

ICADE BUSINESS SCHOOL

FUNDACIÓN VALENCIAPORT

**MÁSTER EN GESTIÓN PORTUARIA Y TRANSPORTE
INTERMODAL**

**ANÁLISIS TEÓRICO Y PRÁCTICO DEL CONCEPTO
PUERTO-CIUDAD**

AUTOR: MARÍA BOIX PEREA

TUTOR: VICENT LLORENS

PROMOCIÓN: 2016-2017

ABSTRACT

Es indudable la importancia e impacto de los puertos en nuestro entorno. Por ello el presente trabajo analiza la figura de los mismos en conjunción con el de ciudad, dando lugar al tan actual concepto puerto-ciudad.

Partiendo de un análisis histórico desde el comienzo del planteamiento urbanístico de las ciudades y cómo se desarrollaban ambos actores desde diversas perspectivas (legislativa, cultural, social, económica, medioambiental), se tratará de profundizar en la necesidad de comprender las características esenciales de la relación entre ambos, así como los factores decisivos para la adecuada consonancia entre los mismos.

Desde un punto de vista práctico, se analizará el caso de la ciudad de Valencia y las problemáticas actuales.

It is undeniable the relevance and impact that harbours have within our surroundings. The aim of the present work is to analyse the role that port plays jointly with the figure of the city; both arising the so present concept of Port-city. Starting from the base of an historical analysis, from the very beginning of urban planning

and taking into account how both roles developed from different perspectives (legal, cultural, social, financial, environmental) it will be treated the necessity of understanding the main aspects of the relationship among both as well as the relevant elements in order to achieve their optimum functioning.

From a practical perspective, the case of Valencia city and the current issues will be treated.

KEY WORDS

Concepto puerto-ciudad, planificación urbanística y portuaria, waterfront, evolución portuaria, integración.

Port-city concept, urban and port planning, waterfront, port development, integration.

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ANÁLISIS HISTÓRICO	2-10
	II.1. Primera etapa: Hasta los años sesenta	2-7
	II.1.1. Social	2-4
	II.1.2. Legal	4
	II.1.3. Económico	6
	II.1.4. Medioambiental.....	6-7
	II.2. Segunda etapa: A partir de los años ochenta	7-10
	II.2.1. Social.....	7-8
	II.2.2. Legal.....	8
	II.2.3. Económico.....	9
	II.2.4. Medioambiental.....	9-10
III.	INTEGRACIÓN DE ESPACIOS PORTUARIOS EN EL ESPACIO	
	URBANO.....	10-37
	III.1. Etapa de unidad urbana-portuaria	12-13
	III.2. Etapa de crecimiento y distanciamiento	13
	III.3. Etapa de separación y aislamiento	14-16
	III.4. Etapa de acercamiento e integración urbano-portuaria	17
	III.5. Análisis de la reestructuración de los frentes marítimos	
	(Waterfront)	17
	III.5.1. Concepto y principios de la figura del frente marítimo	
	urbano.....	17-20
	III.5.2. Tipos de reconversión y ciudades representativas.....	20-37
	• El caso de Rotterdam	23-26
	• El caso de Glasgow	26-30
	• El caso de Barcelona	30-33
	• El caso de Málaga.....	33-36

IV.	PLANIFICACIÓN URBANA Y PORTUARIA	37-56
IV.1.	Concepto y principios	37-44
IV.2.	Instrumentos	44-55
IV.3.	Modelos	55-56
V.	ANÁLISIS DE LA CIUDAD DE VALENCIA	57-70
V.1.	Origen y expansión del puerto de Valencia	57-60
V.2.	Integración del puerto de Valencia	60-65
V.3.	Actualidad del puerto de Valencia y planes de desarrollo	65-70
VI.	EL FUTURO DE LA RELACIÓN PUERTO CIUDAD	70-103
VI.1.	Concepto y tipología actual de puertos	71-77
VI.2.	El rol de la Comunidad Europea en las relaciones puerto-ciudad y los puertos en la política comunitaria.....	77-89
VI.3.	El rol de la Marina de Valencia en el desarrollo de la materialización del concepto puerto ciudad	90-94
VI.4.	Evaluación del ámbito medioambiental en las relaciones futuras	94-103
VII.	CONCLUSIONES	104-105
VIII.	ANEXOS	106-108
IX.	BIBLIOGRAFÍA	109-111

I. INTRODUCCIÓN

En una etapa de constantes y vertiginosos cambios como los que experimentamos especialmente en el ámbito de la logística, estudiar el concepto de puerto desde un punto de vista reducido a considerarlo como mero enclave en los límites territoriales sería obviar el verdadero impacto que estas construcciones tienen en el entorno.

En los inicios de la historia, los puertos eran entendidos como meros espacios reservados a los pescadores y marineros. Conforme avanzaban los cambios en la industria y se producían pequeños cambios en la tecnología, también los puertos experimentaban grandes diferencias de cómo eran concebidos en las primeras etapas.

Hoy día hablar de puerto conlleva necesariamente la obligación de mencionar la comunidad portuaria en su totalidad, así como la nota de intermodalidad que le rodea y todos y cada uno de los servicios logísticos que la configuran. Por ello, se presenta como un tema atractivo y actual ver cómo se están llevando a cabo las políticas de actuación por parte de los poderes públicos a la hora de enfocar las relaciones del puerto con la ciudad.

Las políticas de actuación, sin embargo, no son tarea fácil para el legislador ni para las instituciones puesto que se encuentran con numerosas dificultades a la hora de llevar a cabo su desarrollo e implantación. Ello es debido fundamentalmente a los intereses contrapuestos que surgen en la atribución de las competencias de gestión de los espacios, en la búsqueda de modelos de explotación económica los cuales tienen que ser planteados en consonancia y concordancia con el respecto a las actividades tradicionales, que lejos de buscarse la eliminación de las mismas, necesitan procesos de actualización y transformación a las demandas actuales.

II. ANÁLISIS HISTÓRICO

II.1. Primera etapa: Hasta los años sesenta

II.1.1. Social

Con carácter anterior a los años sesenta, podemos englobar el concepto de puerto bajo el conocido puerto de primera generación¹.

El puerto es entendido como un espacio aislado donde se realizan operaciones de carga y descarga cuya función queda reducida a conectar la superficie terrestre de la marítima y su actividad principal al movimiento de la mercancía.

La historia de los puertos es tan antigua como la presencia del hombre en la Tierra. No obstante, como punto de partida histórico podemos situarnos en la época del Imperio Romano donde la construcción de los puertos era considerada una de sus más importantes obras. Fueron conocedores de la importancia del puerto para el comercio y es por ello, que este elemento adquirió una importancia esencial en el trazo de la ciudad.

Así pues, los romanos elaboraban un plan de ciudad en el cual el foro estuviera situado lo más cercano al puerto con el fin último de agilizar los movimientos y facilitar las relaciones y conexiones entre la ciudad y el ámbito portuario. Debemos reparar en el hecho de que será en este momento histórico donde por primera vez aparezca una diferenciación en zonas del puerto romano, cada una con su dársena; una dedicada al comercio y otra ocupada por la marina de guerra².

¹ Clasificación conforme a la división efectuada en el año 1992 por la UNCTAD cuyos criterios eran las políticas de desarrollo portuario en lo referente a sus estrategias y actividades, el alcance y extensión de las actividades portuarias, así como la integración de dichas actividades.

² AMIL LÓPEZ, Cristina "Integración urbana de los espacios portuarios" [en línea] 9-2004 [consultado el 19 de Agosto de 2017] www.udc.gal/iuem/documentos/monografias/monografia9.pdf

Atravesando etapas de menor y mayor apogeo de las ciudades y su relación con los puertos, llegamos a la época histórica de finales del siglo XX donde podemos establecer de forma generalizada que surgen la mayoría de las operaciones entre ambos elementos.

Uno de los principales problemas que caracteriza este periodo previo a los 60 será la consecuencia social directa de la Guerra civil: la escasez y necesidad de vivienda. Esta problemática de falta de viviendas acompañada de la ausencia de un conjunto de planes urbanísticos son dos hechos que marcarán el contexto urbanístico en nuestro país.

Como solución a lo anterior, podemos destacar el proyecto de Ley, puesto que finalmente no salió adelante en el Parlamento, sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta por aquel entonces Ministros de Trabajo, comercio e industria. En él, se hacía hincapié a los problemas derivados del urbanismo y se mencionaba la necesidad de una política que fomentara la vivienda.

