

# Las relaciones ciudad-puerto. ¿Una historia interminable?

Manuel A. González Fustegueras

UN PUERTO ES ANTE TODO UN LUGAR PREPARADO PARA CIERTA CLASE DE DESPLAZAMIENTOS. ES UN PUNTO DE CONTACTO ENTRE LA TIERRA Y EL AGUA, ENTRE UNA RED DE CIRCULACIÓN TERRESTRE Y UNA RED DE CIRCULACIÓN MARÍTIMA O FLUVIAL; PERO TAMBIÉN COMO LA CIUDAD, ES UN LUGAR DE CONTACTO ENTRE PERSONAS, ENTRE GRUPOS SOCIALES Y ENTRE CULTURAS.

**Durante largo tiempo**, el puerto y la ciudad han formado un sistema basado en la imbricación y la complementariedad de sus diferentes funciones para constituir plazas de intercambios, de valorización y de producción abiertas al comercio marítimo o fluvial. Sin embargo, bajo el efecto de mutaciones exteriores, provocadas por la tecnificación que experimenta el transporte marítimo —estandarización, *containers*, aumento del tamaño y calado de las embarcaciones, especialización de las instalaciones, etc—, los espacios portuarios acentúan cada vez más su *especialización* y así las relaciones entre las ciudades y los puertos se han transformado rápidamente, cambiando de naturaleza.

Ahora los puertos funcionan más como una puerta que como un centro de actividades, y las evoluciones tecnológicas en el sector marítimo han tenido como principal efecto la debilitación de los tradicionales vínculos funcionales entre el puerto y la ciudad. El

## ***El espacio portuario es hoy un espacio codiciado por la ciudad y sobre el que existe una gran presión urbanística.***

espacio portuario se modela para responder a una función de transporte dominante y se vuelve más homogéneo, técnico y desmesurado; en oposición a una ciudad cuya densidad se convierte, en esta búsqueda de espacio y de fluidez, en un foco de entorpecimiento. Por otra parte, las ciudades también experimentan profundas mutaciones: diversificación de los sectores económicos; multiplicación de las funciones terciarias; inserción en una economía regional; dilatación del territorio urbano... En tal contexto, la dependencia de la ciudad con respecto al sector portuario es menor, así como el interés que tiene para ella un puerto que ha llegado a ser disociado (autónomo) y dotado de estrategias propias.

El efecto de esta disociación de los sistemas urbano y portuario se refleja, sobre todo, en los espacios que ejercen de interfaz (zona de comunicación) de contacto entre la ciudad y el puerto, que entran en una fase de *disfuncionamiento*. Al no responder a las exigencias portuarias actuales, estos espacios se ven condenados, en parte, a la infrautilización o a la simple expectativa. Por otra parte, al no haber tenido una evolución urbana clásica, por estar modela-

dos y organizados alrededor de la actividad portuaria, se distinguen del tejido y del funcionamiento urbano y no pueden integrarse en éstos fácilmente. Así, la interfaz ciudad-puerto se encuentra doblemente desfasada: con respecto al sistema urbano y al portuario, convertida en una especie de *no-man's land*, cada vez más desierto y degradado, expresión puntual de una inadaptación y desencuentro a las que el puerto y la ciudad no han sabido responder.

Esta disociación ciudad-puerto tiene múltiples consecuencias, tanto a nivel espacial, como cultural, social o económico, y pone en tela de juicio una parte de la organización y naturaleza de las ciudades portuarias. Por ello, progresivamente, los actores han ido reaccionando, muy modesta y tardíamente, en Andalucía, en vistas a transformar las estructuras obsoletas e introducir nuevos esquemas de ordenación y organización correspondientes a las exigencias actuales. Este ejercicio de recompo-

sición constituye generalmente una oportunidad interesante, que puede permitir a la ciudad portuaria volverse a definir, y al tiempo responder a los múltiples retos —económicos, urbanísticos, medioambientales— a los cuales se enfrenta. Estos espacios representan un potencial susceptible de ser nuevamente valorizado, recompuesto en función de los comportamientos, gustos, innovaciones técnicas y contexto socioeconómico.

