

Las tensiones entre Puerto y Ciudad han marcado la historia de muchos territorios a lo largo de la historia, y ha sido objeto de estudios y análisis de todo tipo por las autoridades y profesionales con competencias para ordenar y gestionar las áreas portuarias y su relación con las ciudades que las acogen [\[1\]](#).

En España, tradicionalmente, ha sido la legislación urbanística la que ha dispuesto instrumentos de planificación (Planes Especiales y Planes Generales de Ordenación Urbana), con el objetivo, entre otros, de ordenar los espacios portuarios y su relación con la ciudad existente y futura.

Contexto legal de las áreas puerto-ciudad en España

La legislación sectorial, hasta hace poco, únicamente contemplaba la ordenación del espacio portuario atendiendo a sus objetivos funcionales, vinculados con la actividad económica y los sistemas de transporte de mercancías. El puerto se considera como un sistema general, y el planeamiento urbanístico municipal se sometía, con más o menos tensiones, a las previsiones sectoriales.

Sin embargo, el legislador español ha querido incorporar expresamente la regulación de las áreas Puerto-Ciudad en la normativa sectorial portuaria. El Real Decreto Ley 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM en adelante), establece (artículo 69), que la Zona de Servicio prevista en la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP) incluirá, además de los espacios de tierra y agua necesarios para el desarrollo de los usos estrictamente portuarios (y sus espacios de reserva), aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción *Puerto-Ciudad*.

Estos usos (artículo 72) pueden ser:

- Equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones.

- Actividades comerciales no estrictamente portuarias.
- De manera excepcional y por razones de interés general acreditadas, se admite el uso hotelero, siempre que cuente con informe favorable de Puertos del Estado.

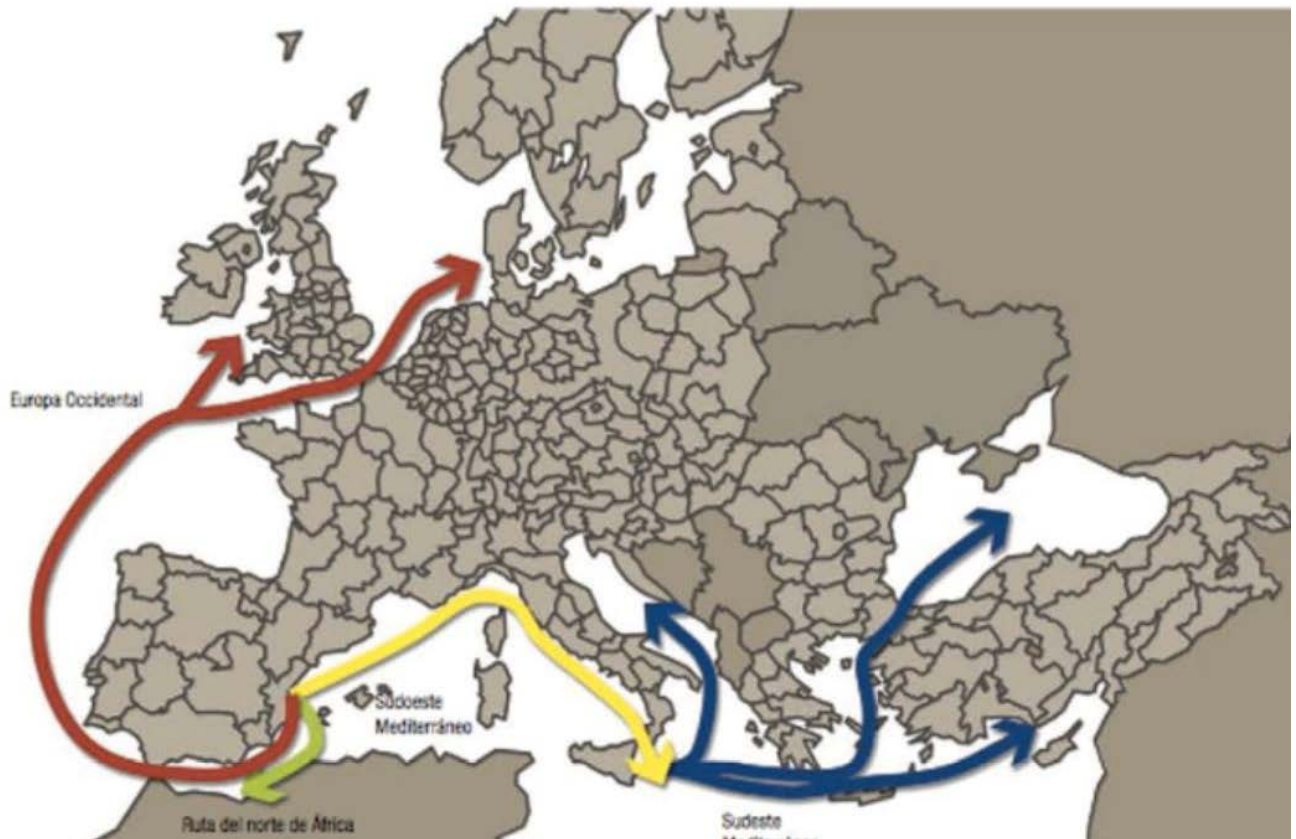
Sólo tendrán cabida en espacios que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre, y que no estén vinculados a la actividad portuaria convencional, ni vayan a estarlo. En cualquier caso, la autorización e implantación de estos usos garantizará que no se perjudica el desarrollo futuro del puerto y sus operaciones de tráfico, y deberá adecuarse al planeamiento urbanístico.

