

Pavón, Bernardo Sánchez

Conference Paper

Port Areas Planning and effects of Port-City Barrier

44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism",
25th - 29th August 2004, Porto, Portugal

Provided in Cooperation with:

European Regional Science Association (ERSA)

Suggested Citation: Pavón, Bernardo Sánchez (2004) : Port Areas Planning and effects of Port-City Barrier, 44th Congress of the European Regional Science Association: "Regions and Fiscal Federalism", 25th - 29th August 2004, Porto, Portugal, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/117272>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SESSION D: TRANSPORT AND COMMUNICATION.

LA ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS Y LOS EFECTOS BARRERA PUERTO-CIUDAD.

BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN

Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras. Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association (ERSA).

ABSTRACT:

Nowadays, goods sea transport involves a penetration of port hinterlands towards inland, which leads to the need for the confluence of the different means of transport in the neighbourhoods of ports and, therefore, new available areas. In the same way, what happened in New York on September 11th, 2001 have led to exigencies of security measures, which demand new areas and more restrictions on access.

From all this, it follows that relations between port and city, where it is placed, are difficult.

The purpose of this essay is to analyse the problems that the coexistence between ports and cities is going through, and to propose solutions which could allow a suitable coexistence.

RESUMEN:

En el transporte marítimo de mercancías se ha pasado del concepto “*puerto a puerto*” al de “*puerta a puerta*”. Este hecho supone la penetración de los *hinterland* portuarios hacia el interior del territorio y la necesidad de hacer confluir los distintos modos en las cercanías de los puertos, lo que implica la necesidad de zonas amplias donde ubicar infraestructuras. Así, se está ante una inquieta mirada del puerto en busca de su "espacio vital".

La adecuada comprensión de las nuevas condiciones y elementos de los modernos tráficos portuarios, así como de las actividades logísticas vinculadas a los mismos, es esencial para el desarrollo urbano y económico de las ciudades portuarias.

Los grandes retos que han de afrontar los puertos modernos podrían resumirse en los siguientes :

- 1°. Ofrecer una *alternativa económica y social adeuda para la ciudad*.
- 2°. *Modernización de las estructuras portuarias tradicionales* atendiendo, especialmente a la organización, gestión, financiación y calidad.
- 3°. Posibilidad de *incorporar espacios para las nuevas necesidades* que han de surgir, sin que ello suponga, necesariamente, absorber nuevas áreas de la ciudad para albergar actividades *agresivas* para la urbe.

La solución más adecuada a los problemas que se plantean en el marco de las relaciones puerto-ciudad pasa por una eliminación de las barreras existentes entre ambas realidades. Para ello, se hace necesario alcanzar la máxima conciliación entre la planificación urbana y la portuaria.

La actual situación obliga a una concienzuda tarea planificadora en la que, dada la concurrencia competencial, han de participar activamente todas las Administraciones Públicas implicadas: Estatal, Autonómica y Local.

La delimitación de la *zona de servicio* en los puertos de interés general supone fijar los espacios precisos para las actividades portuarias y complementarias, así como una prospectiva sobre las necesidades de futuro. Ante estos postulados, resulta congruente, desde el punto de vista jurídico-administrativo, hacer descansar la responsabilidad acerca de los *planes de utilización de los espacios portuarios* sobre los hombros de la Administración Estatal. No obstante, el espacio delimitado por este *instrumento planificador de naturaleza portuaria* no se puede convertir en una especie de "territorio exento" dentro del término municipal. Es más, puede afirmarse que el mantenimiento de los puertos en las ciudades requiere agotar todas las posibilidades de integración de aquéllos en éstas, siendo un acierto loable que la Ley de Puertos exija que las Administraciones Urbanísticas informen el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios en aspectos relacionados con sus competencias.

En orden a lograr un complejo normativo portuario sistemático, el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios no debería contener normas urbanísticas ni constituirse en sustitutivo de instrumentos de esta naturaleza. Si se admite lo contrario, se produciría, *de facto*, un vaciamiento competencial de las entidades autonómica y local en esta materia. Cuestión distinta es el hecho de que el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios pueda condicionar las normas urbanísticas afectantes a los espacios

portuarios, algo que se produce, por ejemplo, en la calificación de la zona de servicios de los puertos de interés general como *sistema general portuario*, esto es, como una infraestructura vertebradora del territorio nacional y no sólo de una parte del mismo (sistema local).

Así pues, una vez aprobado el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, el espacio por él delimitado debe conectarse con la planificación urbanística y quizás fuese conveniente redefinir la intervención de las distintas instancias territoriales en la formulación, elaboración y aprobación de los *planes especiales*.

Para finalizar, cabe advertir la trascendencia de que la elaboración de los *planes de protección del puerto* no subrayen el distanciamiento puerto-ciudad y que sus prescripciones garanticen, a la vez, dos objetivos difícilmente conciliables: la seguridad de las instalaciones portuarias y la apertura del puerto a la utilización ciudadana.

COMUNICACIÓN:

1. INTRODUCCIÓN.

El transporte tiene como objeto esencial la modificación de la ubicación de los bienes sin alterarlos o transformarlos intrínsecamente. Los puertos desempeñan un papel importante en la cadena de transporte, tanto en su condición de *parte del transporte marítimo* como por ser *nodos de transferencia modal* y por su función de *plataformas logísticas*, con una serie actividades de valor añadido que exceden las de carga, descarga y almacenamiento.

La evolución del tráfico marítimo mundial está íntimamente relacionada con la actividad portuaria; pero ésta no se reduce exclusivamente al atraque y desatraque de los buques sino que incorpora además una serie de servicios (centro combinado de transporte marítimo-terrestre) que no se pueden obviar. El puerto es una *realidad multifuncional y polivalente* con importantes efectos sobre la cadena logística y la vida de las ciudades en las que se sitúa. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos realizar la siguiente enumeración de las realidades y potencialidades de un puerto:

- El puerto es un acceso: un lugar de atraque y desatraque de buques.
- El puerto es una parte del litoral.
- El puerto es un espacio urbano.

- El puerto es una zona industrial¹.
- El puerto es un punto de conexión intermodal.
- El puerto es un área logística y de almacenamiento.
- El puerto es un espacio lúdico y de esparcimiento para los ciudadanos.
- El puerto es una zona comercial.
- El puerto es un elemento del paisaje.

Los puertos, como puntos de privilegiados de comercio, han participado de forma decisiva en la constitución y el posterior desarrollo de las ciudades; es más, la presencia del puerto en las relaciones comerciales ha influido en la propia supervivencia de la urbe. No obstante, el puerto ha sido, también, una realidad exterior y distinta de la propia ciudad lo que ha propiciado la necesidad de articular las relaciones entre ambos. Así, es necesario compatibilizar el necesario desarrollo portuario, derivado de las exigencias de la navegación y transporte marítimo, con el desarrollo del recinto urbano, producido a requerimientos de su población.

En el transporte marítimo de mercancías se ha pasado del concepto “*puerto a puerto*” al de “*puerta a puerta*”. Este hecho supone la penetración de los *hinterland* portuarios hacia el interior del territorio y la necesidad de hacer confluir los distintos modos en las cercanías de los puertos, lo que implica la necesidad de zonas amplias donde ubicar infraestructuras. Así, se está en presencia de una inquieta mirada del puerto en busca del que sería su "espacio vital".

