

# Una política para la ciudades

## Desarrollo del Plan Director de Infraestructuras en Medio Urbano.

**Francisco FERNÁNDEZ LAFUENTE**

*Director General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades*

### UNA POLÍTICA PARA LAS CIUDADES

**A**sistimos hoy a la emergencia de un nuevo reto para las ciudades, derivado del nuevo marco europeo de integración. En las ciudades españolas se están produciendo importantes cambios. La sociedad de la información y la internacionalización de la economía están acentuando el papel de la ciudad en el crecimiento económico y en el desarrollo del país.

Frente a la tendencia "natural" a la concentración de actividades avanzadas en las grandes metrópolis y grandes ejes de

desarrollo, es necesario contraponer una política, de ámbito europeo y nacional, para la **desconcentración de las actividades decisionales**, logísticas, de innovación y de formación, y para favorecer la **viabilidad de los desarrollos regionales** a través de la potenciación de la competitividad de las ciudades medias.

Sin perjuicio de las competencias municipales y autonómicas, el Gobierno de la Nación, no puede ser ajeno al hecho de que las **Ciudades** constituyen una **Red de Infraestructura Territorial Básica**, que soporta la mayor proporción de stock de capital del país, tanto en medios materiales como humanos.

La dotación necesaria de infraestructuras y equipamientos para el desarrollo de este tipo de política, no puede hacerse efectiva únicamente a través de las políticas verticales, tendentes a la potenciación de los valores endógenos de los territorios en competencia con otras regiones, sino a través de políticas horizontales que amplifiquen las oportunidades y reduzcan las áreas problema.

La consolidación y articulación del sistema de ciudades españolas y su integración en el sistema europeo, debe ser una prioridad, como parte de la política de convergencia hacia Europa. Los polos de primer nivel de nuestro sistema de ciudades tienen que integrarse mejor en el eje central de desarrollo europeo, al tiempo que debe organizarse el conjunto de ciudades y el territorio en redes más integradas y complementarias.

El esfuerzo inversor de los últimos años se ha concentrado en las infraestructuras interurbanas, lo que ha supuesto unas mejoras sustanciales en la intercomunicación del sistema, aunque las dificultades mayores siguen produciéndose en el medio urbano, tanto en el ámbito de la solución a las demandas de movilidad, cuanto en el medio ambiente urbano y sus entornos inmediatos.

Los fuertes gastos de inversiones, y de subvenciones en infraestructuras, que de hecho se producen, también, en las ciudades, deben optimizarse adecuadamente en sus resultados urbanos por medio de la concertación y de una estrategia territorial global de la actuación pública.

Dentro de los diferentes procesos de Convergencia abiertos hacia la Unidad Europea, la evolución de la posición relativa de cada país va más allá de las conexiones físicas, de las relaciones comerciales y culturales entre los territorios. Depende muy fundamentalmente de la capacidad y la calidad de la oferta de localización de actividades, que en sentido amplio se produce en los nudos de la red, es decir, en los espacios urbanos y metropolitanos, y en la adecuada jerarquización de dichos nudos y de su distribución equilibrada en el territorio.

Ante el hecho real de que el territorio es un soporte único en el que se superponen competencias concurrentes de los tres niveles

de la Administración, es preciso instrumentar una estructura de concertación adecuada y estable de las acciones con incidencia sobre el territorio, optimizando los recursos de todas las Administraciones como forma de ejercicio de las responsabilidades en un Estado tan descentralizado como cooperativo. El MOPTMA pretende optimizar el conjunto de sus actuaciones en el medio urbano que, en todo caso, será necesario acometer.

La actuación del Estado debe contribuir a articular la red de ciudades del país hasta alcanzar una jerarquía de ciudades más equilibrada territorialmente, con un nivel de competitividad similar al europeo. El desarrollo de la política de infraestructuras propuesta en el PDI, podría ser generalizada al conjunto de las políticas territoriales que desarrolla el Gobierno de la Nación, tales como la Política de Vivienda, de Suelo Patrimonial, de Medio Ambiente, y de Incentivación Económica y de Desarrollo Regional, de manera que se globalice la actuación de la Administración Central en las Ciudades, y sea posible una concertación con las Administraciones territoriales totalmente eficaz.

Los objetivos generales de una política de ciudades serían:

A: Impulsar el desarrollo cualitativo de nuestras ciudades y equilibrar el territorio.

B: Optimizar las inversiones mediante su integración multisectorial.

C: Una instrumentación de la actuación pública coordinada que rescate socialmente las plusvalías e impulse la inversión privada.

## **DESARROLLO DEL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS EN MEDIO URBANO**

Las actuaciones previstas en el PDI se articulan en cuatro programas cuyas características se resumen a continuación.

