

## **COMENTARIOS SOBRE LAS RELACIONES PUERTO - CIUDAD.**

**Luis Montero García**  
**Doctor Ingeniero de Caminos Canales y Puertos**

### **Generalidades.**

El desarrollo del comercio internacional ha propiciado un aumento en el intercambio de mercancías entre los distintos países productores y receptores de las mismas, lo cual ha motivado, por tanto, la evolución de los sistemas de transporte para que dichos intercambios se realicen de forma rápida, segura y económica. Una parte muy importante del creciente volumen de estas mercancías objeto del comercio internacional se transporta vía marítima, lo cual exige, en origen y destino, unos puertos eficientes.

Impulsar el desarrollo portuario que permita hacer frente a las demandas exigidas por el comercio no parece que sea discutible, en cambio si debe serlo la planificación y realización del mismo.

El nacimiento y el crecimiento del puerto ha estado siempre ligado al del núcleo urbano en que se ubica, no obstante, esta relación de hermandad ha dado lugar a numerosos conflictos, especialmente suscitados por la ocupación del espacio que uno y otro demandan para su expansión.

El puerto y la ciudad se necesitan mutuamente y entre ellos debe establecerse una perfecta relación de simbiosis, que permita el apoyo recíproco en la resolución de sus problemas comunes.

Los beneficios que el puerto proporciona a la ciudad son, en general, de tipo económico y social, siendo básicos para la promoción y desarrollo comercial de la misma, por otra parte los problemas esenciales se refieren a la ocupación de espacio, afectación medioambiental y congestión de tráfico.

El puerto debe recibir de la ciudad la cobertura comercial precisa, una disponibilidad laboral adecuada, los servicios básicos indispensables y, especialmente, la total disposición del espacio necesario para el desarrollo de su actividad.

En los casos en que la propiedad y la gestión del puerto corresponden al municipio, la resolución de las situaciones conflictivas suele ser menos difícil que cuando el puerto tiene carácter estatal, y su propiedad y gestión están fuera de la órbita municipal.

Las situaciones más conflictivas son, generalmente, las relativas a las ampliaciones periódicas del puerto, que dan lugar habitualmente a la ocupación de amplios espacios municipales y a la necesidad de adecuados accesos, viarios y ferroviarios, a los mismos.

Cuando la Planificación Urbanística municipal se ha realizado teniendo en cuenta la

reserva del espacio necesario, de acuerdo con las previsiones del puerto, los problemas suelen ser menores y se reducen a una ordenación del nuevo espacio asignándole actividades portuarias compatibles con el entorno.

Cuando la ampliación, como es frecuente, supone únicamente la ocupación de línea de costa y su frente marítimo, espacios en general de dominio público, los problemas pueden surgir por aspectos ecológicos y medioambientales.

Por otra parte, las dificultades que plantea la explotación de determinadas áreas portuarias, generalmente interiores, y obsoletas por falta de calados, difíciles accesos marítimos y congestión de los terrestres, hace que estas zonas, que con frecuencia constituyeron el núcleo original del puerto y su frente marítimo más característico, sean separados de las actividades del mismo, y reclasificadas para ser abiertas total o parcialmente al uso público municipal.

El uso urbano público de estos espacios debe ser regulado por el puerto y la ciudad de mutuo acuerdo. En este sentido hay que establecer las condiciones y cobertura legal de la cesión, y definir las responsabilidades que corresponden a cada entidad en cuanto a la planificación, construcción, financiación, conservación, gestión y vigilancia de las instalaciones que se ubiquen en los mismos, para evitar problemas posteriores entre ambas instituciones.

### **Consideraciones urbanísticas. Planes a formular.**

Existe una gran variedad legislativa en materia urbanística según los distintos países, en relación con la limitación y condicionamientos del desarrollo portuario en el espacio urbano y el planeamiento del mismo. En todo caso es evidente que deben existir unas reglas de juego claras que permitan el crecimiento armónico del puerto y de la ciudad.

En España, de acuerdo con la *Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, los Planes y cualquier otro Instrumento general de ordenación urbana, deberán clasificar a la zona de servicio de los puertos estatales, como **sistema general portuario**, siendo este un aspecto básico previo a cualquier posible ampliación del puerto.

Por otra parte, de acuerdo con el citado texto legal, el puerto debe redactar y tramitar para su aprobación, un Plan de Utilización de los Espacios Portuarios que contenga una asignación general de usos de los espacios reservados en los Planes de Ordenación Urbana, y posteriormente redactar, si procede, un Plan Especial que desarrolle cada actuación en los mismos.

Sin duda alguna, en todos los países marítimos debería ser establecida una normativa de carácter específico, que regulase el proceso a seguir en una materia tan conflictiva, dentro del planeamiento urbano, como es el desarrollo portuario.

Debe tenerse en cuenta, que impedir o limitar el desarrollo adecuado del puerto en el momento oportuno, es como matar la gallina de los huevos de oro que sostiene la promoción económica de la ciudad.

### **Espacios portuarios cedidos al uso ciudadano.**

Los espacios que por las circunstancias indicadas anteriormente son susceptibles de cesión al uso público ciudadano, constituyen los generalmente denominados **frentes marítimos (waterfront)**, de un especial atractivo para el desarrollo de áreas lúdicas y de recreo.