Será este mismo ministro quien intente poner solución al problema que traía la especulación, de retener solares sin edificar, mediante medidas tales como la expropiación forzosa³ y el incremento de la construcción de viviendas. Como solución contra el problema de la especulación se promulgará la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 estableciendo medidas como la edificabilidad obligatoria.

Terminada la Guerra Civil, encontramos como el Estado asumirá una política de intervención tratando de dar respuesta a las necesidades sociales donde primaba la urgencia de construcción de viviendas; algo que en la práctica se ve reflejado en el gran volumen de construcciones llevadas a cabo durante la década de los sesenta. No obstante, se trata de una política aplicada sin seguir un verdadero propósito ni enfoque urbanístico sino como resultado a la aplicación de medidas concretas para problemas de urgente necesidad.

³ Problemática que ocupará las preocupaciones centrales de los proyectos entre la década de 1945 a 1956.

II.1.2. Legal

En el ámbito legislativo, debemos destacar los principales mecanismos de ordenación urbana con los que contábamos en España en este periodo histórico siendo: el Estatuto Municipal de 1924 y la Ley de Régimen de suelo y ordenación urbana de 1956.

La importancia de esta Ley, en adelante, Ley Suelo; radicará en el hecho de constituir por primera vez un instrumento que trate el carácter integrador del urbanismo en España, por influencia de los movimientos urbanísticos europeos, mediante fórmula legal.

Conforme a la división establecida por algunos autores⁴ que ensalzan movimientos como la arquitectura racionalista, podemos establecer los caracteres básicos del nombrado urbanismo europeo como un urbanismo que se conceptuaba de conformidad a las necesidades de la época, la ciudad industrial; racionalismo cuyo fundamento era la idea de eficacia: la ciudad-herramienta o máquina de habitar; una especial preocupación por las formas estéticas y las cuestiones de salud e higiene; lo que desembocará en un aumento de zonas verdes y eliminación de las calles; así como la construcción de edificaciones racionalmente repartidos en el espacio.

Sin embargo, debemos subrayar como elemento fundamental, la zonificación⁵ que surgirá como técnica de aplicación en el urbanismo cuyo objetivo es diseccionar la ciudad de acuerdo con sus diferentes funciones mediante la clasificación del suelo conforme a los distintos usos que se hacen del mismo, con el objetivo de asignar a espacios delimitados unas funciones concretas en base a lo anterior. Se busca con ello, optimizar los espacios mediante la definición de los usos aplicados en ellos.

⁴ DÁVILA LINARES, Juan Manuel, "La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX" [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/259051.pdf>

⁵ Vid. De TERÁN, F. (1971), "La situación actual del planteamiento urbano y sus antecedentes", Ciudad y territorio, 2:13-26, IEAL, Madrid.

En el contexto legislativo que estamos analizando, es de especial relevancia la actuación llevada a cabo por Calvo Sotelo en el año 1924 mediante el Estatuto municipal aprobado en ese mismo año. La relevancia y trascendencia del mismo radica en el hecho de que a partir del mismo se produjeron importantes cambios en los procesos de expansión y ordenación de las ciudades.

Sin embargo, entre el citado Estatuto de 1924 y la posterior Ley Suelo de 1956 debemos citar el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales aprobado el mismo año del Estatuto, y que suponía una pieza básica en el desarrollo de éste.

Es de necesaria mención la consolidación del concepto de zonificación por parte de esta última herramienta, así como la regulación de las obras de extensión, las cuales, mediante los Planes de Ensanche o Extensión, plasman en la práctica la integración anteriormente mencionada, como influencia europea de la cual España se nutrió.

El concepto de extensión aparecerá así, integrado legalmente en el Estatuto de 1924 a consecuencia del citado Reglamento; de forma conjunta a otras dos operaciones urbanas: ensanche y urbanización.

No obstante, a pesar de los numerosos planes y leyes elaborados por parte del Estado, las necesidades en el ámbito de la vivienda continuaban sin cubrirse.

Es por ello, que surgió de forma posterior la Ley Suelo 1956 para subsanar los defectos de la situación social en dicho periodo. Objetivo que se especifica en la propia Exposición de Motivos al establecer: *“Superar los defectos de la actual situación es el propósito de este proyecto de Ley, en el que se articula la política del suelo y la ordenación urbana”* y señala en la misma los principales problemas del momento: *“La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación (...)La imposibilidad de*

disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos. (...) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo”, los cuales tratará de solucionar mediante las disposiciones e iniciativas establecidas en la Ley, pero sin éxito como después observaremos con la Ley Suelo del año 1975 que la modificará.

II.1.3. Económico

Es indudable el valor económico que los puertos han supuesto desde los inicios en cuanto a riqueza de las ciudades configurándose los mismos, como elemento clave en el desarrollo de las urbes.

La economía de esta etapa, podemos denominarla etapa post industrial, partirá de una base que gira en torno a la Industria y producción en fábrica de forma masiva. La producción se sostendrá en los avances tecnológicos, el uso de maquinaria y las cadenas de montaje. Se observará un debilitamiento de la relación puerto-ciudad y se producirán transformaciones de gran calado estructural en los puertos debido en gran medida a la mayor capacidad de los buques y por tanto las instalaciones portuarias.

A la hora de referirnos al ámbito económico, es esencial tener en cuenta la importancia de la localización geográfica para desarrollar y mantener las zonas de influencia terrestre (hinterland) y marítima (foreland)⁶.

II.1.4. Medioambiental

El aspecto medioambiental no será todavía objeto de preocupaciones, no al menos en la medida que lo es hoy día para los ciudadanos y poderes públicos.

⁶ LOPEZ ANSORENA, Carlos. (2016). “Investigación sobre indicadores y criterios de sostenibilidad en la integración puerto-ciudad”. Universidad Politécnica de Madrid. [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=2704210>

Sin embargo, observamos una tímida aparición de cierto grado de sensibilidad respecto al medioambiente puesto que comenzarán a surgir conflictos entre el dicho elemento, la sociedad y el desarrollo portuario.

II.2. Segunda etapa: Después de los años ochenta.

II.2.1. Social

Será a partir de la década de los ochenta, cuando observemos como a raíz de determinados acontecimientos, se producirán relevantes avances en las relaciones entre el ámbito portuario y la ciudad, como fue el caso de los Juegos olímpicos de Barcelona en el año 1992.

Sin embargo, a pesar de que cada vez más a lo largo de la historia se ha pretendido la integración de ambos elementos en convivencia, debemos de reparar en algunos hechos que dificultan tal convivencia como son en primer lugar, la concepción errónea de los poderes públicos e instituciones de trasladar unos modelos de desarrollo que han sido efectivos en un puerto a los propios⁷. Junto a esto, se peca de repetición y exceso a la hora de llevar a cabo determinadas actuaciones como por ejemplo la construcción de oferta hotelera o gastronómica cuando esto no es siempre lo más adecuado. Podemos derivar lo anterior, de un incorrecto predominio de determinados intereses comerciales sobre el mantenimiento y correcto funcionamiento del desarrollo del puerto en relación con la ciudad; hecho que desemboca de forma inequívoca en una contraposición de intereses y rivalidades entre ambos actores donde se forma un contexto de confrontación entre los poderes públicos de la Administración y aquellos del ámbito portuario quienes se muestran reacios a delegar su patrimonio a favor de los primeros.

En el ámbito social, debemos reparar en la responsabilidad de las Administraciones a la hora de realzar el olvidado patrimonio que dejó la

⁷ Como explicaba Bird en su modelo ANYPORT, cada puerto tiene unas características peculiares en espacio temporal y espacial por lo que no debemos superponer los modelos entre distintos puertos.

herencia del mundo marítimo-portuario para que comulguen sociedad y tradición portuaria. Es por ello, que para lo anterior se fomenta cada vez más la participación de la ciudadanía en la actualidad para la toma de decisiones de los usos portuarios e iniciativas cuyo objetivo es la recuperación y divulgación de la tradición portuaria.

II.2.2. Legal

La escasez o parquedad normativa que presentaba la Constitución Española al otorgar exclusiva competencia al Estado en cuanto a lo relativo a puertos de interés general; junto a la competencia exclusiva que otorgaba a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo; fue el hecho que formó un caldo de cultivo que desembocaría en grandes conflictos llegando incluso a manos del Tribunal Constitucional.

Por ello se redactó y aprobó la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y la Marina Mercante⁸, para dar una respuesta a los conflictos competenciales mediante el establecimiento de distintas bases que tuvieran por objetivo ordenar las competencias de los actores en el espacio territorial portuario.