No obstante, si las posibilidades y las potencialidades de nuevo desarrollo empiezan a ser evidentes para las ciudades portuarias andaluzas, sus puertos, a menudo ensimismados en la adaptación de su equipamiento y cobijados en un viejo y trasnochado hermetismo defensor de la impermeabilidad de los recintos e instalaciones portuarias, no identifican claramente el beneficio directo que podrían sacar de una valorización de estos espacios. Así, estos movimientos de *reconquista* son iniciados, la mayoría de las veces, por las ciudades, que desean ocupar los antiguos espacios portuarios para desplegar en ellos nuevas funciones urbanas capaces de hacer emerger nuevas centralidades como un medio para re-dina-

mizar los centros urbanos, mejorar la imagen de marca de la ciudad, ofrecer actividades capaces de atraer nuevos flujos y, no menos importante, contrabalancear la fragmentación territorial provocada por la dispersión y la *suburbanización*.

Hasta ahora, las posiciones de la autoridad portuaria —celosa de sus competencias—, unida a unas posiciones débiles de las ciudades —sobre todo en Andalucía— han sido, posiblemente, las causas que propiciaron la ausencia de pronunciamientos urbanísticos por parte de los ayuntamientos sobre el espacio portuario —salvo en cuestiones puntuales o de detalle— y, en definitiva, su olvido por parte no sólo del planeamiento sino también de la urbanística en general, donde son escasísimas las referencias a un espacio tan singular y tan estratégico. Y ello a pesar de que nadie puede ya dudar de que en el espacio físico de un puerto existen unas competencias concurrentes: portuarias y urbanísticas. Esta concurrencia es reconocida en la propia Ley de Puertos; en concreto, dispone su artículo 36.b que la ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios corresponde a las autoridades portuarias, pero, “en coordinación con las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo”. Por su parte, el artículo 37.1.d de la Ley de Puertos manifiesta que para el ejercicio de las competencias atribuidas, las autoridades portuarias tendrán la función de ordenar los usos de la zona de servicio del puerto, y planificar y programar su desarrollo “de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística aprobados”. Por tanto, el espacio portuario está sometido a una concurrencia legislativa de competencias que responde al carácter complejo de las relaciones puerto-ciudad, y de la que derivan dos autoridades condenadas a entenderse: la portuaria y la urbanística.

Sin embargo, esta situación de espacio en blanco, desde el punto de vista urbanístico, está cambiando paulatinamente. Aún ignorando el puerto en numerosos planes generales, el espacio portuario es hoy un espacio codiciado por la ciudad y sobre el que existe una gran presión urbanística. Esta no debe entenderse siempre en el sentido especulativo o densificador que tradicionalmente se le aplica, sino también en el sentido de la competencia entre

usos urbanos por el espacio del puerto. Esta situación se debe a una variada gama de factores técnico-económicos, culturales y políticos y se concreta de forma desigual sobre los diferentes puertos, según la situación y características particulares tanto del puerto, como del ámbito geográfico y sociocultural en el que se ubica. En todo ello existe un nexo

*permeabilización* de los puertos y la eliminación del efecto barrera de cara a permitir a la ciudad *frentes de agua*; y por parte de los puertos no parecen existir reclamaciones especiales, como no sean las ya clásicas de sus accesos, tema clave para una buena conexión del puerto con su *hinterland*, o la incesante necesidad de *tierra firme*.

### **En todo ello existe un nexo común: la presencia del agua, que induce espacios altamente valorizables dentro de la lógica contemporánea.**

común: la presencia del agua, que induce espacios altamente valorizables dentro de la lógica contemporánea. A esta situación contribuye además la inflexión en los aspectos ambientales, de gran importancia para el debate que nos ocupa, que se traduce en una mayor valoración de lo cualitativo frente a lo cuantitativo y en una serie de nuevas actitudes frente al medio natural y construido, siempre en la conciencia de la limitación de recursos.

Estas nuevas actitudes se reflejan y se ven impulsadas por los cambios metodológicos que con lentitud se vienen produciendo simultáneamente en la elaboración de la planificación urbanística y la territorial, y que apuntan a considerar el territorio y la ciudad, no como datos neutros sobre los que se proyecta un determinado programa económico y social, sino como topografías activas que poseen ciertas cualidades o aptitudes y plantean exigencias propias. Esta actitud metodológica lleva, inexorablemente, a la consideración de posibles usos alternativos a los existentes en función de su idoneidad respecto al *lugar*, que posiblemente cuestiona los usos existentes.

