



El futuro de las relaciones puerto-ciudad

Bernandeo Sánchez Pavón*

Abstract: Los puertos constituyen un apoyo trascendental para potenciar el comercio exterior y la competitividad de la economía gallega, pudiéndose convertir en motores de desarrollo local y regional, capaces de producir un importante impacto económico y social en su entorno. Estas infraestructuras, además de ser un eslabón en la cadena del transporte marítimo, tienen la condición de nodos de transferencia modal y de plataformas logísticas, albergando en su seno una serie de actividades de alto valor añadido que exceden las de carga, descarga y almacenamiento.

La evolución de los mercados, los servicios y las tecnologías han obligado a una transformación progresiva de los puertos y a un redimensionamiento de los mismos.

Los puertos, como puntos 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 en la que se hallaba inserto. 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 ambas y diferentes realidades. 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 presente trabajo se aborda la necesaria, aunque difícil, coexistencia entre ambas realidades intentando realizar una labor prospectiva acerca de las relaciones puerto-ciudad en años venideros.

1. INTRODUCCIÓN

Los puertos constituyen un elemento decisivo para el comercio exterior y, por ende, para la competitividad de la economía española en un escenario de globalización. El término "globalización" se ha utilizado para designar el amplio proceso de transformación comercial, institucional y tecnológica que está ocurriendo en la economía internacional. Este fenómeno y sus elementos constitutivos no están claramente delimitados y es tanto un proceso, como una fuerza propulsora y un resultado. Puede entenderse por "*globalización del comercio*"¹ la interdependencia entre los factores de producción de diferentes países resultante de los esfuerzos colectivos por obtener materias primas, producir componentes y proporcionar servicios de montaje y distribución de productos que se venderán en todo el mundo.

La evolución de los mercados, los servicios y las tecnologías obligan a una transformación progresiva de los puertos. En una economía globalizada, muchas empresas recorren el mundo en busca de insumos de costo mínimo, lo que ha generado una competencia a nivel de cada insumo y del producto final y ha hecho necesario integrar los puertos en los sistemas de manufactura y distribución. La infraestructura física de los puertos debe asegurar no sólo el acceso expedito de los medios de transporte marítimo y terrestre, sino también facilitar la recepción, despacho y manipulación de la carga a un costo razonable. Es preciso, también, que en el marco reglamentario de los puertos se promueva la utilización eficaz en función de los costos de las instalaciones y de la maquinaria, se promueva la adopción de decisiones por parte del personal en sus distintos niveles y se permita a las partes interesadas en la actividad portuaria planificar las inversiones futuras.

Por los puertos españoles de interés general del Estado transita más del 52 % del comercio con la Unión Europea y aproximadamente el 96 % del comercio con terceros países; en términos medios el 78% del total de las importaciones y el 51% de las exportaciones. En 2000, más de 338 millones de toneladas y 20 millones de pasajeros pasaron por los puertos estatales.

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. A su vez, los puertos son *motores de desarrollo local y regional*, de gran impacto económico y social en su entorno.

La especialización productiva hace que el transporte y la logística sean dos actividades esenciales para el crecimiento y desarrollo económicos, no sólo por su contribución neta al PIB de cada país sino, también, por los efectos indirectos e inducidos que dimanar transversalmente a la mayoría de las actividades económicas.

Quien suscribe este texto desea dejar constancia de la inestimable colaboración prestada por *María Angélica Sánchez*, con sus brillantes y rápidas traducciones, y la del investigador *J. A. Díaz* por las espléndidas reflexiones sobre el mismo. Asimismo, desea mostrar su gratitud al catedrático D. Fernando González Laxe, quien suscitó la realización de este trabajo y orientó su factura. Si con esta apoyatura el resultado final no alcanza las expectativas, es algo exclusivamente imputable a su autor.

¹ La diferencia fundamental entre el *comercio internacional* y el *comercio globalizado* es el "grado de libertad" para seleccionar insumos, bienes terminados, servicios, capitales y mano de obra. La economía globalizada ha transformado la competencia entre productos terminados comparables en una competencia a nivel de cada insumo y del producto final, con las exigencias que plantea el mercado en cada caso. El comercio de productos elaborados está exigiendo la homogeneización de las normas internacionales de calidad y la utilización de sistemas de comunicación electrónica que permitan comparar precios de productos de la misma clase elaborados por diferentes fabricantes y optimizar los tiempos de entrega. En este contexto, el empleo de contenedores y las comunicaciones electrónicas también han impulsado la homogeneización de los servicios portuarios y de transporte.

El transporte tiene como objeto esencial la modificación de la ubicación de los bienes sin alterarlos o transformarlos intrínsecamente. Como es obvio, 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, 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 industrial².
- 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 en la que se hallaba inserto. 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 ambas y diferentes realidades. 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.

Una circunstancia a tener muy en cuenta en las relaciones puerto-ciudad es el hecho de que en el transporte marítimo de mercancías se ha pasado del concepto "*puerto a puerto*" a "*puerta a puerta*". Esta situación depara la penetración de los *hinterland* portuarios hacia el interior del territorio con la necesidad imperiosa de garantizar el transporte terrestre en condiciones de eficacia y eficiencia máximas. Así, el naviero ha de irse acomodando cada vez más a una cadena de transporte intermodal que supone la necesaria confluencia de los distintos modos en espacios aledaños a los puertos lo que implica la necesidad de zonas amplias donde ubicar estas infraestructuras. En definitiva, la ubicación de los puertos en las proximidades de la ciudad supone importantes molestias para los residentes de ésta a la vez que un impedimento al posterior desarrollo y ampliación de aquellos.

El estudio de las relaciones puerto-ciudad debe ser abordado de forma multidisciplinar. En este sentido, la cooperación existente entre diversos organismos europeos para conocer los escenarios socioeconómicos y políticos en que se insertan las principales ciudades portuarias, ha propiciado la creación de asociaciones formadas por investigadores de variada procedencia. En 1990, se fundó en Le Havre (Francia) la asociación internacional Villés et Ports (AIVP)³, cuyos miembros asociados suelen ser las autoridades portuarias, las mismas ciudades, así como investigadores y profesionales de la materia de todo el mundo⁴. La Asociación Internacional de Ciudades y Puertos es un marco que promueve el diálogo entre puertos y

² En los recintos portuarios no sólo se pueden realizar tareas de carga y descarga, sino que también caben las de manipulación de productos.

³ La Asociación Internationale Villes et Ports (AIVP), con sede en Le Havre, celebra reuniones periódicas en las ciudades portuarias más importantes del mundo, edita una revista de información general con periodicidad mensual y un boletín de documentación.

⁴ Vide Tobal Conesa, C., *Nuevas perspectivas en la geografía portuaria: las relaciones puerto-ciudad*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Nº 24, 20 de abril de 1997.

ciudades. La IACP promueve proyectos de interés común como mejor forma de hacer que estos conflictos sean productivos y dinámicos para la ciudad portuaria.

En nuestro país, la importancia histórica del comercio marítimo, el largo perímetro de sus costas y la multitud de puertos existentes han motivado la existencia de numerosos estudios realizados desde ópticas muy diversas. En la actualidad, se puede constatar un acercamiento entre los enfoques, fruto del cual han sido la celebración de reuniones periódicas, y la creación de asociaciones interdisciplinarias.

2. TIPOLOGÍAS PORTUARIAS

Los procesos de liberación del comercio mundial y la descentralización de la producción han acelerado los ritmos de crecimiento de los intercambios internacionales y, consecuentemente, del tráfico marítimo. Así, surge la necesidad de nuevas zonas que respondan a los nuevos condicionantes de las estrategias marítimas.

La actual situación de los transportes marítimos ha hecho esgrimir a ciertos autores que los mercados están siendo oligopolizados (cada armador posee su zona de influencia), son cerrados (los servicios de las líneas marítimas se crean por necesidad de la demandada de los cargueros) y están fragmentados (limitan el espacio económico, aislando a ciertas áreas y a determinados países)⁵.

Siguiendo al profesor González Laxe⁶, podría decirse que la respuesta de los puertos a la globalización marítima ha provocado unos procesos de adaptación condicionados por las características derivadas de tres dinámicas yuxtapuestas:

- a. La primera radica en la apuesta por la independencia de la gestión y de la financiación, esto es, por la mayor cuota de responsabilidad en lo tocante a las atribuciones.
- b. La segunda se sustenta en el concepto de autoridad única y su poder para ejercer el máximo control del recinto portuario.
- c. La tercera se fundamenta en la gestión de las decisiones, en la que las prestaciones privadas pueden prevalecer sobre los servicios públicos.

En Europa, actualmente, pueden distinguirse tres tipos puertos en atención a la posición que asuma la autoridad portuaria:

- a. *Puerto operador*, donde la totalidad de las instalaciones y servicios que presta el buque y la mercancía están siendo gestionados y prestados por la Autoridad Portuaria.
- b. *Puerto instrumento*, en el que la Autoridad Portuaria planifica, construye y conserva la infraestructura portuaria y los equipos de manipulación de la mercancía pero confía a la organización privada ciertos servicios y externaliza las prestaciones directas de los servicios al buque, a la mercancía, o a las propias actividades logísticas.
- c. *Puerto propietario*, en donde los puertos planifican y construyen las obras de acceso y abrigo, así como las zonas terrestres y muelles, y al mismo tiempo otorgan concesiones de terminales a empresas privadas para que presten un servicio integral y directo al buque y a la mercancía.

3. ETAPAS EN LAS RELACIONES PUERTO-CIUDAD

Las relaciones entre los puertos y las ciudades en las que están ubicados no se pueden calificar de constantes en las principales cuestiones que les afectan. Si se pudiesen representar

⁵ Señala González Laxe en *Economía marítima y tipologías portuarias* que: "entre los cinco puertos mundiales se encuentran cuatro asiáticos (Hong Kong, Singapur, Pusan y Kaohsiung); entre los 20 primeros se sitúan diez; y entre los 30 un total de 17. Destacaremos, igualmente, que se contabilizan siete europeos (Rotterdam, Hamburgo, Amberes, Felixtowe, Bremen, Gioia Tauro y Algeciras); y sólo cuatro norteamericanos (Los Ángeles, Long Beach, Nueva York/Nueva Jersey y Oakland); un árabe (Dubai) y un caribeño (Puerto Rico)". Vide González Laxe, F., *Economía marítima y tipologías portuarias*, Boletín económico del ICE nº 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002 págs. 21 y siguientes.

⁶ *Ibidem*.

gráficamente, bien se podría decir que responden al modelo de una curva sinusoidal con sus picos y sus valles. En definitiva, se ha pasado de una estrecha vinculación a un frío distanciamiento, asistiéndose, en la actualidad, a la búsqueda de ese ansiado eje de abscisas representativo del equilibrio entre ambas realidades geográficas, jurídicas y económicas.

En las relaciones puerto-ciudad pueden apreciarse las siguientes etapas⁷:

a) Etapa de unidad ciudad-puerto.

En esta etapa, puerto y ciudad aparecen unidos y los desarrollos urbanos participan 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 potencial de crecimiento en torno dicha actividad de forma tal que se produce la inevitable centralidad urbana de las infraestructuras portuarias.

Las rutas marítimas y fluviales supusieron que los navíos romanos en sus desplazamientos pudiesen agilizar las operaciones militares, de relevo y de avituallamiento. Desde el punto de vista económico, este tipo de transporte, se caracterizaba principalmente por la rapidez, seguridad y amplio volumen de carga, todo lo cual abarataba el coste de la mercancía y lo hacía más rentable que el terrestre, facilitando el intercambio de productos por el Mediterráneo y parte del Atlántico⁸. Los romanos, en función de sus necesidades y los medios de transporte, no tuvieron inconveniente en plantear itinerarios mixtos en los que conjugaban las ventajas que ofrecían las vías terrestres, marítimas y fluviales. De esta manera conseguía una doble finalidad: enviar alimentos, minerales o productos de lujo alejados de los puntos de embarque con destino a Roma o a sus provincias, y recibir artículos de primera necesidad y lujo para la población o avituallamiento de las tropas en los lugares más apartados del Imperio. Por consiguiente, algunas calzadas se trazaron teniendo como base la situación de los puertos marítimos y fluviales y aunque parte de ellos no ofrecían las mejores condiciones de uso y seguridad, podían ser reformados para corregir sus inconvenientes; sin embargo, era más económico y factible variar el trayecto de una ruta que acondicionar un enclave natural para actividades portuarias. La evolución de los puertos llevó consigo la formación de núcleos urbanos con una población próspera, beneficiada por el trasiego de viajeros y mercancías, pesca, comercio, etc⁹.

b) Etapa de crecimiento y distanciamiento ciudad-puerto.

⁷ A este respecto vide Grindlay Moreno, A. L., Comunicación presentada al I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente.