Para una mejor comprensión entre los dos instrumentos legislativos esenciales en el planteamiento portuario: Plan especial y Plan de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, debemos reparar en las principales diferencias que presentan ambos instrumentos⁹.

Además, será trascendental la Ley de Régimen Económico de los Puertos de Interés General del año 2003 donde se establezca como instrumento de carácter previo al Plan Especial, el Plan de Utilización de Espacios Portuarios.

⁸ Ley refrendada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de Febrero.

⁹ Ver Figura 1: "Diferencias entre el Plan Especial y la Delimitación de Espacios y usos Portuarios".

II.2.3. Económico

La contribución económica del puerto hoy día no puede entender al mismo de forma aislada, sino que la configuración del puerto se realiza como un verdadero centro logístico donde confluyen numerosas actividades, que no necesariamente tienen que permanecer vinculadas al mismo, provocando así un aumento del número de empresas y áreas de trabajo que giran en torno a este nuevo centro como oportunidad para el desarrollo de los negocios.

Con mayor frecuencia, las instituciones cada vez más comienzan a ver este plus de negocio como un factor atractivo y de diferenciación cuyo beneficio más inmediato es la generación de actividad y crecimiento de economía.

II.2.4. Medioambiental

A pesar de que el aspecto medioambiental en la actualidad se desarrollará en epígrafes posteriores del presente proyecto, es conveniente hacer alusión a la - cada vez más - importancia que va ganando el aspecto medioambiental en el terreno de las relaciones entre la ciudad y el puerto.

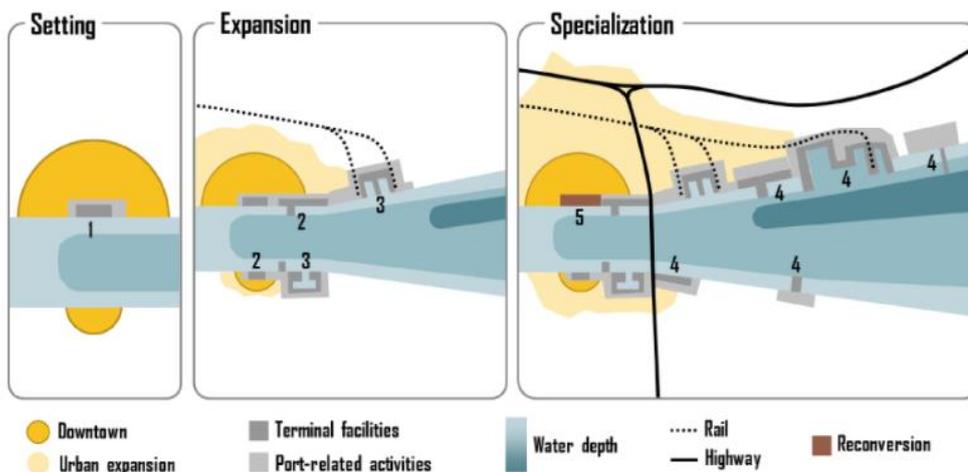
Partimos de periodos anteriores donde la estructura portuaria era un emplazamiento donde se llevaban a cabo las actividades industriales, en ocasiones, más dañinas con el medio; para situarnos en la actualidad donde son muchos los casos que estos emplazamientos han pasado a considerarse privilegiados.

A pesar de los elementos contaminantes más patentes como podría ser la contaminación de las aguas marítimas por hidrocarburos y combustibles de los buques, no debemos olvidar que la contaminación de los puertos también puede configurarse bajo la modalidad de contaminación de carácter sonora o paisajística.

Por lo anterior, es necesario que las administraciones estatales y los órganos internaciones, continúen trabajando de forma conjunta y coordinada en la toma de medidas para paliar la polución, así como en la implementación de incentivos en favor de aquellos agentes que involucren la conservación y protección como principios básicos en sus actividades.

III. INTEGRACIÓN DE ESPACIOS PORTUARIOS EN EL ESPACIO URBANO

A la hora de entender la evolución de los puertos es de gran utilidad el modelo ANYPORT, planteado por Bird en el año 1963 mediante previa observación e investigación en puertos británicos; cuyo objetivo principal era la explicación de la evolución de un puerto en el tiempo y espacio, mediante tres fases claramente estructuradas: una primera fase de establecimiento seguida de una fase de expansión para culminar en la fase de especialización.



Modelo ANYPORT, Bird. (1963)

En relación a la división del proceso de desarrollo que identifica el sistema de Anyport, efectuada por Bird, encontramos tres etapas fundamentales:

La primera de ellas el asentamiento. Este factor dependerá en gran medida de las consideraciones geográficas históricas. Podemos indicar, que la evolución estándar de un puerto comienza del puerto original, la mayoría de las veces siendo un puerto de pesca con intercambios comerciales y actividades

navales destacando entre las mismas la construcción de los muelles anteriormente destacada.

Durante varios años hasta la revolución industrial, los puertos permanecieron rudimentarios en cuanto a las instalaciones se refiere. Las actividades relacionadas con el puerto estaban esencialmente enfocadas en el almacenamiento y el comercio mayorista localizado en lugares directamente adyacentes al puerto. En esta primera etapa encontramos la centralidad urbana como elemento clave en el desarrollo de la misma.

La segunda etapa es identificada como la expansión en la cual juega un rol esencial la revolución industrial ya que trajo consigo diversos cambios que impactaron de forma indudable en las actividades portuarias.

Con el objetivo de dar respuesta a las necesidades que planteaban las cada vez más cantidades de carga y tráfico de pasajeros, se llevó a cabo la expansión de los muelles y se construyeron embarcaderos; mientras que el creciente tamaño de los buques posicionó a la construcción naval como una actividad clave para dar respuesta a la problemática mediante la construcción de nuevos muelles.

Junto a lo anterior, demos destacar la integración de las líneas ferroviarias con las terminales portuarias en consonancia con un crecimiento proporcional del tráfico marítimo. Muchas de las actividades industriales se incluyeron en las ampliaciones de los puertos, expansión que tuvo lugar principalmente en las zonas de calado más profundo.

Por último, la etapa de especialización se caracteriza como indica su nombre, en la progresiva especialización y carácter más técnico de las actuaciones. La construcción de muelles se sigue realizando, pero ahora enfocados a especialidades concretas en cuanto a la manipulación de mercancías como puede ser el contenedor o el granel; variedades en la carga que aumentaron considerablemente la necesidad de almacenamiento.

Los buques de grandes magnitudes necesitaban en la mayoría de las ocasiones, el dragado o bien la habilitación de muelles que permitieran el acceso a mayores profundidades. El hecho de que no todos los puertos pudieran responder con agilidad a estas necesidades propició la migración de sus actividades naturales.

Con relación a las localizaciones antes adyacentes a las áreas urbanas, se produjo una progresiva descentralización y estos espacios se volvieron obsoletos y abandonados. En contraposición, surgen oportunidades de reconversión de las instalaciones portuarias a favor de otros usos como son las viviendas y puntos comerciales.

Como bien indica Jean-Paul Rodrigue¹⁰, interpretando a Bird, no debemos entender el modelo de Anyport como un patrón que deben seguir todos los puertos, sino que debe servir de base para comparar el desarrollo de los puertos.

Así pues, en la literatura portuaria debemos destacar la división que realizan algunos autores como Hoyle¹¹ o Meyer en la historia de las relaciones de la ciudad con el puerto siendo estas: una primera etapa de unidad urbano-portuaria, pasado al crecimiento y distanciamiento entre ambos actores, hacia un aislamiento y separación para finalmente constituir una etapa de integración urbano-portuaria.

III.1. Etapa de unidad urbana-portuaria

Podemos denominar de esta forma a la etapa al periodo que abarca desde los inicios hasta mediados del siglo XIX.

Será con la sociedad romana, como se ha mencionado anteriormente, cuando los puertos pasen a significar una realidad en sí debido a importancia de las

¹⁰ Dept. of Global Studies & Geography, Hofstra University, New York, USA. "The geography of transport systems" [en línea] <https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch4en/conc4en/portdev.html>

¹¹ Ver Figura 2: "Etapas en la evolución de las relaciones puerto-ciudad."

obras romanas. En contraposición a épocas anteriores donde la actividad del puerto descansaba directamente en las playas o zonas costeras, durante la época romana observamos como las construcciones de diques y muelles serán obras clave para apoyar estas tareas.

A pesar de la época de fortificaciones y construcciones de murallas para la protección de la ciudad durante la Edad Media, se producirá una liberación de las mismas especialmente encaminadas al frente marítimo.

