

# Puerto, ciudad y territorio en la ordenación integrada del espacio litoral.

## El caso de la Bahía de Cádiz

Juan M. BARRAGÁN MUÑOZ

*Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cádiz. Facultad de Ciencias del Mar.*

**RESUMEN:** El texto que se desarrolla a continuación pretende esbozar la relación que puerto, territorio y ciudad han mantenido en los últimos años. Para ello se tienen en cuenta y valoran los principales recursos de planificación y ordenación utilizados. La Bahía de Cádiz, como espacio litoral donde convergen múltiples actividades relacionadas con el medio marítimo, sirve de ensayo georeferenciado para mostrar los cambios que se han producido al respecto. Estos se manifiestan en las posibilidades de integración de las infraestructuras o Autoridades Portuarias con: el medio ambiente, la ciudad, otras Administraciones Públicas, etc. El nuevo marco político e institucional, los recientes cambios legislativos, la crisis económica y el replanteamiento de algunas funciones del Estado obligan a considerar lo que es posible definir como una nueva etapa de la Ordenación, Planificación y Gestión portuaria.

### I. PLANIFICACIÓN PORTUARIA HASTA LA DÉCADA DE LOS OCHENTA DE NUESTRO SIGLO

**E**n general, puede afirmarse que la Administración Portuaria española, igual que la de otros países europeos, ha identificado sus funciones, de forma casi exclusiva, con la construcción, explotación y mantenimiento de las infraestructuras que les son propias. Ello ha venido sucediendo así desde que existen entes responsables para la gestión de los puertos. A lo sumo, la

capacidad de financiación de tales obras se añadía a los retos que la propia ingeniería reportaba.

La aparición de las Juntas de Obras en el siglo pasado sólo constituye una respuesta institucional a las nuevas necesidades constructivas planteadas en los puertos. Estas se derivan, a su vez, de la incidencia que la Revolución Industrial había tenido en el transporte marítimo. Desde su creación fueron extremadamente fieles a la expresión que las nombra. No en vano, su inserción en el organigrama del Ministerio encargado de

---

Recibido: 20-4-94.

El trabajo que ahora se presenta es un resumen de uno de los capítulos del Proyecto de Investigación «Las infraestructuras portuarias en la Ordenación del Espacio Litoral de la Bahía de Cádiz». Dicho Proyecto se desarrolla gracias a un Convenio de Colaboración firmado entre la Universidad de Cádiz y la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz. Las circunstancias de

---

distinta naturaleza que condicionan las actuales relaciones puerto-ciudad-territorio justifican, y aconsejan al mismo tiempo, el anticipo que supone la publicación de este artículo. Las opiniones aquí expresadas lo han sido en calidad de Investigador Universitario, no tentándose éstas que identificar, forzosamente, con las de la institución portuaria de la Bahía de Cádiz.

las obras públicas ha sido capaz de transmitirle la misma concepción que la Administración Central tiene de las grandes infraestructuras (1).

La actividad mercantil, tradicionalmente desempeñada en el puerto, junto a su histórica situación en el seno de la ciudad, además de las grandes transformaciones que produce en el entorno territorial, hubieran exigido una estructura de relaciones más amplia y fluida. Sobre todo teniendo en cuenta que era la propia administración pública la responsable del organismo portuario. Este, en el transcurso de su planificado devenir, olvida, en no pocas ocasiones, la trascendencia que sus decisiones tienen para el conjunto urbano y territorial que físicamente le rodea. Tampoco aspectos ligados a la promoción comercial parecen ser de su directa incumbencia.

Quizás se haya desarrollado una etapa, de un siglo como mínimo, donde la impronta ingenieril ha primado tanto que ha eclipsado al resto de funciones y relaciones que en el concepto moderno de puerto hoy se contemplan. También podría afirmarse que dicha situación se mantiene hasta finales de la década de los setenta. Es entonces cuando, con una sociedad que ostenta un nueva jerarquía de valores, y sobre todo dentro de un sistema democrático, la planificación portuaria quiebra un comportamiento monocorde en sus relaciones con el exterior y comienza a asimilar el cambio que producen los nuevos tiempos.

Ya no se trata sólo de estimar los tráfico, a través de una macroprevisión o gracias a la información proporcionada por cada puerto, o de utilizar modelos de simulación donde se optimice la relación tráfico, inversiones, infraestructuras y equipamientos imprescindibles. Ahora parece necesario tener en cuenta aspectos tan dispares y complementarios con el desarrollo portuario

como: el impacto que las obras producen en el medio físico; la contaminación de las aguas marinas; la interrelación con la ciudad; la integración en el espacio económico; con la promoción comercial; con el resto de Administraciones Públicas; con el Dominio Público Marítimo-Terrestre, etc.

En cualquier caso, la primera y dilatada época a la que hacemos referencia es, precisamente, la que ha configurado a la Bahía de Cádiz como una bahía portuaria por excelencia; aunque sus raíces militares se remonten hasta un pasado militar bastante anterior. Durante las primeras siete décadas del siglo XX los núcleos portuarios de Cádiz y El Puerto de Santa María han rivalizado por el tráfico de un *hinterland* que les era común. También han competido por captar las costosas, y no siempre abundantes, inversiones que exige la construcción y mantenimiento de infraestructuras y dotación de utillaje.

Tampoco la gestión del puerto de la Zona Franca ha estado exento de dificultades en su planificación. Muchos y graves problemas pueden detectarse a lo largo de su existencia. No obstante, en demasiadas ocasiones se relacionan con el desarrollo de las propias instalaciones portuarias colindantes, así como del «recelo» mutuo mantenido que puede estar originado en la diferente concepción y administración de uno y otro recinto, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Obras Públicas respectivamente.

Si a lo anterior se le añade la presencia de otros núcleos de diferente naturaleza que la estrictamente comercial, pero de enorme trascendencia logística, como es la terminal petrolífera de Rota, o las instalaciones del puerto industrial (Astilleros, factoría *Off Shore* de Dragados y Construcciones, etc.), resulta obvio pensar que las dificultades para ordenar y gestionar una bahía portuaria como la de Cádiz aparecerán casi con total certeza.

(1) Es curioso que en la normativa general o reglamentación específicamente portuaria no hayamos encontrado, de forma explícita y desde 1928, el método de planificación a seguir por el Ministerio de Fomento, o de Obras Públicas en su caso. Parece que las propuestas hechas desde cada puerto constituyen, en teoría, el primer impulso que recibe el máximo órgano director. No obstante, los artículos 27 y 28 del Reglamento de la Ley de Puertos de 1928 ya señalaban que «no se empezará la construcción de un puerto hasta que se haya terminado la del que

le preceda en el plan general...» y que «no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobierno podrá prescindir del orden de colocación de los puertos en el plan general para ejecutar en alguno de ellos obras de poca importancia y de reconocida y urgente necesidad...». Es decir, de manera implícita, se deduce la existencia formal de un Plan de General de Puertos de alcance nacional, al menos, desde 1928; aunque, por los Planes de Obras que conservamos del puerto de Cádiz, es bastante probable que la ley anterior ya consagrara dicho sistema.

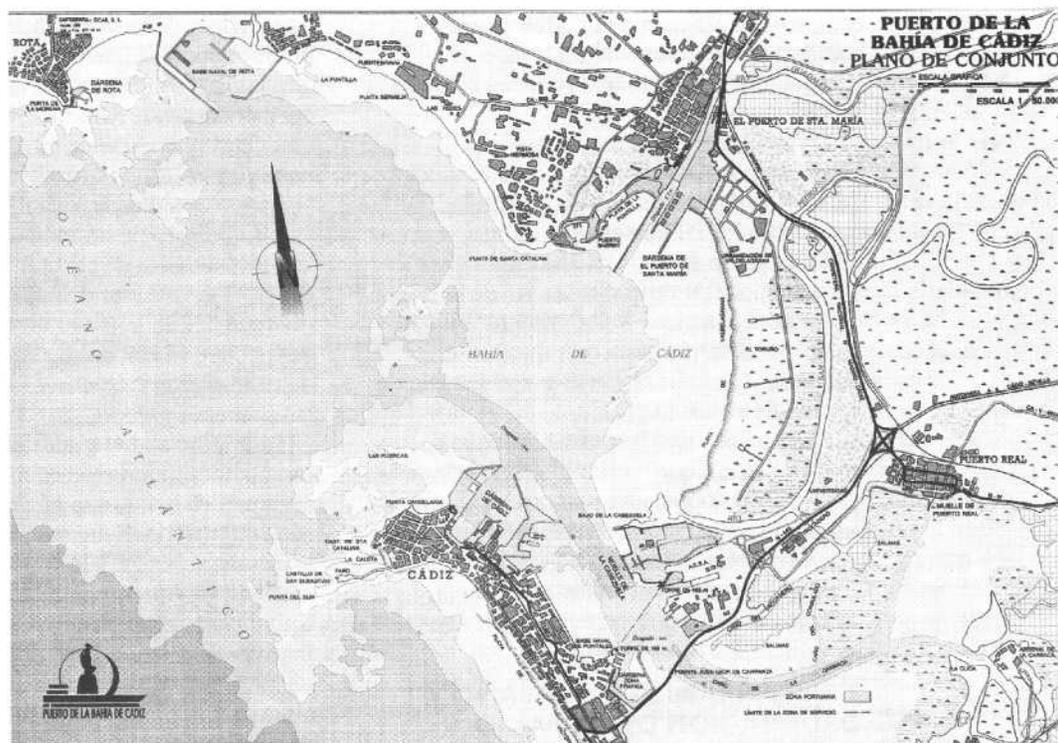


FIGURA 1. Puerto de la Bahía de Cádiz. Plano de Conjunto.

Algunos inconvenientes para la planificación coordinada de varias instalaciones portuarias de la Bahía de Cádiz desaparecen a partir del Real Decreto 928/1982. La unificación parcial de la administración portuaria en el ámbito reseñado significa un notable avance en lo que respecta a la consideración conjunta de la ordenación y planificación del espacio y actividades portuarias.

A pesar de la adopción de esta importante medida normativa, aún quedan núcleos portuarios que, por sus especiales características, no se incluyeron en el conjunto de puertos agrupados. De esta forma, las instalaciones portuario-militares de la Base Naval de Rota, Puntales, Arsenal de la Carraca o E. N. Bazán se limitan a transmitir, desde el Ministerio de Defensa, sus necesidades infraestructurales al de Obras Públicas y Transportes.

Es necesario recordar que la propuesta de agrupar todos los puertos de la Bahía de Cádiz a la hora de planificar la construcción y

mantenimiento de ciertas obras o infraestructuras no es novedosa. Aunque, también hay que reconocerlo así, cuando tal planteamiento ha surgido de manera formal y explícita, año 1963 por ejemplo, la iniciativa ha correspondido a la autoridad de Marina; que, al mismo tiempo, se atribuye la «función rectora», proponiendo para el Ministerio de Obras Públicas la «función técnica» o instrumental.

Tampoco es ajena al devenir histórico de las funciones portuarias en la ribera gaditana la colaboración de la Administración Portuaria Civil con la Militar y viceversa. Numerosos testimonios pueden citarse al respecto a lo largo del siglo actual.

Por otra parte, las competencias de la Administración Regional en la gestión de los puertos deportivos y pesqueros (2), supone

(2) No puede olvidarse que Rota, Puerto América y Puerto Sherry tienen exclusivamente asignadas tales funciones y, por tanto, en un futuro más o menos próximo, pueden estar gestionados de forma directa desde el Ente Público Puertos de Andalucía.

complejidad añadida a la planificación compartida en el seno de un accidente natural, tan bien definido, como es la Bahía de Cádiz.