⁸ Vide Sáez Taboada, B., *Las comunicaciones romanas en la provincia de A Coruña*, Laverde Ediciones, págs. 46 y sigs., 2001. Finley, M.I., en *Economía de la antigüedad* (1975) señala: "los individuos no podían transportar mercancías voluminosas por tierra como actividad normal; ni siquiera podían hacerlo más que las comunidades más ricas y poderosas. La mayor parte de los artículos de primera necesidad son voluminosos y así no era prudente que los poblados excedieran en consumo la producción alimenticia de su hinterland inmediato, a menos que tuviesen acceso directo a las vías de agua, Ni siquiera las famosas carreteras romanas, construidas por razones militares y políticas, no comerciales, representaban una diferencia considerable, pues los medios de tracción seguían siendo los mismos.

En primer lugar, las importaciones de alimentos y otros artículos pesados hicieron posible un aumento considerable de la población, ya no contenida por el factor limitador de la producción agrícola local, y una mejora de la calidad de vida mediante una mayor variedad de bienes y una mayor abundancia de la fuerza de trabajo esclava para las labores tanto productivas como domésticas".

⁹ El desarrollo del tráfico marítimo el comercio y, por consiguiente, la formación y repoblación de establecimientos próximos a las rías, ofreciendo la posibilidad de relacionar los tres sistemas de transporte, el fluvial, el marítimo y el terrestre, lo que trajo consigo que en todas las embocaduras de las rías gallegas se formara un núcleo de población con el correspondiente puente medieval al fondo de las mismas.

Esta fase se caracteriza por el crecimiento y distanciamiento de ambas realidades consecuencia de la revolución industrial¹⁰. Los medios de transporte terrestres y marítimos requieren múltiples e importantes adaptaciones derivadas tanto del incremento de sus dimensiones espaciales¹¹ como de la necesidad de nuevos accesos viarios¹². En estos momentos aparecen las primeras divergencias puerto-ciudad y, asimismo, las primeras problemáticas ambientales derivadas de una actividad portuario-industrial¹³. En esta etapa se emplazan las nuevas infraestructuras ferroviarias procurando un acceso adecuado al espacio portuario¹⁴.

c) Etapa de 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 transporte¹⁵.

En los años *cinquenta* y *sesenta* se requieren extensas áreas industriales marítimo-portuarias asociadas a las refinerías y los grandes centros industriales y el transporte marítimo se orienta a las mercancías en general y no sólo 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 unidades¹⁶.

¹⁰ Vide Alemany Llovera, J., *Los puertos españoles en el siglo XIX*, Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas, MOPT, 1991, pp. 85-89.

¹¹ Longitud de muelles y superficie de almacenamiento.

¹² Aperturas de nuevas y más amplias calles en la ciudad para el acceso al puerto. Los accesos portuarios desarrollados en este periodo se transformarán, generalmente, en las vías urbanas que acabarán resolviendo futuros problemas de movilidad en torno al núcleo urbano.

¹³ A pesar de que en una primera aproximación pudiese parecer que las relaciones 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.

¹⁴ 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 la relación puerto-ciudad.

¹⁵ Se incrementan el tamaño y capacidad de los buques y se producen modificaciones en las actividades de manipulación y trasiego portuarios.

¹⁶ 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.

Como consecuencia de la cada vez más presente intermodalidad, 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 ciudades¹⁷. Estas circunstancias van a producir una separación 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 el correlativo freno a la ubicación de las industrias pesadas en las costas.

En los *años ochenta* aparecen nuevas actividades dependientes de los servicios¹⁸ 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 *años noventa* viene marcado por la acentuación de las mutaciones en lo que se refiere a la gestión logística, los puertos se convierten en plataformas logísticas 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 redes que permiten incrementar las sinergias y generar complementariedad¹⁹.

d) Etapa de acercamiento e integración ciudad-puerto.

En esta etapa, en la que por auténtica necesidad 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.
- 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 urbanos²⁰.

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.

¹⁷ Vide Barragán Muñoz, J. M., *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*, Oikos-Tau, Barcelona, 1994.

¹⁸ El stockage/almacenaje, la distribución, el comercio de importación /exportación y la utilización de los contenedores.

¹⁹ Vide Freire Seoane, M.J. y González Laxe, F., *Economía del transporte marítimo*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2003, págs. 160 y sigs.

²⁰ Esto supone la eliminación del *efecto barrera* de las instalaciones portuarias y la *recuperación del frente urbano-marítimo (waterfront)*.

- 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 producidos²¹.
- 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 ciudad²².

4. LAS RELACIONES PUERTO-CIUDAD EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

El análisis de la postura de la Comunidad Europea en relación con los puertos puede arrojar como resultado, en una primera aproximación, la existencia de una cierta dicotomía. Por una parte, el *libro blanco de la Comisión Europea sobre política de transporte europea* reconoce el papel crucial de los puertos para promover modos de transporte ecológicos. Por otro lado, la legislación medioambiental europea pone fuertes restricciones al desarrollo portuario.

Para la Comunidad, el principal desafío en la política de transporte en los próximos años consiste en escindir el crecimiento económico y el del transporte. Los puertos se enfrentan a problemas de espacio y conviene tener presente que la infraestructura portuaria debe ser aprovechada en cuanto pueda rendir de utilidad, no resultando compatible que el transporte marítimo se constituya en alternativa medioambiental válida a las carreteras con la existencia de una oposición tajante a la expansión portuaria.

Las zonas costeras, en las que se localizan puertos tienen una importancia estratégica en los enlaces de transportes y, por otra parte, las costas europeas también se enfrentan a graves problemas medioambientales. Se necesita una actuación para mantener el valor de esas zonas y se debe encontrar una forma de combinar los intereses ecológicos y económicos. Un *enfoque territorial integrado* es la solución para abordar los problemas socioeconómicos, medioambientales y culturales que esta cuestión imbrica. Todos los sectores deben ser estudiados simultáneamente. Los interesados deben estar asociados y participar del proceso; la gestión integrada de la zona costera (ICZM) es un enfoque ascendente. Sólo pueden encontrarse e implementarse soluciones integradas a nivel regional-local. Con el fin de posibilitar tal acción local, la Comisión propuso en septiembre del 2000, una estrategia para la gestión europea integrada de zonas costeras que establece un marco legal e institucional para la gestión integrada. El principal punto de acción de la estrategia fue una propuesta para una recomendación para estados miembros para promover ICZM, que fue adoptada en junio de 2002. Así, la gestión y la planificación de las costas deben estar guiadas por los siguientes principios:

- a. Amplia perspectiva de conjunto (temática y geográfica).
- b. Perspectiva a largo plazo.
- c. Gestión de adaptación (ajustar a nuevos problemas).
- d. Especificidad local.
- e. Implicación de todas las partes interesadas.
- f. Apoyo e implicación de todos los cuerpos administrativos implicados.
- g. Uso de una combinación de instrumentos.

²¹ 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.

²² 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.

Los elementos estratégicos en un enfoque ICZM no están sólo relacionados con el medio ambiente (visión del ecosistema, utilización sostenible de recursos, efectos del cambio climático, etc.) sino también cubrir aspectos económicos y sociales (oportunidades laborales, ocio, etc.), protección del patrimonio cultural, protección del paisaje, reducción del aislamiento de zonas remotas, etc.

De acuerdo con la Recomendación 2002/413, los estados miembros deben adoptar estrategias nacionales para (antes) del fin del 2006. Estas estrategias deben comprender los siguientes elementos:

- a. Deben combinar varios instrumentos.
- b. Deben promover iniciativas ascendentes.
- c. Deben incluir sistemas de control e información.
- d. Deben identificar mecanismos para la puesta en marcha de políticas europeas totales y coordinadas, etc.

Los obstáculos para una promoción del transporte marítimo no se cifran, empero, en el dimensionamiento de los puertos y para ser superados se requiere una serie de decisiones en diferentes ámbitos; este modo puede ser favorecido, asimismo, simplificado los procedimientos administrativos y aduaneros. En este sentido, la Comisión ha adoptado medidas proponiendo la directiva IMOFAL y publicando un vademécum de procedimientos aduaneros.

No se podría dar adecuado acabamiento a una referencia a las políticas comunitarias sobre las relaciones puerto-ciudad sin citar el *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las Regiones Españolas del Objetivo 1*. Según este documento, las principales líneas de actuación en el ámbito de infraestructuras de transporte en regiones Objetivo 1 se centrarán en:

1. Completar las redes de carreteras y autovías, con especial atención a aquéllas que forman parte de la RTE y a sus conexiones regionales.
2. Modernizar las comunicaciones ferroviarias y la extensión de corredores ferroviarios, preferentemente en la RTE y en sus conexiones regionales.
3. Crear nuevas infraestructuras aeroportuarias y modernizar las existentes para dar respuesta al crecimiento del tráfico aéreo.
4. *Realizar nuevas inversiones en los puertos que aumenten la capacidad de sus instalaciones, mejoren su competitividad y contribuyan a facilitar el transporte marítimo.*

Los puertos españoles desempeñan un papel básico en la distribución de los flujos comerciales de nuestro país con el exterior. Cerca del 90% de las importaciones y casi el 70% de las exportaciones tienen como puntos de entrada y salida los puertos, estando situados una buena parte de ellos en regiones Objetivo 1. La estrategia inversora 2000-2006 en materia de puertos está orientada a ampliar su capacidad y mejorar sus instalaciones, mejorando las conexiones a la red viaria y ferroviaria y la accesibilidad de las regiones ultraperiféricas. Ello permitirá adecuar las infraestructuras y servicios portuarios a una demanda cada vez más exigente, en competencia con otras alternativas europeas, convirtiendo los puertos españoles en verdaderos nudos logísticos con servicios de calidad a las empresas y pasajeros, con conexiones más rápidas a otros modos de transporte que permitan un traslado rápido y eficaz de mercancías.

En conclusión, y dado que Galicia está considerada como Región de Objetivo 1, puede contarse con una estrategia inversora que favorecerá la ampliación y mejora de sus puertos así como su más adecuada conexión con los otros modos de transporte. Todo ello favorecerá la dimensión económica de los mismos que, con el acompañamiento de otras medidas de carácter formativo y de anticipación a las oportunidades, debería redundar decididamente en su entorno.

5. RELACIONES PUERTO-CIUDAD Y LA POLÍTICA PORTUARIA EN GALICIA

En un interesante trabajo realizado por el Grupo de Puertos y Costas de la ETS de Ingenieros de Caminos de la Universidad de A Coruña titulado "*El futuro de los puertos comerciales gallegos*", se procede a comparar cada una de las autoridades portuarias gallegas con la que sería una autoridad portuaria media (APM) representativa de las principales características medias del Sistema Portuario de Titularidad Estatal²³. El resultado de este cotejo fue que los puertos gallegos gozan de importantes superficies de agua, debido a su inmejorable situación en el interior de amplias rías, pero se pudieron percibir importantes carencias en el tamaño de las superficies de servicio terrestre disponibles y la proverbial escasez de muelles. Así, los autores de este trabajo concluyen que las características que condicionan actualmente el tráfico portuario en Galicia son las siguientes:

1. *Cercanía de núcleos importantes de población*, con la consiguiente competencia por los espacios terrestres y vías de comunicación.
2. *Carencia de adecuados accesos a los puertos* y conexiones por carretera y ferrocarril hasta las nuevas infraestructuras del transporte.
3. *Posición periférica respecto de los grandes mercados y centros de producción* peninsulares. De otra parte, no existe una industria regional con volumen suficiente
4. *Importantes problemas ambientales*, tanto en la fase marítima como en la terrestre.
5. *Falta de respuestas adecuadas a la necesaria relación puerto-ciudad*.

En definitiva, la actual situación de los puertos gallegos aconsejaría, entre otras, la adopción de las siguientes medidas:

- a. Incrementar el papel de los puertos en la organización y gestión del transporte intermodal y en la consecución de valor añadido en las mercancías.
- b. Disponer de accesos terrestres rápidos y fiables a los puertos por medio de carretera y línea férrea.
- c. Lograr un desarrollo armónico de los puertos con su entorno natural y urbano.

A) *El Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia y el Plan Director de Infraestructuras de Galicia*.

La indudable trascendencia que los puertos tienen para Galicia supuso que los instrumentos de planificación autonómicos más importantes hayan dejado constancia de sus intenciones respecto a ellos. Como era de esperar, y teniendo en cuenta la especial trascendencia de esta cuestión en la actualidad, estos planes han tenido en cuenta el hecho de las relaciones del puerto con la ciudad.

Por una parte el PEDEGA (Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia 2000-2006), contempla como Objetivo Intermedio 2.A.4 la *integración de los puertos en el medio urbano*, aunque sin hacer mayores precisiones al respecto²⁴.

Con una mayor vocación completiva, el Plan Director de Infraestructuras de Galicia 2000-2010²⁵ hace mención a ciertas actuaciones que, desde el punto de vista de las relaciones puerto-ciudad, conviene tener en cuenta. La sistemática seguida por el Plan parte de la distinción de los puertos en dos grupos: los puertos de interés general del Estado y los puertos de Galicia.

En relación con los "*puertos de interés general del Estado*", son reseñables las siguientes actuaciones:

- *Puerto de A Coruña:*

²³ El objeto de esta comparación son, entre otras, las superficies de flotación, las superficies terrestres de servicio y la longitud de muelles.