III.2. Etapa de crecimiento y distanciamiento

Etapa que vendrá marcada sin duda por los trascendentales efectos de la revolución industrial que experimentarán los transportes terrestres, como el ferrocarril, así como los marítimos, con los barcos a vapor.

Estos avances supondrán una importante labor de adaptación por parte de los espacios portuarios junto a un paulatino distanciamiento del puerto con la ciudad debido a la progresiva especialización del primero, que observará como pierde el carácter de urbanidad.

Por la liberación de espacios debido en gran parte al derribo de murallas anteriormente comentado, se va a producir un auge de oportunidades urbanas cuya consecuencia más directa será la edificación y construcción de parques, jardines, elementos que configuraran el escenario aportando gran calidad paisajística.

Esto último será de gran importancia y constituirá un elemento que se busque cada vez más debido a que será en esta etapa donde surjan por primera vez las críticas y los problemas medio ambientales derivados de la actividad portuaria, factor que la población achacará al puerto hasta la actualidad.

III.3. Etapa de separación y aislamiento

Para encontrar las causas que dieron lugar al nombre de esta etapa debemos poner el objetivo en el espacio temporal de la segunda mitad del siglo XIX con la progresiva especialización y desarrollo de los puertos.

Será en esta etapa donde se dé de facto una separación radical que dividirá el espacio de forma funcional y física de forma independiente entre ambas. Lo anterior será consecuencia de la materialización a través de elementos de separación como rejado o vallado de lo ya establecido por los órganos de la administración en cuanto al recinto portuario frente a la urbe.

Como factores esenciales que caracterizan la etapa y de forma ordenada cronológicamente podemos señalar los cambios en la industria, el tráfico de contenedores y la intermodalidad que caracterizaba el transporte.

Respecto al primero de ellos, debemos de destacar el importante acontecimiento del nacimiento de los puertos secos a consecuencia de la congestión del puerto tradicional, mediante los cuales el país solventa adecuadamente las necesidades logísticas, exigencias medioambientales y problemas económicos.

Con relación al puerto seco podemos partir de la interesante concepción del mismo que hace la UNCTAD:

“Instalación no costera de uso público, distinta de un Puerto y de un Aeropuerto, aprobada por un organismo competente, equipada con instalaciones fijas y ofreciendo servicios para manipular y almacenar temporalmente cualquier clase de mercancías incluyendo contenedores (...) y, que además, tiene la capacidad de efectuar controles aduaneros que permitan a estas mercancías continuar su tránsito, terminar el viaje, y ser utilizadas localmente, ser despachadas para la exportación o ser re-exportadas.”

Además de las ventajas anteriormente mencionadas, debemos reparar en el impacto positivo a la hora de promover el flujo de importaciones y exportaciones de la región determinada mientras que de forma simultánea se produce una positiva conexión en la misma de forma interna.

En cuanto al tráfico de contenedores, debemos partir del concepto de “containerización” como pieza angular del incremento de los tráficos y del posterior elemento de desarrollo de intermodalidad.

La importancia del fenómeno de “containerización”¹², supuso uno de los cambios más significativos en la historia del transporte marítimo por la cantidad de carga que permitía trasladar, así como la mejora en seguridad que supuso y los cambios en las terminales que requerían un elevado incremento de la extensión terrenal, para poder adaptarse a este nuevo fenómeno. Así pues, personalidades como MARTIN CASTRO¹³ afirman que el 90% del volumen total de mercancías a nivel global es transportado por contenedores y es por tanto que el transporte marítimo mueve casi todo el comercio internacional.

El proceso de contenedorización supone una serie de ventajas que no dejan indiferente a nadie como es la facilitación que supone para el transporte de mercancías mediante uno o varios modos de transporte, pero a su vez una importante reducción del tiempo de tránsito y costes y garantizando un entorno de seguridad a la vez que la agilidad de la operativa.

Sin embargo, esta nueva tendencia ha supuesto grandes desafíos como es la necesidad de dar respuesta al cada vez más creciente aumento de los buques con el fin último de aplicar economías de escala y reducir costes

¹² Fenómeno de indudable trascendencia cuyos orígenes podemos establecer en 1956 cuando la antigua compañía “Pan Atlantic Steam Ship Company”, hoy “Sea Land Inc”, transportó de forma experimental los primeros contenedores convirtiéndose así en pionera del movimiento.

¹³ MARTIN CASTRO, Ma. De la Paz. “El transporte mediante contenedores”. Actas del I Congreso Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del Siglo XXI, Universidad de Cadiz, Abril, 1997(981-989): http://www2.uca.es/escuela/emp_ie/investigacion/congreso/indice.html (Acceso Junio 14.2017)

unitarios. Como elementos físicos que son, los contenedores necesitan importantes superficies de almacenaje algo a lo que los puertos deben de dar respuesta mediante nuevas infraestructuras y junto a esto, aumentar el calado en la mayoría de los puertos.

En cuanto a la ya mencionada intermodalidad, podemos observar la definición propuesta por el Ministerio de Fomento¹⁴ como aquel concepto que: *“Designa el movimiento de mercancías en una misma unidad o vehículo usando sucesivamente dos o más modos de transporte sin manipular la mercancía en los intercambios de modo. (...) Por extensión, el término intermodalidad, se ha usado para un sistema de transporte en el que dos o más modos de transporte intervienen en el transporte de un envío de mercancías de forma integrada, sin procesos de carga y descarga, en una cadena de transporte puerta a puerta”*.

El momento de máximo alcance de esta nueva tendencia será durante los años ochenta y noventa y ella será motivo de creación de las denominadas zonas de actividades logísticas (ZAL) localizadas en los entornos del puerto y conectadas mediante ferrocarriles o carreteras; el objeto de las mismas será dar respuesta a las crecientes demandas de zonas donde llevar a cabo operativas vinculadas al transporte marítimo.

Con relación al medioambiente, la ciudadanía concebirá al puerto como un elemento adherido a la ciudad, pero con el cuál no se sienten integrados sino más bien distantes y defensivos ante la continua generación de costes medioambientales que supone este para la ciudad.

¹⁴ MINISTERIO DE FOMENTO, “Análisis, información y divulgación sobre la aportación del transporte por carretera a la intermodalidad”, Capítulo 1. El lenguaje del transporte intermodal. [en línea]
https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/17FBCF00-91E0-4761-A11C-88A16277D8A4/1550/01_lenguaje_transporte_intermodal.pdf

III.4. Etapa de acercamiento e integración urbano-portuaria

Tras la etapa de distanciamiento entre ambos factores, debemos hacer obligada mención a determinadas circunstancias o factores que fueron la causa de impactantes transformaciones, aplicadas de forma particular e individual a cada caso, principalmente durante el siglo veinte.

Así pues, los principales cambios se producen a consecuencia del abandono de determinadas zonas portuarias como muelles y demás instalaciones que se conciben por la ciudadanía en oportunidades urbanísticas. Las principales actuaciones de acercamiento e integración se producirán mediante transformaciones efectuadas en los llamados waterfronts, de análisis en el posterior epígrafe, o transformaciones en los frentes marítimos.

En relación a los segundos cambios producidos, observamos como las mentalidades de la población se desplazan desde lo puramente defensor del ámbito económico a mentalidades defensoras del medio ambiente, conservadoras del patrimonio y en pro de la calidad de vida de los ciudadanos; hecho que conllevará la reconversión y valorización de zonas costeras o espacios abandonados debido a factores como la insuficiente respuesta de estos espacios a las nuevas demandas de espacios así como la pérdida de tráficos portuarios.

III.5. Análisis de la restructuración de los frentes marítimo-urbano (Waterfront)

III.5.1. Concepto y principios de la figura del frente marítimo-urbano

Para poder abordar de forma correcta el fenómeno de transformación que se ha llevado a cabo en los frentes marítimo-urbano es conveniente partir del concepto de waterfront.

Para ello, partiremos de la concepción que identifica este frente con una fachada, definida por la Real Academia Española como “parámetro exterior de

un edificio, especialmente el principal”. Sin embargo, será en su posterior acepción de “confrontar o dar frente a otro edificio o lugar” donde debemos reparar. De esta forma confeccionaremos el término que nos incumbe definiéndolo como aquella zona donde la ciudad se limita para dar paso al mar.

En palabras de ALEMANY, J. (2017)¹⁵, la ciudad y el puerto tienen además de estructuras y formas de gestión distintas, dinámicas muy diferentes y por ello no debe extrañar que se produzcan dificultades para coordinar los planes de las instituciones que gestionan la ordenación de sus propios territorios.