### **Planes intermodales del transporte**

Los Planes Intermodales se aplicarán a las áreas metropolitanas medias y grandes, con

un grado máximo de complejidad en la problemática y en las propuestas a elaborar.

Es el programa de actuación de mayor rango. Su finalidad es insertar el conjunto de las actuaciones del MOPTMA en un planeamiento global, para superar los estrechos ámbitos de coordinación de alcance sectorial que hasta ahora se han desarrollado.

El objetivo de estos Planes es el diseño de una Acción Territorial Pública global que, a través de un proceso de concertación entre las Administraciones implicadas, dé coherencia a las diferentes Políticas que afectan al MOPTMA.

Con este proceso se pretende superar los logros de los Convenios Sectoriales anteriores y del Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades 1990-93, poniendo en marcha una metodología que permita integrar los objetivos a largo plazo en el campo de las infraestructuras y el correspondiente a los servicios de transporte, a través de un encadenamiento de acuerdos.

A partir de un acuerdo marco sobre el Sistema Intermodal de Transporte integrado en la Estrategia Territorial, es posible identificar los proyectos modales y agruparlos adecuadamente en Convenios Sectoriales cuatrienales que ejecutarían los centros administrativos sectoriales.

### **Actuaciones sectoriales en medio urbano**

Las actuaciones sectoriales del MOPTMA en redes viarias y redes arteriales ferroviarias abarcan un amplio espectro de ciudades medias y pequeñas. Aunque la intervención en este ámbito territorial no tiene la complejidad necesaria para la aplicación de una metodología intermodal, debe integrarse, en cualquier caso, en un enfoque de desarrollo urbano de la ciudad y de inserción de ésta en el sistema regional y nacional de ciudades.

### **Actuaciones de mejora del medio ambiente urbano**

En este ámbito, la función del MOPTMA consistirá en incentivar un proceso en el que se impliquen el resto de las Administraciones

y los numerosos organismos cuyo ámbito de actuación es la ciudad, (F.E.M.P., I.N.A.P., Banco de Crédito Local, Cajas de Ahorro, etc.) para comprometerlos en un cambio de cultura que incide fundamentalmente en una nueva valoración del espacio público.

El objetivo es la puesta en marcha de un programa de actuaciones cuyo esfuerzo principal en primera fase será la realización de estudios pilotos. El programa a desarrollar constará de dos tipos de actuaciones, que se complementarían con una labor continuada de apoyo técnico a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, una vez realizados los estudios se buscará la instrumentación y financiación adecuada. Los programas previstos son de dos tipos:

- **Planes de reordenación viaria y mejora ambiental**, a desarrollar en áreas urbanas agrupadas por diferentes tipologías.

- **Actuaciones puntuales:** Rediseño del viario, travesías, paseos marítimos, etc.; actuaciones sobre la red viaria que impliquen una importante actuación urbanística sobre sus bordes; actuaciones de prioridad para el transporte público, introducción de nuevos sistemas de transporte (metro ligero, etc.); diseño de terminales de transporte de viajeros y mercancías.

### **Actuación en ciudades de problemática homogénea**

Los cambios sociopolíticos y territoriales producen problemas que se agudizan simultáneamente sobre grupos de ciudades en todo el territorio nacional. Las distintas circunstancias administrativas de cada ciudad indican que sea la Administración Central quien coordine y dirija estos programas, para asegurar una equidad y solidaridad en la distribución de la inversión, y facilitar el intercambio de experiencias.

Los programas iniciados sobre ciudades históricas, revitalización de áreas en declive, la integración puerto ciudad, ilustran la necesidad de estimular programas horizontales, y se ha identificado el marco nacional como el idóneo para abordar estas acciones. Esta opción se ve reforzada si se pretende que parte de estos programas se financien con fondos internacionales.

La distribución de competencias ministeriales, que concentran en el MOPTMA las responsabilidades de inversión en las infraestructuras, y sugieren que sea este Ministerio quien tome la iniciativa de promover, coordinar y realizar el seguimiento de estos programas.

### Grandes operaciones concertadas de transporte y urbanismo

El desarrollo de estrategias territoriales en las grandes áreas metropolitanas ofrece oportunidades singulares de intervención que, en general, están asociadas a grandes operaciones infraestructurales y a la integración del modelo territorial y el sistema de transporte de la ciudad (descentralización, estructuración de periferias, etc.).