En cualquier caso, parece que progresivamente se identifica más la unidad administrativa de gestión con la unidad geomórfica litoral que alberga dichas infraestructuras. Cabe resaltar, una vez más, el hecho positivo de que el puerto de la Bahía de Cádiz se convierte en la primera unidad administrativa *comarcal* que realmente funciona. También es cierto que el modelo de gestión de escala supramunicipal es más fácil que se decante *desde arriba hacia abajo*; en *sentido vertical* que en sentido contrario. En el primer caso un decreto, real orden o ley de la administración central o regional puede agrupar varias unidades de gestión de menor ámbito territorial facilitando su complementación e integración.

## 2. PLANEAMIENTO URBANO Y ORDENACIÓN DEL ESPACIO LITORAL EN LA BAHÍA DE CÁDIZ HASTA EL «ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS»

Puede que no resulte inútil reiterar algunas de las características que definen la singularidad de la Bahía de Cádiz como fenómeno natural y cultural. La incuestionable relación de ambos aspectos hace, para el planificador, sumamente interesante dicho espacio litoral.

En pocas palabras recordamos que toda la intensa historia y actividad registrada en el ámbito señalado acontece en la escotadura que presenta la línea costera formada como consecuencia de un desigual proceso de sedimentación fluviomarino. La Bahía Interior, de características fangosas y marismas, por un lado, y la Exterior, arenosa y de aguas más profundas, por otro, constituyen el acomodo natural de actividades muy dispares, pero siempre relacionadas con el medio marítimo.

Es decir, los vínculos que los moradores de este litoral establecen con su medio natural son tan estrechos que durante siglos perduran las funciones derivadas del aprovechamiento tradicional del espacio marítimo: comercio y

navegación, defensa e industria naval, producción de sal, pesca, acuicultura, etc. En otras palabras, durante el tiempo de vigencia del modelo productivo descrito se mantiene una clara referencia de integración entre hombre y entorno natural.

No es causalidad, por tanto, que el emplazamiento de las ciudades coincida con las posibilidades de asentamiento que ofrece el perímetro interior del mismo accidente ribereño. De esta manera crecen y se desarrollan al amparo de las actividades marítimas. Las vicisitudes de éstas afectan a las primeras y viceversa.

La interactividad planteada obliga a considerar, en toda su extensión, el peculiar sistema urbano que se ha decantado con el paso del tiempo. Este, que venía definido por la existencia de varias ciudades de tamaño mediano y pequeño, es relativamente equilibrado, al no observarse fenómenos macrocefálicos notables. Si a lo anterior se le añade la estrecha relación funcional que se observa entre los núcleos puede deducirse la necesidad de una ordenación y planificación conjunta.

Desgraciadamente casi nunca se ha llegado a tal extremo. La escala de actuación que requiere el accidente topográfico ribereño, apenas ha sido correspondida con algo más que iniciativas de índole militar y, en buena medida, orientadas al conocimiento cartográfico de los accesos y defensas marítimas. Y eso a pesar de haber sido percibida y reconocida su unidad incluso por numerosos visitantes extranjeros, en la paz o en la guerra, desde los siglos XVI-XVII.

De nuevo la mirada al mar sirve para recordar que la Bahía de Cádiz puede llegar a ser una unidad administrativa de intervención y control. Esa es una de las lecturas que puede tener la construcción del sistema de fortificaciones costeras y la preocupación de la Marina Real del siglo XVIII por las condiciones hidrográficas de la Bahía; sobre todo al final de dicha centuria donde a las necesidades de calado para las actividades de La Carraca se añaden las cuitas continuas de negociantes gaditanos y portuenses motivadas por los menguados niveles batimétricos que registran los distintos emplazamientos portuarios tradicionalmente utilizados.

No será hasta la Dictadura de Primo de Rivera, sobre la mitad de la década de los veinte de nuestro siglo, cuando el Delegado Gubernativo

*convoca a todos los alcaldes de la Bahía: Cádiz, San Fernando, Puerto Real y El Puerto de Santa María para plantearles la necesidad de levantar un espacio comarcal de industrialización e impulsar la infraestructura requerida. Esa área, eje del territorio intermunicipal, sería la Bahía y los caños y rías circundantes* (MILLÁN, 1993, pág. 144).

A partir de ahora la Bahía es continuamente observada, en su propia escala, y desde otro decisivo punto de vista: el que atañe a su desarrollo social y económico.

La capacidad de respuesta de los municipios a la iniciativa de la Administración Central era tan escasa como sus posibilidades políticas y económicas. Todo quedó en una decidida intervención de la Junta de Obras del Puerto de Cádiz y de la Jefatura Provincial de Obras Públicas para dragar lo que el alcance de sus competencias le permitía: Canal de acceso a la Bahía, la primera, y Ría del Guadalete, y caños de Puerto Real-Sancti Petri, la segunda.

También las décadas de los años 50 y 60 asistieron a grandes intervenciones de la administración pública. En ellas los proyectos sectoriales cambiaban drásticamente la faz de la Bahía gaditana: desecación de las marismas del Guadalete, construcción de la mayor base militar aeroportuaria de España, creación artificial de grandes bolsas de suelo litoral, etc.

Otra de las iniciativas de planificación intermunicipal fallidas es el denominado Plan Comarcal de la Bahía de Cádiz cuyo avance data de 1970. Este proyecto, redactado a instancias de la Diputación Provincial, había sido diseñado al albor de las posibilidades turísticas que se constataban en los municipios de la «Bahía de Cádiz»: Sanlúcar de Barrameda, Chipiona, Rota, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando. La ciudad lineal resultante entre Sanlúcar y Cádiz, también propuesta en esas mismas fechas por el denominado Plan Económico-Social de la Bahía, evidenciaba las fórmulas desarrollistas de la época en lo que respecta a modelos de poblamiento litoral.

A pesar de lo anterior, los únicos planes que ostentaban cierta vigencia legal eran,

evidentemente, los generales de ordenación urbana. En Cádiz, por ejemplo, los de 1961 y 1975 ratificaban en el plano urbano las necesidades de espacio que el puerto y la Zona Franca demandaban. No obstante, también conviene recordar que los primeros años de la década de los cincuenta tienen un significado especial desde el momento en que puerto y ciudad convienen la permuta de suelo propio en aras de que el frente urbano-portuario tuviera un trazado menos sinuoso que beneficiase a las dos administraciones.

También el PGOU de 1961 presenta alguna novedad en relación con el puerto. Y bien significativa. A pesar de que el planeamiento señalaba, según MILLÁN (1993), que el crecimiento urbano tendría dos ejes básicos en extramuros, lo cierto es que en esta época se empieza a construir, en superficie de relleno portuario, el último barrio en altura y de cierto nivel adquisitivo de lo que podría considerarse el Cádiz *interior* (3).

El PGOU de los setenta, a pesar de mostrar especial preocupación por los espacios portuarios y, sobre todo, industriales, asume el modelo de «no injerencia» en temas que no son de su estricta competencia.

El resto de los municipios también desarrolla su ordenación urbanística de forma individualizada en todos los sentidos. Igual que ocurre en Cádiz, el planeamiento casi se mantiene al margen de lo que podrían suponerse propuestas de integración ciudad-puerto o entre las diferentes ciudades entre sí. Lo expuesto puede explicarse, en buena medida, si atendemos a la dicotómica estructura administrativa que organiza nuestro país.

En efecto, es probable que la tradicional división de los asuntos públicos entre administración central y local, y la, en no pocas ocasiones ostentosa primacía de la primera sobre la segunda, hayan generado un definido modelo de relación. Este modelo centralizado sólo ha sido cuestionado en determinadas situaciones de cambio turbulento, o de pacífica transición, de un régimen político autocrático a otro de carácter

(3) Organizado a partir de las plazas que hoy se conocen como de *Filipinas* y *Tres Carabelas*, casi colindantes con la actual terminal de contenedores de Cádiz.

popular. También es posible que la fuerte inercia histórica de dicha supremacía se encargue de contrarrestar tendencias en las que el poder local reclame más competencias y autonomía.

### 3. PLANIFICACIÓN PORTUARIA Y PLANIFICACIÓN INTEGRADA: CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS DE RELACIÓN

Hasta el momento, y por lo que se refiere a la planificación y gestión, parece que se dibuja una especie de sistema de fuerzas enfrentadas, a modo de emparejamiento dialéctico, que gráficamente se resuelve a través de las siguientes combinaciones:

<b>PUERTO-CIUDAD/TERRITORIO</b>
<b>FUERZAS CENTRÍPETAS-FUERZAS CENTRÍFUGAS</b>
<b>Administración Central-Administración Periférica</b>
<b>Grandes Infraestructuras-Urbanismo/O.Territorial</b>
<b>Interés Nacional-Interés Municipal/Regional</b>
<b>Economía General-Economía Local/Regional</b>
<b>Estado Centralizado-Estado Autonomías/Municipios</b>

Incluso, podría afirmarse que, en no pocas ocasiones, tal emparejamiento es expuesto como un verdadero silogismo vicioso o sofisma. Es decir, se parte del presupuesto de que la gestión y planificación desde la escala local o regional, de un puerto de Interés General, entra en conflicto con todas las ventajas que reporta la centralización nacional del sistema portuario.

Quizás la realidad se presente con características menos extremas. Cabría preguntarse si no es, de nuevo, la gran tradición histórica del modelo de planificación centralizada la que permite exponer sus bondades por lo que a la gestión se refiere. En cualquier caso, siempre puede acudir al ejemplo que proporcionan muchos puertos del norte de Europa, donde el poder local ha sido capaz de organizar la oferta de sus servicios e

infraestructuras sin disfunciones de ningún tipo con respecto al resto del sistema portuario nacional.

En España, en estos momentos, es posible caer en la tentación de condenar la falta de integración que existe entre el puerto y la ciudad. Tal situación se ha desarrollado y mantenido, con períodos de mayor o menor evidencia, a lo largo del último siglo. Pero lo que si es cierto es que dicha disfunción no puede ser analizada desde un punto de vista ahistórico. En otras palabras, ha sido producto de una especial concepción de la organización del aparato administrativo.

Las consecuencias de lo expuesto no se hacen esperar. Cuando la ciudad se plantea el puerto como si de su problema se tratara, sea económico o urbanístico, que lo es, éste lo interpreta como una *injerencia en asuntos ajenos*. A menudo es probable encontrar, aplicando el principio de reciprocidad, una situación de mutua desconfianza, recelo, y en demasiadas ocasiones hasta de rechazo o ignorancia.

La planificación portuaria no solo tiene pendiente su relación con la ciudad. También la integración con el territorio circundante, el medio ambiente y el entendimiento con otras administraciones públicas constituyen aspectos que no deberían descuidarse en la nueva etapa que se inició hace algunos años (BARRAGÁN, 1994).

Algunos precedentes que indican un cambio drástico en el sistema de relaciones del puerto aparecen, en plena transición democrática, al finalizar los setenta. Desde la extinta Dirección General de Puertos y Costas (DGPC, 1978) se trabaja en el diseño de unos nuevos *Objetivos y Planes de Actuación de la DGPC*. En la presentación del documento se pone de relieve la importancia que el puerto tiene como *factor primordial en la ordenación del territorio y en el equilibrio regional*. A pesar de tan prometedor preludeo, la administración portuaria, a la hora de planificar sus inversiones, apenas supera la dicotomía que todavía estaba consolidada en muchos puertos del mundo: tráfico y asentamientos industriales (4).