En un ejercicio de retrospectiva, puede apreciarse como las relaciones puerto-ciudad han atravesado por las siguientes etapas²:

a) Unidad ciudad-puerto.

En esta etapa, puerto y ciudad aparecen unidos, participando los desarrollos urbanos de los portuarios y viceversa. Este periodo abarca desde los orígenes de ciudad y puerto hasta mediados del siglo diecinueve, esto es, mientras el transporte marítimo depende de la fuerza humana. En estas circunstancias, los contactos e intercambios comerciales con culturas y economías diferentes otorgan al asentamiento urbano un

¹ En los recintos portuarios no sólo se pueden realizar tareas de carga y descarga, sino que también caben las de manipulación de productos.

² A este respecto vide Grindlay Moreno, A. L., Comunicación presentada al I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente.

potencial de crecimiento en torno dicha actividad, de forma tal que se produce la inevitable centralidad urbana de las infraestructuras portuarias.

b) Crecimiento y distanciamiento ciudad-puerto.

Esta fase se caracteriza por el crecimiento y distanciamiento de ambas realidades consecuencia de la revolución industrial³. Los medios de transporte terrestres y marítimos requieren múltiples e importantes adaptaciones derivadas tanto del incremento de sus dimensiones espaciales⁴ como de la necesidad de nuevos accesos viarios⁵. En estos momentos aparecen las primeras divergencias puerto-ciudad y, asimismo, las primeras problemáticas ambientales derivadas de la actividad portuario-industrial⁶. En esta etapa se emplazan las nuevas infraestructuras ferroviarias procurando un acceso adecuado al espacio portuario⁷.

c) Aislamiento y separación ciudad-puerto.

La tercera etapa supone la segregación funcional ciudad-puerto, que se materializa en una separación mediante verjas y vallados. Se produce, también, una separación de gestión que crea dos espacios física y funcionalmente independientes. El puerto va a perder su relación económica y social con la población de la urbe. En este proceso de separación, el crecimiento de las estructuras portuarias corre ajeno a su integración con el medio urbano, produciéndose las primeras disimetrías en su configuración global. Desde la segunda mitad del siglo XX se producen alteraciones económico-comerciales en los intercambios marítimos y en la tecnología asociada a este transporte⁸

En los *años cincuenta y sesenta*, se requieren extensas áreas industriales marítimo-portuarias asociadas a las refinerías y los grandes centros industriales y el

³ Vide Alemany Llovera, J., *Los puertos españoles en el siglo XIX*, Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas, MOPT, 1991, pp. 85-89.

⁴ Longitud de muelles y superficie de almacenamiento.

⁵ Aperturas de nuevas y más amplias calles en la ciudad para el acceso al puerto. Los accesos portuarios desarrollados en este período se transformarán, generalmente, en las vías urbanas que acabarán resolviendo futuros problemas de movilidad en torno al núcleo urbano.

⁶ A pesar de que en una primera aproximación pudiese parecer que las relación puerto-ciudad en esta etapa suponen tan sólo una pérdida de posicionamiento en importancia de la urbe, es necesario tener presente que, por ejemplo, los espacios generados del derribo de las murallas que encorsetaban las ciudades, darán lugar a importantes oportunidades para el desarrollo urbano.

⁷ Estos emplazamientos de nuevas líneas ferroviarias con acceso a los puertos, darán lugar más adelante a un inconveniente nada fácil de resolver, constituyéndose en auténticas barreras en las relación puerto-ciudad.

⁸ Se incrementan el tamaño y capacidad la de los buques y se producen modificaciones en las actividades de manipulación y trasiego portuarios.

transporte marítimo se orienta a las mercancías en general y no sólo a las de tipo industrial.

La generalización del empleo del contenedor supondrá una mayor necesidad de superficie de suelo disponible. El transporte de cargas generales en contenedores comenzó el 26 de abril de 1956, cuando zarpó el *Ideal X*, un buque tanque T-2 modificado, que transportaba 58 contenedores desmontables de Nueva York a Houston. Tres meses después, los costos de manipulación portuaria de las cargas generales habían bajado de 5,83 dólares a sólo 0,15 dólares la tonelada, y los tiempos de manipulación se habían reducido a una quinta parte con esas unidades⁹.

Como consecuencia de la necesidad de garantizar el factor intermodal, el puerto pierde protagonismo y se muestra como un modo más en la cadena de transporte, lo que introduce también mayores demandas de accesibilidad difíciles de satisfacer en espacios urbanos. A lo anterior debe añadirse el surgimiento en la sociedad de una conciencia medioambiental, cada vez mayor, con la correlativa exigencia de calidad de vida en las ciudades¹⁰. Estas circunstancias van a profundizar el distanciamiento del puerto con respecto a la ciudad.

La *década de los setenta*, tras el shock petrolero y la consiguiente crisis económica, asiste a la creación de las *zonas urbanas-litorales* y al correlativo freno a la ubicación de las industrias pesadas en las costas.

⁹ Con la introducción de los contenedores en los servicios de transporte de línea regular, la mayoría de los navieros ya no manipulan ni estiban las mercancías elaboradas. Estas funciones se realizan, cada vez en mayor medida, en fábricas y terminales interiores de carga, donde se llenan y vacían los contenedores. Los navieros manipulan y estiban los contenedores, no la carga propiamente tal. Sus servicios se han vuelto muy semejantes y sustituibles y se compite solamente en términos de precios, rutas, tecnologías y plazos de entrega. Los contenedores han transformado el transporte de los productos manufacturados por las líneas regulares en una nueva rama de actividad a granel, como el transporte de automóviles o troncos. Durante más de 100 años, todo intento por parte de los operadores marítimos de hacerse eco de la demanda comercial o de llegar a nuevos niveles de economía de escala, tropezaba con el lento ritmo de estiba y desestiba de los buques de carga general. Para cargar un buque de aproximadamente 10.000 toneladas de peso muerto (TPM) se requerían cinco días y sus noches y 125 trabajadores portuarios por turno. El lento ritmo de manipulación de la carga limitaba el tamaño máximo de los buques de carga general, de modo que para transportar mayores volúmenes en una ruta comercial determinada había que poner en servicio más buques. Con la utilización de los contenedores se revirtió la exigencia conocida como "a más carga-más buques", lográndose aumentar la productividad utilizando menos buques. Muchos propietarios de buques consideraron que los contenedores nunca llegarían a usarse en el comercio internacional. La reducción de los costos y de los tiempos de manipulación de las cargas convirtieron en obsoleto los límites históricos impuestos a las dimensiones de los buques y permitieron nuevas economías de escala. Los países en desarrollo estimaron que el contenedor era un cambio impuesto por los navieros en las rutas entre los países industrializados con el propósito de evitar los altos costos de la mano de obra y de mejorar la productividad portuaria. Después de que el contenedor se introdujo en las rutas entre países industrializados y países en desarrollo, los sindicatos de los trabajadores portuarios, los ministerios de trabajo y los gobiernos centrales de éstos últimos países expresaron su rechazo a esta nueva unidad de transporte. La mayoría de los argumentos esgrimidos se referían al desempleo en el sector portuario, en un período en que la tasa de cesantía y el subempleo eran elevados; la incapacidad de la maquinaria y las instalaciones portuarias para manipular los contenedores; y las limitaciones de los sistemas de transporte terrestre para trasladar los contenedores entre los puertos y los centros de producción y consumo.