Las Actuaciones Concertadas de Transporte y Urbanismo se justifican por:

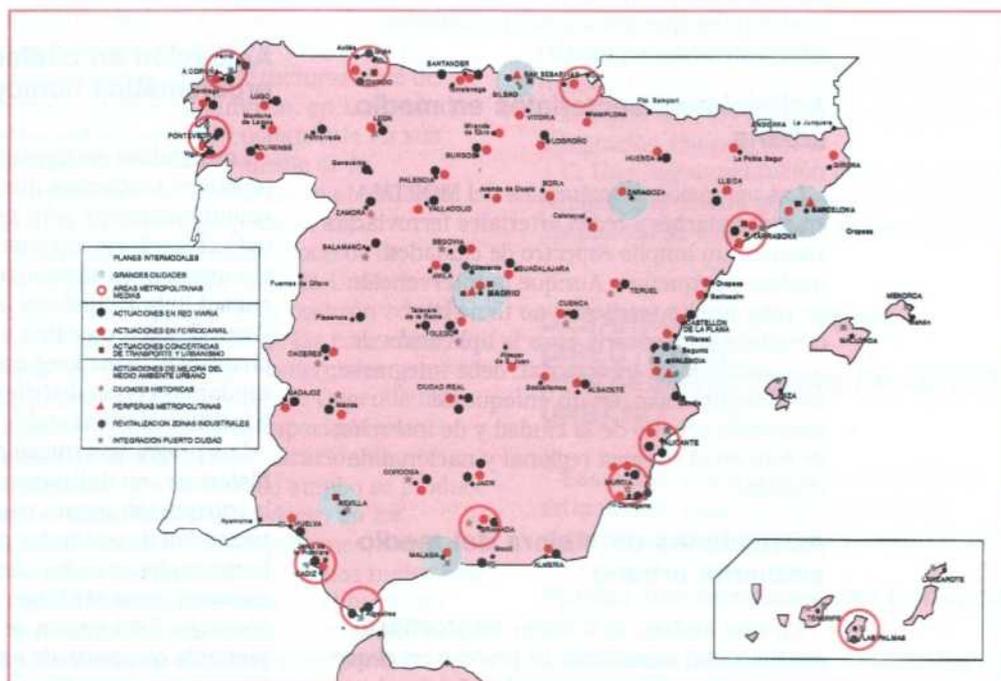
- El tamaño y la complejidad de la ciudad en la que se actúa, así como por la capacidad de la misma para articular un territorio plurimunicipal.

- Su incidencia en la reestructuración del territorio metropolitano.
- Su capacidad para significarse a nivel europeo.
- La complejidad de su ejecución (Superposición de actuaciones urbanísticas y de infraestructuras diversas).
- El elevado número de operadores implicados, tanto públicos como privados.
- La necesidad de articular financiación pública y privada.

La definición de las actuaciones requiere la concertación entre la Administración del Estado y las Administraciones Territoriales. Para ello se promueven comisiones de concertación que estudian la viabilidad de las actuaciones y programan la ejecución, definiendo, además, los órganos de gestión más adecuados.

Como ejemplo del alcance es esta política, que impulsa la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, se presenta a continuación la actuación prevista en la Bahía de Cádiz.

### Programa inicial de propuestas de actuaciones en la red de ciudades a diciembre de 1993



## ACTUACIÓN CONCERTADA EN LA BAHÍA DE CÁDIZ

El modelo territorial de la Bahía de Cádiz responde a un sistema polinuclear de ciudades diferenciadas e interrelacionadas, que se articula a través de un eje de comunicaciones, apoyado en la carretera N-IV, que las enlaza. El ámbito definido como Bahía de Cádiz está formado por los municipios de Cádiz, Chiclana, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando.

Su marcado sistema de relaciones de interdependencia le otorgan un cierto carácter de área metropolitana cuya cabecera principal es Cádiz como centro administrativo y de servicios.

Las relaciones entre los núcleos y su distribución funcional se manifiestan, de forma considerable, al tener en cuenta los datos de movilidad, ya que en el conjunto de los cinco municipios, con una población de casi 400.000 habitantes, se producen diariamente 400.000 viajes en medios mecánicos. Todo ello lleva a considerar la Bahía de Cádiz como una aglomeración urbana de primer orden que presenta una serie de **oportunidades** para consolidarse como tal:

- Forma un sistema equilibrado de ciudades medias que hace que sea más fácil conseguir una escala humana para el ciudadano, una mejor calidad de vida y un buen nivel de relación con el entorno natural.
- La existencia de la ciudad de Cádiz y de la lámina de agua de la Bahía, suponen un referente histórico de partida favorable.
- Su situación geoestratégica respecto a Europa, África y América, base histórica de su consolidación como "Puerta del Atlántico".
- El rol de la Bahía y de su sistema portuario en la reorganización del comercio marítimo y sus consecuencias en la actividad económica de la zona con actividades tradicionales y emergentes.
- La existencia de la Universidad como elemento dinamizador y generador de nuevas actividades, situada en el triángulo Cádiz-Jerez-Algeciras.
- Oportunidades asociadas a las amplias zonas de suelo que pueden cambiar de uso, muchas bajo dominio público.