(4) También es necesario resaltar que, por primera vez, se aborda como objetivo específico la creación de un 'holding de empresas en el que la Dirección General cumple el papel de

servicios centrales y los puertos la de empresas individuales....'. La propuesta esbozada no culminará hasta la aplicación de la nueva Ley de Puertos y de la Marina Mercante en 1993.

El *Plan General de Actuación de 1982*, como es lógico pensar por la coyuntura que se vive en aquellos momentos, pone especial énfasis en las implicaciones que dicho Plan puede tener desde un punto de vista político. Tal reacción era evidente si se tiene en cuenta el poderoso impulso que había tenido el naciente Estado de las Autonomías. La preocupación de la Administración Central por reafirmar y consolidar el reparto competencial que la Constitución hace en materia de puertos, se observa nitidamente en la introducción del citado Plan.

Este, además de insistir en los aspectos tradicionales de coordinación de las obras, señala como objetivo específico *evitar la construcción de grandes infraestructuras de abrigo y acceso...* Por lo que se refiere a la Bahía de Cádiz es interesante señalar la existencia de una primera partida de 103 millones de pesetas destinados al Paseo Marítimo de San Felipe (5).

El último *Plan General de Puertos de 1985-90* puede considerarse, en el sentido analizado, una continuación del anterior. Insiste en el carácter empresarial que debe tener el sistema portuario nacional e incluye innovaciones metodológicas para el cálculo de los tráficós y de las necesidades de infraestructuras y equipamientos. También se destina otra partida de 150 millones para el Paseo Marítimo en el dique de San Felipe (6).

Pero a pesar de que en los Planes Generales de Puertos no se observen, de forma explícita, cambios sustanciales en relación con la larga tradición planificadora del sistema portuario nacional, en 1986 se produce un hecho, a nuestro juicio, de trascendental importancia: La presentación de la Memoria Anual de 1986 de los Puertos Españoles recoge su preocupación por la falta de entendimiento existente entre autoridades portuarias y locales. Aquí es posible situar, de continuar la tendencia actual, el comienzo de la quiebra de

un modelo de relaciones portuarias que ha durado casi un siglo (7).

En la memoria anual se proponía, como medida correctora de carácter general, la necesidad de comenzar una política de acercamiento del puerto a la ciudad. La iniciativa estaba respaldada por una serie de inversiones programadas que debían tener funciones integradoras. Probablemente, en este momento, el puerto dio el primer paso de acercamiento a la ciudad.

A partir de la circunstancia descrita el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR) toma la iniciativa para elaborar una serie de Planes Especiales de Puertos (Bilbao, Sevilla, Bahía de Cádiz, etc.) que tendrán un resultado bastante desigual.

También 1986 es un hito de notable trascendencia debido a la edición, desde la Dirección General de Puertos y Costas, de un nuevo *Manual de evaluación de inversiones en puertos*. Por primera vez en España, y también de forma explícita, las inversiones realizadas en los puertos deben tener en cuenta algunos aspectos inéditos en las tareas de planificación de obras e infraestructuras portuarias: efectos barrera, contaminación o incidencia sobre la distribución de la renta.

Cabe mencionar el especial énfasis puesto en las repercusiones urbanísticas de la obra así como en el impacto que ésta genera sobre el espacio litoral. La excesiva simplicidad de los métodos de evaluación propuestos no deben empañar la consideración del notable avance que suponen hacia una planificación portuaria con cierto talante integrador.

Por último, parece interesante comentar algunos extremos de la actual normativa que cumple la función de marco jurídico para las propuestas planificadoras. Resulta obligado, al menos, hacer referencia a la nueva Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 25 de noviembre de 1992.

La sección tercera de la Ley (artículos 18 a 22) regula la *planificación, proyectos y*

(5) Cabe recordar que las obras en ejecución o a realizar entre 1983 y 1985 en todos los puertos de España estaban presupuestadas en casi 70.000 millones de pesetas. De éstos a la Bahía de Cádiz le correspondían más de 5.000. También es preciso advertir que el hecho de acometer obras de naturaleza "casi extraportuaria" es novedoso para la propia DGPC.

(6) Durante el sexenio 1985-90 el puerto de la Bahía de Cádiz recibe algo más de 8.000 millones de pesetas de los casi 150.000

totales que el Plan tiene previsto para todos los puertos de España.

(7) El contenido de la intervención de los alcaldes o autoridades municipales de algunas ciudades portuarias andaluzas (Málaga, Cádiz, Almería, etc.), en el Simposium Territorio, Puerto y Ciudad de Sevilla (1986) era fiel exponente de lo que constituían unas relaciones inexistentes en la práctica.

construcción de los puertos del Estado. Curiosamente una de las primeras determinaciones que aparecen es la de calificar, en los Planes Generales de Ordenación Urbana, a la Zona de Servicio como *sistema general portuario*.

La concreción de su desarrollo puede hacerse a través de un Plan Especial o equivalente. La iniciativa corresponde a la Autoridad Portuaria y sigue los mismos pasos procedimentales que cualquier propuesta de planeamiento. La novedad de la Ley nos la ofrece la resolución final en caso de que persista el desacuerdo entre Autoridad Portuaria y Administración competente en materia de urbanismo: el Consejo de Ministros informa con carácter vinculante.

Otros cambios sustanciales se encuentran en los artículos 20 y 21. En ellos la Ley se adapta a la normativa vigente sobre declaración de impacto ambiental. Cabe resaltar que incluso los dragados que se realicen para obtener materiales de relleno, así como éstos mismos, necesitan ir acompañados de sendos estudios (análisis o informes) que *permitan valorar los efectos de la actuación sobre la sedimentología litoral y la biosfera submarina, así como, en su caso, la capacidad contaminante de los vertidos*. Del mismo modo, el artículo 62, que trata sobre las obras de dragado para la navegación, insiste acerca de la inclusión de *un estudio de evaluación de sus efectos sobre la dinámica litoral y la biosfera marina, así como cuando proceda, sobre la posible localización de restos arqueológicos*.

Por descontado que las obras de construcción y ampliación o modificación de puertos también están sometidas a las exigencias del procedimiento de declaración de impacto ambiental. La filosofía de la Ley no deja lugar a dudas sobre sus intenciones en relación con el medio físico y natural. Pero también es posible que los problemas, de todos conocidos, en la aplicación real de la normas sobre impacto ambiental reduzcan los beneficiosos efectos pretendidos.

Por otra parte, y en lo que respecta a la relación con otras administraciones públicas, especialmente interesantes son los artículos 19.3 y 20.2. En dichos apartados puede observarse de manera nítida como se plasma

la supremacía que la Constitución concede al Estado Central en materia de Puertos de Interés General. En los apartados citados los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas apenas tienen más capacidad que la de informar.

No se trata de obtener ahora conclusiones precipitadas, pero hay que reconocer, a pesar de que la Ley no satisface a una parte de la administración periférica, que algunos pasos importantes se han dado para superar esa etapa en que la planificación portuaria se ha caracterizado por ignorar absolutamente todo lo que no era el propio puerto. Es probable, una vez adaptada la mentalidad de técnicos y gestores portuarios al nuevo marco planificador, que vayan apareciendo fórmulas que progresivamente faciliten la integración del puerto con su entorno físico y social.

#### 4. TRASCENDENCIA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS EN LAS INICIATIVAS ORDENADORAS Y PLANIFICADORAS

A lo largo de las páginas precedentes han ido apareciendo algunos planes y proyectos que intentaron ordenar el espacio ribereño sin conseguirlo. Las características espaciales y cronológicas que las definen permiten pensar que se insertan en una nueva etapa de la planificación. El inicio de la década de los ochenta supone un salto en la escala territorial para la ordenación espacial, al menos en el plano teórico.

Este último aspecto es necesario matizarlo ya que la ordenación «supra» o *intermunicipal*, esto es la comarca o el área metropolitana, apenas es vista más que en los documentos técnicos o proyectos. La realidad constata, por razones que exceden el ámbito temático de este trabajo, la persistencia descoordinada de Planes Generales de Ordenación Urbana en cada municipio.

Tan parco resultado, unido en paralelo a la carencia de un Plan o Proyecto Metropolitano, explica que tales iniciativas constituyan un relativo fracaso. Por lo que respecta al marco cronológico, la aparición de una potente Administración Regional justifica el impulso dado a la nueva magnitud escalar de intervención.

La lectura atenta de las principales iniciativas de Ordenación Sectorial y Planificación Urbano-Territorial (8) constituye un ejercicio tan útil como ineludible. La selección de los episodios más directamente vinculados al puerto de la Bahía de Cádiz permite comentarios suficientes como para extraer una serie de conclusiones al respecto.

En nuestra opinión, una de las más trascendentales puede ser, sin duda, la progresiva configuración de un nuevo marco relacional. Este importante calificativo es merecido si se tiene en cuenta que la aparición del *Estado Periférico* o de las Autonomías, a las que se le añade el de los nuevos entes locales, frente al tradicional *Estado Centralista*, supone una auténtica ruptura en el modelo de gestión y planificación del puerto con respecto a la ciudad y al territorio.

A casi quince años vista del inicio de dicho proceso, éste puede ser percibido, desde algunas autoridades regionales o locales, quizás, como un mero cambio formal en las relaciones interinstitucionales. No obstante, también es probable que la presión constante que durante ese periodo de tiempo hayan realizado sobre el puerto, y seguramente con razón, ayuntamientos y comunidades autónomas, ha provocado alguno de los cambios apuntados en el epígrafe anterior.

En cualquier caso, merece la pena detenerse a analizar la estrategia desplegada

por dichas Administraciones Públicas. De igual modo, es necesario comentar las características de lo que podría denominarse *ofensiva del poder periférico* y que, en síntesis y a nuestro juicio, son las siguientes:

- Durante los años ochenta, y en bastante menor medida los noventa, se llevan a cabo una buena colección de estudios de ordenación y planificación urbano-territorial a instancias o con participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- En ellos el puerto suele aparecer, teóricamente, como una de las piezas básicas del territorio y de las ciudades.

- Al mismo tiempo es considerado como un elemento cuyo desarrollo y funcionamiento es permanentemente cuestionado. A veces incluso da la impresión que se trata de una infraestructura ajena al propio desarrollo y crecimiento económico de la Bahía.

- Parece existir unanimidad en cuanto a que su crecimiento no debe descansar en terrenos ganados al mar.

- En los últimos informes analizados se observa una progresiva demanda de espacios portuarios para usos de distinta naturaleza.

- No es infrecuente que las anteriores demandas estén insuficiente o vagamente justificadas (9) desde el punto de vista portuario.

- En general, el puerto y las actividades que en él se producen no son bien conocidas (10).

(8) «Bases para la Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz» (Zoido, 1983). «Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Cádiz» (EPYPSA, 1984). Avance del «Plan de Ordenación del Litoral de la Bahía de Cádiz» (INECO, 1986). «Puertos deportivos de Andalucía» (INITEC, 1987). «Evolución de los Paisajes y Ordenación del Territorio en Andalucía Occidental: Bahía de Cádiz» (CASA DE VELAZQUEZ, 1987). «Criterios para la Coordinación de Políticas Territoriales en la Bahía de Cádiz» (1989). «Directrices regionales del litoral de Andalucía» (CETU, 1990 a). «Informe y Diagnóstico acerca de las actuaciones previstas en la Bahía de Cádiz» (CETU, 1990 b). «Grandes operaciones para grandes ciudades: Bahía de Cádiz» (MOPT, 1992).

