgenes del estuario, aunque mayoritariamente en uno de ellos, ha debido en los últimos años crear nuevas instalaciones alejadas de Burdeos y extenderse hasta la salida del estuario para alojar sus terminales de contenedores, graneles líquidos y graneles sólidos, y en ese proceso, que ha supuesto fuertes inversiones, sus muelles centrales han quedado en cierta medida relegados, aunque disponen de calados en torno a los 10-11 metros. Debiendo negociar en este proceso con varios municipios y presionados por la Comunidad Urbana de Burdeos para el abandono de los muelles urbanos y su transformación en aparcamientos, la negociación se ha establecido y se ha resuelto directamente en términos económicos.

Es decir, el puerto ha valorado las instalaciones a ceder, calculando aproximadamente el costo de su construcción en otro lugar del estuario, y tras una breve negociación se ha puesto un precio a la operación, que la ciudad ha pagado y que ha permitido al puerto hacer frente, en parte, a sus nuevas necesidades.

Esta solución, desde luego elemental, pero di-

recta, es, sin embargo, de gran dificultad de realización en España, ya que, por una parte, no es fácil para los puertos tener terrenos patrimoniales de disposición directa, y por otra, porque a menudo los Ayuntamientos entienden que los puertos deben ceder sus terrenos sin pedir nada a cambio, ya que éstos son públicos. En este sentido, la experiencia de Burdeos es interesante, no sólo porque muestra la agilidad de la administración francesa, sino, fundamentalmente, porque se acepta una valoración del patrimonio de los puertos, es decir, porque se entiende que una cesión sin contraprestaciones llevaría a una descapitalización patrimonial de los puertos, que deben, como cualquier otra institución pública y privada, tratar de equilibrar sus actuaciones e inversiones.

El caso inglés va en otra dirección completamente diferente. Allí, al menos en lo referente al puerto de Liverpool y al de Londres, es el propio Estado, a través de la creación de organismos autónomos con gran capacidad de gestión, el que ha asumido directamente la remodelación de las zonas portuarias abandonadas o en proceso de abandono por el desarrollo de nuevas instalaciones más adecuadas a las nuevas exigencias portuarias.

Estos organismos, las Dockland Development Corporation, son los encargados de llevar adelante las obras fundamentales de reconversión infraestructural que posibilitan la instalación de nuevos usos en las zonas portuarias que se abandonan. En ambos casos, aunque con diferencias de escalas notables; en el caso de Liverpool, la operación se desarrolla sobre varias docenas de hectáreas, mientras en Londres ocupa muchos centenares de ellas; la intervención directa del Estado, a la que los puertos aportan el suelo, sirve de impulsora y coordinadora de inversiones privadas, que en el caso de Londres superan ya un ratio de 20 a 1, en la relación inversión privada/inversión pública, y en Liverpool se sitúa en torno a 7.

Estas operaciones se están dirigiendo a potenciar la construcción de edificios industriales de alta tecnología, oficinas, viviendas de cierto *standing* y centros de ocio y pretenden servir de dinamizadoras del conjunto de la economía, al mismo tiempo que crean puestos de trabajo en zonas deprimidas.

Las contraprestaciones que el puerto recibe son diferentes en ambos casos, ya que mientras el

puerto de Londres ha valorado y recibido, al menos, parte de los terrenos e instalaciones cedidos, el de Liverpool no ha recibido nada a cambio. Esta diferencia se debe, en parte, a que el puerto de Liverpool es un puerto en franca decadencia en las dos últimas décadas, en las que ha descendido de un volumen de tráfico próximo a los 40 M. de Tn. a un volumen actual de 10 M., en consonancia con el decaimiento portuario del conjunto de la fachada marítima occidental de Inglaterra, mientras el de Londres mantiene un mayor dinamismo.

A pesar de sus diferencias, ambos ejemplos muestran la posibilidad de resolver las tensiones puerto-ciudad o municipios a través del marco superior del Estado, en cuyo seno pueden equilibrarse las cesiones portuarias y las contraprestaciones municipales.

Naturalmente, no se pretende que los ejemplos franceses o ingleses, o los americanos, en los que es el puerto el que directamente ha realizado y rentabilizado la remodelación de antiguas instalaciones, como en el caso de San Francisco y sus famosos Pier, sean de inmediata aplicación en España, pero su conocimiento puede contribuir a relativizar y, tal vez, a reconsiderar los criterios, métodos e instrumentos, en cierta medida parciales y limitados, con que suele afrontarse el diálogo puerto-ciudad en nuestro país.

6. A MODO DE CONCLUSION

Como resumen de lo expuesto podrían resaltarse los siguientes puntos:

En primer lugar, la conciencia de que vivimos una época de reconversión y remodelaciones portuarias, dentro de un marco con un alto nivel de incertidumbre.

En segundo lugar, que esta situación exige la relocalización de algunas actividades portuarias y la reconsideración de otras existentes, en un marco urbano con serios problemas y exigencias dotacionales.

En tercer lugar, que es necesario plantear la resolución de estas tensiones en un marco de diálogo y negociación en el que deben tratar de compatibilizarse las aspiraciones de los niveles urbano y portuario.

Y finalmente, que este diálogo debe desarrollarse en condiciones institucionales y culturales que permitan una relación y solución equilibrada de ambas exigencias o aspiraciones.