- El replanteamiento del transporte y la accesibilidad, con la mejora prevista del transporte colectivo, en particular del ferrocarril y del uso de la red de espacios públicos de cada ciudad.

- El medio rural que enmarca este ámbito, con su peculiaridad y riqueza, es no sólo un factor más de la calidad de vida de estas ciudades, sino que, debidamente controlado puede ser un elemento más de su desarrollo económico.

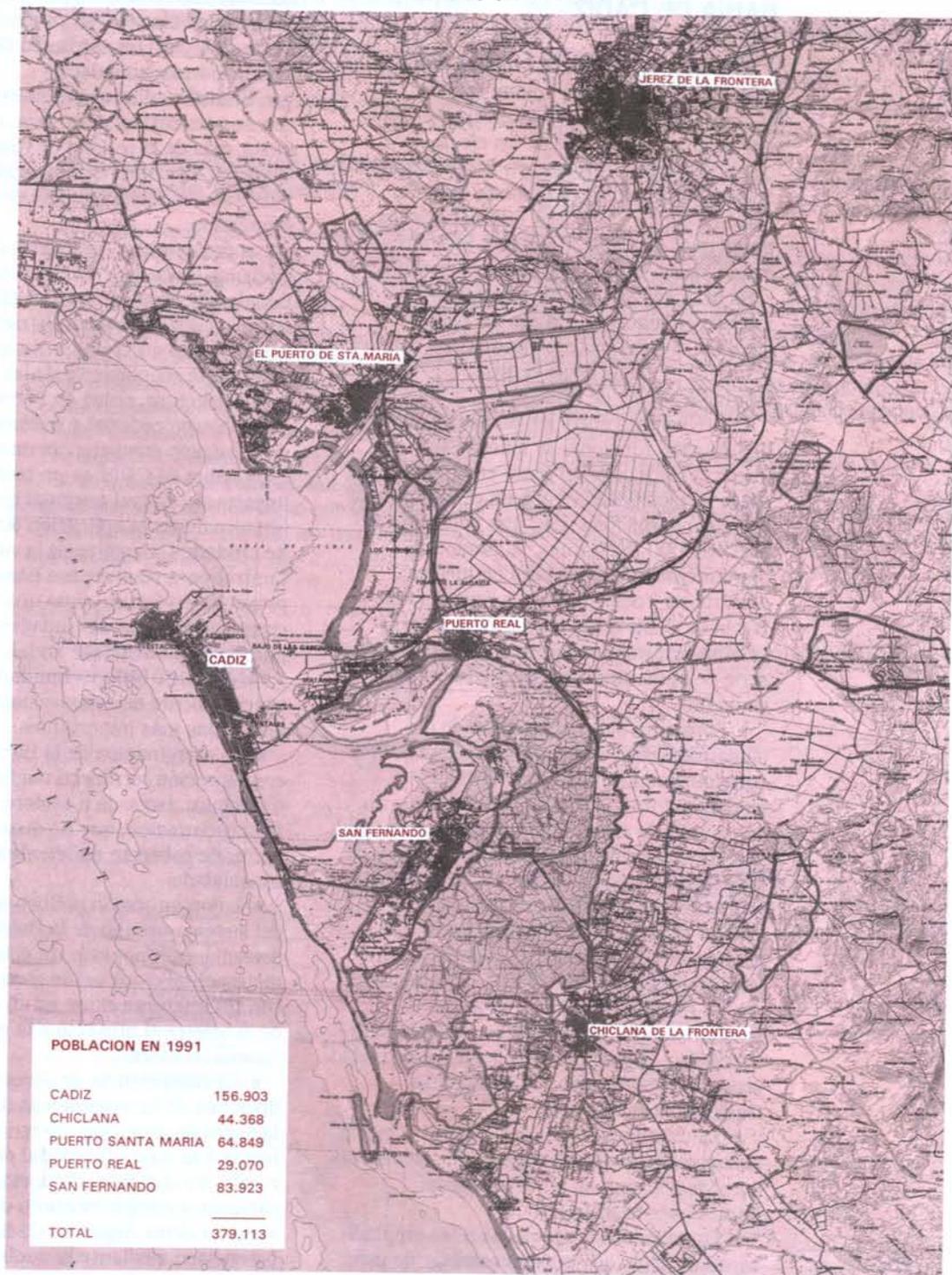
Los problemas y soluciones de las grandes ciudades acaban siendo una cuestión de Estado que exige la concertación y el contrato entre las distintas administraciones, más evidente aún en la Bahía, ya que gran parte del soporte económico y de las obras de infraestructura, recae en la responsabilidad del Gobierno regional y nacional escapando de la estricta competencia municipal.