²⁴ Vide PEDEGA 2000-2006, Xunta de Galicia, 2001, pág. 189.

²⁵ Vide Plan Director de Infraestructuras de Galicia 2000-2010, Xunta de Galicia, 2001, págs. 38 y ss.

Sobre una inversión global de 85.381 millones de pesetas, se piensan dedicar un montante de 77.334 millones a la construcción del puerto exterior en Punta Langosteira con la finalidad de resolver las carencias de espacio en el recinto portuario actual²⁶.

- *Puerto de Ferrol-San Cibrao:*

El total de la inversión prevista en este puerto es de 25.489 millones. La realización más relevante que se propone es la construcción de un puerto exterior situado en Cabo Prioriño, para lo que se prevé una inversión de 21.961 millones. Están previstas, asimismo, actuaciones de rehabilitación ambiental de la ría para lo que se tiene pensado dedicar 743 millones. Dentro de la mejora de las relaciones Puerto-Ciudad, y como elemento destacable en el año 2.001 dentro de las actuaciones promovidas por la Autoridad Portuaria destacan las obras de Rehabilitación Ambiental del borde marítimo de Ferrol, cofinanciadas por los Fondos de Cohesión (85%) y que con una inversión global final de 10,60 Millones de Euros (1.763 millones de pesetas), se planteó como objetivo el de regenerar 5.730 metros de borde costero, con la construcción de paseos marítimos y más de 12 kilómetros de viales peatonales, miradores, áreas de descanso, rehabilitación de espigones, enterramiento de líneas eléctricas, ajardinamiento, extensión de redes técnicas y dotación de mobiliario urbano en una extensión de 231.000 m². Las obras de rehabilitación, constan de tres tramos, finalizados todos ellos a lo largo del último semestre del año 2.001. La primera de las actuaciones, que se desarrolla a lo largo de la costa de Caranza, consistió en la construcción de 2.500 metros de nuevo paseo marítimo, con recuperación de 90.000 m² de borde litoral y rehabilitación de espigones de defensa costera. Se mejorará de igual modo el viario urbano, eliminando las excesivas pendientes de la Avenida de Castelao y mejorando el trazado con ajardinamiento, dotación de mobiliario urbano y construcción de un carril-bici.

En los casos de *Vilagarcía, Vigo*²⁷ y *Marín-Pontevedra*²⁸, llama poderosamente la atención el hecho de no estar expresamente consignada en el Plan ninguna partida para mejorar las relaciones puerto-ciudad.

²⁶ En el puerto de A Coruña ha tenido lugar, asimismo, una obra de envergadura: la construcción de una lonja pesquera y almacenes de exportadores. Comprende esta obra la construcción de una nueva lonja de unos 33.000 m² en el muelle de Linares Rivas, que permitirá la descarga simultánea de once buques típicos de Grand Sole, dotada de las siguientes dependencias:

- a. *Salas de preparación y exposición de pescado:* de planta rectangular de 368x26 m² y compartimentada en 8 sectores. Estará destinada al lavado, clasificación, pesado y colocación en cajas con hielo, así como para la exposición y venta. En estas salas se mantendrá una temperatura de 4 °C.
- b. *Pasillo de sucios:* por él se comunican las salas de Exposición con la sala de expedición de sucios, con los Almacenes de Exportadores y con las salas de preparación de sucios. Tendrá una anchura de 6,75 m. En esta área se mantendrá una temperatura de 10 °C.
- c. *Area de expedición/entrada de sucios:* situadas en ambos extremos de la lonja cada una tendrá una superficie los lotes de pescado con destino a los grandes exportadores que poseen sus instalaciones pesqueras fuera de la lonja. En esta área se mantendrá una temperatura de 10^o C.
- d. *Almacenes de exportadores:* cincuenta locales para exportadores de 136 m² cada uno y dos plantas. En la planta baja se mantendrá una temperatura de 10^o C. Completan la instalación: área de tratamiento de residuos, área de instalaciones, área de administración y servicios y salas de subasta.

²⁷ La Autoridad Portuaria de Vigo ha elaborado un anteproyecto para la construcción de un nuevo muelle de cruceros en el área central de la zona portuaria, que permitiría disponer de una mayor línea de atraque para los trasatlánticos y habilitar un amplio espacio para el ocio ciudadano. Con este proyecto se pretende dar respuesta al incremento que están experimentando en el Puerto de Vigo las escalas de buques crucero, y que este año se sitúa en torno al 40%, además de incidir en las relaciones Puerto-Ciudad, al habilitar un área para el esparcimiento de los ciudadanos. El proyecto contempla la construcción de un muelle con 700 metros de línea de atraque para los grandes cruceros, además de ampliar la zona destinada a buques de recreo, dando cabida a un millar de plazas más. El anteproyecto propone un amplio recorrido peatonal, y un carril "bici", uniendo el nuevo muelle con el actual de trasatlánticos a través de dos torres desde las que se dispondrá de una visión privilegiada de la ría viguesa. Otra de las actuaciones que contempla el anteproyecto elaborado por la Autoridad Portuaria es la puesta en marcha en el nuevo muelle de una Escuela de Vela, con el objeto de potenciar esta práctica deportiva entre los más jóvenes, además de la construcción de una cafetería acristalada, acorde con el nuevo marco.

En relación con los "puertos de la Comunidad Autónoma de Galicia", el PDI de Galicia destaca que es un objetivo prioritario el incremento de los atraques deportivos²⁹. Se prevé pasar de las 2.109 plazas de atraque en 2001 a cerca de 8.000 en el año 2005 y las 10.000 en 2010. Asimismo, se prevé que se disponga en las instalaciones de los servicios más modernos (estacionamientos, tiendas náuticas, servicios de reparación, etc.). La inversión propuesta es de 3.700 millones de pesetas.

Por lo que se refiere a las mejoras del entorno puerto-ciudad, se pretenden los objetivos de actuar sobre las zonas verdes, estacionamientos y cualesquiera otros que persigan la finalidad de mejorar la fachada marítima.. El total presupuestado para ello alcanza los 740 millones.

Las actuaciones presupuestadas en el PDI de Galicia para el periodo 2001-2010, en los puertos de la Comunidad Autónoma de Galicia se reflejan en el siguiente cuadro:

ACTUACIÓN	PRESUPUESTO (Mill. Pst.)	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Obras de abrigo y atraque	29.600	80%
Edificios e instalaciones de servicios	1.850	5%
Mejora del entorno puerto-ciudad	740	2%
Instalaciones náutico-deportivas	3.700	10%
Mejoras de conexiones y enlaces	1.110	3%
TOTAL	37.000	100%

Como puede comprobarse, se dedica cinco veces más a las instalaciones náutico-deportivas que a la mejora del entorno puerto-ciudad. No cabe duda acerca de que las instalaciones propuestas suponen una expectativa de participación en un segmento de la oferta turística importante y una línea coherente con la apuesta por el turismo de calidad que ha hecho, sin ambages, la Comunidad Autónoma gallega. Todo ello ha de suponer, en principio, beneficiosas externalidades en el entorno de los puertos seleccionados; no obstante, esto supone un coste de oportunidad nada desdeñable, pues los fondos públicos destinados a estas actividades son detraídos a la inversión destinada a acomodar el entorno puerto-ciudad y mejorar sus relaciones. Por rentable que pudiese resultar el establecimiento o ampliación de instalaciones náutico-deportivas, cabe plantearse si ello no puede suponer un nuevo *efecto barrera* entre puerto y ciudad. No es inobjetable el inconveniente de que los habitantes de la ciudad, y especial los más próximos a estas instalaciones, dejen de identificarse con el puerto de forma tal que dejen de reconocerlo como suyo y, por ende, se distancien del mismo.

C) *El Plan Estatal de Infraestructuras 2000-2007.*

El Plan Estatal de Infraestructuras 2000-2007 procura garantizar el crecimiento y la modernización de los puertos españoles, adecuando la oferta de infraestructuras portuarias a:

²⁸ En Marín-Pontevedra, destaca la realización, según consta en el Anuario Estadístico de 2001, de un muelle de cajones, de 250 metros de longitud, con calado de 12 metros, dragado a 12 metros de profundidad en el atraque y a 10 metros en el canal de acceso, siendo la cota de coronación de 5,60 metros sobre B.M.V.E Las obras consisten además en un relleno para construir una explanada, estando protegida ésta en ambos márgenes con un manto de pedraplén y escollera de forma trapecial y un muelle en el extremo Este que entronca con el muelle de Manuel Leirós; éste se realiza mediante un muro de cajones de hormigón armado de 90 metros de longitud, cimentado a la cota -9,00 metros, siendo el otro extremo el dique de protección de la ya finalizada dársena de embarcaciones menores.

²⁹ En esta misma dirección se mueve la propuesta alternativa efectuada por el Partido dos Socialistas de Galicia denominada *Plan de Recuperación Económica, Medioambiental y Social de Galicia*. Así, en esta alternativa se propone también "potenciar los puertos deportivos con el fin de que ejerzan un impacto positivo en el desarrollo del sector turístico de la comunidad".

- La demanda previsible de los tráficos a corto y medio plazo, tanto en volumen como en estructura.
- La demanda previsible del tráfico a largo plazo, garantizando la capacidad futura de los puertos construyendo infraestructuras portuarias básicas (diques de abrigo, explanadas abrigadas o protegidas, dragados de primer establecimiento,)
- Los cambios estratégicos y tecnológicos del transporte marítimo y la explotación portuaria.
- La sostenibilidad ambiental de los tráficos.
- El fomento del cabotaje europeo como alternativa al tráfico terrestre intercomunitario.
- La seguridad y calidad en la prestación de los servicios portuarios
- La mejora de los puertos como intercambiadores modales con mejores conexiones viarias y ferroviarias.
- La potenciación de los puertos como plataformas logísticas.
- La *mejora de las relaciones puerto ciudad*.

La inversión total en los puertos españoles de interés general durante el periodo 2000-2007, con repercusiones presupuestarias hasta el 2010 alcanzará los 1,25 billones de pesetas, de los cuales 787.400 millones corresponderán a inversión pública y el resto a inversión privada, lo que representará una participación media del sector privado en la inversión total superior al 35 %.

El *esfuerzo inversor público en los puertos de interés general* (más de 80.000 millones de pesetas anuales) estará dirigido fundamentalmente a:

- construcción de áreas abrigadas y accesos marítimos (diques de abrigo y dragados de primer establecimiento)
- incorporación de suelo mediante adquisición de terrenos o ganándolos al mar.
- construcción de accesos y enlaces viarios y ferroviarios.
- construcción de atraques asociados a servicios portuarios no concesionados o de interés estratégico para la comunicación y abastecimiento del territorio.
- instalación y mantenimiento de ayudas a la navegación y otros elementos asociados con la seguridad portuaria.
- Incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación al proceso de prestación y gestión de los servicios portuarios.

Las *actuaciones desarrolladas desde la iniciativa privada* estarán dirigidas a:

- la creación de terminales especializadas
- la construcción de instalaciones auxiliares como almacenes, depósitos, silos, frigoríficos,...
- la adquisición de equipos e instalaciones de manipulación y transporte de mercancías y para la prestación de otros servicios portuarios
- actuaciones puerto-ciudad.

Los objetivos del Programa de Puertos³⁰ de este plan son:

1. La modernización de los puertos españoles, adaptándolos a las necesidades de la demanda a medio y largo plazo.
2. La mejora de los puertos como intercambiadores modales, con mejores conexiones viarias y ferroviarias.
3. La potenciación de los puertos como plataformas logísticas.
4. La *mejora de las relaciones puerto-ciudad*.

Una somera observación de lo hasta aquí expuesto invita a formular serios interrogantes sobre la forma en la que se pretenden salvar ciertas incompatibilidades entre los objetivos señalados. En primer lugar, se habla de la incorporación de suelo mediante adquisición de terrenos o ganándolos al mar pero ni resulta fácil la compra de suelo en los espacios urbanos próximos (costes elevados, posible oposición de la ciudad al crecimiento interior del puerto) ni la expansión hacia el mar puede calificarse de panacea desde el punto de vista ambiental. En segundo lugar, se propone la construcción de accesos viarios y ferroviarios, mas no resulta sencillo explicar cómo se puede mejorar la conexión modal del puerto (especialmente en el caso del ferrocarril) sin incrementar a la vez el efecto barrera puerto-ciudad. En tercer lugar, falta por concretar cómo se pretende implementar la política relativa a las relaciones puerto-ciudad si la iniciativa es dejada en manos del sector privado.

ACTUACIÓN	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE INVERSIÓN REALIZADA
Infraestructura y capacidad portuaria	64%
Actividades logísticas, equipamiento e instalaciones	12%
Puerto ciudad y medio ambiente	5%
Instalaciones de pesca	4%
Pasajeros	3%
Otros	12%
TOTAL	100%

Inversiones realizadas en 2001 en el Sistema Portuario de Titularidad Estatal.
Fuente: Anuario Estadístico 2001.