¹⁰ Vide Barragán Muñoz, J. M., *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*, Oikos-Tau, Barcelona, 1994.

En los *años ochenta* aparecen nuevas actividades dependientes de los servicios¹¹ que dan lugar a una cadena de puertos desubicando las zonas portuarias en relación a las ciudades, que experimentan fuertes mutaciones de orden estructural y espacial.

El decenio de los *noventa* viene marcado por la acentuación de las mutaciones en la gestión logística. Los puertos se convierten, definitivamente, en plataformas intermodales, produciéndose la ruptura puerto-ciudad al alejarse la actividad industrial de la logística. Así pues, se produce la conformación de “*áreas-espacios*” diferenciados e interrelacionados, formándose redes¹² que permiten incrementar las sinergias y generar complementariedad¹³.

d) Acercamiento e integración ciudad-puerto.

En esta etapa, en la que están inmersos los puertos, requiere una auténtica renovación de los mismos. Los espacios abandonados o infrautilizados han de convertirse en una oportunidad, tanto urbana como portuaria. Las relaciones puerto-ciudad se han de caracterizar por:

- a) Un diálogo fluido de ambos ámbitos.
- b) El puerto requiere conexiones adecuadas con el ámbito urbano para mantener las posibilidades de desarrollo.

¹¹ El stockage/almacenaje, la distribución, el comercio de importación /exportación y la utilización de los contenedores.

¹² En cuanto al contenido finalista del concepto infraestructura, es decir, su vinculación a una organización, a un todo más amplio, ello conlleva el que toda infraestructura sea configurable o bien como una red o bien como una parte de la misma. Se introduce así un nuevo concepto, el de Red, que puede definirse como “la ordenación de las infraestructuras de una determinada manera, caracterizándose, precisamente, por la organización, esto es por la forma en que procede enlazar los distintos puntos de la red al servicio de una finalidad concreta”.

Esta definición coincide con una de las acepciones figuradas que el Diccionario de la Lengua Española asigna al término red, considerando por tal el “conjunto sistemático de caños o de hilos conductores o de vías de comunicación o de agencias y servicios para determinado fin” (red del abastecimiento de aguas; red telegráfica o telefónica; red ferroviaria o de carreteras; red de cabotaje).

Las notas características del concepto de red serían pues:

- a) La *continuidad*, enlazando distintos puntos.
- b) La *organización*, formando no un mero agregado sino un todo sistemático.
- c) El *servicio a una finalidad superior* que trasciende a la de cada una de sus partes.

El término red es utilizado de modo reiterado en la legislación española sobre infraestructuras.

Siguiendo a Villar Ezcurra, las redes pueden adoptar las siguientes modalidades:

- a) Redes Continuas: que son todas aquellas que, sus elementos, se encuentran conectados en uno o varios puntos. En este tipo serían encuadrables las redes de carreteras, de ferrocarriles y las hidráulicas.
- b) Redes Discontinuas: son aquellas en las que no existe una continuidad física entre los elementos que la integran pero sí una interconexión a nivel de flujos de tráfico o de usuarios. En este tipo de redes serían encuadrables los puertos y los aeropuertos porque a pesar de encontrarse físicamente separados es indudable que funcionan como un conjunto a efectos de las operaciones que se realizan.
- c) Redes Intercambiables: son aquellas que perteneciendo a distintos tipos de infraestructuras tienen una demanda de uso intercambiable, como sucede con las redes de transporte (por carretera, aéreo, por ferrocarril y marítimo). La relevancia de esta distinción se encuentra en la política tarifaria y en la competencia entre diferentes infraestructuras.
- d) Redes Únicas: son aquellas que no permiten duplicación, por motivos técnicos o comerciales, y conducen a problemas similares a los que presenta el denominado monopolio natural. Este es el caso típico de las redes de ferrocarriles, de energía eléctrica o de abastecimiento de agua, en donde sólo es concebible (por motivos económicos y medioambientales) la existencia de un trazado y no caben “líneas duplicadas”.

¹³Vide Freire Seoane, M.J. y González Laxe, F., *Economía del transporte marítimo*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2003, págs. 160 y sigs.

- c) La ciudad precisa la apertura de la barrera que supone el recinto portuario para disfrute del litoral y demanda parte de las superficies portuarias para espacios libres o equipamientos urbanos¹⁴.
- d) El espacio portuario aparece ante la ciudad como la gran oportunidad urbana para el *recentrado*, *gentrificación*, *recuperación del centro* o *reactivación nuclear*.
- e) Los elementos del puerto se deben compatibilizar con la ciudad, siendo objeto de especial atención en el planeamiento urbanístico.
- f) Regulación estricta de las actividades portuarias en los entornos más próximos a la ciudad o áreas pobladas. Estas actividades, escasamente compatibles con la actividad urbana han de ser objeto de unos minuciosos estudios sobre medios empleados e impactos producidos¹⁵.
- g) Compatibilización de los accesos portuarios para que, además de proporcionar la indispensable accesibilidad a los mismos, eviten la congestión del tráfico urbano normal. Ha de paliarse en lo posible que la circulación de vehículos pesados provoque importantes problemas ambientales y de seguridad en la ciudad¹⁶.

¹⁴ Esto supone la eliminación del *efecto barrera* de las instalaciones portuarias y la *recuperación del frente urbano-marítimo* (*waterfront*).

¹⁵ Vide Gómez Ordóñez, J. L., y Grindlay Moreno, A. L., *Problemas medioambientales en las ciudades marítimas: La relación ciudad-puerto*, 1º Congreso Mundial de Salud y Medio Ambiente Urbano, Madrid, 1998.

¹⁶ Los problemas de polución atmosférica, ruidos, vibraciones y el siempre temido tránsito de mercancías peligrosas han de suponer el estudio de nuevos accesos, con trazados alternativos y enlaces a distinto nivel, desde la red principal de carreteras. Esta es una cuestión no sólo de la planificación portuaria y urbanística sino del propio planeamiento de carreteras.

Grandes retos que han de afrontar los puertos modernos:

- ✓ Ofrecer una *alternativa económica y social adecuada para la ciudad.*
- ✓ *Modernización de las estructuras portuarias tradicionales* atendiendo, especialmente a la organización, gestión, financiación y calidad.
- ✓ *Posibilidad de incorporar espacios para las nuevas necesidades que han de surgir, sin que ello suponga que sea conditio sine qua non* absorber nuevas áreas de la ciudad para albergar actividades *agresivas* para la urbe, sino escoger estratégicamente ubicaciones que sean compatibles con el mantenimiento del entorno urbano en las mismas condiciones.