La Bahía de Cádiz es un territorio importante a nivel nacional que requiere el impulso desde la aplicación de una **política de ciudades** por parte de la Administración Central para resolver sus problemas y proyectar su futuro como una pieza que consolide el mapa de ciudades españolas y particularmente de las andaluzas.

No obstante las oportunidades apuntadas anteriormente debemos señalar los problemas más importantes:

- La marginación de la Bahía en la configuración territorial nacional y su base económica asociada a sectores en reestructuración, que no dispone de ningún sector de cabecera suficientemente consolidado.
- La organización político-administrativa del sistema urbano de la Bahía en proceso de consolidación pero sin un gobierno metropolitano que actúe como interlocutor con un referente claro, es un riesgo a la hora de acometer el proyecto y la gestión de un "nuevo territorio".
- La competencia de Jerez y Algeciras que disponen de características dominantes y factores de atracción diferenciados, supone frente a la oferta territorial de la Bahía, un riesgo. No obstante, el funcionamiento conjunto y complementario del subsistema regional Jerez Algeciras-Cádiz quedará potenciado mediante la duplicación de calzada y acondicionamiento de tramos sobre

## Bahía de Cádiz. Sistemas de ciudades y poblaciones



las carreteras N-340 y C-440 previstos en el Convenio de Carreteras en el Corredor Bahía de Cádiz-Bahía de Algeciras del 15 de enero de 1994.

- El deterioro del sistema urbano en los últimos procesos de desarrollo dando lugar a amplias zonas de actividad económica hoy en desuso.

- El deterioro del medio físico, pese a la clasificación como "parque natural de la Bahía de Cádiz", que exigirá acciones de recuperación en zonas dañadas.

- El transporte orientado al uso del vehículo privado desaprovechando las oportunidades que ofrece el transporte colectivo y por otro lado su gestión que no llega a dar respuesta a la movilidad, de forma eficaz y atractiva.

### El convenio Bahía de Cádiz

El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente incluye, en el **Plan Director de Infraestructuras**, una política de ciudades en base a la concertación con las Administraciones Territoriales. En él se sitúa la Bahía de Cádiz como una de las principales áreas urbanas de desarrollo en Andalucía, siendo importante su conexión con el eje Sevilla-Córdoba así como con el Campo de Gibraltar. En la sección dedicada al Transporte en Medio Urbano, se plantea su reestructuración mediante el desarrollo de un Plan Intermodal de Transporte que ordene y defina el papel que juega cada modo, en función de su mayor eficacia. Más viajes pendulares en transporte colectivo, mejores intercambiadores y estaciones, mejor integración de las instalaciones de transporte y la ciudad son, resumidamente, los fines a perseguir con este Plan.

Al mismo tiempo, la Junta de Andalucía ha detectado una serie de problemas comunes a las Ciudades andaluzas, que se han ido agravando en los últimos años con la creciente concentración urbana y el incremento de la movilidad que afectan incluso a los centros tradicionales cada vez más congestionados. Para resolverlos, la Junta de Andalucía abre una línea de acción con el "Programa Ciudades del Sur", solicitando la colaboración del Ministerio para su desarrollo.