En este contexto, el espacio portuario próximo a la ciudad se sitúa en el punto de mira de numerosas expectativas de mejora urbanística de nuestras ciudades, ya que posee cualidades innegables para ello: situación urbana a menudo céntrica; calidad ambiental y cultural; borde del agua con construcciones e instalaciones antiguas de interés; propiedad y precio, al ser de titularidad pública; accesibilidad, amplitud, etc.

Los temas principales de este diálogo son fácilmente identificables: por parte de las ciudades se reclama, bien la cesión de algunas áreas portuarias obsoletas, bien su utilización para usos urbanos y, en general, la

En principio, estos diálogos puerto-ciudad están cristalizando, sobre todo, en operaciones de remodelación portuaria que tienen como objetivo su adecuación a otras funciones urbanas. Es decir, no se están reflejando de forma global en el planeamiento, en el sentido de propiciar una planificación urbanística que considere el puerto como un elemento de su estructura que debe analizarse en sus exigencias y en su ordenación interna. La mayoría de las veces, el diálogo se establece, no en términos de planeamiento, si consideramos a este como forma de intervención global sobre el espacio urbano o sobre el territorio, sino más bien, en términos de uso o dominio de una parte del espacio portuario. Como consecuencia, las actuaciones que derivan de estas relaciones ciudad-puerto son operaciones puntuales, en general directamente constructivas, y que adquieren, por tanto, la forma de proyectos más que de planes. En realidad, no se hace planeamiento del espacio portuario, ni se incorpora este espacio como parte del planeamiento y el debate urbano. De alguna forma sigue considerándose y tratándose como un espacio *especial*, que no se incorpora a la ciudad y al que únicamente se le demanda la cesión y, a veces, la remodelación de alguna de sus áreas.

Que no haya desaparecido la barrera urbanística puerto-ciudad no significa que no haya existido diálogo y que no se comprendan las ventajas que se derivarían para la gestión de ambos. En lo que respecta a las ciudades, probablemente no hayan sabido aceptar e incluir en sus planes el espacio portuario como ámbito que requiere ser tratado al mismo nivel que los industriales o los residenciales; es decir, considerado en sus exigencias de accesibilidad, ordenación, dotaciones, etc. Y en los que respecta a los puertos, no han sabido

abrirse a la planificación urbanística, a la racionalización de los usos del suelo y la disposición de las edificaciones; manteniendo una actitud de recelo frente a las ciudades, no parecen haber comprendido las ventajas que de ello pudieran derivarse para la gestión del puerto.

En definitiva, estamos todavía en los inicios de un proceso de acercamiento del puerto y la ciudad en el aspecto urbanístico que debería llevarnos mucho más lejos, es decir, a una estrecha colaboración en la que las necesidades y posibilidades de ambos se imbriquen en un proceso de planeamiento concertado que debe tener claro:

- El modelo de aprovechamiento portuario, que en última instancia deriva de una concepción global de la organización territorial más adecuada al conjunto de la sociedad. Para ello ha de analizar, por un lado, el papel del puerto en el desarrollo urbano y regional, así como las actividades que tienen relación con la actividad portuaria y sus ligazones, con objeto de evaluar la capacidad real de colaboración. Y de otro lado, analizar el servicio real que el puerto presta a las distintas comunidades territoriales o grupos económicos, que debe ser clarificado, a los efectos de determinar cuales de dichas comunidades o grupos deben soportar los costos financieros, ecológicos, sociales, etc. y obtener los beneficios de la existencia y desarrollo del puerto.
- El reconocimiento por parte de la ciudad de la importancia que para ella tiene contar con una infraestructura de las características de un puerto, contribuyendo de forma decidida a su potenciación, perfeccionamiento y ampliación, y procurando que los recursos que en tales operaciones se movilicen sirvan para una correcta y respetuosa integración entre ambas realidades.