La tensión puerto-ciudad: ¿Cuestión de escala?

Conviene recordar, citando la Exposición de Motivos de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General (LREPSPIG, en adelante), que *“los puertos comerciales no son únicamente un espacio de dominio público marítimo-terrestre en el que desarrollar cualquier tipo de actividad económica relacionada con el tráfico marítimo, sino infraestructuras que se integran como parte fundamental en un sistema general de transporte de carácter intermodal, sostenible y competitivo, constituyendo nodos de interconexión modal y plataformas logísticas con un importante papel tanto en la cadena de transporte como en la cadena de valor”*.

Fomento del transporte marítimo de corta distancia y las autopistas del mar

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.



Escala territorial regional del Puerto de Valencia (España). (Fuente: Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, España, <https://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/objetivos>)

Podemos confirmar que nos encontramos ante un espacio complejo, en el que concurren rasgos propios de equipamientos económicos e infraestructuras estratégicas, cuya escala territorial y funcional es claramente supralocal. La diferencia de escala de la ordenación y planificación portuaria es incompatible con la de los instrumentos del urbanismo municipal. Ello ha implicado que los planes

urbanísticos ordenen este espacio (sistema general portuario) siguiendo las consideraciones (vinculantes) de la administración portuaria, y que la ordenación de las áreas de borde *Puerto-Ciudad* haya sido fruto de consensos administrativos que dependen de factores y variables coyunturales (presiones sociales, económicas, políticas).

Ahora bien, a pesar de los planes, sectoriales o urbanísticos, tanto los Puertos como la Ciudad son *ecosistemas* vivos y dinámicos. Por ello, sus zonas de borde sufren diferentes contactos a lo largo del tiempo, que dan lugar a alteraciones del *ADN original* (el planificado) de cada espacio.

En la mayoría de las ocasiones, estos conflictos *Puerto-Ciudad*, los gana, de modo aparente, la ciudad. El puerto, que tiene que mantener su actividad económica de interés general, presionado por la ciudad, *retirará* sus instalaciones *menos amables* de estas zonas de borde, trasladándolas a otros espacios (a veces ganados de nuevo al mar), con la intención de ganar funcionalidad, y reducir conflictividad. Gana tiempo, pero este pasa y da lugar a nuevos conflictos. Muchos de nuestros puertos, tal como los conocemos hoy, son resultado de procesos de este tipo, y viven su segunda o tercera generación en nuevos emplazamientos, en continuo bucle.



Escala urbana de los puertos. Zona sur del Puerto de Alicante (España). El nuevo puerto, y la nueva ciudad, otra vez frente a frente. (Fuente: Google Earth)

Tipologías de espacios puerto-ciudad y patologías recurrentes

Seguidamente vamos a identificar los diferentes conflictos que se dan en las zonas de borde entre puerto y ciudad. Para facilitar su análisis, distinguiremos entre dos tipos de áreas:

A.- Zonas ganadas por la ciudad al espacio portuario: son espacios en los que, por diferentes razones, la actividad comercial portuaria más clásica se ha abandonado, alojando otros usos que permiten la entrada del ciudadano-usuario. Se ofrecen normalmente actividades de ocio, hostelería, turismo, recreo y esparcimiento.