2. MODERNIZACIÓN PORTUARIA Y EL RECENTRADO DE LAS CIUDADES.

El vocablo inglés *gentrification*¹⁷ es utilizado para denominar al fenómeno consistente en un mejoramiento de antiguos centros urbanos, culminado en una elevación de su estatus económico y social¹⁸. La doctrina se ha referido a esto utilizando, también, otros términos: *brownstoning*, *whitepainting* y, en español, *aristocratización*, *gentrificación* o *recentrado*. No obstante, si se tiene en cuenta que el fenómeno descrito es ciertamente complejo en su gestación y resultados, sin que pueda ser reducido a la mera ocupación de un espacio urbano por una clase social emergente, quizás resultase más conveniente denominar este proceso como *reactivación nuclear*.

¹⁷ La primera referencia al término *gentrification* se atribuye a R. Glass en su estudio sobre Londres efectuado en 1964.

¹⁸ Además de la manifestación urbana del fenómeno recientemente se ha identificado un proceso similar en áreas rurales. Cabe, pues, tanto una *gentrificación rural* como una *gentrificación urbana*. Hasta el momento, empero, el número de estudios sobre la versión rural es muy inferior a los dedicados a la versión urbana.

Con este término se hace referencia a su verdadera esencia: la recuperación de la actividad perdida en los núcleos de las ciudades.

La reactivación nuclear de las ciudades se ha venido desarrollando en los países industrializados, básicamente, a partir de la década de los años setenta del pasado siglo y se caracteriza por la ocupación de los centros de las ciudades por una parte de la clase media, de elevados ingresos, que sustituyen a los habitantes con menor poder adquisitivo. Este movimiento hacia las zonas céntricas de la urbe supone inversiones y mejoras, tanto en las viviendas como en toda el área en general. En conjunto, el fenómeno suele conllevar una recuperación del valor simbólico de los centros urbanos. Autores como Van Weesep¹⁹ señalan que la *gentrification* es la expresión espacial de un cambio social²⁰.

Sin duda el mercado del suelo se mueve por innumerables factores que hacen inútil cualquier intento de enumeración exhaustiva; no obstante, puede decirse que tres elementos son claves a la hora de explicar las preferencias de la población en su asentamiento:

- a) La disponibilidad de espacio.
- b) Las bajas densidades.
- c) La accesibilidad al centro urbano.

La *gentrification* se constituye en un elemento fundamental de la reestructuración metropolitana, contrario a la suburbanización y declive socioeconómico de los centros urbanos. Como efecto más inmediato, produce un cambio en la tendencia a la pérdida de población de cierta relevancia económica en los centros de las ciudades²¹.

¹⁹ Van Weesep, J., *Gentrification as a research frontier*, Progress in Human Geography, vol. 18, n° 1, 1994, págs. 74 yss..

²⁰ Estudios recientes muestran que en muchos países la *gentrificación* refleja cómo el papel del gobierno se está redefiniendo, en relación con las tendencias generales de desregularización y privatización de muchas áreas que tradicionalmente han permanecido bajo la tutela gubernamental. Por lo tanto, este fenómeno muestra las consecuencias espaciales de cambios sociales complejos.

²¹ Los estudios publicados coinciden en que se trata de un proceso altamente diversificado: puede seguir varias trayectorias, pudiendo transformar totalmente o parcialmente un área, estar protagonizado por un amplio listado de agentes y actores, y siendo sus causas y consecuencias son complejas y difíciles de determinar con claridad. Todo ello ha supuesto que la *gentrification* haya sido calificada por autores como Van Weesep de un "concepto caótico".

La doctrina discrepa a la hora de determinar la *fuera motriz* de la reactivación de los núcleos urbanos. Por una parte, David Ley otorga un papel clave a la demanda de un tipo de viviendas por un segmento poblacional emergente en la ciudad. Por otro lado, Neil Smith, formula su teoría desde el punto de vista de la oferta de viviendas y espacios, no de la demanda por parte de ocupantes potenciales, otorgando prioridad a la oferta en su explicación, de modo que los factores económicos son preponderantes por encima de los culturales. En general podría decirse que la reactivación es resultado de una serie de factores interrelacionados, sin que quepa otorgar un protagonismo exclusivo a ninguno de ellos.

Los poderes públicos pueden favorecer el recentrado utilizando, entre otros, los siguientes mecanismos de intervención:

- a) Calificación especial desde el punto de vista patrimonial de las zonas que se deseen reactivar (calificándolas como núcleos históricos).
- b) Concesión de beneficios fiscales para las actuaciones de rehabilitación de edificios²².
- c) Mejora de los servicios públicos en las áreas seleccionadas.
- d) Recalificación del suelo.

Estando situados los puertos más antiguos en los centros de las ciudades, la procura de una apertura de áreas ocupadas por los puertos para su edificación puede suponer un apoyo a la recuperación de las áreas aledañas. El mismo efecto puede lograrse, asimismo, mediante una revitalización cultural²³ y medioambiental de estos

²² La rehabilitación de las viviendas puede dar lugar a distintas configuraciones poblacionales de la zona objeto de reactivación en función de la finalidad que persigan los sujetos actuantes:

- a) promotores de la vivienda que compran una determinada propiedad, la rehabilitan y la revenden con ánimo de lucro.
- b) particulares que rehabilitan con el fin de vivir en ella.
- c) propietarios que rehabilitan las viviendas que poseen con el fin de ofrecerlas en alquiler.

²³ En el marco de las realizaciones concretas resulta interesante el caso de Barcelona. En esta ciudad, el gobierno municipal constituye el principal impulsor del fenómeno de reactivación nuclear, esencialmente a través de la utilización del elemento cultural. En el año 1989 se puso en marcha el *Proyecto Ciutat Vella*, en el marco de la transformación urbana que tuvo lugar en la ciudad de Barcelona con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. Una de las principales líneas de actuación fue el *eje cultural*, vertebrado a partir de la nueva ubicación de diversas instituciones y organismos culturales y de la potenciación de las ya existentes.

entornos. Si el puerto deja de ser un foco de contaminación y se hace albergar en el recinto del mismo ciertas actividades sociales (congresos, exposiciones, ferias, etc.) la revitalización comercial de estas zonas sería prácticamente un hecho y la *gentrification* de los entornos sólo cuestión de tiempo. El mismo efecto positivo de recuperación del núcleo urbano podría conseguirse mediante el desalojo de los recintos portuarios y su exteriorización con respecto a las zonas céntricas de la ciudades lo cual tendría, asimismo, un efecto positivo en la recuperación de los centros urbanos al dejar expeditas grandes superficies de suelo edificable o susceptible de albergar zonas verdes de un enorme valor paisajístico.

3. LOS SUCEOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y SUS EFECTOS SOBRE LAS ACTIVIDADES Y CIUDADES PORTUARIAS.

Los sucesos acaecidos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 han supuesto la introducción de nuevas pautas en la actuación de los gobiernos occidentales. La proyección de estas nuevas concepciones afectaron, como no podría ser de otro modo, a la política portuaria por que resulta evidente que también las relaciones puerto-ciudad se verán afectadas.