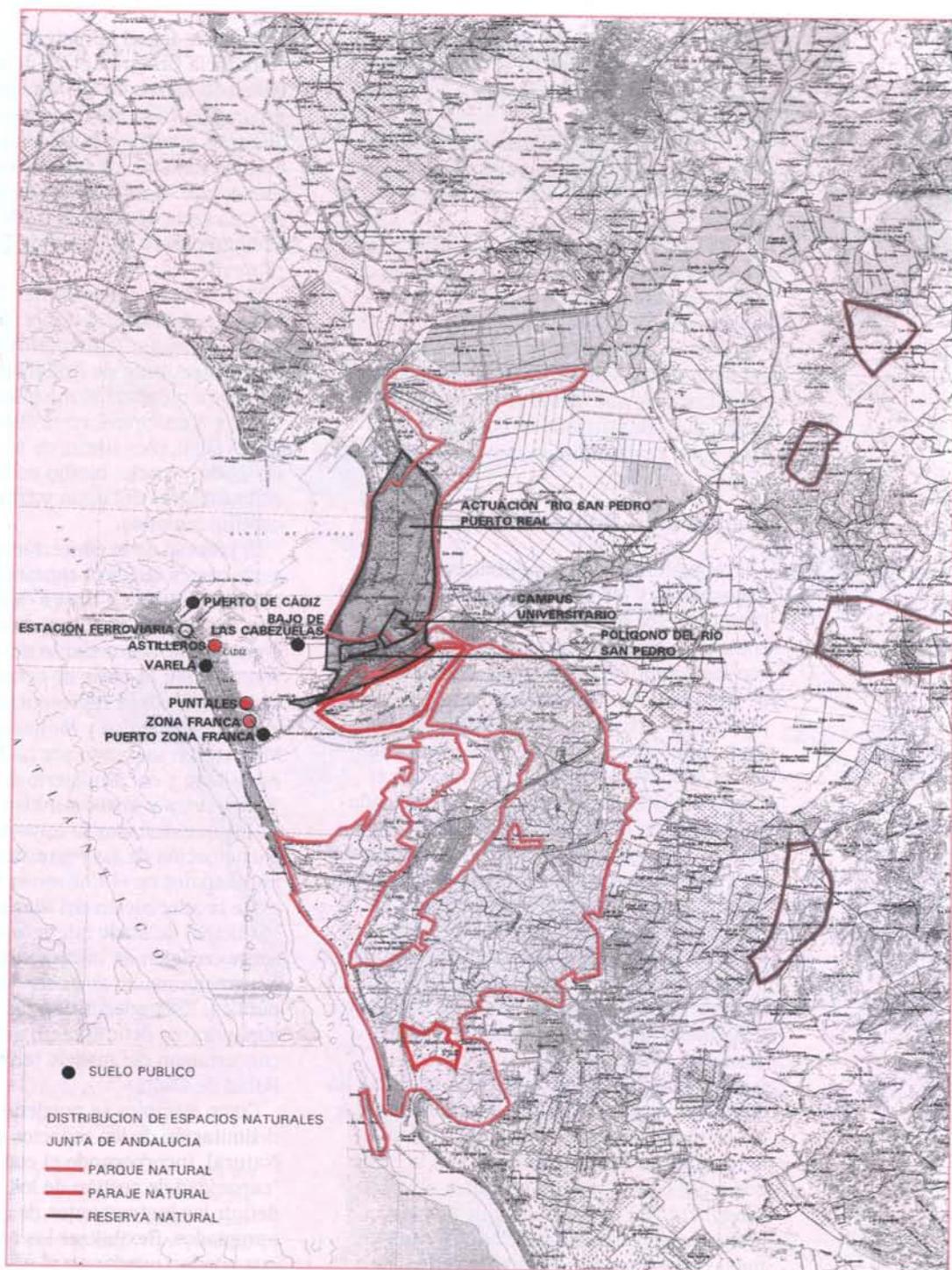
Con este fin, el Ministerio y la Junta de Andalucía firmaron el 26 de abril de 1993 el **Acuerdo-Marco** de coordinación de programas para las ciudades andaluzas con acciones a medio o largo plazo incorporando en todo caso las actuaciones en desarrollo a corto plazo. Este Acuerdo se irá concretando en una serie de convenios, de los que el **Convenio para la Bahía de Cádiz** es el primero.