El inicio de estos movimientos cuyo objetivo es la recuperación y regeneración de los frentes marítimos tuvo su origen en Estados Unidos (Baltimore, Toronto, San Francisco), pasando por Gran Bretaña para finalmente llegar a integrarse en las políticas de urbanismo en la época de los años ochenta en Europa. Ejemplo concreto de lo anterior y representación del paradigma de transformación lo ilustra la ciudad de Barcelona con las actuaciones iniciadas en los años noventa.

Como pone de manifiesto PAVIA, R.¹⁶, el waterfront es un área de conflicto y de contraposición entre distintos intereses: por un lado, la Autoridad Portuaria, por el otro la ciudad; por un lado el plan portuario, por el otro el plan urbanístico; por un lado, la economía del puerto con sus industrias en desuso, por el otro una economía urbana ligada al turismo, al comercio y a la inversión inmobiliaria.

¹⁵ ALEMANY, Joan (2017). “El frente marítimo, entre el urbanismo y la planificación portuaria”, RETE [en línea] Disponible en: http://retedigital.com/wp-content/themes/rete/pdfs/portus/Portus_10/El_frente_mar%C3%ADtimo.pdf

¹⁶ PAVIA, Rosario. “Waterfront. Áreas estratégicas de las ciudades portuarias”, RETE, [en línea] Disponible en: http://retedigital.com/wp-content/themes/rete/pdfs/portus/Portus_22/waterfront_areas_estrategicas_de_las_ciudades_portuarias.pdf

Esencial resulta también la división que realiza la misma autora de dos ejemplos metodológicos representando estrategias opuestas pero eficaces ambas. Estas son las ciudades de Londres y Barcelona.

En la primera de ellas se articula una estrategia basada en la descentralización progresiva donde la recalificación del waterfront gira en torno centralidades urbanas interconectadas a través de redes infraestructurales y corredores ambientales. En contraposición, la ciudad de Barcelona se centra en el avance del waterfront con continuidad en las costas, estando éste conectado a la expansión de la urbe.

Por último, es necesario ser conscientes del continuo desarrollo al que deben estar sometidas estas zonas, concebidas como espacios nucleares para desarrollar los proyectos de la urbe en el siglo que nos concierne.

Algunos de los factores claves, que se deben tener en cuenta para mejorar los espacios urbanos de las ciudades costeras con el objetivo de hacer de estas zonas lugares más atractivos, fueron recopilados por la organización “*Proyecto para espacios públicos (PPS)*” donde se recomienda en primer lugar establecer metas públicas como objetivo primordial en lugar de satisfacer los objetivos corto placistas de carácter económico; en segundo lugar es necesario la participación ciudadana puesto que a ella va orientada la elaboración y disfrute de esta renovación; además sugieren el cumplimiento de “el poder de los diez” una herramienta que sirva para estructurar un plan a largo plazo cuyo objetivo sea diferenciar diez áreas para el desarrollo de diez actividades distintas dando como resultado un borde costero activo, diverso y multifuncional. Estos diez espacios deberán estar conectados entre sí como es el ejemplo de diversos paseos marítimos de ciudades que permiten llegar hasta el centro de la ciudad.

Junto a lo anterior, se apuesta por la peatonalización de los espacios como principio base y no otorgar privilegios a las propiedades privadas con vistas al mar, algo que constituiría el séptimo de los principios. A continuación,

e íntimamente vinculado a los anteriores, aparece la recomendación de no limitar las actividades de carácter público del paseo costero con el objetivo de privilegiar el desarrollo residencial ello es así porque la urbanización y residencia en cercanías inmediatas a estos espacios dificultaría el disfrute de los mismos por parte de los ciudadanos. Además, proponen la construcción de parques o paseos costeros para conectar destinos como se ha dicho anteriormente de forma similar. La construcción de edificios de baja altura también sería una de las propuestas llevadas a cabo, pero de difícil cumplimiento por las autoridades, sin embargo esto sería una gran medida para suavizar el impacto paisajístico y deteriorante que tienen estas edificaciones sobre el conjunto visual.

Los ciudadanos son los principales interesados en la renovación del frente marítimo puesto que, por suerte cada vez más integrados en la participación, consideran que tendrá un impacto positivo sobre la ciudad.

III.5.2. Tipos de reconversiones y ciudades representativas

Una vez analizado el concepto de waterfront y los principios o recomendaciones en cuya restructuración debe basarse, es interesante pasar a analizar la casuística en distintos países como herramienta para explicar las distintas formas de reconversión que es posible realizar dependiendo del carácter de la ciudad, siendo la dual clasificación que vamos a seguir la siguiente: reconversión o reestructuración enfocada al reencuentro de la ciudad y el mar¹⁷.

Como antesala a la explicación específica de los modos de transformación del frente marítimo, es conveniente analizar que la necesidad de llevar a cabo estas actuaciones es debido a las constantes reestructuraciones económicas,

¹⁷ Siguiendo la clasificación propuesta por AMIL LOPEZ, Cristina, "Integración urbana de los espacios portuarios" [en línea] 9-2004 [consultado el 19 de Agosto de 2017] www.udc.gal/iuem/documentos/monografias/monografia9.pdf

así como laborales en el ámbito portuario y en especial los efectos de la industrialización.

De acuerdo con SCHUBERT¹⁸, el cambio estructural se desarrolla en tres fases, siendo éstas la retirada del puerto, caída en desuso y posterior revitalización. Además, continua el autor, estableciendo los fines del proyecto que pueden ser estructurados en las siguientes categorías:

En primer lugar, el fortalecimiento de la economía de la ciudad puesto que en la mayoría de la casuística el cambio estructural suele compensar la pérdida de puestos de trabajo que derivan del mismo.

A continuación, la reorganización del espacio urbano debe ser uno de los fines principales ya que debe servir de herramienta para sobrepasar las dificultades que conllevan los movimientos de la población como la decadencia en las zonas residenciales y la pérdida de población en el centro a favor de la periferia; ejemplo paradigmático de este factor lo encontramos en Shanghái o Hong Kong.

En tercer lugar, la revitalización de zonas portuarias y costeras, algo que será explicado con detalle cuando hablemos de la ciudad de Barcelona; lo que deberá llevarse a cabo con un plan que contemple como principios básicos los accesos públicos, paseos para ciudadanos y la mejora de conexiones.

La práctica de nuevas culturas de planeamiento se configura como el siguiente elemento, puesto que, en estos procesos de reconstrucción, es difícil unir las estrategias lo que conlleva a planes descoordinados y proyectos que se llevan a cabo de forma independiente. Por ello, no se debe dejar en mano de los inversores o fuerzas intervinientes en el mercado la labor de reordenar estas zonas, sino que debe ser una tarea que integre a la totalidad de los actores invitando a la participación.

¹⁸ SCHUBERT, Dirk "Transformación de zonas portuarias y costeras en desuso: Experiencias, posibilidades y problemas." págs. 15-36, CIUDADES: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Nº 8, 2004.

En quinto lugar, los nuevos usos en zonas ribereñas llegando incluso a ser usos desvinculados con el agua. Encontramos de esta forma, usos destinados al ocio, a la vida laboral y a la residencial.

Sin embargo, no debemos perder de vista la recuperación del patrimonio histórico como elemento constituyente de nuestra historia para poder aunar el paso del tiempo y ver como hemos ido evolucionando sin necesidad de removerlo del espacio; ejemplo de esto último se encuentra en Chicago, en el Navy-Pier.

Ahora bien, centrándonos en las diferentes formas de reconstrucción del waterfront, observamos como la primera forma de adaptación tiene como objetivo reconvertir la zona portuaria dejando en un segundo plano a la urbe lo que conlleva una suave recuperación del frente marítimo-portuario sin darse de forma sustancial la misma.

Estas actuaciones tienen como denominador común el darse en ciudades donde la industria portuaria es un factor clave en ella y, por tanto, es esencial adaptar las zonas que quedaron en desuso por el avance al que les ha sido imposible adaptarse a tiempo así como la potenciación de los nuevos mercados.

Ello debe hacerse fundamentalmente en torno a determinados factores como es la reconversión de las industrias que quedaron obsoletas y por tanto su rentabilidad es nula, a nuevos modelos industriales caracterizados por los avances tecnológicos que permitan el avance y despegue de los mismos en la economía.

Junto a lo anterior, cabe destacar el rol central que ocupa la tecnología y por tanto la importancia de establecer unas adecuadas redes de conexiones en el puerto que no dificulten la red de transportes.

A pesar de haber numerosos casos¹⁹, tomaremos como ejemplos internacionales hablaremos del caso de Rotterdam y tomaremos el caso de Glasgow para mejor ilustración.