La seguridad marítima se halla regulada por un marco normativo definido por normas y directrices emanadas de ciertas organizaciones internacionales. En la XXII Asamblea de la OMI, celebrada en diciembre de 2001, y como consecuencia del ataque terrorista sufrido por Nueva York el 11 de septiembre, se adoptó la resolución sobre la revisión de medidas y procedimientos para prevenir actos terroristas²⁴. Entre las medidas que los distintos gobiernos han consensuado en el seno de la OMI destacan:

- a) La instalación de un sistema de identificación automático a bordo de los buques.
- b) La elaboración de planes de protección de los buques e instalaciones mar adentro.
- c) Designación de un oficial de protección de buque y un oficial de la Compañía para protección marítima.
- d) El desarrollo de planes de protección para las instalaciones portuarias.
- e) La realización de evaluaciones acerca de la vulnerabilidad de los puertos.

²⁴ En febrero de 2002 se celebró una reunión *entre sesiones* en la que se propusieron instrumentos para desarrollar un plan de actuación contra este tipo de actos. En dicha reunión, la Delegación española presentó una propuesta para mejorar la seguridad a bordo de los buques, y también en instalaciones portuarias, que fue considerada de forma muy favorable. Las materias analizadas suponen, en su mayor parte, la modificación del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS).

- f) Establecimiento de nuevos procedimientos relativos a la carga y las personas.
- g) Diseño de nuevos sistemas de inspección de contenedores.

En España, el Ente Público Puertos del Estado remitió a las 27 Autoridades Portuarias dependientes del mismo un documento en el que se detallan las directrices a seguir para la preparación de los correspondientes *Planes de Protección Portuaria*²⁵. Estos planes tienen por objeto establecer un sistema de gestión de la seguridad en las terminales portuarias para el control de los riesgos, derivados de actos de naturaleza antisocial o ilícita, que pudieran afectar a la seguridad de los pasajeros, tripulaciones y buques. Las medidas aplicadas deben cohonestar las siguientes exigencias:

- a) Responder con eficacia al objetivo de máxima seguridad ante fenómenos terroristas.
- b) Causar los mínimos inconvenientes a pasajeros, buques y mercancías²⁶.
- c) Alcanzar una estrecha colaboración con otros organismos competentes en temas de seguridad, lo cual conlleva, necesariamente, la suscripción de los oportunos convenios.

El *Plan de Protección del Puerto* (PPP) ha de servir como instrumento de coordinación entre los distintos planes de protección relativos a las instalaciones portuarias y establecerá las medidas de seguridad aplicables a toda la zona²⁷. El PPP debe referirse, entre otras, a las siguientes cuestiones:

- 1º. Instalación de medidas y equipos para evitar que se introduzcan armas a bordo de los buques.
- 2º. Controles de acceso a buque y zonas restringidas.
- 3º. Procedimientos para dar respuesta a las amenazas contra la seguridad.
- 4º. Formación de personal de seguridad.

²⁵ Las etapas por las que debe discurrir la implantación e los Planes de Protección de los Puertos son las siguientes:

- 1. Designación del Comité de Protección Portuaria (que elabora el PPP).
- 2. Designación de Jefes de Seguridad, por cada parte participante en cualquiera de las operaciones de tráfico portuario.
- 3. Diseño del Plan de Protección.

²⁶ Esta necesidad obliga a tener muy en cuenta la evaluación específica de la posible amenaza y las condiciones y circunstancias localidad en la que se hallen las instalaciones portuarias.

²⁷ Las medidas adoptadas requieren una financiación adicional importante y así, una vez que cada puerto disponga del correspondiente Plan, deberá aplicarse una *Tasa Portuaria de Seguridad del Pasaje* para pasajeros y vehículos en régimen de pasaje, así como a vehículos en régimen de carga cuando viajen en buques mixtos de carga y pasaje, cuyas cuantías oscilan entre un mínimo de 0,2 € para pasajeros en régimen de transporte y 2 € para vehículos en régimen de carga, con la que se cubrirán parte de los gastos que impliquen la adopción de dichas medidas de seguridad.

5°. Realización de simulacros.

El ente Puertos del Estado ha previsto, asimismo, la creación de un *Comité de Protección Portuaria*, coordinado por las diferentes Autoridades Portuarias, que será el encargado de elaborar los Planes de Protección.

Como conclusión de todo lo expuesto, cabe deducir que las relaciones puerto-ciudad se verán afectadas por los sucesos del 11 de septiembre. En primer lugar, por la necesidad de revisar la zonificación de los puertos efectuada hasta el momento, lo que conllevará unas mayores restricciones cualitativas y cuantitativas al acceso por parte de la ciudadanía. En segundo lugar, por la necesidad de más espacios e instalaciones portuarias que puedan albergar las siempre complicadas y lentas operaciones de control sobre las mercancías. En tercer lugar, debido a la necesidad de nuevas inversiones en seguridad que detraerán del erario público fondos que podrían haber sido destinados a fortalecer la simbiosis puerto-ciudad.

4. LAS RELACIONES ENTRE PUERTOS Y CIUDADES.

La adecuada comprensión de las nuevas condiciones y elementos de los modernos tráficos, así como de las actividades logísticas vinculadas a los mismos, es esencial para el desarrollo urbano y económico de las ciudades portuarias. Los grandes retos que han de afrontar los puertos modernos son los siguientes :

- 4°. Ofrecer una *alternativa económica y social adeuda para la ciudad*.
- 5°. *Modernización de las estructuras portuarias tradicionales* atendiendo, especialmente a la organización, gestión, financiación y calidad.
- 6°. Posibilidad de *incorporar espacios para las nuevas necesidades* que han de surgir, sin que ello suponga, necesariamente, absorber nuevas áreas de la ciudad para albergar actividades *agresivas* para la urbe.

Siguiendo a Freire Seoane y González Laxe, puede decirse que las economías portuarias actuales requieren²⁸:

- a) Una estrategia de concentración, en lo que se refiere a la capacidad de atracción y establecimiento de las sedes de armadores y agentes, con el

²⁸ Freire Seoane, M.J. y González Laxe, F., *Economía del transporte marítimo*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2003, págs. 160 y sigs.

objetivo de lograr una progresiva reducción de costes y una creciente concentración de tráficos.

- b) Una estrategia de intensificación del transporte, que afecta al número, tipo y tamaño de las embarcaciones, especialmente portacontenedores, así como el establecimiento de acciones que reduzcan los tiempos de estancia, incrementen las calidades de los servicios ofertados, y amplíen los trayectos directos con otros puertos y áreas geográficas
- c) Una estrategia de conjunto, que basada en la intermodalidad, sea capaz de desarrollar los equipamientos, instalaciones, plataformas logísticas y redes necesarias para el establecimiento de prioridades en lo que respecta a la calidad de los servicios.

En opinión de los mismos autores, los *handicaps* que poseen ciertas áreas geoeconómicas en las que se ubican puertos serían, entre otros²⁹:

- a) Espacios económicos poco densos y poblados.
- b) Rigideces en el marco operacional y organizativo.
- c) Comportamientos poco dinámicos y escasamente competitivos de ciertos agentes.
- d) Excesiva dependencia burocrática e institucional.
- e) Escasez e insuficiencias de infraestructuras.
- f) Desinterés en las operaciones de conexión con otros medios de transporte (intermodalidad).