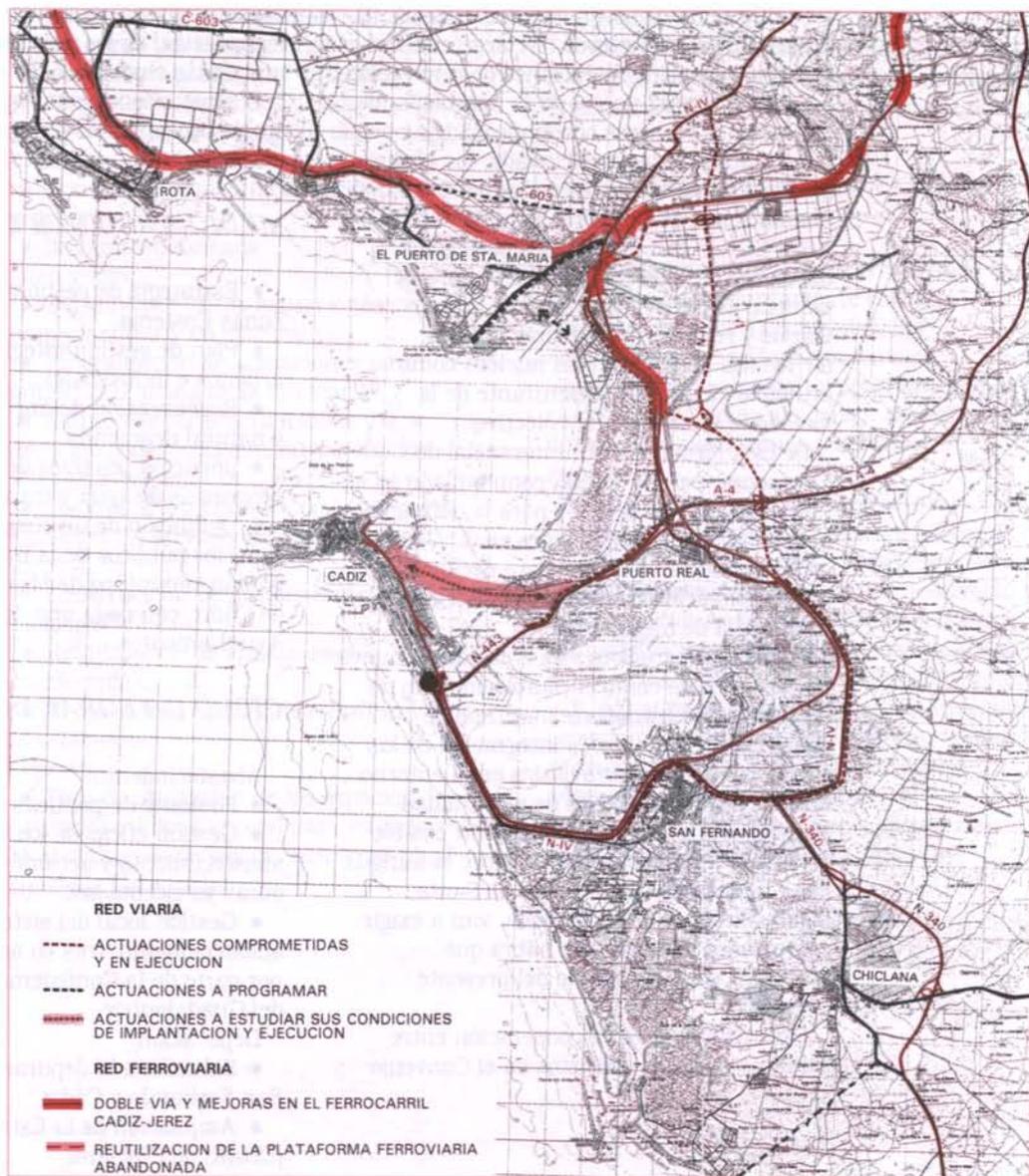
El **Convenio** quiere aunar los esfuerzos de todas las Administraciones: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz y Municipios, en el diseño y desarrollo de las siguientes líneas de actuación: **vivienda y suelo, medio ambiente urbano, ciclo integral del agua y transporte y comunicaciones.**

El proceso de la concertación de actuaciones quedará enmarcado, de acuerdo con el Convenio, a través de la definición de una **Estrategia Territorial** común. La Comisión de Seguimiento del Convenio vendrá a ser la mesa de concertación, compuesta por la representación política de los Ayuntamientos y Mancomunidad de Municipios, así como por la de la Junta de Andalucía y del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Hay que destacar la importancia de la participación de los representantes municipales en el Convenio, cuyo contenido exige la adecuación del Planeamiento Municipal de modo que recoja las actuaciones sobre creación de infraestructura y aprovechamiento de suelos de titularidad pública. Esta adecuación del planeamiento supondrá en definitiva un gran esfuerzo de concertación del modelo territorial para la Bahía de Cádiz.

Como ejemplos se pueden citar la delimitación de los espacios de Protección Natural, incorporando el concepto de "capacidad de gestión de los mismos" para definir los instrumentos de gestión más apropiados, flexibilizar los usos en las zonas que puedan quedar en el entorno próximo, y la posible reconsideración del deslinde marítimo terrestre como elemento que tiene una importancia capital en todo el entorno de la Bahía.





En relación a la ciudad de Cádiz, resalta la necesidad de realizar un gran esfuerzo entre todas las Administraciones para su recualificación como Ciudad de Servicios. El desarrollo de los sectores terciario, cultural y turístico requerirá operaciones de renovación para las que será necesaria la aportación de importantes recursos económicos.

En la línea antes mencionada, los suelos públicos hasta ahora ocupados por las instalaciones de Astilleros Españoles, RENFE o SEPES, así como los suelos protegidos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de plantear la ejecución de nuevos accesos viarios y remodelar e integrar la línea ferroviaria en los diversos núcleos como principal elemento estructurante de la movilidad en transporte colectivo.

De esta forma, el Plan Intermodal de Transporte para la Bahía, contemplado en el Convenio, servirá de base para la definición y programación de actuaciones en infraestructura, así como para decidir acerca de la explotación integrada del sistema intermodal de transporte.