- El caso de Rotterdam

Hablar del puerto de Rotterdam conlleva inexorablemente a que pensemos en el puerto más grande de Europa, pero no debemos limitarnos a ese tímido posicionamiento puesto que en efecto constituye el mayor puerto de la zona euro en cuanto a categorización por contenedores, pero debemos subrayar su posicionamiento en la cúspide mundial en cuanto a transbordo de mercancías.

Para comenzar a hablar del caso de Rotterdam debemos trasladarnos a los inicios del siglo XIV donde se tan solo constituía un puerto de pescadores que más tarde se convertiría en sede de pesca fluvial y tímidas pinceladas de comercio aspecto que más tarde cambiará configurándose como un importante puerto de referencia en el comercio.

Ya desde el comienzo de la historia, la localización geográfica junto a sus canales hace de Rotterdam un puerto privilegiado, hecho que ha permitido que hoy día se configure como un enclave estratégico, libre y accesible. Es necesario mencionar la terminal automatizada que hace del puerto uno de los más avanzados en este aspecto.

En el puerto que analizamos, podríamos aplicar perfectamente el desarrollo del mismo mediante las etapas anteriormente expuestas por Bird.

Comenzando en la época en que encontramos el puerto de forma inicial y algunos muelles adyacentes, pasamos a los años de la Segunda Guerra

¹⁹ Ejemplo de megaproyectos de revitalización de zonas portuarias y costeras podríamos citar de mayora menor dimensión: Shanghai (Proyecto Pudong), Londres (Proyecto Docklands), Singapur (Proyecto Marina Bay), Amsterdam (Proyecto Eastern Docklands), Bremen, etc.

Mundial donde los balances patrimoniales fueron negativos y la mayoría de las construcciones e instalaciones fueron destruidas.

De todo ello Rotterdam se recuperó con agilidad y fue a partir de los años 50 cuando llevó a cabo actuaciones enfocadas a regenerar los pocos muelles que quedaban, y se centró en identificar la figura del puerto como punto para la localización de industrias.

La evolución que ha efectuado el puerto es de orientación hacia el Oeste hecho que ha permitido el desarrollo del mismo hacia el mar posibilitando el establecimiento de zonas más extensas y tecnológicamente adaptadas que por su situación les convierten en altamente accesibles por el mar.

Debemos destacar la creación a lo largo del siglo XVIII, del “waterstad” que más tarde daría paso a la creación del primer programa con el objetivo de crear una zona residencial de calidad para habitantes.

Junto al programa Waterstand, destacamos el trío compuesto por Kop van Zuid, Maashaven (las antiguas zonas portuarias de la ribera norte del río Maas) y Rijnhave que conformaron un resultado de planificación integral de terreno portuario. Debemos hacer mención especial al carácter unificador de elementos sociales, económicos y físicos de la ciudad que se atribuyen al plan Kop van Zuid desarrollado durante la década de os años ochenta.

Volviendo a los dos puntos de vista funcionales que había adquirido el puerto de infraestructura centrada en los muelles y como elemento de almacén, es necesario reparar en el límite temporal a finales del siglo diecinueve de esto.

Se produjo un movimiento hacia la separación de la ciudad y el puerto por la especialización de este último agente; no obstante, la intensa actividad de la

urbe en los primeros veinte años del siglo pasado conllevará un intenso crecimiento de esta²⁰ lo que a su vez dará lugar al crecimiento del puerto.

Como indican autores de la literatura referentes al asunto tratado, el momento en el cual surgió una dinámica de formación de terreno portuario será a partir de los años de entreguerras cuando se estableció la autonomía en relación a la ciudad, una mayor consecución de la integración en las redes de comunicaciones y por tanto, mediante estas mejoras, un elemento industrial de más calado.

Sin embargo, centrándonos en la actualidad es interesante hacer hincapié en que los constantes cambios y avances tecnológicos suponen nuevas necesidades a las que la ciudad y el puerto deben dar respuesta. Es por ello por lo que la planificación urbana debe de perseguir dos principios básicos a la hora de reconstruir el frente marítimo para que ambos actores estén en consonancia de intereses; siendo estos la variedad o diversidad económica y las actividades que no constituyan actividades estrictamente portuarias.

El primero de ellos permitirá el asentamiento de diferentes industrias, empresas y por tanto presencia de elementos que enriquecerán el puerto y aumentarán su atractivo.

En segundo lugar, como se ha mencionado en ocasiones anteriores, los terrenos que fueron abandonados en las instalaciones portuarias constituyen una oportunidad para el urbanismo, que ve reflejada en la intromisión de estas urbanizaciones la introducción del puerto en la vida urbana.

²⁰ Crecimiento que principalmente se debió a factores como los movimientos migratorios de esos años producidos por la oferta de empleo.

En cuanto a la reciente actualidad, debemos hacer mención del segundo (habiendo considerado ya el Kop van Zuid) de los programas que han destacado en la remodelación del frente marítimo portuario siendo este el Proyecto Cityport de principios de siglo XXI entendido como una transformación que debía realizarse a gran escala. En vista a las excesivamente ambiciosas propuestas que se llevaron a cabo, los poderes responsables de manejar este plan orientaron este proyecto basándose en las conocidas “wild cards”²¹. Esta dinámica partía de cinco propuestas “wild cards” que aportaban diferentes visiones para distintas áreas del cityport.

Así pues, a modo de balance²² observamos como ambas herramientas han tratado de solventar las relaciones entre el puerto y la ciudad a través de una metodología que parte de un enfoque integral de los distintos elementos: sociales, económicos y de participación de los poderes públicos y privados. Mediante el plan Kop van Zuid, se remodeló la línea de costa interior tratándose desde un punto de vista básicamente de planificación urbana.

Mediante el uso posterior de Cityport se trata de poner en sintonía las necesidades de la ciudad y el puerto mostrándose como actores dependientes y conectados entre sí; de cara al futuro se tratará de continuar con el proceso y mejora mediante un proceso evolutivo y modelado de continuidad y mejora permanente ajustándose a los cambios y necesidades del momento.

- El caso de Glasgow

²¹ El contenido de las conocidas “wild cards” era el siguiente: Volumen y valor, tecnología Delta, oportunidades sociales y culturales, construcciones flotantes y movilidad sostenible.

²² De conformidad con lo expuesto en “Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Jordi Borja Manuel Castells, EURE, 1998: “Los primeros indicadores muestran que el plan está teniendo efectos muy positivos sobre el área: 15.000 puestos de trabajo por la actividad portuaria; incremento de 1.200 hectáreas de suelo industrial: creación de 1.750 hectáreas de espacios verdes y de ocio; además de la considerable disminución de las personas afectadas por la contaminación industrial y la atenuación de riesgos de vivir cerca de un puerto como el de Róterdam.

De la misma forma que el caso de Rotterdam, los efectos de la Segunda guerra mundial fueron devastadores para la ciudad puesto que fue a partir de ese momento cuando el declive industrial y económico se aceleraron; se quedaron al descubierto las debilidades estructurales de la industria que habían quedado camufladas en el pleno empleo de los astilleros.

En la actualidad debemos destacar el proyecto “Clyde waterfront & Renfrew Riverside (CWRR), cuyo objetivo es regenerar el frente marítimo de Clyde con las características de atractivo y urbano mediante la promoción de existentes y nuevos proyectos residenciales, comerciales, industriales, de negocios y oportunidades de ocio.

La propuesta incluye la construcción de un puente de apertura a través del río Clyde, que acomodaría vehículos, peatones y ciclistas. Junto a ello, la construcción de la carretera de desarrollo de la zona norte de Renfrewshire que servirá de mecanismo vínculo para conectar comunidades urbanas y centros de negocios en ambos lados del río algo que sin duda incrementaría los niveles de negocios ya que al acceso entre clientes y proveedores se facilitaría y fluirían con agilidad las interacciones entre la zona de Renfrewshire, Glasgow, Clydebank y otras zonas de la región de Glasgow.

El objetivo del proyecto es proporcionar la estructura suficiente y las mejores medioambientales que permita lo siguiente²³:

- a. La regeneración de la fachada marítima como una zona urbana atractiva, vibrante y sostenible mediante la mejora del acceso a los lugares claves, la provisión de nuevas construcciones residenciales, centros de negocio y oportunidades de empleo.

²³ Así se pone de manifiesto en las propuestas finales del consejo de Renfrewshire y la ciudad de Glasgow.