El desarrollo del comercio y de las mercancías y cargas utilizando los transportes marítimos ha obligado a estimular el establecimiento de nuevas terminales portuarias y, en consecuencia, al establecimiento de nuevas formulaciones de la dimensión en lo tocante a la especialización y a la jerarquía de los puertos³⁰.

El transporte marítimo es el modo de transporte más ecológico y su uso se está incrementando. Se necesitan, por tanto, inversiones significativas en infraestructuras

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Siguiendo las directrices del documento de la Comunidad Europea "*Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*", es preciso potenciar la combinación de modos de transporte marítimo y ferroviario relegando en la medida de lo posible el tráfico por carretera. Con ello se eliminaría la congestión de las ciudades portuarias debido al tráfico de vehículos pesados en buena parte. A este respecto, vide González Laxe, F., *Economía marítima y tipologías portuarias*, Boletín económico del ICE n° 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002 págs. 21 y siguientes.

portuarias para responder a la creciente demanda. Algunos puertos, especialmente en el Mediterráneo, no ofrecen espacio adecuado para gestionar el actual flujo de tráfico. El argumento de que no hay necesidad de más inversiones en puertos es una falacia y si no se hacen inversiones en puertos, las cargas pasarán de ser transportadas por mar a serlo por tierra, lo que supone contradecir el objetivo del Libro Blanco de Política del Transporte Común elaborado por la Comunidad Europea. Por otra parte, las normas medioambientales, siempre necesarias, no tienen en todo caso un impacto positivo, evitando, en ocasiones de forma injustificada, el desarrollo de proyectos indispensables para el transporte. La legislación medioambiental puede ser mal empleada y un punto clave es la *valoración medioambiental estratégica* con el fin de compatibilizar los proyectos de infraestructuras portuarias con el respeto al medio ambiente.

La garantía de la intermodalidad, tan necesaria en las infraestructuras portuarias actuales, supone uno de los obstáculos más difíciles de salvar puesto que puede resultar antitética con el mantenimiento de un centro de la ciudad descongestionado y con escasa contaminación (acústica, visual, etc...). Un problema se plantea, asimismo, en cuanto a la dotación y ampliación de equipamientos, pues no es fácil de coexistir con el mantenimiento de las unas adecuadas relaciones puerto-ciudad. Si las instalaciones crecen horizontalmente, se ocupan nuevos espacios (algo difícil en los puertos enclavados en los centros de las ciudades); si crecen en vertical (solución más probable en los puertos enclavados en núcleos urbanos), se aumenta la barrera entre el puerto y la ciudad.

No cabe duda de que resulta difícil compatibilizar las necesidades del puerto y de la ciudad. Ello deriva de una serie de factores entre los que se encuentran:

- a) La diferencia de *ritmos de crecimiento* (mayor en las infraestructuras portuarias en comparación con los relativos al desarrollo urbano).
- b) La diferente vocación de estabilidad de la zonificación en términos urbanísticos y portuarios (la primera, aconseja la irreversibilidad y estabilidad de sus decisiones; la segunda ha de ser indicativa y flexible para poder adecuarse a los cambios que pueda sufrir la demanda, evitando congelar ordenaciones que puedan obstaculizar la explotación portuaria).
- c) Las *cuestiones estéticas*, más importantes en las ciudades que en las áreas portuarias.

La principal función del puerto es la de ser la infraestructura que posibilita la unión entre los modos de transporte marítimo y terrestre; no obstante, esta trascendente función induce otras de no menor importancia como las de centro de almacenamiento de mercancías y zona de localización de servicios terciarios. Las funciones de los puertos comerciales son susceptibles de atraer la implantación y desarrollo de otros servicios y actividades en la ciudad de la que forman parte, ofreciendo indudables oportunidades de crecimiento. Uno de los elementos que más pueden influir en el potencial económico del puerto y, a su vez, en el desarrollo de la ciudad es el de las *actividades logísticas* vinculadas a los flujos de transporte³¹. Estas actividades admiten diferentes ubicaciones que, en líneas generales, podría responder a una de las siguientes alternativas:

- a) Localización en los espacios portuarios.
- b) Localización en áreas especializadas próximas y bien conectadas con la zona portuaria.
- c) Localización en la ciudad.

Teniendo en cuenta la variedad de servicios que pueden comprenderse en el concepto *actividades logísticas*, no es en absoluto descabellado afirmar que las alternativas propuestas no son excluyentes sino, más bien, complementarias. Es precisamente esa complementariedad la que puede contribuir a unas fluidas y positivas relaciones entre el puerto y la ciudad, puesto que si tal condición se cumpliera generaría un efecto eslabón entre ambos espacios que se verían interdependientes y mutuamente necesarios.

Dentro de los procesos de integración urbana de espacios portuarios, se deberían incentivar aquellos usos del puerto compatibles de por sí con el medio urbano³² y que han sido denominados como "*actividades portuarias de tipo blando*". Estas utilidades son las siguientes:

- a) Las terminales para tráfico de pasajeros, con instalaciones adecuadas para líneas regulares de navegación o *ferrys*.
- b) Los tráfico y terminales de cruceros, que han experimentado un gran desarrollo durante la última década y que suelen estar caracterizados por grandes buques de

³¹ Es opinión prácticamente inconcusa el que la calidad de las funciones logísticas tiende a fidelizar los tráfico de mercancías en no pocos puertos. Por otra parte, si bien las actividades de las modernas Terminales portuarias especializadas crean escaso empleo directo en el propio puerto pueden inducir mayor cantidad de producción y servicios y, por tanto, de creación de empresas y puestos de trabajo, en áreas situadas en la ciudad.

³² Charlier, J., *The regeneration of old port areas for new port uses*, en Hoyle, B. S., y Pinder, D. A., *European Ports Cities in Transition*, Belhaven Press, págs. 137 y sigs..

lujo, así como las escalas de grandes veleros, buques de guerra, buques científicos, etc.

- c) La ocupación de las dársenas para marinas o áreas deportivas, que atraen, asimismo, un turismo de calidad.
- d) Las actividades pesqueras, evitando o limitando el acceso a instalaciones de servicio a los barcos, lonjas o factorías de transformación.
- e) Las operaciones de las embarcaciones de los servicios portuarios (prácticos, remolcadores, amarradores, avituallamiento, salvamento, etc.).
- f) Esparcimiento y cultura.

Los espacios portuarios se presentan como una oportunidad trascendental por la posibilidad de la constitución de amplios espacios abiertos junto a los habitualmente congestionados centros urbanos, así como el establecimiento de funciones recreativas y lúdicas que permitan disfrutar del entorno³³. Debería tenerse muy en cuenta, sin embargo, la presencia de los centros históricos contiguos a los puertos, ya que las decisiones sobre los nuevos usos repercutirán en los mismos. Así pues, las nuevas actividades en el puerto deberán ser tales que potencien y no mengüen los valores históricos de la ciudad. Asimismo, los nuevos requerimientos de la investigación y la tecnología exigen de las ciudades la localización de establecimientos destinados a estos fines y que pueden situarse sobre los espacios portuarios³⁴. Por otra parte, la implantación de edificios universitarios induce una cierta dinámica que facilita la regeneración de los espacios portuarios degradados. Finalmente, la terciarización de la economía urbana requiere un número considerable de sedes y su concentración, los cuales constituyen centros de poder económico y social para la ciudad; las implantaciones de direcciones administrativas, sedes sociales, palacios de congresos y centros comerciales son posibilidades de incrementar la influencia de la ciudad portuaria.