Durante las dos últimas décadas se han desarrollado estos frentes marítimos en un número elevado de ciudades, obteniéndose, en general, una amplia aceptación por parte de los ciudadanos. Cabe citar como representativas, por las grandes superficies afectadas, entre otras, Baltimore, Nueva-York, San Francisco, Buenos Aires y Barcelona, cuyas experiencias puedan resultar muy interesantes como elemento de comparación.

En las actuaciones a desarrollar en estos espacios portuarios, que perdido tal carácter por obsolescencia, se abren al uso ciudadano, debería ser especialmente obligada la redacción de un Plan Especial. En este caso el Plan debería complementarse con un Acuerdo Puerto-Ciudad, en el que se fijen las condiciones de la planificación y desarrollo del contenido del Plan, y los compromisos asumidos por uno y otro organismo.

La redacción del Plan debería ser realizada por un Consultor con experiencia y con la participación de especialistas, tanto en arquitectura y urbanismo como en economía y derecho, y estar sujeta a un Pliego de Condiciones básico previamente establecido.

El Plan debe ser realista, basarse en las normas habituales que rigen en el mercado, y ser capaz de atraer el interés de la comunidad, lo que contribuirá a asegurar que puede ser ejecutado con los menores problemas. Para evitar en lo posible oposiciones o enfrentamientos deben celebrarse reuniones con los afectados directa o indirectamente, y proceder a una amplia información pública para conocer la opinión de los ciudadanos y de los posibles accionistas, recogiendo sus sugerencias, especialmente sobre las opciones preferentes del uso a establecer, y así poder obtener el máximo apoyo al Plan.

Sería conveniente establecer una Comisión formada por representantes del puerto y de la ciudad, con participación de especialistas independientes, para determinar criterios de prioridad y seleccionar las alternativas más recomendables a proponer a los organismos de decisión finales, evitando crear expectativas especulativas.

En todo caso las alternativas seleccionadas deben someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, con Declaración de Impacto Ambiental si procede, de acuerdo con la legislación al respecto del país.

La alternativa finalmente elegida como más adecuada, deberá comprender un desarrollo total integrado, tanto técnico como económico, e incluir los plazos para desarrollos parciales, las inversiones necesarias en infraestructuras, servicios y mantenimiento, las posibles fianzas, los términos del leasing, la propuesta de cánones, etc.

Como ideas generales, el diseño urbanístico podrá incluir, entre otros muchos aspectos:

playas, paseos públicos, parques de recreo infantiles y de tercera edad, pequeños anfiteatros abiertos para representaciones musicales reducidas y de espectáculos diversos, áreas de mercado o ferias populares y presentaciones comerciales, restaurantes, tiendas, marinas y sus servicios auxiliares, edificios singulares de contenido social, comercial o lúdico, (museos, acuarios, salas de congresos, teatros), etc. Todo ello dependerá de las características, amplitud y situación del espacio a considerar y de las necesidades prioritarias de equipamiento urbano.

Un aspecto importante a considerar es la inclusión o no de uso residencial, incluso oficinas o locales de uso privado. Esta cuestión tiene una incidencia económica y urbana muy importante por lo que debe ser analizada en forma especial.

En este sentido, deben determinarse y consensuarse los usos y la participación público-privada, para no desviar los mismos hacia aquellos económicamente más rentables pero menos atractivos o necesarios para el ciudadano. Esta es una cuestión esencial, ya que la situación de estos espacios, con frecuencia en áreas céntricas con un entorno congestionado, debería facilitar una apertura a la convivencia ciudadana y no constituir un centro, que para facilitar la avidez recaudatoria del municipio o del puerto, ocasione un aumento de la congestión existente.

Es admisible, en todo caso, para que el Plan tenga éxito, que facilite un desarrollo con un retorno económico aceptable para la propiedad pública, y un atractivo balance riesgo-beneficio para el inversor privado o el municipio, pero debe evitarse cualquier tipo de tentación especulativa.

Una premisa fundamental a establecer es si la cesión de uso por parte del puerto a la ciudad lleva también asociada la propiedad del espacio, o bien esta permanece adscrita al puerto. Independientemente de la tramitación administrativa que deba realizarse en uno o en otro caso, la gestión económica posterior del espacio puede ser totalmente diferente.

En efecto, el otorgamiento de licencias o concesiones al inversor privado para la ocupación o desarrollo de actividades en estos espacios, supone, en general, el devengo de impuestos o cánones, a veces muy importantes, cuyo receptor legal es preciso definir de acuerdo con la normativa a aplicar en cada caso.

Por otra parte, los servicios a establecer deben ser acordes con el nuevo uso dado al espacio, siendo prioritarios, en muchos casos, los servicios de mantenimiento, vigilancia y seguridad, para evitar la degradación que puede producirse por la afluencia masiva de personas si el lugar se transforma en un polo de atracción ciudadana. En este sentido, y de acuerdo con la experiencia, debería evitarse la instalación de discotecas, salas de fiesta y alterne, multicines, etc, que pueden perturbar en forma notable al vecindario del entorno.

Barcelona Octubre 2005