(9) Se alude, por ejemplo, a fases críticas del crecimiento mercantil que obedecen a coyunturas insertas en el corto o medio plazo. No resulta extraño mencionar el descenso del movimiento de una dársena comercial en los últimos dos o tres años estudiados y comprobar que, apenas transcurre el mismo periodo de tiempo después de realizado el informe, esa misma dársena registra un aumento considerable. El ejemplo de la Comercial de Cádiz es ilustrativo: uno de los trabajos citados (CETU, 1990 b) resalta una caída del tráfico que justificaba la petición de parte de ese espacio para equipamientos y servicios urbanos; apenas tres años después se constatan cifras record de mercancía general una vez se captan nuevas líneas regulares Ro-Ro.

Por otra parte, a la anunciada decadencia del volumen de negocio del puerto gaditano durante casi toda la década de los ochenta, en algunos de los estudios citados, la realidad responde con una animación del movimiento en 1993 que supone el mayor crecimiento del sistema portuario de España (+25% y -3.5% respectivamente).

(10) Sólo por citar otro ejemplo haremos referencia al primero de los estudios reseñados en la nota 8. En él se hacía alusión a una serie de ratios comparativos en relación a alguno de los principales puertos españoles. El lugar que ocupaba Cádiz no era precisamente de los mejores; más bien al contrario. La explicación es bien sencilla: uno de los indicadores relacionaba número de metros lineales de muelle con tonelaje movido. En el primer parámetro los casi 3.000 metros lineales de muelle contabilizados incluían los más de 650 adseritos a alguna de las dársenas de Astilleros. En otras palabras, más del 20% de los muelles que entonces se incluían en el puerto de Cádiz nunca fueron construidos, y por tanto utilizados, expresamente para la carga o descarga de mercancías. En consecuencia, el menor índice de ocupación de los muelles gaditanos estaba asegurado desde el momento que el resto de puertos con el que se le comparaba no albergaban grandes factorías dedicadas a la construcción naval. De idéntica manera se procedía con otros indicadores de superficie.

Como resumen de lo expuesto en este y en anteriores epígrafes observamos una gestión y planificación portuaria que, ante las presiones ejercidas desde instancias administrativas locales y regionales, comienza, desde mediados de la década anterior, a modificar sus criterios de actuación en todo aquello que trasciende a la ciudad y territorio que les albergan.

### 5. NUEVAS TENSIONES EN LOS ESPACIOS PORTUARIOS-INDUSTRIALES EN DESUSO

Una vez iniciada la superación de ciertos antagonismos que se mantienen desde hace décadas surgen otros temas realmente interesantes. Uno de ellos es, claro está, el de la reutilización de los espacios portuarios que han quedado obsoletos para las funciones que inicialmente desarrollaron. También la Bahía de Cádiz se inserta en la misma dinámica en la que entraron otros muchos puertos europeos, norteamericanos y japoneses años atrás, generando modelos distintos de intervención (CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS, 1990) (11).

Sin entrar excesivamente en detalles terminológicos (12) puede afirmarse que, desde hace algunos años, dársenas portuarias como la de la margen derecha de El Puerto de Santa María o la Comercial de Cádiz, aparecen incluidas en las propuestas de recuperación esbozadas. Aunque éstas suelen adolecer de un mínimo detalle se detecta un deseo de incorporar los espacios portuarios señalados a usos de naturaleza más urbana.

El primer caso parece no admitir grandes dudas. La ciudad portuense y el río prácticamente han aprisionado la estrecha franja dedicada a faenas relacionadas con la pesca. Las posibilidades de crecimiento de esta superficie, para usos portuarios, son casi nulas. No sólo por el hecho de que no sea posible la consecución de suelo entre un

Guadalete comprimido durante décadas y un frente urbano colmatado de edificios; También la construcción de la nueva lonja y locales auxiliares en la ribera opuesta hacen inviable el desarrollo de la función pesquera en los mismos aldeaños de la ciudad.

Es lógico, por tanto, pensar que el puerto actúa de forma consecuente si esos 223.000 metros cuadrados de la margen derecha se recalifican e incorporan a la ciudad con los usos urbanos que determine el correspondiente Plan Especial de Reforma Interior del Casco Histórico. De esta manera la ciudad recupera el acceso a su fachada ribereña a través de los equipamientos e infraestructuras que ésta decida. En cualquier caso, e independientemente del instrumento de planificación seleccionado, nunca deberían permitirse usos residenciales. No puede olvidarse que se le estaría sustrayendo a la ciudad una oportunidad, no sólo histórica, sino, también, probablemente irreplicable de reencontrarse con su balcón marítimo y fluvial.

La circunstancia de la Dársena Comercial de Cádiz es bien distinta. Incluso reconociendo sus dificultades de convivencia con la ciudad, es realmente comprometido aconsejar, de manera racional, una profunda transformación funcional. Varias razones pueden argumentarse: *a)* elevado coste económico de su traslado, solo asequible en el largo plazo; *b)* dificultades de encontrar un lugar de realojo para funciones portuarias que necesitan línea de atraque, superficie y calados considerables; *c)* impacto ambiental que causaría la construcción de una nueva Dársena Comercial en cualquier otro lugar de la Bahía con capacidad para mover más de dos millones de toneladas de mercancía general.

Por las razones apuntadas parece que la mejor alternativa posible que se vislumbra a largo plazo es la de ir trasladando, paulatinamente, las funciones portuarias más incompatibles con las estrictamente urbanas a

(11) En España el mejor ejemplo de recuperación portuaria es el de Barcelona. Para más detalles véase el trabajo de CASTEJON (1994) sobre Port Vell. La remodelación de casi el 10% de la superficie portuaria, que es considerada como una actuación urbanística de las más singulares de nuestro país, supera las 54 ha.

(12) De ello nos exime el trabajo de DOMINGUEZ ROCA (1992) cuando analiza el significado posible de los distintos términos utilizados: restauración (en relación a los aspectos materiales de la operación), reciclaje (aspectos materiales y funcionales), recuperación (aspectos materiales, funcionales y sociales), etc.

medida que los cambios tecnológicos, políticos o económicos lo permitan (13). Tampoco debe entenderse este comentario como un desalojo total de las funciones portuarias. Medida tan extrema despojaría a la ciudad de su carácter portuario multiseccular.

De todas formas, conviene, en estos momentos, acudir al modelo que CHARLIER (1992) nos proporciona sobre el denominado *ciclo vital* de las áreas portuarias. El objeto no es otro que el de sopesar, de la manera más objetiva posible, hasta qué punto se puede definir a la Dársena Comercial de Cádiz como espacio portuario en declive.

El autor citado define su modelo (1992, pág. 139) a través de cinco etapas bien diferenciadas: 1) crecimiento (cuando las inversiones realizadas crean o mejoran las instalaciones o infraestructuras portuarias); 2) madurez (cuando se obtiene el máximo potencial posible); 3) obsolescencia (cuando la actividad portuaria principal se traslada a mejores emplazamientos); 4) declive (cuando la línea de atraque no es ya utilizada por los buques); 5) recuperación (cuando se inicia un nuevo ciclo económico) (14).

La situación actual de la Dársena Comercial de Cádiz no puede identificarse con el proceso evolutivo descrito; en particular con la que hace referencia a las etapas de obsolescencia y declive. Las razones que avalan dicha opinión son varias:

1) El movimiento mercantil registrado en los últimos años sigue creciendo (reiteramos las cifras record de 1993);

2) Si las inversiones realizadas en la Dársena constituyen un buen exponente de lo que, siguiendo con la analogía de CHARLIER (1992), podríamos denominar «alimento vital

para el desarrollo» es claro que en los últimos quince años ésta ha absorbido una cantidad más que considerable de recursos financieros (15).

3) Las características técnicas de la Dársena, tanto batimétricas como de superficie de depósito y equipamiento, son adecuadas para el tráfico que acoge. No obstante, debe tenerse en cuenta que la limitación de su actividad puede venir derivada de las dificultades de los accesos terrestres y de su emplazamiento urbano.

4) Si parece evidente que las funciones portuarias que siguen residiendo en éste lugar son aquellas que podríamos definir como las económicamente «terciarias».

En consecuencia, la incompatibilidad entre puerto y ciudad en Cádiz no se deriva necesariamente de la obsolescencia de los espacios e instalaciones portuarias. Más bien parece que es el propio crecimiento, desarrollo y necesidades de las funciones que se producen a ambos lados de la verja de separación las que provocan las fricciones que surgen a lo largo del tiempo. Lo que también parece claro es que la planificación portuaria, como veremos en el comentario que nos merece el Plan Especial, empieza a ceder en favor de la planificación urbana (16).

Un caso que debe citarse como singular intento de recuperación portuaria es el que se ha dado en llamar de los «terrenos ociosos de astilleros». Para poder entender una corta pero interesante historia es necesario conocer una serie de circunstancias y sucesos que pasamos a relatar.

La factoría de Astilleros Españoles (AESA) en Cádiz puede dividirse en tres partes

(13) Una hipótesis, descabellada por el momento, pero posible a largo plazo, podría ser la de ocupar para usos comerciales el puerto de la Base Naval de Rota en el caso de que la distensión internacional y nuestra política de defensa aconsejaran el traslado de la Base militar a otro lugar. Esta quizás reuna las mejores características batimétricas, de localización lejana respecto a grandes núcleos urbanos, de emplazamiento en la Bahía de Cádiz, etc. Incluso no serían necesarias grandes inversiones para conectar adecuadamente a dicho puerto con el resto de la red terrestre de comunicaciones.

(14) En el caso de los puertos fluviales el modelo se manifiesta en un desplazamiento de las instalaciones hacia la desembocadura.

(15) Podría calcularse fácilmente la inversión en mejoras y mantenimiento de la Dársena Comercial de Cádiz pero una estimación, sólo de carácter aproximativo, arroja una cifra

superior a los 5.000 ó 6.000 millones de pesetas en el periodo de tiempo señalado. Recordemos que obras tan trascendentes o polémicas como el relleno y obras de abrigo de la Punta de San Felipe, la construcción del muelle Reina Sofía, Puerto América, el Paseo Marítimo Pascual Pery, el dragado de la propia Dársena, la demolición y nueva construcción de almacenes, la instalación de rampas Ro-Ro, etc. han tenido lugar en el espacio portuario señalado.

(16) Nuestra opinión está avalada por las siguientes obras o hechos: retranqueo de la verja de la Zona de Servicio Portuaria, nuevo diseño de la propia verja para hacerla más "transparente", construcción del Paseo Marítimo Pascual Pery, construcción de los locales de ocio y recreo en éste último, construcción del puerto deportivo (Puerto América) en el lugar donde siempre se planificó la ampliación del muelle de contenedores, recalificación de la concesión de Astilleros para usos urbanos, etc.

funcional y administrativamente distintas (Figura 2):

- Zona 1 (198.000 cuadrados metros) correspondiente a unos terrenos propiedad de AESA y en los que no se realiza actividad industrial alguna desde hace años.
- Zona 2 (66.000 metros cuadrados) concesión administrativa de la Autoridad Portuaria hacia AESA que tampoco se utiliza mínimamente.

- Zona 3 (77.000 metros cuadrados) también en concesión administrativa de la Autoridad Portuaria hacia AESA, pero donde se concentra casi toda la cartera de trabajo correspondiente a la reparación naval de la factoría.