En el éxito de las actuaciones van a confluir múltiples factores y requerirán un planeamiento previo que trate de asegurar sus principios y esquemas básicos. Entre ellos van a destacar la necesidad de la recuperación de su significado original o su tradición

³³ Los espacios portuarios pueden constituirse en espacio para manifestaciones culturales como es el caso del museo Guggenheim en Bilbao.

³⁴ La constitución de polos tecnológicos se deja a veces a la iniciativa de los puertos a través de las novedosas funciones de telepuertos o tecnpuertos (como en Osaka, o en Tokio).

marítima además de una correcta funcionalidad del conjunto, que recoja, consensuadamente, las demandas sociales dentro de las necesarias restricciones ambientales³⁵ y cuya gestión pueda ser efectiva. Algunas prioridades que se consideran factores de éxito, como el beneficio o rentabilidad económico-comercial de la actuación, podrían entrar en conflicto con otros tan importantes como las prioridades sociales de las comunidades locales (que sufrirán directamente los costes externos de la operación), la identidad local o la riqueza patrimonial y ambiental.

La solución óptima puerto-ciudad debe ser abordada sobre la necesidad de que tanto el planificador urbanístico como el gestor portuario arbitren las medidas necesarias para atenuar en lo posible la presión sobre los espacios dedicados a la actividad portuaria y la necesidad de buscar soluciones a aquellos espacios irremisiblemente integrados en un entorno urbano, de tal modo que se impida o condicionen los usos portuarios típicos. La presión de la ciudad sobre el puerto se manifiesta especialmente cuando las actividades portuarias se ven desplazadas de sus áreas tradicionales y se encaminan hacia nuevos espacios más amplios dotados de instalaciones más adecuadas. La presión del entorno urbano sobre esos antiguos espacios portuarios, normalmente situados en lugares privilegiados, se transforma entonces en “reivindicación” de los mismos para la ciudad, sobre la base del cese de la actividad portuaria. A esta pretensión legítima de las Administraciones locales, se le opone la de los entes portuarios de mantener su patrimonio y no desprenderse de la titularidad de sus bienes.

Un plan de infraestructuras portuarias ha de proponer, en la medida en que ello sea posible, una combinación de alternativas. En primer lugar, cabe la construcción de puertos exteriores que puedan suponer la descongestión sobre los puertos existentes de aquellas mercancías que puedan resultar más gravosas desde el punto de vista medioambiental. En segundo lugar, no se debe rechazar *prima facie* el mantener operativos los puertos existentes sino buscar funciones adecuadas que garanticen su supervivencia.

En definitiva, una nueva orientación de las relaciones puerto-ciudad exigiría tener en cuenta las siguientes cuestiones:

³⁵ En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo³⁵, se proclama que:

- Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y productivo en armonía con la naturaleza.
- Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.

- a) Los espacios portuarios han de recuperar su protagonismo urbano, potenciando la utilización de sus instalaciones para diversas actividades ciudadanas.
- b) Debe ser intensificada la función residencial de las zonas aledañas a los puertos.
- c) Es necesario facilitar la accesibilidad al puerto.
- d) Ha de procurarse el mantenimiento de edificios e instalaciones con un cierto carácter histórico y que, de alguna forma, sirvan de identificación de los ciudadanos con el puerto, memoria viva de un pasado común.
- e) Han de eliminarse los efectos medioambientales negativos de las actividades portuarias sobre la ciudad. Especialmente sería importante prestar atención a la contaminación acústica y visual.
- f) Es preciso arbitrar medios de difusión de las externalidades positivas que el puerto proyecta sobre la ciudad. No se trata de hacer constar unas cifras en un anuario estadístico sino de dar información inteligible para todos los ciudadanos en forma tal que sea comprensible a la vez que convincente.
- g) El puerto y sus instalaciones han de convertirse en elemento revalorizador del valor patrimonial de los inmuebles circundantes.
- h) Hay que apostar por una labor informativa por parte de las autoridades portuarias de las futuras necesidades de medios materiales y humanos, con la finalidad de que el sector privado sea capaz de anticiparse a las mismas y ello pueda ser aprovechado como elemento de desarrollo de empleo y producción.
- i) Es indispensable un apoyo decidido de las autoridades portuarias a los investigadores, única forma de conocer adecuadamente todas las oportunidades que las infraestructuras portuarias ofrecen.
- j) En el caso de puertos enclavados en núcleos urbanos, se hace preciso un impulso decidido del ferrocarril como el mejor modo de transporte para garantizar la intermodalidad y, a la vez, un desarrollo sostenible.
- k) Deben ser estudiadas las posibilidades de situar en el puerto inmuebles destinados a actividades culturales relacionadas con el mar, como manifestación de la integración entre el puerto y la ciudad.

FACTORES QUE PUEDEN COADYUVAR A LA ELIMINACIÓN DE LAS BARRERAS PUERTO-CIUDAD:

- ×Apertura de los puertos para actividades lúdicas y de esparcimiento de los ciudadanos.
- ×Planificación de las edificaciones en el puerto en forma coherente con el entorno urbano.
- ×Localización de centros educativos, científicos y culturales en el puerto.
- ×Vinculación del crecimiento económico del puerto con el desarrollo de la ciudad.
- ×Adecuada planificación de *marketing* destinado a resaltar los beneficios y oportunidades que el puerto proyecta sobre la ciudad.
- ×*Nodos intermodales* adecuadamente ubicados.
- ×Utilización del puerto como *valor paisajístico*. Puerta litoral de la ciudad.
- ×Utilización restringida de elementos obstaculizadores, como verjas y vallados.
- ×Localización estratégica de las industrias marítimo-portuarias.
- ×Compatibilizar los buenos accesos al puerto con la evitación del tráfico urbano congestionado.
- ×Utilización del puerto como factor de *recentrado* o *reactivación* del centro de las ciudades.

5. CONCLUSIONES

La solución más adecuada a los problemas que se plantean en el marco de las relaciones puerto-ciudad pasa por una eliminación de las barreras existentes entre ambas realidades. Para ello, se hace necesario alcanzar la máxima conciliación entre la planificación urbana y la portuaria. La actual situación obliga a una concienzuda tarea planificadora en la que han de participar activamente todas las Administraciones Públicas implicadas.

La delimitación de las zonas de servicios en los puertos supone fijar los espacios precisos para las actividades portuarias y complementarias, así como una prospectiva sobre las necesidades de futuro. Ante estos postulados, resulta congruente hacer descansar la responsabilidad acerca de los planes de utilización de los espacios portuarios sobre los hombros de la Administración Estatal. No obstante, el espacio delimitado por este instrumento planificador de naturaleza portuaria no se puede convertir en una especie de "territorio exento" de la intervención de otras autoridades.