Todas las operaciones de creación de nueva infraestructura como el establecimiento de un servicio de transporte marítimo de pasajeros en la Bahía, la integración de los trazados viarios y ferroviarios en el entorno urbano y en los espacios de alta calidad natural, o el establecimiento de un posible servicio de transporte lúdico sobre la antigua línea ferroviaria de El Puerto de Santa María-Sanlúcar de Barrameda, van a exigir operaciones urbanas que habrá que concertar en el desarrollo del presente Convenio.

Los contenidos de la cooperación entre Administraciones previstos en el Convenio son:

#### *VIVIENDA Y SUELO*

- Agilizar e impulsar la ejecución del Plan de Vivienda Estatal y del Plan Andaluz en la comarca, según los Convenios firmados con anterioridad en esta materia.
- Analizar la situación real del mercado inmobiliario y de la demanda de vivienda de toda la Bahía desde un planteamiento global.
- Promover la reutilización de los suelos abandonados, muchos bajo dominio público,

con nuevos usos residenciales, dotacionales o de actividad económica.

- Integrar el espacio del transporte y el espacio urbano, ya sea en las estaciones ferroviarias, en los accesos viarios a cada una de las ciudades o las zonas portuarias.
- Ajustar todas estas operaciones urbanas en el planeamiento general de cada municipio.

#### *MEDIO AMBIENTE URBANO*

- Estrategia de gestión integrada de las Zonas Costeras.
- Plan de gestión integrada de residuos urbanos e industriales.
- Regeneración del medio ambiente urbano y natural degradado.
- Impactos positivos de los nuevos programas de agua y transporte.
- Definición de un sistema integral de espacios públicos de la Bahía, gestionado por la Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz, con cada uno de los Ayuntamientos.

#### *CICLO INTEGRAL DEL AGUA*

Abastecimiento:

- Fomento de políticas de ahorro de agua.
- Gestión eficaz de los nuevos sistemas de abastecimiento y acciones de remate de las obras ya ejecutadas.
- Gestión local del sistema de abastecimiento, tras su asunción provisional por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Depuración:

- Solución a la depuración de las aguas de San Fernando y Cádiz.
- Ampliación de la Estación Depuradora (EDAR) de Chiclana

#### *TRANSPORTES Y COMUNICACIONES*

Asegurar el desarrollo de la estructura urbana polinuclear que se debe sustentar en la movilidad:

- La ejecución de nuevas infraestructuras y elementos singulares para asegurar la intermodalidad.

- Desarrollar un proceso de compatibilización de las infraestructuras con el entorno urbano.
- Definición de usos del suelo en el entorno de las nuevas infraestructuras.
- Explotación y gestión del sistema:
  - Asegurando que todos y cada uno de los modos de transporte cumplan el papel más adecuado.
  - Consolidación de una Autoridad única de transporte.
  - Integración tarifaria.
- Red viaria:
  - Seguimiento de las actuaciones comprometidas y en ejecución.
  - Programación de actuaciones para completar la malla de la red viaria.
  - Estudio de otras actuaciones y sus condiciones de implantación y ejecución.
- Red ferroviaria:
  - Duplicación progresiva de la vía para establecer un servicio eficaz de transporte colectivo.
  - Construcción de nuevas estaciones y apeaderos.
  - Reutilización de plataformas abandonadas.
  - Reordenar el suelo público adyacente a las estaciones.
- Puerto:
  - Plan de utilización de los espacios portuarios y Plan Especial para su desarrollo.
  - Ampliación de sus instalaciones en el Bajo de la Cabezueta.

- Acceso al puerto de El Puerto de Santa María y establecimiento del transporte marítimo de viajeros a través de la Bahía.
- Aeropuerto:
  - Mejorar sus accesos viarios.
  - Dotarlo de servicio ferroviario mediante la construcción de un apeadero en vía doble.

### *PROPUESTA DE CONCERTACIÓN*

El Ministerio estudiará en el marco de la Concertación conjuntamente con las Administraciones Territoriales, las actuaciones que se incluyen en este Convenio, su evaluación y programación así como la cuota de participación de cada una de las Administraciones territoriales implicadas.

Se incluyen no sólo las inversiones puramente infraestructurales encuadradas en capítulos de inversión competencia de este Ministerio, sino los programas a desarrollar que necesitan de la participación de otras Administraciones Territoriales, al igual que se viene haciendo en otros puntos de España.

Y, por supuesto, se espera que la inversión privada pueda apoyar este esfuerzo, mediante el desarrollo de la actividad económica adicional aprovechando la mejora infraestructural y las actuaciones en zonas portuarias e industriales en proceso de cambio.

## CONVENIO BAHÍA DE CÁDIZ

### Actuaciones en materia de infraestructura del transporte



Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente



Junta de Andalucía  
Consejería de Obras Públicas y Transportes