Con la situación reseñada es comprensible que una ciudad como Cádiz, sin suelo alguno, deseara fervientemente las Zonas señaladas como 1 y 2 para usos urbanos (residenciales,

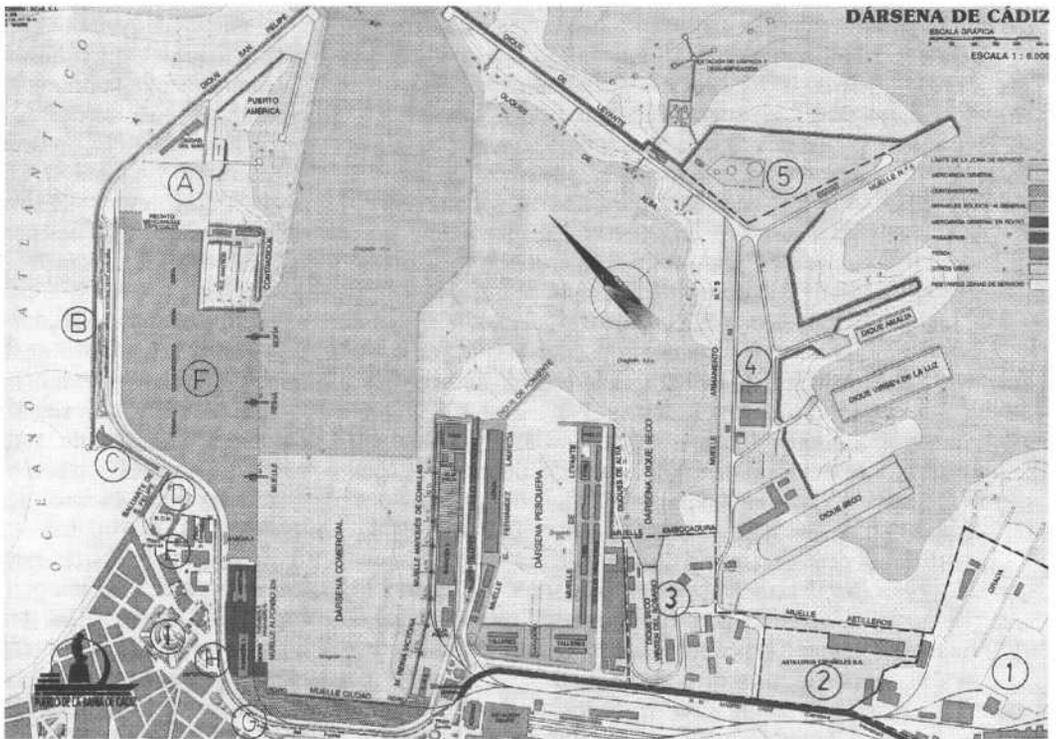


FIGURA 2. Relación puerto-ciudad en la dársena de Cádiz.

#### ZONIFICACIÓN DE LA FACTORÍA DE ASTILLEROS ESPAÑOLES, S. A.

- Zona 1. Terrenos propiedad de AESA. Improductivos.
- Zona 2. Concesión Administrativa de la Autoridad Portuaria. Improductivos.
- Zona 3. Concesión Administrativa de la Autoridad Portuaria. Productivos.
- Zona 4. Concesión Administrativa de la Autoridad Portuaria. Productivos.
- Zona 5. Concesión Administrativa de la Autoridad Portuaria. Productivos.

#### OTRAS ÁREAS BÁSICAS DE RELACIÓN PUERTO-CIUDAD

- A Instalaciones náutico-deportivas de Puerto América y Ciudad del Mar
- B Paseo Marítimo Almirante Pascual Pery Junquera
- C Instalaciones hosteleras para el ocio y el recreo
- D Sede social del Real Club Náutico
- E Viviendas sobre antiguos rellenos portuarios
- F Terminal de contenedores sobre rellenos portuarios
- G Retranqueo de la verja que separa la Zona de Servicio
- H Reconstrucción y retranqueo del Almacén N. 1
- I Antiguos terrenos portuarios donde se construyó, en 1911, el monumento conmemorativo a las Cortes de Cádiz de 1812.

equipamientos, terciario) e industria limpia. Para conseguirlas se aprueba, en junio de 1989, el Avance para una Modificación Puntual del Plan General.

Como era de esperar, la que recibía el sobrenombre de «terrenos ociosos de astilleros» aparece como una de las más notables intervenciones (17). Quizás éste y otros paquetes de suelo incluidos hubieran justificado, por su importancia en el diseño final de la ciudad, no una Modificación Puntual y si la Revisión del PGOU que vendría dos años más tarde. En cualquier caso la política municipal tiene, a partir de este momento, un nuevo tema polémico que enfrentará, en duros debates, al gobierno municipal y a la oposición de izquierda.

Los acontecimientos se precipitan cuando AESA vende, en enero de 1990, a la empresa Dragados y Construcciones la Zona 1 por 5.345 millones de pesetas. Ahora la discusión sobre *qué* se hace se complica con hechos relacionados con el *cómo* y *quién* lo hace. Es decir, si anteriormente ésta se centraba en qué tipos de usos eran los más apropiados (18), a partir de estos momentos el traslado de parte del negocio inmobiliario desde una empresa pública, como es AESA del grupo INI, a la privada, hacía todavía más compleja la situación. En otras palabras, la expectación también giraba alrededor de los destinatarios de los beneficios generados por la plusvalía de la operación.

Desde entonces se producen los siguientes hechos destacables:

a) La Subdirección General de Costas presenta, en marzo de 1990, una sugerencia al Avance de la Modificación Puntual en la que se hace referencia a «la necesidad de obtener título habilitante para la utilización y ocupación de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre y a respetar la zona de

protección de los 20 metros» que señala la Ley de Costas.

b) Firma del Convenio Urbanístico, entre el Ayuntamiento de Cádiz, La Junta de Andalucía, la Junta del Puerto y AESA, en mayo de 1990, para hacer viable la operación. Del texto de dicho convenio se desprende que el puerto no renuncia a parte alguna de su patrimonio de *dominio público portuario*. Sin embargo, está abierto a consensuar, en la Zona 2, aquellos usos correspondientes a equipamientos y servicios que la ciudad necesite, a cambio del cumplimiento por parte de ésta del Plan Especial de Ordenación del Puerto. El resto de las partes se comprometen a facilitar la gestión administrativa de un complicado proceso (19).

c) La Demarcación de Costas presenta una alegación a la aprobación inicial de la Modificación Puntual haciendo constar que no se ha delimitado el dominio público marítimo-terrestre.

d) Una vez suscrita el Acta de Deslinde a la que se hacía referencia en el apartado anterior, sale a relucir, *de forma sorpresiva*, que casi 40.000 metros cuadrados de la Zona 1, pretendidamente propiedad de AESA, son de dominio público marítimo-terrestre.

e) En Julio de 1991, una vez aprobada el acta de deslinde, se inicia el expediente de innecesariedad para el uso de esos cerca de 40.000 metros.

f) Finalizando 1991, después de las elecciones locales celebradas al comienzo del verano de ese mismo año, la nueva Corporación decide revisar el PGOU.

g) Como consecuencia de los hechos relatados, la venta de los terrenos de AESA a Dragados y Construcciones se anula en las primeras fechas de 1992.

h) AESA segrega, en abril de 1992, los 40.000 metros cuadrados de dominio público correspondientes a la Zona 1.

(17) Otra actuación propuesta en la Modificación Puntual era la inscrita en una gran parcela que ocupaba una antigua fábrica de cerveza situada en la entrada de la ciudad. Las actividades comerciales a instalar incrementarían de forma notable la intensidad de tráfico de uno de los dos accesos urbanos posibles. Como resulta obvio, la intervención en estas dos grandes piezas industriales, AESA y Fábrica de Cerveza, favorecerían, en contra de lo que defendía el PGOU vigente entonces, la «terciarización» de Cádiz. También las modificaciones previstas en los terrenos de RENFE contribuía a modificar la idea de ciudad sectorialmente equilibrada dibujada en el Plan de 1984.

(18) Durante algún tiempo se pensó que estos terrenos deberían acoger lo que se definió como la «city del siglo XXI». Tal expresión se acuñó con objeto de maquillar una actuación inmobiliaria y residencial destinada a la demanda de mayor poder adquisitivo. Fue este sesgo social tan selectivo el que proporcionó argumentos al grupo de oposición de izquierda, el más hostil a la propuesta del gobierno municipal.

(19) La Zona 1 sigue estando reservada para 2.000 viviendas aproximadamente, equipamientos e industrias limpias.

i) En abril de 1993 el Ayuntamiento firma con Infoinvest, dependiente del INI, un compromiso de venta (para cuando las circunstancias administrativas y económicas lo permitan) del paquete de suelo resultante en la Zona 1 pertenecientes a AESA (20).

j) Dos meses más tarde el Ayuntamiento procede, a través de un Convenio de Cooperación, con el Ministerio de Economía y Hacienda (21), a consensuar la adquisición de las cuatro hectáreas referidas en el apartado d).

k) Se inician los trabajos para la aprobación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Cádiz. Este, una vez solventados los problemas jurídicos y económicos que envuelven la operación de los «terrenos ociosos de astilleros», permitirá desarrollar urbanísticamente una parcela considerable de la ciudad que desde hace más de un siglo se dedicaba a la industria naval.

Los hechos reseñados de forma muy escueta perfilan un proceso singular de recuperación de espacios portuarios por parte de la ciudad. En nuestra opinión merecen comentarse algunos aspectos de diferente trascendencia y naturaleza:

- Uno de ellos se refiere al procedimiento formal del asunto. En tal sentido sería posible destacar una cierta precipitación por las partes involucradas. Quizás, antes de proceder a la primera venta, tanto AESA como Dragados y Construcciones, tendrían que haber constatado los extremos jurídicos y legales de la operación; especialmente si todo el paquete de suelo ha sido producido a consecuencia de sucesivos rellenos. En otras palabras, la consolidación artificial de esta parte de la zona marítimo terrestre, y por tanto de dominio público, debió ser acreedora de mayor atención y pulcritud administrativa.

- Detrás de ligerezas o errores burocráticos aparecía un negocio inmobiliario que, recordemos, sólo por la venta de los terrenos superaba los cinco mil millones de pesetas.

(20) De 158.000 metros cuadrados aproximadamente.

(21) No debe olvidarse que la Dirección General de Patrimonio del Estado, donde se inscriben los terrenos de dominio público, pertenece al Ministerio de Economía y Hacienda.

Buena parte de las expectativas del posible beneficio social de unos terrenos ganados al mar, desaparecían desde el momento en que la empresa privada tomaba la iniciativa de compra. Se repetían así fórmulas operativas utilizadas en otros puertos del mundo, donde la especulación inmobiliaria marcaba la intervención (Docklands en Londres o Puerto Madero en Buenos Aires, por poner sólo dos ejemplos).

- Lo cierto es que después de hacer valer la titularidad de dominio público de una gran parcela (4 ha) comenzaron a barajarse cifras de compra, por parte del Ayuntamiento, muy inferiores a la inicial (menos de la mitad de la cantidad reseñada).

- Otra posible deficiencia formal está vinculada a la elección de la figura urbanística de la operación. La trascendencia de ésta para una ciudad como Cádiz, terminada desde el punto de vista de las posibilidades constructivas, hubiera justificado, por sí sola, una Revisión del Plan General antes que una Modificación Puntual. No debe olvidarse que la incorporación para usos terciarios de un cuarto de millón de metros cuadrados, de origen industrial y de emplazamiento litoral privilegiado, trastocaba la filosofía ordenadora del Plan General de 1984. Este último fue redactado con el objetivo, entre otros, de que la ciudad no se convirtiera en una plaza exclusivamente terciaria.