Como puede observarse en el cuadro, las inversiones previstas para favorecer las relaciones puerto-ciudad sólo suponen un 5% del total de la inversión efectuada por el Estado en el Sistema Portuario Estatal. Debe tenerse en cuenta, además, que en esta partida se contabilizan los fondos destinados a la protección del medio ambiente. Es preciso tener en cuenta que si bien toda actuación sobre el medio ambiente tiene una beneficiosa influencia en las relaciones con la ciudad, éstas no se limitan a actuaciones sobre aquél. Todo lo hasta aquí expuesto parece indicar que las políticas puerto-ciudad no marchan al mismo ritmo que la potenciación de las instalaciones portuarias, pues si el presupuesto destinado a infraestructuras y capacidad supone más de 12 veces lo destinado a ciudad-puerto se está en presencia de una decidida apuesta por el crecimiento sin prestar adecuada atención al amortiguamiento de esta expansión portuaria y a hacerla compatible con unas fluidas relaciones con la urbe.

³⁰ En el Programa de puertos es de destacar la participación de los concesionarios privados en aproximadamente un 40% sobre el total de las inversiones previstas.

D) El Plan de Dinamización Económica de Galicia.

El reciente y trágico accidente del petrolero "Prestige" ha puesto un obstáculo más en el proceso de convergencia real de Galicia con las demás regiones de la Comunidad Europea. En un intento de evitar las nefastas consecuencias de este suceso la Xunta de Galicia, en el marco de la estrategia definida en el PEDEGA antes reseñado, presento el denominado "*Plan de Dinamización Económica*". Se contienen en este instrumento una serie de medidas tendentes a priorizar determinado tipo de actuaciones sectoriales y territoriales enfocadas, principalmente, a la zona conocida como *Costa da Morte*. En lo relativo a las inversiones previstas que puedan influir en las relaciones puerto-ciudad cabe señalar las siguientes:

ACTUACIÓN	PRESUPUESTO
Saneamiento de las rías gallegas (interesando al Ministerio de Medioambiente su declaración como obras de interés general)	114 millones de euros
Mejora y ampliación de los puertos de la zona norte	21,44 millones de euros
Plan de dinamización turística para la Costa da Morte (infraestructuras, promoción, formación y calidad)	5 millones de euros

En conclusión, el *Plan Galicia* afronta el tema de las relaciones puerto-ciudad procurando una restauración ambiental, mejora de las instalaciones portuarias y la potenciación de un segmento del sector servicios, el turismo, que puede coadyuvar a la reactivación económica de las zonas afectadas por la catástrofe.

6. MODERNIZACIÓN PORTUARIA Y GENTRIFICATION.

El vocablo inglés *gentrification*³¹ es utilizado para denominar al fenómeno consistente en un mejoramiento físico y, en algunos casos, también de carácter cultural que tiene lugar en algunos viejos centros urbanos, culminando en una elevación de su anterior estatus³². La doctrina ha utilizado también otros términos como *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, en este trabajo se propone una denominación diferente: *reactivación nuclear*. Con este término se hace referencia a la verdadera esencia del proceso y que consiste en una recuperación de la actividad perdida en los núcleos de las ciudades.

Este proceso 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 Weesep³³ señalan que la *gentrification* es la expresión espacial de un cambio social³⁴.

³¹ La primera referencia al término *gentrification* se atribuye a R. Glass en su estudio sobre Londres efectuado en 1964.

³² 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.

³³ Van Weesep, J., *Gentrification as a research frontier*, Progress in Human Geography, vol. 18, nº 1, 1994, págs. 74 yss..

³⁴ 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

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* constituye un proceso fundamental en la reestructuración metropolitana, de signo 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 ciudades³⁵.

La doctrina discrepa a la hora de determinar la fuerza motriz de este proceso de reactivación de los núcleos urbanos. Por una parte, David Ley otorga un papel clave en el proceso 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 el proceso es resultado de una serie de factores interrelacionados, sin que quepa otorgar un protagonismo absoluto a ninguno de ellos.

Los poderes públicos pueden actuar como favorecedores de este proceso 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 edificios³⁶.
- 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, las cuales en no pocos casos deben su crecimiento a aquellos, la procura de una apertura de ciertas áreas ocupadas por los puertos para que sean edificables puede suponer un apoyo a este movimiento de recuperación de las áreas aledañas de los mismos. El mismo efecto puede lograrse, asimismo, mediante una revitalización cultural³⁷ y medioambiental de estos entornos.

muchas áreas que tradicionalmente han permanecido bajo la tutela gubernamental. Por lo tanto, este fenómeno muestra las consecuencias espaciales de cambios sociales complejos.

³⁵ 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".

³⁶ 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.

³⁷ 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

Haciendo que el puerto deje de ser un foco de contaminación, tanto acústica como de otro tipo, y haciendo albergar en el recinto del mismo ciertas actividades (congresos, exposiciones, ferias, etc.) la revitalización comercial de estas zonas sería prácticamente un hecho y la *gentrification* de los entornos tan sólo una 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 las 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 amplias zonas verdes. En definitiva, el poder público a la hora de apoyar este proceso de *reactivación nuclear* de la ciudad, puede elegir entre un amplio elenco de posibilidades y todas ellas pasan por el puerto.

7. ASPECTOS AMBIENTALES DE LAS RELACIONES PUERTO-CIUDAD

La contaminación de los mares ha sido definida por la Convención e las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar³⁸ como "la introducción por el hombre directa o indirectamente de sustancias o energía en el medio marino, incluidos los estuarios, que produzcan o puedan producir entre otros, efectos nocivos tales como los daños a los recursos vivos o a la vida marina". La centralidad urbana de gran parte de los recintos portuarios derivada de su origen común, y, en buena medida, de su desarrollo conjunto supone ineludibles dificultades ambientales en su convivencia. Así, las transformaciones de espacios portuarios deberían producir una mejora del medioambiente de la ciudad y una armoniosa articulación funcional ciudad-puerto.

En su reunión de Helsinki de diciembre de 1999, el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integrase políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico. Como respuesta a esta invitación, la Comisión presentó el día 15 de mayo de 2001 el documento titulado "*Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la unión europea para un desarrollo sostenible*"³⁹. En esta propuesta se señala que una de las principales amenazas al desarrollo sostenible es la congestión en el transporte que afecta, ante todo, a las zonas urbanas las cuales también se ven afectadas por problemas de degradación de los barrios céntricos, expansión del extrarradio y concentración de bolsas de pobreza y exclusión social. Con la finalidad de alcanzar el ansiado desarrollo sostenible, la Comisión propone conseguir una transferencia en el uso del transporte de la carretera al ferrocarril, al transporte navegable y al transporte público de pasajeros, de tal forma que la cuota del transporte por carretera en 2010 no sea superior a la de 1998⁴⁰. En conclusión, el ejecutivo comunitario estima imprescindible, desde un punto e vista ambiental, una potenciación del transporte tanto ferroviario como marítimo, de lo cual puede fácilmente colegirse que una correcta conexión de ambos modos supondría la estrategia óptima ambientalmente y la más acorde con las líneas de futuro dibujadas por Europa.

La Organización Europea de Puertos Marítimos, por su parte, promueve el proyecto ECOPORTS (2002-2005). Se trata de una investigación cuyo objetivo es eliminar el medio

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.

³⁸ Montego Bay, 10 de octubre de 1982.

³⁹ La Unión Europea y los demás signatarios de la "Declaración de Río" de las Naciones Unidas (1992) se comprometieron, en la 19ª sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997, a elaborar estrategias para el desarrollo sostenible para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. Esta estrategia es parte de los preparativos de la Unión Europea ante dicha Cumbre.

⁴⁰ Otros objetivos propuestos e importantes por su significación de las relaciones puerto ciudad con:

- a. Desvincular de forma significativa el crecimiento del transporte del crecimiento del Producto Interior Bruto para reducir la congestión y otros efectos colaterales negativos del transporte.
- b. Fomentar un desarrollo regional más equilibrado reduciendo las disparidades en la actividad económica y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales y urbanas, tal como recomienda la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial

ambiente como un factor competitivo. En este proyecto los puertos ayudan entre sí y comparten los costes del desarrollo de soluciones conjuntas. Se centra en las oportunidades de negocios de las soluciones medioambientales y los frutos previstos del proyecto incluyen un sistema de gestión medioambiental e información (EMIS), un sistema de adiestramiento para familiarizar a los gestores portuarios con EMIS y una red de puertos extendida que continuará para interactuar después del fin del proyecto.

En España, la sensibilización ante la contaminación portuaria puede situarse inicialmente en la suscripción del *Convenio MARPOL 73/78* que tenía por objeto regular la contaminación marina producida por las operaciones normales de los buques, y la dotación en los puertos de instalaciones adecuadas para tratar los residuos y aguas contaminadas de estos. La primera realidad de la gestión ambiental en los puertos europeos tendrá su primer resultado concreto con la redacción, en 1994, del *Código de Conducta Ambiental* editado por la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO). Posteriormente, entre las iniciativas europeas, la denominada *ECO information in European Ports* desarrolló en 1998 un "Método de Autodiagnóstico" (*SelfDiagnosis Method*), como un cuestionario de análisis estratégico para la gestión medioambiental del puerto. Éste se diseñó para poder revisar regularmente la situación medioambiental de las actividades portuarias y permitir su comparación con la situación en años anteriores, verificando los efectos de determinadas inversiones, o con la situación en otros puertos de Europa. Así, su principal objetivo era revisar la gestión de actividades y procesos con relación al medioambiente y la manera en que la autoridad portuaria trataba estas cuestiones. Paralelamente, y tras el antecedente del *Programa Verde* de 1997 centrado en la reducción del impacto ambiental en los puertos, el Ente Público Puertos del Estado impartía, en colaboración con distintas Autoridades Portuarias, un Seminario de Gestión Medioambiental, e impulsaba el desarrollo de un estudio específico para conocer las alternativas e incidencias previsibles en la Implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental en el ámbito portuario, normalizados a nivel internacional dos años antes, dentro de los sistemas de aseguramiento, con la norma ISO 14001.

En el ámbito de las realizaciones concretas, cabe citar el caso del Puerto de Valencia que elaboró en 1997 el *Proyecto ECOPORT*, apoyado por la iniciativa europea Life, cuyo objetivo principal era el desarrollo de una metodología de implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental en el ámbito portuario coherente con el Reglamento Europeo de Ecogestión y Ecoauditoría (1836/93). Este fue difundido en la Conferencia del mismo nombre, celebrada en octubre de 2000, sobre Sistemas de Gestión Medioambiental en los Puertos Europeos. Entre sus conclusiones se podrían destacar que "sin dejar de lado el aspecto preventivo, una eficaz gestión del control de la contaminación es, hoy por hoy, una de las herramientas más útiles en la defensa del medioambiente", y que "la implantación de los Sistemas de Gestión Medioambiental se ha revelado como una de las herramientas a utilizar para asegurar una minimización del impacto de las actividades que se desarrollan en los puertos sobre el medioambiente", siendo preciso añadir la consideración sobre el más sensible entorno urbano y residencial.

Uno de los problemas más acuciantes que provoca la ubicación de las instalaciones portuarias en las ciudades es el derivado del necesario acceso de los medios de transporte a sus instalaciones. Así, resultan ciertamente perniciosas las aglomeraciones producidas por el tráfico interurbano por carretera a su paso por las áreas urbanas y, con respecto al ferrocarril, aunque ofrecen unos efectos externos negativos extraordinariamente menores, da lugar a un efecto barrera puerto-ciudad mayor.

Una cuestión que requiere especial atención, asimismo, es la de la contaminación acústica que suelen padecer las zonas próximas a instalaciones portuarias. Los efectos del ruido respecto a las personas han sido objeto de numerosos estudios con diversas conclusiones al respecto. Para Tremoliere, son consecuencias del mismo los envejecimientos prematuros y los trastornos de memoria. Autores como Crocker, señalan que sus efectos menos conocidos son los que pueden producirse en el sistema cardiovascular por vasoconstricción⁴¹; otros como Lemman han propugnado que la idea de que la persona se adapta al ruido es una falacia y que en

⁴¹Crocker, P., Noise and noise control, Vol. 1º, CRC Press, 1975, pág. 76.

materia de reacciones vegetativas, no existe adaptación al ruido⁴². Quizás el efecto más indubitado del ruido es el de la perturbación del medio natural idóneo para el normal desarrollo de la persona humana, erosionando la calidad necesaria para su pacífico desenvolvimiento, generando una tensión indeseable adicional que podría precipitar crisis emocionales⁴³. En todo caso, los efectos sobre la persona humana y bienes del ruido pueden ser cifrados económicamente. La Organización Mundial de la Salud ha estimado que las pérdidas imputables a los ruidos industriales para los Estados Unidos podrían valorarse en 4.000 millones de dólares, teniendo en cuenta los accidentes, absentismo, ineficacia y reclamaciones producidas⁴⁴. Hay que tener en cuenta, además, que el ruido produce otros indeseables efectos como la deteriorización económica de la propiedad⁴⁵.