Para ello se hace necesario realizar una lectura positiva de la legislación vigente en materia de urbanismo y de puerto que facilite el encuentro y solución concertada de la ordenación del espacio portuario. En este sentido, no puede olvidarse que la Ley de Puertos establece en su artículo 18.1 la obligación para los planes generales de calificar la zona de servicios de interés general como sistema general portuario, a desarrollar a través de un

plan especial o instrumento equivalente (artículo 18.2). Esta determinación legal viene a reconocer la importancia e influencia del espacio portuario sobre la ordenación del territorio municipal: de una parte, el planeamiento general no puede desconocer la existencia del puerto sino que éste debe estar inclui-

***El objetivo no es desplazar la frontera urbana de modo que la urbanización normal extienda su dominio sobre el espacio portuario y provoque su desaparición.***

do en el plan, de otra, su presencia es tan determinante, al tratarse de una infraestructura básica del territorio, que merece la calificación de sistema general, integrándose en la estructura general y orgánica del territorio del planeamiento general. Esta estructura define el modelo territorial adoptado por el plan general de una ciudad, y es la decisión más sustantiva y propia de éste.

En cuanto sistema general de una gran complejidad, la Ley de Puertos dispone que haya de ordenarse mediante un plan especial. Pero el hecho de que para establecer la ordenación pormenorizada del espacio portuario sea necesario recurrir a esta formulación, en ningún caso puede llevar a la conclusión de que al plan general y a la ciudad, les está vedada la posibilidad de establecer determinaciones sustantivas sobre la zona de servicios, más allá de la simple atribución del uso global de sistema general portuario.

El plan general está legitimado para establecer otro tipo de determinaciones complementarias que guiarán la redacción del plan especial. Es importante destacar como el plan especial al que alude la Ley de Puertos tiene naturaleza urbanística, cuya tramitación y aprobación corresponde a la administración urbanística. Se trata, en definitiva, de un plan especial de desarrollo de las previsiones del plan general acerca de un determinado sistema general, en este caso el portuario. Y esta configuración de las relaciones entre uno y otro responde a un esquema ya clásico en la planificación urbanística: el de la complementariedad plan general-plan especial. Por tanto, la posición de los preceptivos planes especiales de la zona portuaria con respecto al plan general es idéntica a la que tienen el resto de los planes especiales de naturaleza urbanística hacia el planeamiento general. Por ello, el plan general, la ciudad, están legitimados para establecer todas aquellas determinaciones que garanticen

la adecuada integración del sistema general portuario en la ciudad. En este punto adquieren una especial significación la resolución desde el planeamiento general de aquellos aspectos en los que las relaciones puerto-ciudad llegan a ser más intensas; en concreto en lo relativo a la determinación de los

accesos desde el sistema general de comunicaciones y a la forma de resolverse el contacto físico entre ambos. Así, el plan general no sólo puede sino que debe determinar los enlaces viarios del sistema portuario con la red general de comunicaciones para garantizar la correcta accesibilidad de esta infraestructura logística. Pero también se encuentra especialmente legitimado el plan general para analizar y formular propuestas sobre aquellos ámbitos de la zona de servicios en los que los usos concretos que se vienen desarrollando producen disfunciones en la ciudad.

Si de este análisis se deduce que lo conveniente para la ciudad sería la descalificación como sistema general portuario de una parte de la zona de servicios —y siempre con la garantía de que ello no pone en peligro la funcionalidad del puerto—, es evidente que esta propuesta debe plantearse en el proceso de redacción del planeamiento general, si bien no alcanzará efectividad hasta tanto no se produzca la alteración formal de la delimitación de la zona de servicios por parte del órgano competente para ello. También pueden formularse otro tipo de propuestas urbanísticas, que sin necesidad de alterar la delimitación de zona de servicios, pueden posibilitar la integración urbana de aquellos espacios portuarios más implicados en la ciudad: aquellos colindantes con zonas consolidadas. Este otro tipo de propuestas están relacionadas con la admisibilidad de algunos usos complementarios concretos, de entre los previstos en la legislación de puertos, que en cada caso mejor se ajusten a las circunstancias específicas, evitando así concentrar en estas zonas las actividades portuarias que más conflictos de convivencias generan con los usos urbanos de su entorno.

Que por determinación legal resulte que todos los terrenos de la zona de servicios deban calificarse de sistema general portuario no es impedimento para

admitir la coexistencia en su ámbito de otros usos pormenorizados compatibles. Esta posibilidad es también conforme con la Ley de Puertos. Y corresponde al planeamiento urbanístico, a través del plan general y del plan especial de ordenación de la zona de servicios, posibilitarla y llevarla a cabo. En este sentido la calificación de sistema general representa el uso global, que se descompone en distintos usos pormenorizados: los principales y dominantes, los relacionados directamente con la actividad portuaria, y otros usos pormenorizados distintos, complementarios a los dominantes o simplemente compatibles.