- La propuesta en sí misma también merece algún comentario. Su pretensión era la de crear un área urbana de gran calidad ambiental, con un frente marítimo excepcional y basada en una selectiva oferta inmobiliaria. En este sentido también se definían los usos, marcadamente residenciales, que tendría el antiguo espacio industrial y portuario. Los beneficios que dicha operación inmobiliaria hubiera podido generar para la empresa constructora eran ciertamente cuantiosos. Incluso en esta faceta se identificaba con el modelo de intervención de los ejemplos señalados.

- No obstante, la propuesta definitiva que aparece en el Avance de la Revisión del PGOU ha mejorado de manera sustancial la anterior. En esta ocasión el escenario futuro en el cual se interviene es de propiedad pública (municipal, por un lado, y concesión de la

Autoridad Portuaria, por otro); El uso residencial se ha reducido, rebajando el índice de edificabilidad, hasta 1.525 viviendas en las cuales priman las de promoción pública; Se aumenta el suelo destinado a equipamientos públicos, espacios libres y parque empresarial.

– Alguno de los extremos comentados permite plantear las que son, a nuestro juicio, cuestiones fundamentales: ¿quién o quiénes deben ser los beneficiarios de este tipo de operaciones? ¿qué papel tiene que jugar la administración pública? ¿cuáles son las funciones que tales espacios deben acoger? ¿hasta qué punto y cuándo la crisis económica permitirá actuar a la administración pública?

Las respuestas generales no son sencillas. Para el caso que nos ocupa nos atrevemos a contestar a algunas preguntas de la siguiente forma:

a) El carácter y beneficio social de las intervenciones, en terrenos públicos como la señalada, debe ser premisa inicial.

b) La Administración Pública debe erigirse en garante de tal condición y auspiciadora de la recuperación de espacios en desuso.

c) Para el puerto o la factoría naval la asignación de nuevos usos a su antiguo espacio funcional debe estar supeditado a la aplicación de criterios que no hagan totalmente irreversibles ciertas decisiones tomadas en determinadas coyunturas socioeconómicas. El uso residencial no es el más adecuado para recuperar, en caso de que fuera necesario, suelo con destino a futuras e innovadoras actividades productivas.

d) Los usos residenciales de nuevo cuño, que puedan incrementar el número de habitantes de Cádiz, no son los más idóneos para una ciudad sin espacio vital donde desarrollar otras funciones de gran trascendencia social y económica.

e) Estas operaciones deben estar ligadas a políticas que orienten su gestión a la búsqueda de suelo para equipamientos colectivos, espacios libres o suelo industrial.

f) Desde el punto de vista de la ordenación del frente litoral, la recuperación de ciertas áreas portuarias supone la creación de un espacio intermedio que amortigua el contacto entre puerto y ciudad.

## 6. EL PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DEL PUERTO DE LA BAHÍA DE CÁDIZ: INTENTO DE UNA RECONCILIACIÓN SIN FINAL FELIZ

*La Comisión valora positivamente el proceso negociador llevado a cabo entre la Junta del Puerto de la Bahía de Cádiz y los Ayuntamientos de Cádiz, Puerto Real, El Puerto de Santa María y Rota, de cara a suscribir convenios para el desarrollo del Plan Especial de Ordenación del Puerto de la Bahía de Cádiz, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones, sobre la materia y sin prejuzgar por tanto el resultado final del planeamiento urbanístico, en cuanto a las propuestas concretas contenidas en los citados convenios.*

Así de cautelosamente se manifestaba, por el mes de junio de 1988, la denominada Comisión de Seguimiento de las Actuaciones en la Bahía de Cádiz. Dicha Comisión, formada en aquella reunión al menos, sólo por representantes de la Administración Regional y Central, relacionaba a los responsables institucionales del Urbanismo, Ordenación del Territorio y Puertos.

Incluso en el acta de esta misma sesión se prevenía sobre el hecho de que:

*los convenios no constituyen fuente de derecho, haciendo notar que hay aspectos que preocupan, dado que en la formulación pueden aparecer aspectos convenidos que aparejan cambios clasificatorios que no pueden comprometer a otras Administraciones en el ejercicio de sus competencias.*

Tales palabras son claves para entender la complejidad de un proceso todavía no acabado de negociación y planificación urbano-portuaria.

En efecto, exactamente un mes más tarde se procede a la firma del Convenio para la Ordenación del ámbito portuario. El presidente de la entonces Junta del Puerto de la Bahía de Cádiz y cada alcalde de los municipios implicados se comprometían a desarrollar consensuadamente, y por tanto sin conflictos competenciales de carácter urbanístico ni disfunciones sectoriales, una serie de actuaciones acordadas.

El compromiso del puerto con cada ciudad variaba en función de las necesidades de ésta. En cualquier caso, la autoridad portuaria facilitaba a través de su Plan de Inversiones la

realización de algunas obras al tiempo que accedía a facilitar aquellos trámites jurídicos o administrativos necesarios para colmar las peticiones o reivindicaciones que cada ciudad tenía en relación con el puerto.

Así se llega a los siguientes acuerdos:

a) en Cádiz; terminación del Paseo Marítimo Pascual Pery, Construcción de una nueva Dársena Náutico-Deportiva en el Dique de San Felipe y otra en el puerto de la Zona Franca, construcción de una nueva Estación Marítima, retranqueo de la verja, derribo de unos viejos almacenes, facilitar el rescate de la concesión del actual Club Social del Real Club Náutico,

b) en Puerto Real; reconstrucción del muelle-ciudad, dragado de la dársena y canal de entrada al muelle-ciudad, instalación Náutico-Deportiva en el Caño del Trocadero,

c) en El Puerto de Santa María; reserva de terrenos portuarios suficientes para permitir la construcción del enlace entre Valdelagrana y la ciudad, (22) nuevo trazado para el acceso al puerto desde la variante de la CN-IV, traslado de las instalaciones pesqueras de la margen derecha a la margen izquierda antes de 1995, traslado de la zona actual de desguaces,

d) en Rota; realización de las obras de abrigo del puerto, mantenimiento del carácter público de las instalaciones náutico-deportivas.

Además de acordar lo descrito en anteriores líneas se llega al compromiso del puerto para:

1) procurar la integración entre el planeamiento urbano y el plan de ordenación portuaria, 2) remitir al Ayuntamiento las obras e inversiones portuarias antes de su aprobación con objeto de que puedan ser consensuadas por ambas partes y, 3) adoptar las medidas necesarias para reducir el impacto ambiental de las actividades portuarias.

La contrapartida que el puerto exigía a la ciudad era, exclusivamente, de carácter urbanístico: modificar el PGOU correspondiente para calificar la totalidad de la Zona de Servicio del Puerto como Sistema

General de Comunicaciones. Al mismo tiempo la ordenación en detalle de dicha Zona se vinculaba a lo expuesto en el Plan Especial de Ordenación del Puerto que seguía su tramitación con arreglo a lo dispuesto en la O. M. de 29 de marzo de 1979. En último extremo lo que pretende es la tramitación simultánea del Plan Especial y la Modificación Puntual de cada PGOU.

Las circunstancias descritas pueden ser consideradas el marco formal en el que se desarrollarán las relaciones interinstitucionales. Este condicionará la evolución futura del Plan Especial de Ordenación del Puerto de la Bahía de Cádiz. La situación en 1988 puede resumirse de la siguiente manera:

a) El puerto desea armonizar su convivencia con la ciudad, de manera explícita, a través de la figura de planeamiento correspondiente.

b) La ciudad ve una oportunidad excelente de satisfacer una serie de necesidades y viejas aspiraciones en relación con el puerto.

c) El Gobierno Regional, administración competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, recela del acuerdo pactado y firmado entre la Administración Central y la Local, aunque tampoco se opone abiertamente.

Mientras tanto, el elemento básico de la estrategia desplegada por el puerto para integrarse en el territorio y la ciudad, el Plan Especial de Ordenación de la Bahía de Cádiz, daba sus primeros frutos: en marzo de 1988 aparecía un borrador del Avance. Aunque su redacción y tramitación es una historia larga e inacabada, nos centraremos en la primera memoria aprobada inicialmente en agosto de 1990 por la Junta del Puerto en Pleno.

Los criterios de ordenación utilizados en el Plan Especial alteran de forma drástica alguno de los parámetros clásicos del *modus operandi* de la planificación portuaria más tradicional. Entre los que pueden citarse en tal sentido destacan los siguientes: adaptación al modelo territorial, minimización de impactos ambientales y de los traumas de implantación en el núcleo urbano, permeabilidad y aprovechamiento simbiótico puerto-ciudad, etc. El resto suelen ser los normalmente considerados: funcionalidad, flexibilidad,

(22) Los compromisos reseñados a partir de aquí se alcanzaron en un acuerdo complementario al general el 2 de agosto de 1990.

especialización de las instalaciones portuarias y correcta explotación-rentabilización de las inversiones.

Las propuestas realizadas se inscriben en alguno de los cinco grandes grupos que siguen: *a)* de integración puerto-ciudad (giran en torno a los compromisos establecidos por los convenios firmados en 1988), *b)* de infraestructuras (referidos a accesos portuarios y a viarios o ferrovías interiores), *c)* de Planeamiento (intensidades de uso y condiciones de edificación), *d)* de obra marítima (rellenos, diques de abrigo, dragados, etc.) y *e)* de naturaleza varia (pequeños retoques al límite de la Zona de Servicio).

La repercusión de las propuestas del Plan Especial en el modelo territorial también fueron tratadas. No podía ser de otra manera si se deseaban conocer aquellos extremos más relevantes sobre la integración del puerto con su entorno territorial. Tales consideraciones se ordenaron siguiendo el mismo modelo analítico tripartito que se utilizó para la fase de diagnóstico. Bajo esa fórmula la múltiple perspectiva de relación quedaba asegurada: respecto del subsistema físico-natural, económico-productivo y urbano-relacional (23).

La trascendencia de los principales apartados del Plan Especial se vinculan a su propio y novedoso enfoque urbano-territorial. Pero también presenta el mismo interés conocer que ha ocurrido con las propuestas y con su desarrollo administrativo. Respecto a las primeras puede afirmarse que el puerto ha cumplido buena parte de sus compromisos infraestructurales. Su gestión, por un lado, y el Plan de Inversiones, por otro, han podido respaldar política y financieramente lo que en principio era solo un protocolo de intenciones (24).

Por parte de los organismos responsables de la ciudad y el territorio la situación no ha

sido la misma. La Administración Regional no estaba de acuerdo en calificar toda la Zona de Servicio como Sistema General Portuario en El Puerto de Santa María y en La Cabezueta de Puerto Real. Tal actitud provocó el desencuentro entre Administración Central y Autónoma y ello condujo a la práctica paralización del proceso administrativo del Plan Especial durante tres años. El deseo de la Junta de Andalucía de promover la Revisión de los Planes Generales de Cádiz y Puerto Real antes que la mera Modificación Puntual puede presentar dos lecturas distintas.

La primera aparece ligada a favorecer sus postulados clasificatorios sobre la zona portuaria. La segunda se relaciona con un cambio estructural sobre la filosofía de ciudad que tiene el Plan General vigente y cuyo origen radica en el conjunto de nuevas propuestas, portuarias y no portuarias. Es posible que ambas hayan influido en el posicionamiento técnico-administrativo de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, las ciudades y el puerto registran las consecuencias de tal decisión. En Cádiz, por ejemplo, el retraso provocado hace que la nueva Corporación se replantee la ampliación de la terminal de contenedores (lógico en el sentido del dogma urbanístico) (25). Por otra parte, las sugerencias (para el Avance) o alegaciones (para la Aprobación Inicial) del puerto hacia las propuestas de planeamiento de la ciudad son varias: 1989, 1990 (julio y noviembre) y 1993. En todas se advierte, incluso en la última (26), diferencias de criterio importantes.