En esta materia, España ha decidido impulsar el proyecto HADA⁴⁶ (Herramienta Automática de Diagnóstico Ambiental), que pretende alcanzar resultados positivos en materia de *Calidad del Aire y Reducción del Ruido*. Los objetivos de este proyecto son los siguientes:

- Diseño de un sistema de seguimiento y control de la calidad del aire, que contemple variables meteorológicas, concentraciones de gases y partículas en suspensión y sedimentables en áreas portuarias, así como un sistema de seguimiento y reducción del ruido en dichas áreas.
- Desarrollar un modelo de emisiones de partículas en función de indicadores tales como las tecnologías de manipulación de mercancías, la meteorología y los materiales trasegados.
- Evaluar, en entornos portuarios, un modelo de captadores en continuo de partículas en suspensión representativo de las técnicas de espectrometría láser.
- Realizar un análisis coste-beneficio de los sistemas de atenuación de la contaminación por partículas.

El proyecto, aprovechando los resultados obtenidos a través de un proyecto piloto realizado en el Puerto de Valencia, intenta la adaptación y validación en cinco puertos españoles de un modelo de dispersión de contaminantes. Con esta finalidad se diseñará e implementará previamente la *Red de Muestreo de Contaminantes Atmosféricos Portuarios* (REMCAP). El sistema de seguimiento y control de la calidad de aire se verá complementado con un sistema de control y reducción del ruido, también diseñado específicamente para entornos portuarios⁴⁷.

El proyecto HADA se completa con una *evaluación coste-beneficio ambiental* de las diferentes medidas de atenuación de la contaminación por partículas en Entornos Portuarios⁴⁸.

Los resultados que se esperan con este proyecto son:

- a. La implantación y validación de los Modelos de Dispersión en cinco puertos.
- b. Un modelo de la emisión de partículas de las operaciones portuarias.
- c. Un prototipo de seguimiento y control del ruido.

⁴² Alexandre, *Efectos del ruido sobre el sueño*, en *Contaminación y prevención*, Vol. 2º, números 6 y 7.

⁴³ Berland, *Ecología y ruido*, pág. 43.

⁴⁴ Osborn, *The Law Relating to the Regulation of Noise*, en *Environmental Pollution Control*, pág. 227.

⁴⁵ Pierce, *Evaluación económica de los proyectos generadores de ruido y lucha contra el ruido*, en OCDE, *Problemas de Economía del Medio Ambiente*, págs. 105 y ss. Asimismo, Allende, *Análisis urbano y regional para una alternativa de localización: el caso del aeropuerto de Bilbao*, en ICE, nº 15, págs. 144 y sigs.

⁴⁶ Su presupuesto final se estima en torno a los 2.500.000 euros. La Comisión Europea ha concedido una ayuda financiera de 808.145 euros.

⁴⁷ Este proyecto piloto será el germen de una *Red Acústica Portuaria* (RAP).

⁴⁸ Sistemas de riego, barreras Cortaviento y Catálogos de Buenas Prácticas.

- d. Un sistema informático de seguimiento y control de la Calidad del Aire en los puertos involucrados y trasladable a los distintos centros de control portuario.
- e. El traslado para su eventual implantación posterior de los diseños obtenidos a las 27 Autoridades Portuarias Españolas.
- f. Estudio de Medidas Atenuantes de la contaminación por partículas en ambientes portuarios, así como la edición de una Guía de Buenas Prácticas.

8. LA PLANIFICACIÓN PORTUARIA Y LAS RELACIONES ENTRE PUERTO Y CIUDAD

Reconocida la existencia de competencias de las diversas Administraciones Públicas sobre el espacio portuario, la clave se halla en delimitar el alcance de las mismas, teniendo en cuenta que han de ser adecuadamente coherentes la competencia estatal sobre los puertos de interés general con las competencias municipales en materia de urbanismo y las autonómicas en relación con la ordenación del territorio.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido la existencia sobre el dominio público marítimo-terrestre de competencias diferentes que, lejos de excluirse, se complementan. En este sentido la Sentencia de 23 de mayo de 1985 se reconoce la radical diferencia "*entre la concesión administrativa para la construcción y explotación del Puerto Deportivo que corresponde al Estado y la autorización o licencia de edificación que incumbe al municipio*". No obstante lo dicho, se reconoce también la existencia de una prevalencia a favor de la competencia estatal, puesto que las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo no pueden perturbar el ejercicio de la actuación del Estado en materia portuaria.

El supremo intérprete de nuestra Carta Magna ha asumido, asimismo, la concurrencia de competencias de distintas Administraciones sobre el espacio portuario de forma explícita, tal y como puede apreciarse en la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1984⁴⁹. Así pues, aunque las Comunidades Autónomas han asumido las competencias sobre Ordenación del Territorio en forma exclusiva, el Estado conservaría facultades de carácter general con incidencia sobre todo el territorio español⁵⁰ que pueden afectar al ejercicio de dichas competencias autonómicas y que le facultan para dictar normas que pueden imponerse a las que puedan dictar las Comunidades Autónomas. Es opinión inconcusa del Tribunal Constitucional el que la atribución de una competencia sobre un espacio físico no impide que se ejerzan otras competencias sobre este mismo espacio cuando éstas respondan a objetos jurídicos distintos. En estas condiciones, se impone la búsqueda de fórmulas de articulación y cooperación entre los distintos entes públicos implicados.

La Ley 27/1992, de Puertos, establece un sistema de coordinación de competencias que supone la utilización de una pluralidad de instrumentos de ordenación del espacio portuario en los que han de intervenir todas las Administraciones implicadas.

La aprobación del *Plan de utilización de los espacios portuarios*⁵¹, en cuanto delimita la zona de servicio del puerto, implica el que los espacios incluidos dentro de la misma han de ser ordenados mediante el Plan Especial del Puerto y cuya formulación corresponde a la Autoridad Portuaria. Se convierte así, en un instrumento de ordenación previo al Plan Especial y vinculante para éste. El Plan de utilización de los espacios portuarios va a convertirse en el instrumento básico de ordenación de la zona de servicio en cuanto a los usos permitidos, sin perjuicio de la concreción de sus disposiciones a través del Plan Especial, teniendo carácter vinculante tanto para la Autoridad Portuaria como para los usuarios del puerto. En definitiva, el

⁴⁹ Vide, asimismo, Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de febrero de 1998.

⁵⁰ Entre éstas competencias se encuentran la planificación de la actividad económica general, la titularidad del dominio público estatal y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles y el establecimiento de una legislación básica sobre medio ambiente.

⁵¹ Según el artículo 15.5 de la Ley 27/1992, una vez aprobado el Plan de utilización de los espacios portuarios, debe publicarse la Orden Ministerial de aprobación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Plan de utilización de los espacios portuarios tiene una vocación de ordenación global de la actividad portuaria.

Si el Plan de utilización de los espacios portuarios es la expresión de la competencia estatal en materia de puertos de interés general y por ello tiene en su tramitación y aprobación un especial protagonismo la Administración del Estado, en el Plan Especial, este protagonismo le corresponde a la Administración competente en materia urbanística, es decir, a las Entidades locales y a las Comunidades Autónomas. Ambos instrumentos se complementan e integran mutuamente, de tal modo que ninguno de los dos, por sí mismo, tiene entidad suficiente para ordenar la zona de servicio de los puertos. La concurrencia de dos competencias exclusivas sobre la zona de servicio, atribuidas ambas por la propia Constitución, ha de dar lugar a mecanismos de coordinación que sean respetuosos con las competencias de ambas Administraciones. Esta coordinación se establece a través de dos elementos de ordenación: El Plan de utilización de los espacios portuarios y el Plan Especial del Puerto. En definitiva se hace preciso disponer de mecanismos que articulen la redacción, tramitación y gestión, conjunta y consensuada, entre ambas administraciones del planeamiento de los espacios portuarios, especialmente en el ámbito de contacto entre el puerto y la ciudad.

La necesidad de una planificación consensuada, sin embargo, no debe ceñirse al ámbito de las relaciones entre las Administraciones Públicas sino que debe referirse también a los principales actores sociales. En el artículo 2 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, se regulan de forma pormenorizada las funciones de las Cámaras⁵². En concreto en el apartado 2 de este artículo se enumeran una serie de funciones público-administrativas que corresponderán a aquellas quedando, no obstante, condicionadas a la forma y extensión que determinen las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia. Entre esas funciones aparece señalada la de "*colaborar con la Administración competente informando los estudios, trabajos y acciones que se realicen sobre la ordenación del territorio y localización industrial y comercial*". A la vista de ello, podría concluirse que la Ley advierte la importancia de la participación de las organizaciones representativas de los intereses generales del comercio y la navegación en el procedimiento administrativo de generación de instrumentos de ordenación del territorio. Es cierto que tal participación ha de ser modulada por las entidades que asumen las competencias más importantes en materia de ordenación territorial, esto es, las Comunidades Autónomas, pero lo que no parece condicionado a la libérrima decisión de éstas es el hecho mismo de tal participación. En este sentido, llama poderosamente la atención como ni en la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, ni en el más reciente Decreto de la Xunta 80/2000 que regula los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal, aparece expresa mención al respecto. Las referencias hechas en la normativa citada acerca de la posible remisión de los proyectos a las "*corporaciones que se estime necesario*" o "*entidades públicas y privadas que se estimen interesadas*" y omitiendo las implicaciones de tal intervención no alcanza la debida concordancia, desde el punto de vista sistemático, con lo prevenido en la Ley Básica de las Cámaras. La intervención de las Cámaras de Comercio en esta materia debe ser adecuadamente instrumentada si no se desea que quede reducida a simples mesas de trabajo para intercambiar impresiones y fijar posturas. Ha de establecerse por vía normativa quién ha de participar, en qué se ha de concretar tal participación (informe, audiencia, alegaciones,...), cuándo ha de realizarse esta (su inserción dentro del procedimiento) y qué grado de vinculación tendría lo expuesto para la Administración.

9. ACTUACIONES CONCRETAS : PARADIGMAS PUERTO-CIUDAD.

A) El caso del puerto de Róterdam.

⁵² La Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, en su artículo 1, califica a éstas como Corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como *órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas*, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Estas entidades, además del ejercicio de las competencias de carácter público que les atribuye la Ley y de las que les puedan encomendar y delegar las Administraciones Públicas, tienen como finalidad la *representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación*.

En Róterdam se produjo un conflicto entre una evidente necesidad de expansión del puerto y el hecho de que éste se encuentre en el límite de un área protegida por la directiva de hábitats. La expansión del puerto (proyecto Maasvlakte) generaba cierta desconfianza entre otras razones porque la economía de la ciudad podría no recibir beneficios de la extensión portuaria (la expansión portuaria no tiene porque crear necesariamente nuevas oportunidades laborales); la gente podría sufrir molestias (ruido, polvo, reducción de las áreas de recreo, falta de naturaleza, etc.) y se corría el riesgo de que el medio ambiente se viese afectado (emisión de barcos, camiones, etc.)

En este escenario, sucintamente descrito, se alcanzó un acuerdo entre el puerto de Rotterdam y organizaciones no gubernamentales de carácter local para minimizar estos inconvenientes y combinar los diversos intereses. Los problemas se abordaron en base de los siguientes principios:

- Tanto la economía de la ciudad como el medio ambiente deberían beneficiarse de la expansión portuaria.
- Todos los interesados deberían estar implicados en una primera fase.
- La cooperación entre el puerto de Rotterdam y las organizaciones no gubernamentales interesadas en la protección del medio ambiente.
- La autoridad portuaria debería poder llevar a cabo su proyecto de expansión, evitando procesos judiciales y consiguiendo una posición fuerte en el proceso de toma de decisiones políticas.
- La naturaleza y las zonas de recreo deberían ser preservadas.

La experiencia ciudad – puerto de Róterdam es realmente interesante y desarrollo de Maasvlakte es un ejemplo de unas adecuadas relaciones puerto–ciudad. El proyecto de extensión portuaria reforzará la posición del puerto de Róterdam, mejorará la situación medioambiental de la región y creará nuevas oportunidades para la ciudad. El éxito de este proyecto se basa en el mejor uso del área existente de Róterdam, la mejora de un área específica de la calidad del medio ambiente vivo y la combinación de perspectivas del proyecto (económica, social y urbana).

B) El caso del puerto de Génova.

El puerto de Génova tiene la especificidad de estar localizado muy cerca de la ciudad y aquél debe considerarse como un elemento clave con el fin de incrementar el valor de la ésta. El plan de revitalización del puerto, denominado "*proyecto Voltri*", tiene en cuenta los siguientes elementos:

1. Aspectos económicos y sociales (se necesita nueva capacidad para hacer frente a los cambios de mercado y el crecimiento del tráfico, el proyecto debería crear empleo)
2. Condiciones técnicas y medioambientales (se llevó a cabo un análisis medioambiental, así como un estudio técnico de las infraestructuras)
3. Integración en el contexto urbano (nuevos accesos por carretera, nueva estación de ferrocarril, áreas verdes y revitalización de bienes históricos y culturales, nueva playa, etc.)