En cualquier caso, es evidente que la legitimación del plan general para establecer los criterios a los que debe ajustarse el plan especial se tornará en directriz efectiva si en el proceso de establecimiento de criterios se ha contado con la coordinación debida con la autoridad portuaria. Algo bastante complicado todavía, al menos en Andalucía, porque no se termina de entender que el objetivo no es desplazar la frontera urbana de modo que la urbanización normal extienda su dominio sobre el espacio portuario y provoque su desaparición, sino muy al contrario, suscitar una valorización mutua de los espacios portuarios y urbanos por una ordenación respetuosa de las especificidades funcionales y paisajísticas de cada uno de ellos. Es decir, atraer nuevas actividades pero también respetar el interés general y responder a las expectativas y a las necesidades de la comunidad, y entre ellas, la vocación marítima o fluvial del emplazamiento, a la que nuestras ciudades se sienten íntimamente vinculadas. Con ello quiero decir que algunos de los espacios codiciados por los urbanizadores pueden tener aún un potencial residual para las actividades marítimas o fluviales, y que antes de sustraer definitivamente esas superficies a su vocación inicial es importante considerar la opción alternativa de desarrollarlos nuevamente con actividades portuarias compatibles con las estructuras urbanas colindantes.

No se trata ya únicamente de recomponer un espacio infrautilizado, sino de dinamizar una interfaz y de redefinir en el seno de la ciudad portuaria las relaciones entre la ciudad y su puerto. La recomposición de los espacios portuarios en contacto con la ciudad es un ejercicio de transformación y de valorización del espacio que ha de realizarse con arreglo a un contexto socioeconómico preciso. Así, es del todo seguro que las ciudades portuarias modernas van a desplegar en esta interfaz nuevos usos revela-

dores de una sociedad de servicios, del tiempo libre y del consumo. Y por ello, van a pretender en estos espacios, más temprano que tarde, nuevas funciones urbanas organizadas alrededor de los grandes temas correspondientes a valores actuales, tales como el medio ambiente y el esparcimiento, concediendo un cuidado especial a la constitución de espacios públicos abiertos, a la calidad estética del tratamiento arquitectónico, a las funciones recreativas y lúdicas que permiten *consumir* medio ambiente; la investigación y la tecnología, para servir de apoyo a su dinamismo, su modernidad y su capacidad de innovación (*tecno-puertos*); las funciones terciarias y la cultura, para atraer flujos y hacer valer su especificidad cultural y no convertirse en metrópolis regionales indistintas. Ello puede implicar que el puerto pierda una parte de sus funciones en relación a los desplazamientos —en especial de cargas— pero que aumente su rol como lugar de *contactos* —sociales, culturales o empresariales—, lo cual generará a su vez nuevos tipos de *desplazamientos* y contactos para una nueva constitución material y simbólica de la ciudad. ●

Fotografía de Jorge Yeregui para Neutra 14.

**PALABRAS CLAVE:** TRANSPORTE MARÍTIMO; NO-MAN'S LAND; FRENTES DE AGUA; PLANEAMIENTO CONCERTADO; ANDALUCÍA; FRONTERA URBANA; TECNO-PUERTOS; INTERFAZ.

**KEY WORDS:** MARITIME TRANSPORT; NO-MAN'S LAND; WATERFRONT; CONCERTED PLANNING; ANDALUSIA; URBAN BORDER; TECHNO-PORTS; INTERFACE.

**PORT-CITY RELATIONS.  
A NEVERENDING STORY?**  
MANUEL A. GONZÁLEZ FUSTEGUERAS

With the right instrumentalisation of urban planning it is possible to redefine and remodel port-city relations to ensure a suitable global use and integration of both through new functional activities which fulfill the needs of the community. In order to do so it is necessary to propose dynamic communication alternatives within a contact surface (interface), where the priority is to enhance current values such as environmental protection and understanding, leisure, outdoor activities etc, which with the help of suitable technology construct and create compatible complementary public services that serve a modern innovative society while enhancing the harmony between practical and aesthetic elements, always to the service of the citizen.