La situación de Puerto Real no es muy distinta. Cuando el municipio presenta en 1990 la Modificación del PGOU, ajustándose al convenio firmado con el puerto en 1988, la Junta de Andalucía exige que se realice la correspondiente Revisión. A partir de este momento los informes elaborados desde los

(23) Las principales conclusiones alcanzadas en dichos apartados han sido expuestas en anteriores trabajos (BARRAGÁN, 1990, pág. 23-30).

(24) Algunas de las obras señaladas en anteriores párrafos nos eximen de reiterar el listado de realizaciones llevadas a cabo entre 1988 y 1994.

(25) Dicha ampliación se supeditaba, en su momento, a un estudio sobre la evolución del tráfico de contenedores. El emplazamiento de la nueva terminal y el futuro tráfico son las dos principales cuestiones a analizar en profundidad, tanto por

parte de la Junta de Andalucía como de la Autoridad Portuaria. Aunque de dicho estudio no se supo más, lo cierto es que desde el punto de vista urbanístico, y teniendo presentes las condiciones morfológicas y accesos actuales, es difícilmente sostenible la ampliación de una terminal de contenedores en el fondo de saco de la ciudad.

(26) La nueva Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante debería, teóricamente al menos, solventar las diferencias de criterio clasificatorio que pudieran surgir.

Servicios Técnicos y Jurídicos del Ayuntamiento, sobre el Plan Especial de Ordenación del Puerto de la Bahía de Cádiz, producen un giro inesperado en la posición que la Corporación mantenía al respecto.

De todas formas a dichos informes hay que reconocerles un cierto interés ya que expresan la opinión que a estos funcionarios les merece la Ordenación del Territorio que el documento de planeamiento del puerto propone. Los argumentos en ellos esgrimidos trabajan con la hipótesis de que los terrenos portuarios se convierten en un nuevo término municipal en la Bahía de Cádiz que administra la Junta del Puerto.

Dicha hipótesis es avalada por la pretensión de ésta última de tramitar un Plan Especial como el que entonces se presentaba. También el hecho de pretender calificación tan genérica para toda la Zona de Servicio como la que supone la denominación Sistema General Portuario.

Al tiempo que se esgrimía la defensa de las competencias del municipio dentro de todo su término, se aludía al hecho de que los Convenios firmados con el Ayuntamiento no legitimaban un proceso administrativo. Otra de las cuestiones señaladas, en relación con el soporte físico, es que a pesar de la descripción de sus características y de los estudios o propuestas planificadoras anteriores, las conclusiones del Plan Especial no recogen propuestas concretas para la conservación del medio o la corrección de los problemas más graves.

Por último, estos informes técnicos plantean la aparente contradicción entre lo que el documento de planeamiento reconoce como modelo territorial de *«área metropolitana»* y *permanencia del fenómeno de polinuclearidad de la Bahía de Cádiz*. Mientras a la primera definición el informe lo identifica con la *potenciación de todos los sistemas que permitan la circulación de las rentas, la implementación de las inversiones y en definitiva la consecución de unos tejidos económicos homogéneos*, a la segunda le corresponde ser *indicador de fragilidad de los mecanismos de circulación económica, ausencia de inversiones y en definitiva desconexión de los sistemas urbanos señalados entre sí; en definitiva, responde a un*

*esquema de relaciones interurbanas típicamente negador de los sistemas metropolitanos.*

Las observaciones elegidas pueden ser analizadas desde otro punto de vista:

a) Aunque no se trata exactamente de la planificación de un nuevo término municipal si es preciso reconocer y asumir que la administración central, por mandato legal constitucional, tiene la obligación de ordenar, planificar y gestionar un espacio concreto que se corresponde con la Zona de Servicio Portuaria y de la que conserva las competencias exclusivas o, en último extremo, prevalentes.

b) El convenio, obviamente, no legitima ni sustituye a las relaciones institucionales ajustadas a derecho. Apenas es una declaración política de intenciones. Pero es necesario insistir en que es un compromiso formal; una fórmula relacional reconocida en todas las democracias; que se firma voluntariamente y por la autoridad democráticamente elegida. En consecuencia, no debería atribuirsele un valor meramente testimonial, siempre y cuando no vaya en contra de la legislación vigente. Tampoco puede olvidarse, en último extremo, que también el derecho al que se ajustan las relaciones entre instituciones puede ser interpretado de modo diferente por cualquiera de las partes implicadas. Ello lleva, con más frecuencia de la deseada, a contenciosos administrativos que, en el mejor de los casos, solucionan al cabo de varios años el problema de modo parcial.

c) Respecto a la carencia de propuestas del Plan Especial para la conservación o solución de los problemas ambientales, no parece ser ésta la mejor herramienta para tal cometido; pues no es su fin ni su objetivo principal. Sí es cierto, por el contrario, que la ordenación indicada y las medidas que se tomen al respecto no deben ir en contra de tales postulados.

d) La interpretación, como términos contradictorios, de *área metropolitana* y *sistema urbano polinuclear* es un auténtico juego dialéctico para la confusión. Varias razones avalan nuestra opinión: 1) no existe unanimidad terminológica sobre la utilización de los diferentes vocablos referidos a

fenómenos tan complejos como el referido. Pueden añadirse otros, como *región urbana* por ejemplo, sin que ello implique oposición intencionada con los anteriores; 2) su significado, en la presente ocasión, obedece más a fórmulas descriptivas y morfológicas que a deseos o interpretaciones de hacer más o menos fluidas las relaciones entre núcleos que de hecho ya las mantienen, mejor o peor potenciadas administrativamente; 3) siguiendo con el mismo mecanismo de razonamiento e interpretación del informe, el calificativo *polinuclear* sería contradictorio con la expresión de *sistema*, que se utiliza previamente en la mayoría de las ocasiones. Sobre dicho término sí existe abundante bibliografía. Curiosamente nada se comenta al respecto; 4) otra de las posibilidades que proporciona el posible sofisma ante el que estemos en el informe es que, a lo que sugiere la utilización del término *polinuclear* se le puede oponer el *deseo conurbatorio*. Y tampoco, imaginamos, responde a las pretensiones reales del informe.

En síntesis, puede pensarse, en relación a términos tan genéricos, que el hecho de imputarles intencionalidad implícita, sobre un posible incremento o disminución relacional entre los diferentes núcleos, sólo obedece a la intención del que interpreta por sesgar dicho significado.

Aunque podrían seleccionarse otros aspectos dignos de mención lo cierto es que la conclusión a la que llega el Ayuntamiento de Puerto Real no deja resquicio para la duda:

*el procedimiento elegido por la Junta del Puerto de la Bahía de Cádiz, lo consideramos inadecuado; así como inadecuado nos parece el instrumento elegido, tanto en su formulación, como en el modo de legitimarse, sin suficiente conexión con los PGOU municipales,...*

El Pleno, de forma unánime, tomó la decisión de informar desfavorablemente el documento relativo al Plan Especial de Ordenación del Puerto de la Bahía de Cádiz

redactado por la Junta del Puerto.

La situación descrita puede resumirse de la siguiente manera: por un lado, el Alcalde firma un convenio por el cual suscribe una serie de compromisos con el puerto. Por otro, y apenas dos años más tarde, y con el mismo representante político a la cabeza, la postura defendida es exactamente la contraria.

La pregunta para el caso de Puerto Real surge de forma inmediata: ¿Qué ha sucedido para que el entendimiento entre el puerto y la ciudad se haya tornado en desencuentro?

Es probable que no pueda justificarse sólo con los argumentos técnicos ofrecidos. Recordemos que en la aprobación inicial de la modificación del PGOU de 1990, donde todo se desarrollaba tal y como había sido consensuado con el puerto, la mayor parte de los defectos formales y de contenido ya pudieran ser constatados. La hipótesis de trabajo, difícilmente despejable, se formula con la siguiente pregunta ¿pudo ser la postura favorable del Ayuntamiento al Plan Especial de Ordenación del Puerto la moneda de cambio exigida por la Junta de Andalucía para dar vía libre al PGOU de Puerto Real? (27).

El caso de El Puerto de Santa María es similar a los anteriores. El planeamiento propuesto por la ciudad en 1991, fiel reflejo de los acuerdos de 1988, fue cuestionado por la Administración Regional.

Sin embargo, el PGOU de Rota no ha presentado problemas para la Junta de Andalucía a pesar de que la Zona de Servicio se califica como «Sistema General Portuario». Resulta curioso pensar que la única instalación portuaria que no sufre alteraciones en su denominación es, precisamente, la gestionada por la propia Comunidad Autónoma, y sobre la que pretende competencias exclusivas (28).

Todo lo anteriormente expuesto induce a pensar que sigue siendo, muy posiblemente, la negociación política la que determina la relación planificada del puerto con la ciudad,

(27) Tampoco debe olvidarse, al igual que sucedió en Cádiz, que el Ayuntamiento de Puerto Real estaba interesado, y mucho, en otros cambios estructurales de su planeamiento. Debe añadirse que en la aprobación inicial del nuevo PGOU, los compromisos contraídos con el puerto en 1988 no se recogen. En otras palabras, la ciudad ha incumplido el acuerdo alcanzado para integrar planificación portuaria y planeamiento urbano por

la vía de la negociación y el diálogo. Tal situación no cambia al menos hasta finales de 1993; ya con la aplicación de la Ley de Puertos como nuevo marco legal.

(28) Quizás de forma justificada ya que la dársena de Rota (ciudad) solo tiene funciones relacionadas con las actividades pesqueras y náutico-deportivas.

esta vez con resultados de signo contrario para el puerto.

Pero ¿qué ocurre después de que se aprueba la nueva Ley de Puertos del Estado? Como veremos más adelante la situación cambia de forma ostensible ya que la legislación aprobada en 1992, y en vigor desde 1993, resuelve uno de los problemas principales: la calificación urbanística del suelo portuario. Pero antes de analizar lo sucedido en fechas más o menos recientes es conveniente hacerse otras preguntas igualmente interesantes.

Por ejemplo, algunas de ellas podrían ser ¿qué ha sucedido en las fechas anteriores a la negociación de los convenios de 1988 para que el puerto desee acometer obras y realizar las actividades que le son propias de forma consensuada con el municipio que le alberga? ¿por qué el puerto desea la paz y el diálogo con la ciudad? ¿por qué se rompe sobre 1986-1987 un modelo relacional caracterizado por la supremacía del puerto respecto a la ciudad, basado en la ignorancia mutua? ¿qué justifica el hecho de que la nueva concepción empresarial del puerto mantenga «inversiones no productivas» con el único objeto de mejorar las relaciones físicas e institucionales con la ciudad?

Algunas respuestas fueron dadas al tratar la política integradora de la Dirección General de Puertos y Costas respecto a su relación con las ciudades portuarias. Por otra parte, es conveniente añadir que en la Bahía de Cádiz los hechos acaecidos entre 1980 y 1986 refrendan el renacimiento que el poder local tuvo en nuestro país después del período de transición democrática.

En efecto, en septiembre de 1984 el Tribunal Supremo da por zanjada una polémica, que duró administrativamente más de cuatro años, entre el puerto y la ciudad. La paralización de las obras para el recinto del relleno del Dique de San Felipe por falta de

licencia municipal fue la razón formal. En realidad, la pretensión del puerto de ampliar sus instalaciones para la nueva terminal de contenedores Reina Sofía constituía el motivo de la discordia. La sentencia, favorable al puerto (29), se basaba en la necesidad de que existiera suelo físico para que el Ayuntamiento pudiese exigir la licencia municipal y, evidentemente, esto era inaplicable al fondo submarino (aguas interiores) sobre el que desacansaba la obra.