Los principales impactos pueden ser:

- Concentración especializada de actividades de ocio (restaurantes, bares, discotecas).
- Celebración de eventos de todo tipo (eventos musicales, deportivos, culturales, turísticos) con gran afluencia de ciudadanos.



*Evento musical en la conocida como Zona Volvo en el Puerto de Alicante (España).
(Fuente: Diario INFORMACIÓN de Alicante)*

- Construcción de edificios, instalaciones e infraestructuras con un importante impacto paisajístico, o demolición de elementos de valor patrimonial cultural en desuso.



Antigua fachada del casino de Alicante en la zona de levante del Puerto de Alicante (España). La presión social y política forzó su sustitución por una más sobria. (Fuente: Diario EL PAIS)

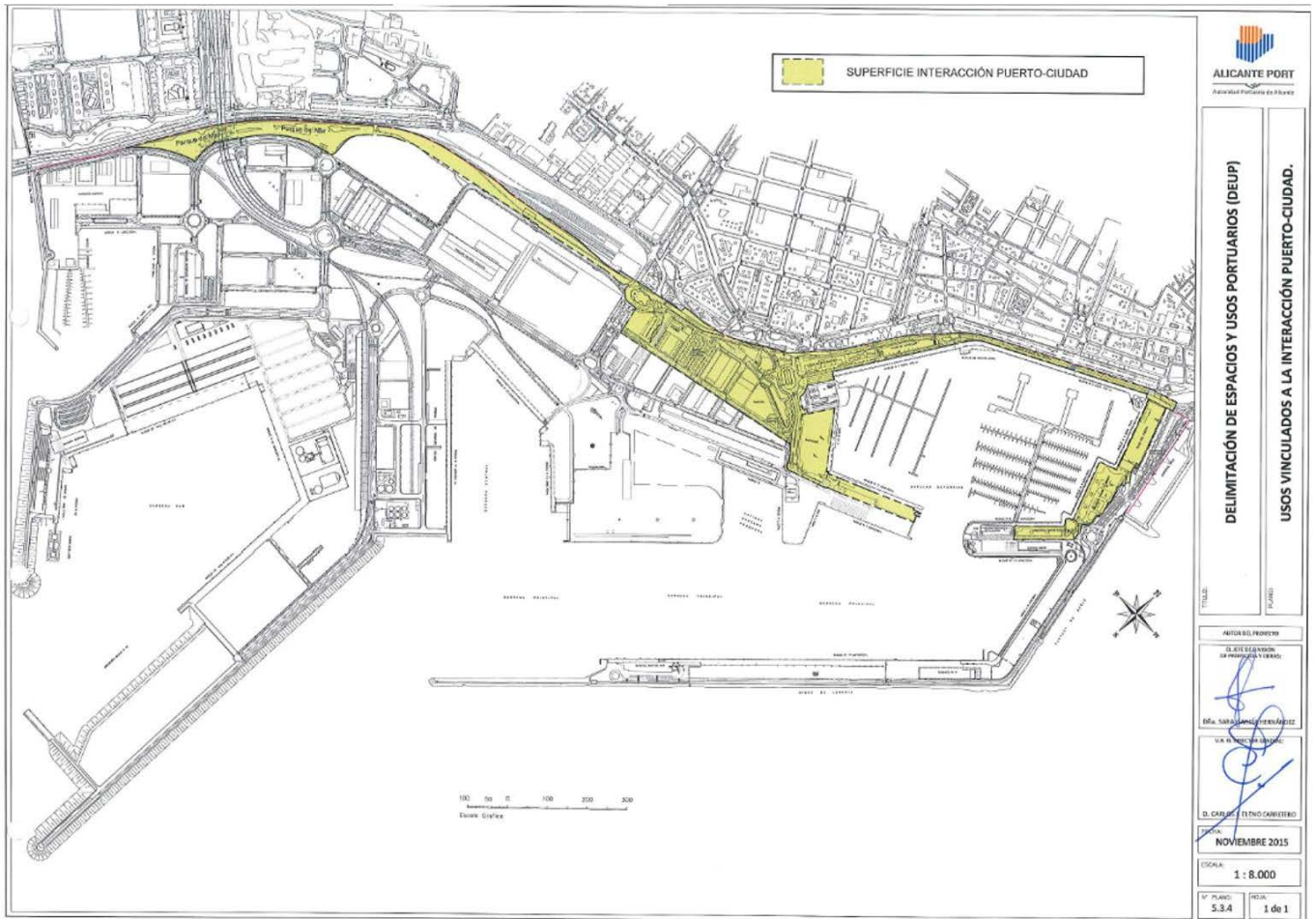
Los conflictos suelen ser:

- Seguridad ciudadana [2]: debate sobre la competencia para el ejercicio de competencias de policía, protección civil, etc...
- Siniestros y accidentes [3]: debate sobre las responsabilidades administrativas, económicas y personales.
- Autorizaciones administrativas: debate sobre los usos autorizados y su impacto

en la ciudad (ambiental, paisajístico).

- Patrimonio cultural: debate sobre la demolición de edificios e instalaciones con arraigo emocional para la ciudad.
- Escena urbana: debate sobre el impacto de las obras en el espacio portuario sobre la escena urbana y la imagen estética (y turística) de la ciudad, teniendo en cuenta que estos espacios son usados de forma frecuente por ciudadanos y turistas.

En los Planes de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios previstos en la legislación española citada, estas zonas son las que se están considerando como áreas de *Puerto-Ciudad*.



Propuesta de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios. Área de interacción Puerto-Ciudad. 2018. (Fuente: Autoridad Portuaria de Alicante, España)

B.- *Zonas comerciales estrictamente portuarias*, pero colindantes a entornos urbanos habitados: estos espacios son los vinculados a la actividad convencional portuaria. En muchos casos, nos encontramos con actividades que fueron trasladadas a zonas que en origen no tenían entorno urbano habitado, pero que han sido desarrolladas urbanísticamente a posteriori. Se trata de casos en los que la ciudad *ha crecido* y se ha acercado, de nuevo, al espacio portuario (estamos pues ante una situación *prevista* en el planeamiento urbanístico). También nos encontramos ante espacios con edificios abandonados, o que incluso nunca han sido usados (errores de planificación).

Los impactos que se dan en estas zonas respecto a la ciudad suelen ser:

- Desarrollo de actividades comerciales, convencionales y necesarias para el puerto, pero molestas (ambiental y/o paisajísticamente) para la ciudadanía.
- Abandono paulatino de instalaciones portuarias que no son recicladas, dando lugar a espacios abandonados crónicos (recursos ociosos).



Zona de Poniente, Puerto de Alicante (España). Espacios sin uso y obsoletos en zonas de borde urbano – Áreas de oportunidad.

Y los conflictos giran en torno a:

- Medio ambiente: debate sobre el impacto que algunas de estas actividades generan en el medio urbano (tráfico, ruidos, polvo, sustancias tóxicas, vertidos).



Imagen de los depósitos de áridos en el Puerto de Alicante (España). Al fondo, zona residencial afectada por el polvo en suspensión. (Fuente: Diario INFORMACION de Alicante)

- Paisaje: debate sobre el impacto paisajístico de las instalaciones portuarias y su relación con el espacio residencial.
- Reclamación de espacios dotacionales: debate sobre la oportunidad de aprovechar los espacios de borde abandonados y degradados como nuevas zonas dotacionales (jardines, equipamientos).

Estos espacios no tienen necesariamente las características jurídicas de *Puerto-Ciudad*, pero ocasionalmente pueden tener un gran potencial como tal, sobre todo en cuanto a los espacios obsoletos y abandonados (áreas de oportunidad) que carecen de funcionalidad portuaria.