- b. La mejora del acceso para las comunidades norte y sur de Clyde a las zonas claves de residencia, empleo, sanidad, educación, ocio y lugares de venta minorista para todos los modos de transporte incluyendo mejores oportunidades de ocio y viajes activos a lo largo de Clyde.
- c. Mejorar el medioambiente local mediante el uso de paisajismo de alta calidad para promover el desarrollo y regeneración de calidad
- d. Optimizar el funcionamiento de la red vía local, resultando en una mejora de la fiabilidad y la seguridad del tiempo de viaje.
- e. Mejorar el acceso, así como la instalación de los espacios verdes.

El desarrollo del proyecto y su diseño ha sido consultado con los grupos de interés y el público, lo que se considera fundamental puesto que permite establecer los siguientes beneficios adicionales que traerá consigo el proyecto:

- a. En primer lugar, aseguran que se reducirán los tiempos de viaje entre las comunidades que se conectarán, en una cifra de hasta el 50%.
- b. Así mismo, se reducirá significativamente el flujo de tráfico a través de la construcción de la nueva carretera.
- c. Supondrá, un acceso mejorado a las zonas forestales por parte de las comunidades localizadas en ambos extremos del río Clyde.
- d. Los carriles para las bicicletas se configurarán más seguros y significativamente expandidos en la zona. Se mejorarán los enlaces entre estos carriles.
- e. Mejoras en la intersección de Dock Street y la carretera de Glasgow incluyendo provisiones de cruces seguros para peatones y ciclistas.
- f. Supondrá un potencial para las áreas adyacentes al río Clyde en aras de constituirse una accesible área de ocio.

- g. Reducción de las emisiones de gases, en cerca de 500 toneladas) de efecto invernadero por parte de vehículos programado para el año 2020.
- h. Se configurará como uno de los primeros proyectos en el mundo que sigue la nueva normal (PAS 2008) con el objetivo de minimizar los gases de efecto invernadero y las emisiones de CO₂, contribuyendo directamente de forma positiva, a los objetivos de desarrollo sostenible establecidos por la ONU.

El proyecto consta de un elaborado eje temporal que incluye una serie de consultas, iniciadas en junio del pasado año; y sumisiones del documento a los órganos pertinentes, con el fin de que se comience a trabajar en él de forma firme en el año próximo y estando finalizado en el año 2020.

De esta forma, mediante los ejemplos de Rotterdam y Glasgow, observamos dos procesos de recuperación de frente marítimo que basan sus actuaciones en actividades principalmente enfocadas desde el concepto de reconversión. Reconversión y transformaciones que tuvieron que producirse casi de manera forzosa en vista a los acontecimientos que se producían a un ritmo agigantado; por lo que estas ciudades cuya principal actividad era la industria, al igual que otras como Ámsterdam o Marsella, tuvieron que reinventarse.

Una vez analizada esa modalidad de reconversión del frente, nos serviremos de las ciudades de Barcelona y Málaga para explicar los casos de reencuentros entre la relación puerto ciudad, cuyos objetivos principales fueron potenciar, en zonas del litoral, nuevas zonas urbanas.

El denominador común de estas ciudades es el objetivo de crear una nueva imagen o centralidad urbana en sus fachadas marítimas potenciando

ciertas áreas con determinadas condiciones históricas, geográficas o económicas que posibilitan este desarrollo²⁴.

Así, se tratan como puntos de interés todas las actuaciones que conlleven una reconversión enfocada a los aspectos más sociales para que estén en contacto con la zona marítima y se trasladen las actividades portuarias a otras áreas más extensas que permitan el desarrollo de las mismas en consonancia con las nuevas tecnologías y necesidades.

- El caso de Barcelona

Fue en el año 1992, aprovechando el acontecimiento de los Juegos Olímpicos cuando Barcelona se configuraba como pieza clave en el estudio de la reestructuración de las áreas urbanas. El impacto de las actuaciones le llevó a ser guía para la implantación de este modelo alrededor del mundo. De acuerdo con Novais (2003)²⁵ “el proceso de Barcelona puede ser explicado a través de dos puntos principales: el peso de los recursos aplicados en función de los Juegos Olímpicos de 1992 y el trabajo de divulgación internacional de consultores catalanes”.

El factor que sin duda fue trascendental es el hecho de que había conciencia de crisis²⁶, así lo pone de relieve Jordi Borja, al detectar dicho elemento y tratarlo como punto inicial del cual partía la colaboración entre los agentes públicos y privados.

²⁴ Así lo pone de manifiesto AMIL LÓPEZ, Cristina “Integración urbana de los espacios portuarios” [en línea] 9-2004 [consultado el 19 de Agosto de 2017] www.udc.gal/iuem/documentos/monografias/monografia9.pdf

²⁵ En palabras de BIERE ARENAS, Rolando y BERARDINELLI VIEIRA, Raphaella en “Reflexiones acerca del paradigma de reconversión de los waterfront” pág 16. , UPC, Mayo 2010, Centre de Política de Sòl i Valoracions. [en línea] Disponible en: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/9104/BIERE_REFLEXIONES_PARADIGMAS_DEF.pdf;jsessionid=FF9A0243D985800997082FBA475D2A8A?sequence=1

²⁶ El progresivo deterioro de la zona del centro histórico, así como la consecuente congestión del centro nuevo eran factores de crisis que afectaban de forma negativa no solo a los ciudadanos sino también al turismo de la ciudad.

Podemos decir de forma general y previo a adentrarnos en el análisis del caso, que, en el ámbito urbanístico, Barcelona siempre estuvo en el punto de mira por su actitud innovadora. Ello lo observamos retrocediendo en la historia hasta los años treinta del siglo pasado, cuando la Generalitat de Catalunya solicitó al famoso arquitecto Le Corbusier que realizara un plan para la ciudad, algo que finalmente no se produjo por el estallido de la guerra civil. Tras un periodo de paralización por los años de dictadura y tímidos movimientos durante los años de inicio de la democracia, debemos acudir a la década de los ochenta donde los municipios comenzaron a proponer planes de actuaciones desde un enfoque urbano con el objetivo de conformar un plan global.

Sin embargo, debemos hacer énfasis en el momento referente a los Juegos Olímpicos, los cuales serán un hito en la historia de Barcelona que sirvieron para materializar en el plano práctico lo dispuesto en los diversos planes elaborados durante esa década, partiendo de un contexto en el que el objetivo principal era la descentralización por la congestión que sufría el centro histórico de la ciudad.

Podemos dividir las acciones de la recuperación de la fachada marítima en dos acciones principales: construcción y remodelación.

Las acciones de construcción, fundamentales para que los entornos pudieran abrirse en pro de la zona marítima, darán lugar al nacimiento del nuevo barrio marítimo “Nova Icària” lo que supondrá una actuación urbanística que comprenderá un área de 50 hectáreas mediante actuaciones encaminadas a la construcción de parques frente al mar, nuevas playas y la presencia del puerto deportivo.

En cuanto a la remodelación sobre el puerto interior, destacar las acciones enfocadas al “Port Vell²⁷”, que comenzaron en los años sesenta del siglo pasado; que giran en torno la rehabilitación de edificios y nuevas construcciones siempre cuidando el valor paisajístico de las mismas, que supusieron actuación urbana en un área de cuatro hectáreas más que las anteriores. Los objetivos de la remodelación se centraban en situar al mar como protagonista de la situación urbana, reforzando el atractivo del mismo mediante la conservación de las funciones portuarias deportivas y haciendo énfasis en la accesibilidad peatonal para los ciudadanos quienes deben gozar de espacios libres, a la vez que se conserva el carácter histórico del patrimonio. En relación a los espacios para la ciudadanía, destacar el hecho de que los nuevos espacios públicos contemplan los paseos como nueva tipología que servirá para articular entornos urbanos de distintos caracteres mientras que, a su vez, articulan todo un conglomerado de actividades y conforman un tejido urbano facilitando la conexión de la ciudad y el mar.

Cabe destacar el acuerdo que llevaron a cabo los poderes públicos: la generalidad de Cataluña, el ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Obras Públicas. Asimismo, como elemento organizacional se creó por parte del Puerto de Barcelona la conocida “Gerencia Urbanística Puerto 2000” cuya función se determinó en la planificación y dirección del proyecto de reconversión de Port Vell así como la gestión y administración de los espacios de carácter público y las instalaciones.