También el caso de Puerto Real es paradigmático de la situación vivida entonces. Por un lado, el Tribunal Supremo dió la razón al Ayuntamiento al paralizar, el 2-2-1983, las obras de relleno en el Bajo de La Cabezuela, en la zona de concesión que disfruta Dragados y Construcciones. De nuevo el Tribunal Supremo desestima (28-2-1986) la apelación que la empresa había hecho una vez que la Audiencia Territorial de Sevilla había dado la razón al municipio (9-2-1985).

Mientras tanto, las nuevas instalaciones portuarias proyectadas en el Bajo de La Cabezuela siguen siendo el centro de la disputa puerto-ciudad. La abundante documentación administrativa con la que se ha trabajado permite reconstruir los hechos de la siguiente manera:

*Marzo de 1984 y 1985:* Anuncio en el BOP de la información pública del proyecto de obras a las que el Ayuntamiento presentó alegaciones en relación con la supuesta contradicción a su PGOU. El puerto desestima tales alegaciones.

*26-9-1986:* La dirección del puerto emite un informe en el que se aconseja proceder según lo dispuesto en el punto 2 del artículo 180 de la Ley del Suelo (30). Al mismo tiempo, recomienda concederle carácter de urgencia a la redacción y tramitación del Plan Especial de Ordenación del Puerto de la Bahía de Cádiz así como iniciar las negociaciones con el Ayuntamiento de Puerto Real.

(29) Favorable el 28-11-1981 por parte de la Sala de la Audiencia Territorial de Sevilla y ratificada por el Tribunal Supremo el 20-9-1984.

(30) Artículo 180.2: «Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por la razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley.»

9-10-1986: Un completo informe de los Servicios Jurídicos del Estado mantiene el procedimiento de actuación reseñado en el párrafo anterior al tiempo que recuerda que *las obras en puertos civiles deben considerarse como relacionadas con la defensa nacional, por lo que nunca podrán ser objeto de suspensión por los Ayuntamientos.*

24-10-1986: Se decide dar comienzo a las obras por el lado marítimo.

1-12-1986: El Ayuntamiento Pleno, en relación con la decisión de iniciar las obras del muelle de La Cabezuela, manifiesta su oposición al invocar aquellos pasajes normativos o de jurisprudencia que admiten el principio general de la necesidad de rechazar todo intento de despojar a los municipios de las competencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestres, playas y zonas portuarias tanto en cuanto a la intervención singular por vía de licencia como en cuanto a la ordenación urbanística.

11-5-1987: El Presidente de la Junta del Puerto insiste, ante la inacción de la Dirección General de Puertos, sobre la premura del procedimiento a seguir con objeto de obviar la necesidad de obtener la licencia municipal.

30-6-1987: El Instituto del Territorio y Urbanismo emite un informe sobre las actuaciones administrativas que deben seguirse en el citado procedimiento excepcional del artículo 180.2.

31-7-1987: El Ministro de Obras Públicas y Urbanismo declara la urgencia y el carácter excepcional de interés público de la ejecución de las obras.

31-8-1987: El Ayuntamiento Pleno acuerda declarar su disconformidad con el proyecto presentado, de acuerdo con el procedimiento señalado por el precitado artículo de la Ley del Suelo. También decide dar conocimiento del asunto a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía a los efectos que sean de su pertinencia y manifestarle al Sr. Ministro su deseo de concurrir en la búsqueda de una solución concertada (31).

23-12-1987: Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se dispone la ejecución de las obras en el Muelle de la Cabezuela.

Al año siguiente, una vez nombrado el nuevo presidente de la Junta del Puerto, se inicia un proceso de cambio en las relaciones puerto-ciudad; la firma de los Convenios a los que tantas veces se ha aludido debe ser considerada como un serio deseo de entendimiento. De cualquier modo, si se quiere comprender correctamente la situación que ha pretendido describirse, no debería pasar inadvertido el intento que la ciudad de Puerto Real hace para que la Administración Regional intervenga en el pleito puerto-ciudad. La defensa de las competencias urbanísticas, que entonces ya estaban transferidas a la Comunidad Autónoma, constituían el mejor argumento para justificar la intercesión de un tercero en la discordia.

De los párrafos anteriores se deducen las razones administrativas que el puerto esgrimía para acercarse de manera dialogante a la ciudad: el suelo portuario era calificado de manera diferente por el Planeamiento vigente de cada municipio de la Bahía. Desde el plano político, los contenciosos entre las diferentes escalas de la Administración Pública no constituían el mejor clima para el desarrollo de los proyectos portuarios. Los enfrentamientos sucedidos en Bilbao, Cádiz, Alicante o Santander eran experiencias que ningún puerto deseaba repetir con su ciudad homónima.

Tampoco esta vía era la más práctica. El propio Tribunal Constitucional recomendaba «la búsqueda de soluciones de cooperación dentro del respeto de las respectivas competencias» (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1993, pág. 127). Lo cierto es que tal opinión es mucho más fácil ofrecerla en forma de consejo que llevarla a la práctica en la realidad administrativa de nuestro país.

Parece claro que tales precedentes han sido muy considerados en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992. La

(31) Merece la pena traer a colación otro ejemplo de intervención portuaria en el que también se utiliza el procedimiento establecido por el artículo 180.2 de la Ley del Suelo. Esta vez en el municipio de Cádiz, apenas seis meses

después de lo sucesos de Puerto Real, aunque con el acuerdo de la ciudad. El objeto no era otro que acortar los trámites administrativos que el planeamiento le imponía a la construcción del Paseo Marítimo Pascual Pery.

prueba puede encontrarse en la redacción de los artículos 18 y 19 que ya fueron considerados en anteriores apartados (32). La calificación de la Zona de Servicio, como Sistema General Portuario, y la elaboración del correspondiente Plan Especial constituyen el nudo gordiano del conflicto.

La opinión del autor citado (1993, pág. 145) es clara por lo que respecta al artículo 18.1:

*la Ley de Puertos del Estado no sustrae ninguna facultad o capacidad decisoria de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo sino que se limita a establecer un instrumento de coordinación para garantizar, en caso contrario, el ejercicio de las competencias que al Estado corresponden en materia de puertos.*

A nuestro juicio la clave de la solución, en caso de conflicto interadministrativo, radica en el apartado 2. de dicho artículo. Cuando el desacuerdo de la Autoridad Portuaria permanece, respecto a lo propuesto por la administración competente en materia urbanística sobre el Plan Especial que la primera ha formulado, es el Consejo de Ministros el órgano colegiado que tiene la última palabra. Es posible que con dicha fórmula no se garantice el consenso o el diálogo, pero al menos las batallas judiciales pierden gran parte de su sentido.

No debe olvidarse que no era la carencia de fórmulas de planeamiento el problema a resolver. Estas existían y eran utilizadas. Lo realmente difícil era aprobar un Plan Especial; Incluso iniciar alguna obra que éste determinara y con la que la ciudad no estuviera de acuerdo: Es posible que ahora que tales extremos se recogen de forma explícita en

la Ley de rango nacional se reduzca considerablemente el número de contenciosos.

## REFLEXIÓN FINAL

Una de las conclusiones que podría extraerse de todo lo visto hasta el momento es que ha existido una oportunidad, histórica, de diálogo perdida. La ciudad y el puerto han podido entenderse sin interlocutores. Desgraciadamente, la solución final, después de más de siete años de negociaciones, ha venido impuesta desde instancias superiores. La nueva ley se ha encargado de zanjar la discusión en la que un nuevo protagonista, la administración regional, terció, después de que el consenso había sido rubricado.

En estos momentos parece evidente que no basta sólo con la conjunción de los elementos que forman la pareja puerto y ciudad para que la Ordenación, Planificación y Gestión Integrada del Espacio Litoral esté completa; al menos en lo que respecta a este apartado infraestructural. Ahora el territorio se añade al trío que comprensivamente deben formar los vértices relacionales señalados. En consecuencia, también la integración administrativa se hace más compleja. La administración regional reclama el protagonismo que le corresponde, en lo que hasta hace pocos años era apenas un diálogo con dos interlocutores: administración central y local. Ahí, precisamente, en el buen entendimiento, reside uno de los objetivos básicos de nuestro aparato público para las décadas que aún están por llegar.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1990): «Integración territorial del puerto de la Bahía de Cádiz», *Revista de Estudios Geográficos*, n.º 198, pág. 7-31.  
— (1994): *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 300 pp.

- CASA DE VELAZQUEZ-JUNTA DE ANDALUCIA (1987): *Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía Occidental, Bahía de Cádiz*, Diputación Provincial de Cádiz-Casa de Velázquez, 237 pp.

(32) Según JIMÉNEZ DE CISNEROS (1993, pág. 142) los apartados 1 y 2 del artículo 18 fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por las Comunidades Autónomas de Galicia, Islas Baleares, Cataluña y Canarias. Estas, no

gubernadas por el PSOE, consideran su redacción como una clara invasión de las competencias que, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, tienen transferidas las precitadas administraciones regionales.

- CASTEJÓN ARGUED, R. (1994): «Los cambios recientes en el frente marítimo de la ciudad de Barcelona». Seminario *Puertos y Ciudades Portuarias en España*, Las Palmas de Gran Canaria, 1994 (en prensa).
- CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (CETU), (1990 a): *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Sevilla, COPT, 175 pp.
- (1990 b): *Información y diagnóstico acerca de las actuaciones previstas en la Bahía de Cádiz*, Sevilla, CETU, 99 pp.
- CHARLIER, J. (1992): «The regeneration of old port areas for new port uses», *European Port Cities in Transition*, London, Belhaven Press, pág. 137-154
- COMISION EJECUTIVA PROVINCIAL DEL PSOE-CADIZ (1989): *Criterios para la Coordinación de Políticas Territoriales en la Bahía de Cádiz*, Cádiz, CEP-PSOE, 65 pp.
- CONSULTORES EUROPEOS ASOCIADOS (1990): *Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero*, Buenos Aires, 48 pp.
- DIRECCION GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS (1978): *Objetivos y Planes de Actuación de la DGPC*, Madrid, DGPC, 51 pp.
- (1982): *Plan General de Actuación 1982*, Madrid, DGPC.
- (1986): *Plan General de Puertos 1985-1990*, Madrid, DGPC, 331 pp.
- (1986): *Manual de evaluación de inversiones en puertos*, Madrid, DGPC, 2 Vol.
- DOMINGUEZ ROCA, L. (1992): «Sujetos sociales y reciclaje del espacio urbano: el caso de Puerto Madero, Buenos Aires, 1989-1991», *Boletín de Geografía Teórica*, 22, 1992, pág. 194-199.
- EPYPESA (1984): *Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Cádiz*, DIRECCION GENERAL DE URBANISMO-COPT.
- INECO (1986): *Avance del Plan de Ordenación del Litoral de la Bahía de Cádiz*, COPT.
- INITEC (1987): *Puertos Deportivos de Andalucía*, Sevilla, COPT, 170 pp.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (1993): «La ordenación jurídica de la Zona de Servicio de los Puertos de Interés General», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 134, 1993, pág. 117-161.
- MILLÁN CHIVITE, J. L., (1993): «Cádiz Siglo XX», *Historia de Cádiz*, vol. IV, 246 pp.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (1992): *Bahía de Cádiz. Grandes operaciones para grandes ciudades*, MOPT, 97 pp.
- ZOIDO NARANJO, F. (1983) (Coordinador): *Bases para la Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz*, Cádiz, Diputación Provincial, 200 pp.