Los retos de la gobernanza en los espacios puerto-ciudad

Expuestos los problemas ya clásicos en los espacios *Puerto-Ciudad*, conviene exponer, a modo de conclusión de este artículo, los retos y oportunidades a los que

se enfrenta la gobernanza de este singular territorio. Y lo haremos sobre la base de las siguientes reflexiones y sugerencias:

A.- En primer lugar, es precisa una armonización legal, que integre la legislación de los puertos de interés general (estatal) y la legislación de ordenación del territorio y urbanismo (autonómica). Este proceso debería revisar el propio concepto *Puerto-Ciudad*, estableciendo los casos en los que estos espacios deben, incluso, dejar de ser dominio público portuario y abandonar la zona de servicio portuaria, para incorporarse como espacio *ciudad* de pleno derecho (Proyecto Zorrozauren).



Antiguos terrenos portuarios en el área de Zorrozauren, Bilbao, España. (Fuente: www.zorotzaurre.com)



Vista general del proyecto de transformación de los antiguos terrenos portuarios, ya desafectados como dominio público, Zorrozauren, Bilbao, España. (Fuente: <https://www.bizkaia.orain.eus>)

B.- En segundo lugar, sería aconsejable, en todo caso, un mayor desarrollo del régimen de los espacios *Puerto-Ciudad* en la legislación, reconociendo su carácter estratégico y acogiendo de forma expresa las actividades vinculadas a la economía digital [4] y las nuevas tecnologías [5], afrontando en condiciones los retos del siglo XXI.

C.- En tercer lugar, hay que reforzar los instrumentos de planificación sectorial, territorial y urbanística, integrándolos y dotándolos de seguridad jurídica. Este proceso debe acompañarse con la introducción de mecanismos reales de participación institucional y ciudadana. La transparencia en la planificación de los espacios *Puerto-Ciudad* (abriendo el Puerto y su realidad a la ciudadanía), además de fomentar la didáctica y el conocimiento, reducirá, sin duda, el riesgo de conflictos futuros [6].

D.- En cuarto y último lugar, conviene revisar los mecanismos tradicionales de gobernanza *ad hoc* (acuerdos, convenios, protocolos, consorcios) [7]. Es precisa una homogeneización de instrumentos, así como dotarlos de suficiente cobertura legal y flexibilidad (por ejemplo, para usos transitorios), además de solvencia económica y presupuestaria, impulsando la lealtad institucional y una colaboración público-privada transparente y comprometida con los fines públicos.

Notas

[1] Muestra de estas investigaciones es, por ejemplo, la publicación siguiente: POLÓNIA, Amelia; RIVERA MEDINA, Ana María. *La gobernanza de los puertos atlánticos, siglos xiv-xx: Políticas y estructuras portuarias*. Nueva edición [en línea]. Madrid: Casa de Velázquez, 2016.

[2] En el momento de escribir estas líneas, se dan noticias como esta: <https://www.diarioinformacion.com/alicante/2018/09/10/foco-delincuencia-zona-ocio-puerto/2061060.html>.

[3] Otra noticia reciente que evidencia la actualidad del problema es <https://www.farodevigo.es/gran-vigo/2018/08/14/accidente-o-marisquino-puerto/1944692.html>.

[4] Los poderes públicos y las empresas en España ya han advertido de la importancia estratégica de estos espacios en España, como lo muestra la siguiente noticia: <https://www.diarioinformacion.com/alicante/2018/09/09/tres-sedes-distrito-digital/2060779.html>.

[5] Otro ejemplo a destacar, a nivel internacional es el promovido por la plataforma Water Front Toronto, en colaboración con partners digitales: <https://waterfronttoronto.ca/nbe/portal/waterfront/Home/waterfronthome/newsroom/newsarchive/news/2018/july/waterfront+toronto+and+sidewalk+labs+sign+plan+development+agreement>; <https://www.archdaily.com/900274/sidewalk-labs-unveils-future-city-design-for-torontos-quayside-neighborhood>

[6] Muy interesantes las aportaciones que se contienen en el *Código de Buenas Prácticas para la integración social de los puertos (ESPO)*. <https://www.espo.be/media/espopublications/code%20of%20practice%20on%20societal%20integration%20of%20ports%20-%20spanish%20cdigo%20de%20buenas%20prcticas2013.pdf>.

[7] Buena muestra de esta casuística se recoge en el siguiente artículo: https://www.aivp.org/SEFACIL_port-city_governance/11_caps3_la_gobernanza_puerto-ciudad_en_espana_ortega.pdf.

Head Image: El nuevo puerto en la ciudad de Alicante. (Fuente: Google Earth)