C) El caso del puerto de Helsinki.

El puerto de Helsinki se localiza prácticamente en el centro de la ciudad, por cual carece de posibilidades de extensión. Ante la urgencia de ampliar las instalaciones, la solución alumbrada fue la de crear un nuevo puerto Vuosaari, y trasladar los muelles de mercancías desde el centro de la ciudad hasta su nueva localización. El proyecto de extensión entró en conflicto con las designaciones de áreas colindantes como *zonas protegidas Natura 2000*. Esto restringió mucho la planificación del proyecto de puerto y se llevaron a cabo muchos estudios sobre el impacto medioambiental del proyecto. Estos exhaustivos estudios proporcionaron un bagaje de ideas excelente de cómo minimizar el impacto medioambiental (no sólo en relación con la conservación de la naturaleza sino también con la limitación del ruido) y para promover el proyecto en sí mismo. Tras el éxito del programa de control de impacto medioambiental, que

fue desarrollado para el proyecto de puerto de Vuosaari, éste será usado en Finlandia para otros proyectos que se pretenden llevar a cabo.

D) El Plan de Ordenación Territorial de Montevideo

El caso del Puerto de Montevideo es uno de los mejores ejemplos para poder apreciar las intenciones de pasar de un bloqueo de las dos realidades (puerto y ciudad) a una simbiosis. El desarrollo de las instalaciones de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.) y Usinas y Transmisiones Eléctricas (U.T.E.), y la implantación de industrias en el borde oeste, completaron un cinturón de grandes equipamientos que cerraron la Bahía al resto de la ciudad. En las décadas de los 60 y 70, se produjeron cambios en los sistemas productivos y de transporte a nivel nacional, que provocaron el abandono de las instalaciones de la industria frigorífica en la zona, generando la aparición de grandes áreas de deterioro y equipamientos en desuso. Así pues, la situación se caracterizaba por las siguientes deficiencias:

- Existencia de grandes equipamientos, vinculados a estos organismos, ubicados en relación directa con el espejo de agua, que interfieren en la relación Bahía-Ciudad.
- Reciente implantación de depósitos de contenedores en el lado sur de la rambla Baltasar Brum, que se han transformado en un cierre visual hacia la Bahía.
- Trazado de los accesos al Puerto, que actúa como elemento de segregación de los tejidos urbanos contiguos.

Los objetivos principales perseguidos por los poderes públicos en la Bahía de Montevideo son:

- *Recuperar su histórico protagonismo urbano potenciando su utilización ciudadana mediante el conjunto de transformaciones previstas.*
- *Potenciar la función residencial y densificar la ocupación y uso de sus edificaciones, atendiendo especialmente a las de mayor significación edilicia y patrimonial.*
- *Mejorar la articulación y relaciones puerto-ciudad mejorando la accesibilidad y posibilitando la utilización ciudadana de sectores del ámbito portuario sin menoscabo de su funcionalidad ni riesgos.*
- *Impulsar la difusión de los efectos positivos que la recuperación de esta significativa parte de la ciudad tendrá sobre los tejidos urbanos adyacentes.*
- *Impulsar la recuperación y reciclaje de los edificios de mayor valor simbólico y arquitectónico existentes en número importante en el sector urbano objeto de este proyecto estratégico.*

El Plan Montevideo pretende ser el marco para una recalificación urbana que tiene en la mejora de sus espacios públicos un principio estructurante extendido a toda la ciudad, constituyendo un instrumento para abrir alternativas a los procesos de segregación y afirmando su papel intercomunicador en la sociedad. El Puerto de Montevideo necesita de suelos para posibles futuras expansiones y la accesibilidad para el transporte de cargas por carretera y ferrovía. A su vez, en función de la renovación del puerto y del fortalecimiento de su papel nacional y regional, se deberá contribuir a la mejor articulación puerto-ciudad. En función de los usos e intensidad de uso del suelo, densidades de población, demanda de accesibilidad a determinadas áreas, se establecen sectores de la ciudad con límites de peso para vehículos de carga que circulen en sus vías de tránsito, previendo para ello la necesaria instalación de terminales de fraccionamiento de cargas, y adecuando mediante el mencionado Plan Sectorial la normativa que rige actualmente para todo el departamento de Montevideo, previa evaluación de los impactos de la medida que se promueve. En la presente etapa se clasifica y jerarquiza la trama vial departamental en relación a los tipos de vehículos que pueden circular y a las cargas admitidas, buscando optimizar la conectividad interna en cuanto a accesibilidad y movilidad urbana y minimizar las interferencias entre los distintos modos de transporte. Se trata de

vincular la malla especializada portadora de carga con el sistema de enlace nacional urbano, con las terminales de conexión internacional, con las principales localizaciones de actividades y de empleo y con las principales centralidades, racionalizando los desplazamientos en la trama urbana y el acceso al puerto de Montevideo, evitando los atravesamientos urbanos inconvenientes.

E) El caso de Gijón.

La fachada litoral de Gijón ha sido objeto de una gran remodelación y adaptación los nuevos requerimientos que afectan a estos espacios, todo ello sin romper con el pasado y, a la vez, sin que éste pueda hipotecar negativamente el futuro. Las actuaciones realizadas, y que se describen seguidamente, afectaron a los recintos portuarios y facilitarán las relaciones puerto-ciudad.

En el plano de las realizaciones concretas, se ha habilitado un Paseo Litoral que se inicia en la Campa de Torres, situada en el extremo occidental del concejo, donde se recuperó el Castro Celta de Noega, origen de la ciudad de Gijón. Pasa por las playas regeneradas del Arbeyal, en el Barrio de la Calzada, donde anteriormente estuvieron los Astilleros Riera y Marítima del Musel y por la Playa de Poniente, en el Barrio del Natahoyo, en la zona anteriormente ocupada por Astilleros del Cantábrico. En este Barrio del Natahoyo se rehabilitaron los terrenos de la antigua Factoría Siderúrgica de Moreda y de las industrias aledañas, y los espacios ocupados por instalaciones ferroviarias, que se desplazaron para evitar que dividieran el barrio en dos. Se recuperó el cauce del Río Pílon, que hasta esa fecha servía de cloaca de las aguas procedentes de las industrias siderúrgicas y de las chabolas de Tremañes.

En la zona centro de la fachada marítima se transformó el Muelle Local, hasta entonces destinado a la actividad de desguace marítimo, una vez perdida su función de puerto comercial como consecuencia de la construcción del Puerto del Musel, en Puerto Deportivo contiguo al Barrio de Pescadores y al Cerro de Santa Catalina. El paseo Litoral continúa por la Playa de San Lorenzo, Parque del Rinconín, Sendero costero del Cervigón, Sendero de Peñarrubia, Parque del Cabo de San Lorenzo y el sendero de la Costa Este hasta el límite oriental del concejo en la Playa de La Ñora (Proyecto).

Se han construido ocho mil metros de Paseo Litoral, se han habilitado el Museo Arqueológico de La Campa de Torres, el Museo del Ferrocarril, se han construido 1.860 viviendas de las que 1.100 lo han sido en régimen de cooperativas, se ha duplicado las zonas verdes de la ciudad pasando de 800.000 m² en el año 1.989 a 1.600.000 m² en 1.998 y a 2.200.000 m² en el 2000, se han creado 2.900.000 m² de zonas verdes periurbanas. Las aguas residuales generadas por la población e industrias de la ciudad de Gijón se han canalizado mediante la correspondiente red de saneamiento, plantas de tratamiento y emisarios submarinos. Esta actuación se ha complementado con políticas activas de reducción de la contaminación atmosférica mediante el control sistemático de emisiones e inmisiones, instalando una red automática de vigilancia, logrando que la calidad del aire pueda calificarse de admisible⁵³. Paralelamente, se han implantado sistemas de recogida selectiva de los residuos sólidos urbanos.

⁵³ En el año 1985 se crea la primera red de vigilancia de la contaminación atmosférica, integrada por estaciones manuales para la determinación de partículas sedimentables, dióxido de azufre y partículas en suspensión. La información suministrada por esta red, puso en evidencia las carencias en materia de calidad atmosférica del Concejo, sirviendo de base para la elaboración del Plan de Saneamiento Atmosférico, que contemplaba una serie de medidas correctoras a adoptar por la industria básica (siderurgia, cemento, central térmica) en un periodo de diez años. En el año 1993, se instala la red automática de vigilancia de la contaminación atmosférica, que consta de cinco estaciones remotas conectadas con un centro concentrador, que a su vez está conectado con los servicios correspondientes de la administración regional, de manera que se cumple con las prescripciones de la CEE, en materia de información sobre niveles de inmisión de los contaminantes atmosféricos. La red de estaciones se complementa con un analizador específico de alerta por posibles escapes accidentales en el Puerto de Gijón, y con sistemas analizadores de compuestos volátiles del carbono en tiempo real, en previsión asimismo de las exigencias comunitarias. Cada estación analiza de modo continuo cada uno de los parámetros, integrando en periodos de 15 minutos, siendo posible un tiempo de integración menor. Con frecuencia horaria se transmite la información al centro concentrador, existiendo la posibilidad de establecer comunicación en cualquier instante.

Este proceso ha permitido la integración de barrios antes marginados y sin acceso al mar en la trama urbana, la apertura de la ciudad al mar⁵⁴, un incremento de los espacios públicos, ampliar las zonas verdes, mejorar la oferta cultural a favor de los ciudadanos y cubrir la carencia de viviendas.

F) El Plan Hércules de A Coruña.

El Plan Hércules⁵⁵ surge a principios de la década de los noventa y afecta al conjunto del territorio municipal de A Coruña, especialmente a la zona litoral. El objetivo principal de su puesta en marcha era la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante el desarrollo territorial y urbano de una amplia zona deprimida de la ciudad, escasamente dotada de servicios y equipamientos. La ciudad se caracterizaba por una anarquía urbanística y una pérdida progresiva de calidad de vida. Así pues, una situación de déficits urbanísticos, educativos, culturales y sociales, con un crecimiento económico y demográfico carente de una auténtica planificación y vinculación al desarrollo sostenible. El litoral estaba afectado por edificaciones civiles e instalaciones militares que impedían el acceso de los ciudadanos a la franja costera limitando, a su vez, el desarrollo urbanístico. Los objetivos principales del Plan Hércules pueden sistematizarse en tres:

1. Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, al promover la igualdad y equidad social mediante un desarrollo territorial y urbano sostenible de una amplia zona deprimida de la ciudad, dotándola de los centros culturales y educativos necesarios para la realización plena de los ciudadanos.
2. Recuperación del litoral, convirtiéndolo en un gran espacio para el disfrute de la naturaleza y el ocio.
3. Creación de una ronda salpicada de importantes infraestructuras museísticas y de divulgación científica (Museo Arqueológico, Castillo de San Antón, Acuarium, Domus y Torre de Hércules)

Las actuaciones que se proponían con el fin de alcanzar eran las siguientes:

- *Construcción del Paseo Marítimo y un Parque Litoral.*
- Recuperación del tranvía como medio de transporte tradicional en la ciudad.
- Construcción de un nuevo campus universitario.

⁵⁴ Un elemento fundamental en todo este proceso ha sido la creación en 1995 de la Concejalía de Medio Ambiente, que agrupa al Servicio de Medio Ambiente, la Empresa Municipal de Limpieza y la Empresa Municipal de Aguas lo que permite dirigir en la misma línea los objetivos de cada una de las partes.

⁵⁵ Las distintas actuaciones que conforman este Plan han sido proyectadas y financiadas por las entidades asociadas y el Ayuntamiento de La Coruña, según el tipo de actuación, con los apoyos del Gobierno Autonómico (Xunta de Galicia), Estado Español (Gobierno Central) y Unión Europea (FEDER y URBAN).

INVERSIÓN TOTAL: 40.000.000.000 pta.

- FEDER: 700.000.000 pta.
- URBAN: 2.300.000.000 pta.
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente: 12.000.000.000 pta.
- Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: 10.000.000.000 pta.
- Ayuntamiento de La Coruña: 15.000.000.000 pta.

- Ampliación de la oferta cultural⁵⁶.
- *Mejoras de infraestructuras básicas y medioambientales*, así como la promoción de actividades económicas, fomento del empleo y la dotación de servicios culturales y sociales de los barrios del sudeste a través del plan URBAN⁵⁷.

La estrategia planteada fue la de generar consensos sociales e institucionales, con la finalidad de implicar en cada proyecto a ciudadanos e instituciones públicas. Las actuaciones se formularon en términos de sostenibilidad, esto es, la consolidación de las infraestructuras como eje para la consecución del bienestar. En definitiva, se atendieron aquellas cuestiones relacionadas con el saneamiento integral tales como:

- *Apertura de nuevas vías para descongestionar el núcleo urbano.*
- Mejora de los accesos a la ciudad, construcción de aparcamientos subterráneos.
- *Creación y rehabilitación de pequeños espacios urbanos (plazas, jardines).*
- Cesión de terrenos para facultades universitarias.
- *Mejora de las instalaciones aeroportuarias y portuarias.*
- Construcción de centros sociales, de salud y colegios e institutos.