En orden a lograr un complejo normativo portuario sistemático, los planes que regulen la utilización de los espacios portuarios no deberían contener normas urbanísticas ni constituirse en sustitutivo de instrumentos de esta naturaleza. Cuestión distinta es el hecho de que los citados instrumentos planificadores portuarios puedan, deban incluso, condicionar las normas urbanísticas afectantes a estos espacios. Así pues, una vez aprobada la planificación que regule la utilización de los terrenos portuarios, el espacio delimitado debe conectarse con la planificación urbanística y quizás fuese conveniente redefinir la intervención de las distintas instancias territoriales en la formulación, elaboración y aprobación de los instrumentos urbanísticos relativos a los puertos, dando una mayor participación a las entidades locales.

Para finalizar, cabe advertir la trascendencia de que la elaboración de los *planes de protección del puerto* no subrayen el distanciamiento puerto-ciudad y que sus prescripciones garanticen, a la vez, dos objetivos difícilmente conciliables: la seguridad de las instalaciones portuarias y la apertura del puerto a la utilización ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- ❑ Albi, E., *Introducción al análisis coste-beneficio*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.
- ❑ Alemany Llovera, J., *Los puertos españoles en el siglo XIX*, Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas, MOPT, 1991.
- ❑ Barragán Muñoz, J. M., *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*, Oikos-Tau, Barcelona, 1994.
- ❑ Bird, J.H., *Seaports and Seaports Terminals*, Hutchinson University Library. 1971.
- ❑ Díaz Fernández, J. A., *El sistema de transportes y comunicaciones en el A.M. de A Coruña. 1970-1998*, Excma. Diputación de A Coruña, 2000.

- Díaz Fernández, J. A., *La articulación territorial de Galicia con el resto del estado. Aportaciones de la conectividad al desarrollo regional*, Revista Estudios de Construcción, Transportes y Comunicaciones, nº 82, Ministerio de Fomento, 1999.

- Díaz Fernández, J. A., *La participación de los sistemas de transportes y comunicaciones en el desarrollo de la actividad turística de Galicia*, en *O Turismo en Galicia. Potencialidades endógenas de desenvolvemento urbano e económico*, Excma. Diputación de Pontevedra, 2000.

- Díaz Fernández, J. A., *El tren en Galicia*, Excma. Diputación de Pontevedra, 2002.

- Esteban Noguera, J., *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Electa, 2003.

- Freire Seoane, M.J. y González Laxe, F., *Economía del transporte marítimo*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2003.

- Gómez Ordóñez, J. L., y Grindlay Moreno, A. L.: *Problemas medioambientales en las ciudades marítimas: La relación ciudad-puerto*, 1º Congreso Mundial de Salud y Medio Ambiente Urbano, Madrid, 1998.

- González Laxe, F. (dir.), *Análisis económico del sistema portuario Gallego*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, Fundación Barrié, 1999.

- González Laxe, F., *Perspectivas de los tráficos marítimos y competitividad portuaria*, Boletín Económico del ICE, 2000.

- González Laxe, F., *Economía marítima y tipologías portuarias*, Boletín económico del ICE nº 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002.

- González Laxe, F., *Estructura económica de Galicia*, Alianza, 1983.

- Hoyle, B. S.: *Development dynamics at the port-city interface*, en Hoyle, B. S.; Pinder, D. A., y Husain, M. S., *Revitalising the waterfront. International dimension of dockland redevelopment*, John Wiley & Sons, Chichester, 1994.

- Hoyle, B. S. & Pinder, D. A., *European port cities in transition*, Belhaven, 1992.

- Mac Louhlin, J. B., *Planificación Urbana y Regional. Un enfoque de sistemas*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971.

- Meilán Gil, J. L., *La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, en *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Escola Galega de Administración Pública, 1992.

- Meilán Gil, J.L., *Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas*, Revista de Derecho Urbanístico nº 108, 1998.

- Navarro Vera, J. R., *La relación puerto ciudad. El puerto de Alicante*, Revista OP, nº 11, 1989.

- Pérez Touriño, E., *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del Atlántico*. Civitas, 1997.

- Pérez Touriño, E., *Los efectos económicos de las autovías de Galicia*. Instituto de Estudios Económicos Fundación Pedro Barrié da Maza, 1998.

- Pozueta Echevarri, J., y Ureña Francés, J. M., *Los espacios portuarios en el planeamiento urbano*, Actas del Simposium Territorio, Puerto y Ciudad, Junta de Andalucía , 1986.

- Pozueta Echevarri, J., *El planeamiento ante el espacio portuario. Situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana*, en *La Ordenación del Litoral*, CEMCI, 1992.

- ❑ Román Núñez, P. J., *Implantación de sistemas de gestión medioambiental en el ámbito portuario*, Puertos del Estado: Boletín Información Mensual, Ministerio de Fomento, núm. 52, 1998.
- ❑ Sáez Taboada, B., *Las comunicaciones romanas en la provincia de A Coruña*, Laverde Ediciones, 2001.
- ❑ Sáinz Mújica, I, *¿Cómo será la evolución territorial de la ciudad portuaria después del 11 de septiembre de 2001?*, ponencia presentada AIVP-2002-Dalian, Ministerio de Fomento, 2002.
- ❑ Sánchez Pavón, B. *La gestión descentralizada del servicio público de depuración de aguas residuales*, en *Desarrollo sostenible en la Europa de las Regiones*, Universidad de Murcia y Asociación Española de Ciencia Regional, 2002.
- ❑ Sánchez Pavón, B., *Nuevas Fórmulas en la Financiación de Infraestructuras*, en Díaz Fernández, J.A. y Lois Fernández, R.C., *Las infraestructuras de transportes y comunicaciones en el desarrollo territorial de Galicia*, Excma. Diputación Provincial de Pontevedra, 2003.
- ❑ Sánchez Pavón, B. y Díaz Fernández, J.A., *La intervención de la Administración Corporativa en el proceso de elaboración de instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Galicia*, en *Nuevos territorios para nuevas sociedades*, Universidad de Zaragoza y Gobierno de Aragón, 2003.
- ❑ Sánchez Pavón, B., *Un aeropuerto para el 2020: aspectos jurídicos del plan director del aeropuerto de Vigo*, Revista de Estudios Provinciales de Pontevedra N° 19, 2003.
- ❑ Sánchez Pavón, B., *¿Un futuro común para puertos y ciudades?*, La Opinión, 6 de febrero de 2004, pág. 5.
- ❑ Sánchez Pavón, B., *El futuro de las relaciones puerto-ciudad*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Universidade da Coruña, 2003.

- Sánchez Pavón, B., *Los puertos y las zonas de actividades logísticas*, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, 2004.
- Sánchez Pavón, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales (en fase de publicación).
- Sánchez Pavón, B., *Iniciativa e intervención de las Entidades Locales en el establecimiento de nodos logísticos intermodales de transporte de mercancías en Galicia*, en *Iniciativas Locales y Desarrollo Rural*, Universidad de Zaragoza y AECOOP-Aragón (en fase de publicación).
- Tobal Conesa, C., *Nuevas perspectivas en la geografía portuaria: las relaciones puerto-ciudad*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, N° 24, 20 de abril de 1997.
- West, N., *Urban waterfront developments: a geographic problem in search of a model*, Geoforum, vol.20, 1989.