Una vez alcanzadas las primeras metas, se afrontó la construcción del Paseo Marítimo en distintos tramos, iniciándose por las zonas más urbanas para, más tarde, crear nuevos espacios urbanos con el fin de integrar a los barrios periféricos. Estas actuaciones se complementaron con la construcción de la *Domus* y el *Aquarium Finisterrae*, la regeneración de playas, además del mejoramiento de grandes espacios abiertos.

Los resultados más significativos alcanzados son:

- Se han construido un Paseo Marítimo⁵⁸, con la instalación de carriles de circulación y una vía férrea, carril-bici y un amplio paseo peatonal, además de habilitar los accesos y regenerar las playas, calas y franjas costeras.
- Es significativa también la creación de un Parque Litoral en el entorno de la Torre de Hércules, que ha implicado la adquisición de suelo, la regeneración de espacios libres, la colocación de más de una veintena de grupos escultóricos, la ubicación de espacios deportivos, la creación de senderos, etc.
- Se ha recuperado el tranvía como tradicional medio de transporte, construyéndose un tramo de vía en el paseo Marítimo como paso preliminar al establecimiento de un nuevo sistema de transporte público: el metro ligero.
- Tras la creación de la Universidad de La Coruña, se ha cedido suelo municipal a la institución para la construcción de varios campus⁵⁹.

⁵⁶ Construcción de varios museos interactivos, creación de la orquesta Sinfónica de Galicia, puesta en funcionamiento del Coliseum y el Palacio de Congresos.

⁵⁷ El plan URBAN ha afectado directamente a una población próxima a los 46.000 habitantes e indirectamente a más de 400.000 habitantes del área metropolitana.

⁵⁸ Construcción de 8 kilómetros de Paseo Marítimo y creación de 47 Ha. de Parque Litoral.

⁵⁹ La expansión de la Universidad de A Coruña fue notable, actualmente cuenta con 3 campus, 24 facultades y un total de 26.000 alumnos matriculados.

- La puesta en funcionamiento de museos: La Casa de las Ciencias, La Casa del Hombre y el Aquarium Finisterrae (Casa de los Peces)⁶⁰.
- La oferta cultural se completa con la construcción y puesta en funcionamiento del Coliseum y del Palacio de Congresos y de la Ópera.
- En los barrios de sudeste de la ciudad y a través del Plan Urban de la Unión Europea, se han ejecutado obras de infraestructura básica y medioambiental, así como la promoción de la actividad económica, fomento del empleo y la dotación de servicios culturales y sociales.
- Se recuperó la franja litoral, además de dotar a la ciudad de amplios espacios para el disfrute de la naturaleza, se crearon centros para la educación y la cultura accesibles a todos los ciudadanos, especialmente a los niños y jóvenes. Todo ello ha impulsado nuevas actividades económicas⁶¹ y generado empleo.

El ejemplo de la ciudad de A Coruña es, en conclusión, el de una urbe con tradición marítima que decide recuperar y potenciar su mirada al mar. Parece un hecho incontrovertible el que la apuesta de futuro de A Coruña es el espacio costero y, por ende, el puerto. Es lógica consecuencia de ello el hecho de que el Plan Hércules contemplase la potenciación del mismo. No obstante lo dicho, quizás sea precisamente éste, el puerto, el que haya sido objeto de una menor atención de cara a la mejora de su relación con la ciudad, si bien han podido comprobarse ciertas realizaciones en este sentido.

10. LAS RELACIONES PUERTO-CIUDAD TRAS LOS SUCESOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Los sucesos acaecidos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 han supuesto la introducción de nuevas pautas y orientaciones en 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.

El ámbito de la seguridad marítima se halla establecido en un marco normativo bien definido con las normas y directrices emanadas de organizaciones internacionales. Durante los últimos años, y a raíz del incidente acaecido al buque Achille Lauro en 1985, el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional (OMI) elaboró una circular en la que instaba a los Gobiernos, a las Autoridades Portuarias, y demás administraciones para que establecieran y aplicasen medidas que previnieran contra actos ilícitos contra pasajeros y tripulaciones. Posteriormente, durante la Conferencia de Roma de 1988 se adoptó el Convenio para la supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la navegación Marítima (SUA), que entró en vigor en 1992. Más recientemente, en la XXII Asamblea de la OMI, 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 terroristas⁶². Entre las medidas que los distintos gobiernos han consensuado en el seno de la OMI destacan:

⁶⁰ Museos interactivos con más de 4.000.000 de visitantes.

⁶¹ En lo económico, el desarrollo de nuevas actividades, especialmente en el sector servicios y en la construcción, ha generado numerosos puestos de trabajo y creado nuevos yacimientos de empleo. Esta expansión económica ha creado riqueza en la ciudad y en su entorno metropolitano. El crecimiento del sector servicios, los nuevos yacimientos de trabajo y la modernización de las estructuras productivas y de servicios, como la instalación de fibra óptica y gas natural en la ciudad, han provocado una redistribución de los recursos humanos hacia el sector servicios (72%). En el sector industrial (25%), destaca por su crecimiento la producción textil y la moda que registra una fuerte presencia internacional.

⁶² 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

- a. La instalación de un sistema de identificación automático a bordo de los buques.
- b. 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. Planes de protección de instalaciones portuarias.
- e. Evaluaciones de vulnerabilidad de los puertos.
- f. Nuevos procedimientos relativos a la carga y las personas.
- g. 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*⁶³. Los Planes tienen como objetivo el establecimiento de 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, de las tripulaciones y de los buques, tales como terrorismo, piratería, y otros de similar naturaleza. Las medidas aplicadas deben coherente con las siguientes exigencias:

- a. Responder con eficacia al objetivo de máxima seguridad ante fenómenos terroristas.
- b. Causar los mínimos inconvenientes a pasajeros, buques y mercancías⁶⁴.
- 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 Protección que han de existir para cada una de las Instalaciones Portuarias y establecerá las medidas de seguridad aplicables a toda la zona portuaria. El PPP debe referirse, entre otras, a las siguientes cuestiones:

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

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.

parte, la modificación del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS).

⁶³ 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.

⁶⁴ Esta necesidad obliga a tener muy en cuenta la evaluación específica de la posible amenaza y las condiciones y circunstancias localización en la que se hallen las instalaciones portuarias.

Como conclusión de todo lo expuesto, cabe deducir que las relaciones puerto-ciudad sí 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, que conllevará unas mayores restricciones cualitativas y cuantitativas en el acceso por parte de la ciudadanía a los recintos portuarios. En segundo lugar, por la necesidad de más espacios e instalaciones portuarias para poder 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 pudieran haber sido destinados a fortalecer la simbiosis puerto-ciudad.

11. CONCLUSIONES

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 ser 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 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.

Siguiendo a Freire Seoane y González Laxe, puede decirse que las economías portuarias actuales requieren⁶⁵:

- 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 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, incrementan 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, enfatizando su posición geográfica y los ejes del comercio internacional.

En opinión de los mismos autores, los *handicaps* que poseen ciertas áreas geo-económicas en las que se ubican determinados puertos serían, entre otros, los siguientes⁶⁶:

- 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 y fomento de la intermodalidad.

El desarrollo del comercio y de las mercancías y cargas utilizando los transportes marítimos han 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 puertos. Se espera un fuerte crecimiento en el tráfico del

⁶⁵ Freire Seoane, M.J. y González Laxe, F., *Economía del transporte marítimo*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2003, págs. 160 y sigs.

⁶⁶ *Ibidem*.

transporte marítimo, alrededor del 7% hasta el año 2020, y se está llevando a cabo una fuerte especialización en lo tocante a las rutas mundiales que unen puertos estratégicamente escogidos. Los operadores internacionales reclaman amplias y potentes infraestructuras para desarrollar el mencionado proceso de conformación de los complejos económicos marítimos⁶⁷.

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.

Con respecto a las inversiones que se prevén realizar a lo largo del ejercicio presupuestario de 2004, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado asigna para el Ministerio de Fomento y las Entidades Empresariales de él dependientes (Grupo Fomento) unas cifras globales de inversión de 15.914,98 M€, que se destinarán fundamentalmente a la modernización y construcción de carreteras de gran capacidad, infraestructuras ferroviarias, aeropuertos, puertos y Correos⁶⁸. En *carreteras* se invertirán 4.196,25 M€ (el 26,37% del total, manteniendo el nivel de inversión alcanzado el año 2003); en *ferrocarriles* la inversión alcanzará los 6.607,13 M€ (el 41,52% del total, con un incremento del 26,95% sobre 2003); en *aeropuertos* se invertirán 2.319,96 M€ (un 14,58% del total, con un incremento del 5,21% sobre 2003); la inversión en *puertos* alcanza los 2.257,17 M€ (un 14,18% del total y un 23,65% más que en 2003)⁶⁹; en comunicaciones postales se invertirán 249,19 M€ (un 1,56% del total y un

⁶⁷ Vide González Laxe, F., *Economía marítima y tipologías portuarias*, Boletín económico del ICE nº 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002 págs. 21 y siguientes.

⁶⁸ Con el fin de reflejar de una manera más precisa el efecto de las inversiones del Grupo Fomento, a la inversión directa presupuestaria [12.835,72 M€] (la que figura en el Anexo de Inversiones Reales de los PGE) se suma el ajuste por el cómputo del método alemán por el importe de la obra realizada en el ejercicio [290,46 M€], la financiación asociada a la transferencia de travesías a los ayuntamientos [77,89 M€] y la inversión concesional prevista [2.710,91 M€], obteniendo la inversión total homogénea [15.914,98 M€].

⁶⁹ El presupuesto para 2004 destina además 236,99 M€ (un 11,1% más que en 2003) a subvenciones y apoyo al transporte marítimo y aéreo, y dedicará 132,08 M€ (un 15,5% más que en 2003) a seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera, fundamentalmente a través de SASEMAR que tiene un presupuesto de 84,64 M€.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2004. INVERSIONES EN LOS PUERTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

El Proyecto de Presupuestos para el año 2004 prevé una inversión de 329.536.000 euros en los Puertos de la Comunidad Autónoma de Galicia, incluyendo la previsión de inversión privada. Las principales actuaciones que cuentan con consignación presupuestaria son las siguientes:

AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA

Puerto de A Coruña (Euros)

Complejo Muelle de Trasatlánticos 959.000

Relleno en la dársena de San Diego 764.000

Adelantamiento Muelle del Este 900.000

Ampliación Muro Sur en Depósito del Centenario 500.000

Centro de Control Servicios y Emergencias 900.000

Las inversiones restantes en obras menores suponen otros 3.661.000 euros.

La inversión privada estimada en la Autoridad Portuaria de A Coruña asciende a un total de 30.996.000 euros.

La inversión total en la Autoridad Portuaria de A Coruña es de 38.680.000 euros.

AUTORIDAD PORTUARIA DE FERROL-SAN CIBRAO

Puerto de Ferrol-San Cibrao: (Euros)

Ampliación Puerto Ferrol (Puerto Exterior I Fase) 24.909.000

Adquisición terrenos ampliación puerto 3.000.000

incremento del 1,32%); y por últimos en otras actuaciones se invertirán 207,39 M€ (un 1,30% del total, con un incremento del 5,70%). En definitiva, el mayor crecimiento de la inversión se localiza en ferrocarriles así como en puertos, siguiendo las recomendaciones antes reseñadas de la Comisión.

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

Proyecto de Intervención arqueológica 900.000
Actuaciones medioambientales anejas ampliación 889.000
Actuaciones geotécnicas ampliación 889.000
Estudio enlace ferroviario a Puerto Exterior 1.200.000
Nuevo edificio de oficinas Autoridad Portuaria 1.200.000
Nuevas instalaciones pesqueras 1.200.000
Pavimentación Nuevo Muelle 1ª Fase 600.000
Las inversiones restantes en obras menores suponen otros 6.729.000 euros.
La inversión total privada estimada en la Autoridad Portuaria de Ferrol-San Cibrao es de 101.278.000 euros.
La inversión total en la Autoridad Portuaria de Ferrol-San Cibrao es de 142.794.000 euros.

AUTORIDAD PORTUARIA DE MARÍN Y RÍA DE PONTEVEDRA

Puerto de Marín y Ría de Pontevedra: Euros

Habilitación Muelle Explanada Contigua en Zona de Expansión del Puerto 350.000
Muelle Este de la Zona de Expansión 1.980.000
Red Ferroviaria Interior del Puerto. II Fase II Actuación 600.000
Instalaciones embarcaciones menores en Marín 410.000
Las inversiones restantes en obras menores suponen otros 2.379.000 euros.
La inversión total privada estimada en la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra es de 1.461.000 euros.
La inversión total en la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra, asciende a un total de 7.180.000 euros.

AUTORIDAD PORTUARIA DE VIGO

Puerto de Vigo (Euros)

Ampliación Muelle Arenal 10.000.000
SIG Puerto de Vigo 796.000
Sistema Control Accesos 1ª Fase 536.000
Edificio Lonja del Reloj 1.202.000
Concesión Zona Franca (T.T. Bouzas) 17.383.000
Concesión Zona Franca (Aparcamiento Subt. Trasatlánticos) 1.500.000
Plataforma Logística 17.602.000
Las inversiones restantes en obras menores suponen otros 3.943.000 euros.
La inversión total privada estimada en la Autoridad Portuaria de Vigo es de 76.331.000 euros.
La inversión total en la Autoridad Portuaria de Vigo, asciende a un total de 129.293.000 euros.

AUTORIDAD PORTUARIA DE VILAGARCÍA DE AROUSA

Puerto de Vilagarcía de Arousa: Euros

Explanada y Prolongación Línea Atraque Ferrazo 5.120.000
Las inversiones restantes en obras menores suponen otros 613.000 euros.
La inversión total privada estimada en la Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa es de 5.856.000 euros.
La inversión total en la Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa asciende a un total de 11.589.000 euros.

puertos, entonces las cargas pasarán de ser transportadas por mar a ser transportadas por tierra y se construirán más carreteras, lo que tendrá como consecuencia un incremento de la polución e ir en contra del objetivo del libro blanco en política de transporte común. Por otra parte, las normas medioambientales, siempre necesarias, no tienen en todo caso un impacto positivo, e incluso en ocasiones evitan injustificadamente el desarrollo de proyectos indispensables para el transporte. La legislación medioambiental también puede ser mal empleada y un punto clave es la *valoración medioambiental estratégica* con el fin de combinar proyectos de infraestructuras portuarias con el 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 coherencia con el mantenimiento de las 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 amplitud en las infraestructuras portuarias en comparación con los precisos para el desarrollo urbano).
- b. El diferente vocación de estabilidad que tiene 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 las áreas portuarias.

En el proceso de análisis de lo que el puerto puede hacer por la ciudad, clave para una labor prospectiva acerca de las relaciones entre aquél y ésta, sería preciso fijar la atención en los siguientes puntos:

- a. El tipo, la calidad y la cantidad de los *servicios ofrecidos*.
- b. La *posibilidades estratégicas del puerto* en relación con sus posibles competidores.
- c. La *seguridad* que ofrecen las instalaciones.
- d. La *capacidad para la fidelización* de los tráficos.
- e. La posibilidad de *localización óptima de áreas y empresas de servicios* logísticos.

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 transporte⁷⁰. Estas actividades admiten diferentes ubicaciones que, en líneas generales, podría responder a las siguientes alternativas:

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

⁷⁰ Es opinión prácticamente inconcusa el que la calidad de las funciones logísticas tiende a fidelizar los tráficos 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.

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 ubicaciones propuestas no son alternativas 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. Por nimio que en principio pudiese parecer, una adecuada distribución de estas actividades, guiada por criterios de interés público, podría suponer externalidades indudablemente beneficiosas.

Dentro de los procesos de integración urbana de espacios portuarios, se deberían incentivar aquellos usos del puerto compatibles de por sí con el medio urbano⁷¹ y que han sido denominados como "*actividades portuarias de tipo blando*". Estas utilizaciones son las siguientes:

- a. Las terminales para tráfico de pasajeros, con instalaciones adecuadas para líneas
- b. regulares de navegación o *ferrys*.
- c. Los tráficos y terminales de cruceros, que han experimentado un gran desarrollo durante la última década y que suelen estar caracterizados por grandes buques de lujo, así como las escalas de grandes veleros, buques de guerra, buques científicos, etc.
- d. La ocupación de las dársenas para marinas o áreas deportivas, que atraen, asimismo, un turismo de calidad.
- e. Las actividades pesqueras, no obstante, evitando o limitando el acceso a instalaciones de servicio a los barcos, lonjas o factorías de transformación.
- f. Las operaciones de las embarcaciones de los servicios portuarios (prácticos, remolcadores, amarradores, avituallamiento, salvamento, etc.).
- g. 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 permiten disfrutar del entorno⁷². 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. Por tanto 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 que pueden situarse sobre los espacios portuarios⁷³. 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.

La ciudad portuaria asume una importante minoración de su calidad de vida, especialmente en el aspecto medioambiental, así como un coste de oportunidad en cuanto que los espacios dedicados a actividades portuarias bien podrían ser dedicados a edificación o zonas verdes. En este contexto, o el puerto asume unas funciones encaminadas a recuperar su prestigio ante los ciudadanos o terminará por perder todo el crédito social del que gozaron en el pasado. Piénsese, por ejemplo, en los casos de Montevideo, Gijón o Coruña; en ellos se pretende que

⁷¹ 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..

⁷² Los espacios portuarios pueden constituirse en espacio para manifestaciones culturales como es el caso del museo Guggenheim en Bilbao.

⁷³ La constitución de polos tecnológicos se deja a veces a la iniciativa de los puertos a través de las novedosas funciones de telepuertos o tecnopuertos (como en Osaka, o en Tokio).

el puerto potencie su utilización ciudadana y, en el primero de ellos, impulsar la difusión de los efectos positivos que la recuperación de esta significativa parte de la ciudad tendrá sobre los tejidos urbanos adyacentes. No es siempre una consecuencia necesaria del auge económico de un puerto el desarrollo y mejora económica de la ciudad en la que se halla inserto; los puertos, debido a su separación con la ciudad, han perdido esa capacidad de influir decididamente en la economía de la urbe que los alberga. Si el puerto logra influir en la potenciación de sus zonas adyacentes puede hacer atractivo el entorno de forma que se convierta centro de recepción de nuevos habitantes. La disyuntiva es clara: o los puertos se adaptan y rinden beneficio a la población que habita sus proximidades (factor positivo en el proceso de *reactivación nuclear*) o se estará en presencia del comienzo del fin de los mismos en las ciudades, pues los vecinos verán como solución más atractiva su posicionamiento en zonas externas a la urbe dónde el impacto negativo, único perceptible si no se remedia, sea menor para ellos.

El puerto ha de competir con otras alternativas por los terrenos ocupados. Se atribuye a Jefferson, refiriéndose a la reforma de la Constitución, la frase "*la tierra pertenece a los vivos en usufructo, los muertos no tienen ningún poder ni ningún derecho sobre ella*". Plagiando a este políptico y constituyente americano, podría decirse que la ocupación de ciertos espacios por los puertos no es un hecho irreversible y nada garantiza ningún derecho sobre aquellos si no son capaces de adquirirlo legitimando su situación de privilegio ante la sociedad a la que han de servir, única propietaria de todo aquello de lo que disfrutan.

En el éxito de estas actuaciones van a confluír 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 marítima además de una correcta funcionalidad del conjunto, que recoja consensuadamente las demandas sociales dentro de las necesarias restricciones ambientales y cuya gestión pueda ser efectiva⁷⁴. Algunas prioridades que se consideran factores de éxito, como el beneficio o rentabilidad económico-comercial de la actuación, podrán 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. No es infrecuente que ciertos puertos encuentren en sus inmediaciones algunos vestigios de la antigua ciudad y ello redundará sin duda en una mayor identificación de la ciudad con los espacios portuarios.

Las experiencias acumuladas por otros actores ha de ser siempre un punto de partida, pero sería un error elevarlo a la categoría de meta pues ello puede dar como resultado un estereotipo difícilmente reconocible por los ciudadanos, externo y agresor. El efecto conseguido sería opuesto al pretendido.

Al respecto de la cuestión de la influencia de las relaciones puerto-ciudad tras los atentados de Nueva York, resulta todavía muy pronto para poder sacar cualquier conclusión válida; no obstante, ante las indudables necesidades de nuevos espacios el puerto deberá crecer en cuanto a instaciones y, si se está en presencia de puertos enclavados en centros urbanos, sus posibilidades de incremento se hacen extraordinariamente difíciles. Así pues, sería preciso una muy seria y rigurosa planificación y reordenación de los usos de todas y cada una de las superficies maximizando su utilización y minimizando lo innecesario, redundante e inoperativo. Este revés, por otra parte, puede tener cierta trascendencia económica positiva, no tanto en lo relativo a los costes del transporte marítimos, que sufrirán un incremento, sino en la necesidad de contar con nuevos medios materiales y humanos destinados a la seguridad portuaria. Si las ciudades portuarias reaccionan con cierta habilidad y rapidez y los poderes públicos competentes realizan una rápida labor formativa, puede ser la ciudad portuaria la receptora más idónea de las inversiones que tendrán que realizarse.

⁷⁴ En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁷⁴, 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.

Es posible alumbrar un puerto sostenible si se abordan decididamente las siguientes actuaciones:

- a. Reducir los desperdicios y las emisiones de los barcos.
- b. Desarrollar una red de transporte sostenible.
- c. Llevar a cabo actividades económicas de forma ecológica para ahorrar energía.
- d. Intensificar el uso del suelo.
- e. Dejar espacios para la naturaleza y el ocio.

Existen numerosos conflictos entre la ciudad y el puerto, pero también ambos comparten los mismos problemas. Hay un riesgo de parálisis de las funciones portuarias si las cuestiones medioambientales no se resuelven. Los puertos deben encontrar soluciones para alcanzar desarrollo sostenible. Los proyectos ligados a las relaciones entre el puerto y la ciudad son ecológicos, económicos y sociales. Se relacionan con el concepto de calidad de vida demandada por las poblaciones de ciudades portuarias. La cuestión principal es convencer a los ciudadanos y ello conlleva:

- a. Negociación y consulta entre la ciudad y el puerto desde el comienzo de proyectos
- b. Establecimiento sistemas de gestión medioambiental en los puertos que están abiertos a todos los socios.
- c. Cooperación entre el puerto y la ciudad.

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 impide o condicionan 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 les opone la no menos legítima de los entes portuarios, de mantener su patrimonio y de no desprenderse de ese tipo de 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 positiva sobre los puertos existentes de aquellas mercancías que pudieran 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. Escribió San Anselmo que aunque Dios no creó las cosas de una materia preexistente sino que las sacó de la nada, en cierto sentido todas ellas existan, antes de ser creadas, en el propio principio creador⁷⁵. Alguna enseñanza puede extraerse del pensamiento de este célebre filósofo y teólogo del siglo XI para la materia que aborda el presente trabajo y es que en la realidad portuaria siempre hay ciertos elementos preestablecidos que impiden una libérrima decisión del gestor: Para los puertos establecidos, su marco circundante; para los de nueva creación, una serie de limitaciones de carácter técnico, económico, jurídico y medioambiental.

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

⁷⁵ «*Nullum namque pacto fieri potest aliquid rationabiliter ab aliquo, nisi in facientis ratione praecedat aliquod rei faciendae quasi exemplum, sive aptius dicitur forma, vel similitudo aut regula. Patet itaque quoniam priusquam fierent universa, erat in ratione summae naturae, quid aut qualia aut quomodo futura essent. Quare cum ea quae facta sunt, clarum iet nihil fuisse, antequam fierent, quantum ad hoc quia non erant quod nunc sunt, nec erat ex quo fierent: non tamen nihil erant quantum ad rationem facientis, per quam et secundam quam fierent.*» (Monologion, Capítulo 9º).

- 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. 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.

BIBLIOGRAFÍA

Albi, E., *Introducción al análisis coste-beneficio*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.

Alemaný 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.

Casariego, J.; Guerra, E.; Ley, P., y Palop, J., *Waterfronts de nuevo. Transformaciones en los frentes urbanos de agua*, Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, 1999.

Castejón, R., *Análisis portuario en la Geografía española*, Revista de Geografía, vol. 24, 1990.

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.

Hayuth, Y., *The Dynamics and dimensions of Port-City Interrelationships*, Geoforum, nº 20, 1989.

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.

IGE (1997-1999). *Galicia en cifras*.

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.

Martín Hernández, J.C.; Román garcía, C., *Análisis de la demanda de transporte en España*, *Papeles de Economía Española*, nº 82, 1999.

Ministerio de Fomento (1995): *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual*.

Ministerio de Fomento (1995-1998): *Anuario estadístico*.

MOPTMA (1994): *Plan director de infraestructuras 1993-2007*.

Nárdiz Ortiz, C., *De cuando las mejoras del puerto derivaban en mejoras para la población. Los casos de Ferrol, Santander, La Coruña y Vigo*, *Revista OP*, nº 32, 1995.

Nash, C. , *A Reformulation of the Theory of Optimal Congestion Taxes*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1982.

Nash, C., *Desarrollo de la política ferroviaria en la Unión Europea*, *Papeles de Economía Española*, nº 82, 1999.

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

Nombela Merchán, G.; Trujillo Castellano, L., *El sector portuario español: organización actual y perspectivas*, *Papeles de Economía Española* nº82, 1999.

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 Symposium 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.

Puertos del Estado, *Memoria anual*.

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.

Rus, G. De: *Economía y política del transporte: principios y tendencias*, *Papeles de Economía Española*, nº 82, 1999.

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*. Excm. 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 Nº 19, 2003.

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, Nº 24, 20 de abril de 1997.

West, N., *Urban waterfront developments: a geographic problem in search of a model*, Geoforum, vol.20, 1989.