Conforme a las actuaciones del Port Vell, conviene subrayar la labor de rehabilitación de espacios portuarios que se encontraban en desuso y fueron entregados a la urbe totalmente dispuestos como espacios donde desarrollar espacios culturales y de recreo; toda esa labor trató de ser expresión del espíritu de participación ciudadana en la toma de decisiones urbanas; no

²⁷ Zona portuaria situada en el espacio que comprende la prolongación del parámetro sur del Muelle de Barcelona y el eje de la calle de servicio del Muelle de Catalunya.

obstante, como apunta Sánchez (2003), resultó más bien una declaración formal que una expresión, al afirmar que la votación política a servicio de las minorías, la exposición al riesgo político enfrentándose a los intereses económicos privados así como la filosofía igualitaria y el compromiso ideológico y moral de las políticas de izquierda se perdieron.

- El caso de Málaga

Como segundo caso de reencuentro entre la vida urbana y el puerto tomaremos Málaga, ciudad portuaria desde los principios, por la situación estratégica de su puerto configurándolo como puerto comercial; que sufrió un desligamiento o independencia de ambos elementos a raíz de la industrialización siendo el puerto considerado como un obstáculo o barrera para los ciudadanos.

El frente marítimo o “waterfront” de la ciudad de Málaga se ha configurado por tres entradas de agua o ensenadas cuya tendencia natural ha sido ampliarse en sentido al mar.

A lo largo de la historia, este puerto ha atravesado las cuatro fases de relación con la ciudad, dando lugar en el caso concreto que estudiamos dos puertos²⁸ diferenciados, pero en convivencia: un puerto productivo y un puerto urbano.

En cuanto al primero de ellos, debemos hacer hincapié en las barreras negativas que impactan en la opinión de los ciudadanos al contemplar fundamentalmente sus aspectos menos favorables como es fundamentalmente las congestiones que se producen en el tráfico por la inadecuada accesibilidad, la seguridad de los trayectos y el transporte de carga. Sin embargo, los poderes implicados deben solventar estos prejuicios o actitudes y sacar beneficio de la localización privilegiada del mismo puerto que está

²⁸ Originados a causa de la morfología de la ciudad, la presencia de las ensenadas, el río y el monte actuando de protector.

directamente conectado a la trama urbana histórica, para acércalo a la ciudadanía.

Con relación al segundo, podemos destacar la labor de transformación de los muelles, con el objetivo de adquirir carácter urbano mediante la construcción de zonas dedicadas a la hostelería, al comercio y al ocio; así como el mantenimiento de los muelles como parte a integrar en la urbe.

Centrando la atención en los instrumentos legislativos, cabe destacar el Plan General de Ordenación de Málaga de 1983, donde por primera vez se aborda mediante el denominado “Plan especial del puerto, su expansión e instalaciones comunes con la ciudad”, la ordenación del recinto portuario tomado en consideración como parte integrada en la estructura de la ciudad.

Posteriormente, en 1991 se produce un acuerdo entre el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria para presentar un documento “Avance del Plan especial” que incorporará las bases tanto de ampliación y ordenación de usos portuarios como la integración en la ciudad. No obstante, la buena fe de los poderes públicos quedó paralizada y no llegó a materializarse debido al concurso convocado para la concesión de los dos primeros muelles en cuyas bases no se preveía el sometimiento al Plan Especial algo que después tratarían de suavizar por la presión ciudadana y la oposición del ayuntamiento, llevando a cabo las actuaciones al inicio mencionadas provocando a día de hoy la convivencia de los dos puertos y la ciudad.

De esta forma cada uno de los puertos está en contacto con cada una de las partes del centro histórico, es decir, el puerto operativo está en contigüidad con

el área activa; mientras que el puerto urbano se relación con la parte de ciudad más contemplativa²⁹.

Analizado este segundo grupo de transformación, reparamos en las características comunes que marcan los procesos de transformación de ciudades como las anteriormente descritas junto a otras como pueden ser Londres o Hamburgo donde las actuaciones han ido enfocadas al acercamiento de la ciudad con la zona portuaria mediante la recuperación de zonas obsoletas así como instalación de nuevos usos en edificios inutilizados con el objetivo de, a su vez, mantener la tradición histórica portuaria en las nuevas relaciones con los vecinos.

De esta última tendencia de acercamiento o reencuentro entre la urbe y la zona portuaria observamos dos estrategias que pueden ser simplificadas en: rentabilización urbana y revitalización urbana.

La primera de ellas como indica su nombre trata de sacar rentabilidad por lo que el enfoque vendrá dado en torno a los usos terciarios o comerciales con el objetivo de autofinanciar las infraestructuras.

En la revitalización urbana encontramos, sin embargo, un enfoque más social; tal y como exponen Hoyle y Stevenson, derivado del nacimiento de una nueva sensibilidad ambiental a consecuencia del proceso dinámico de desarrollo portuario; tratando de recuperar el patrimonio y proporcionar espacios libres mientras que se dota de los equipamientos necesarios a la ciudad.

No obstante, a pesar de que no hay una forma igualitaria que proporcione éxito a las acciones de reconversión en todos los puertos³⁰, ya que cada uno cuenta

²⁹ Así lo ponen de manifiesto ANDRADE María José y PERALTA Alfonso, en el informe "La integración puerto ciudad". , pág. 20, [en línea], Disponible en: http://www.omau-malaga.com/agenda21/subidas/archivos/arc_97.pdf

³⁰ Sin embargo, sí que se observa como hay un efecto multiplicador de las acciones que tratan de copiar modelos con una tendencia generalizada de las siguientes

con unas especialidades y características; sí observamos tal y como se observa en el caso de Málaga, que gran porcentaje del éxito de las actuaciones se basa en la adecuada y fluida comunicación entre los poderes públicos encargados y los ciudadanos puesto que los primeros deben tener en cuenta las demandas del entorno de la ciudadanía si quiere que este se muestre favorable a las actuaciones del mismo y participe en su mejora.

Por último, hacer mención de forma generalizada a las soluciones propuestas por la AIVP³¹ en su guía de buenas prácticas ante el problema de la falta de espacio, siendo estas:

En primer lugar, tratar de recomponer el puerto en sí mismo, mediante la reasignación de espacios a nuevas funciones portuarias permitiendo efectos positivos como una notable mejora en la eficiencia del mismo y disminución del impacto medioambiental. Como ciudad ejemplo de esto, podemos citar Long Beach (EEUU) donde se llevaron a cabo actuaciones enfocadas a fusionar las diversas terminales portuarias en una sola.

La segunda solución propuesta es que las funciones urbanas y portuarias compartan el uso del agua, como fue el caso de las actuaciones llevadas a cabo en Melbourne (Australia) donde mediante la realización de un inventario de los usos del agua y los equipamientos se desarrolló un plan de utilización de las dársenas fundamentada en la división del tiempo entre las actividades que se llevaban a cabo y a su vez una repartición de los espacios asignados; por su parte, la ciudad de París (Francia) inauguró una planta de hormigón de gran calidad medioambiental, en plena zona urbana, asegurando la integración paisajística y medioambiental del mismo.

acciones: prevalencia de los intereses comerciales, transposición de modelos cuyas características no coinciden con el que se va a tratar por tanto no hay garantía de adecuado funcionamiento, y por último la repetición de actividades que ocupan el waterfront.

³¹ Red mundial de ciudades portuarias, que desde hace más de treinta años, es punto de encuentro para los actores urbanos y portuarios cuyo objetivo es desarrollar, enriquecer y potenciar la relación mediante el dialogo y la cooperación mutua.

De la misma forma que se propone compartir el uso de agua, se propondrá además combinar las funciones propias urbanas y portuarias. Ejemplo de ello es la terminal de pasajeros de Ámsterdam (Países Bajos), de carácter mixto horizontal, que aglutina diferentes actividades comerciales, de negocios y culturales en un mismo espacio; como ejemplo de carácter mixto vertical tomaremos las “Terrasses du Port” de Marsella, en Francia, que se basan en la combinación de un centro comercial junto con operaciones portuarias un subsuelo disponible para estacionamientos.

Desplazar la ciudad en el agua se presenta como una opción de apertura de la ciudad al puerto, ejemplo de ello lo encontramos en el Pabellón flotante de Róterdam tomado como espacio cultural o el proyecto “Kalvebod Waves” en la ciudad de Copenhage (Dinamarca) donde se llevan a cabo actividades públicas de recreo enfocadas al disfrute simultaneo de paseos peatonales frente al sector costero.

Jugar con la flexibilidad y no paralizar los espacios, como última de las respuestas que mejor enfoca la ciudad de Ámsterdam (Países Bajos) mediante estrategias temporales de ocupación de recintos portuarios abandonados para dar respuesta las necesidades temporales de residencia, ejemplo de ello es la transformación de módulos tipo contenedores en residencia universitarias así como el traslado de una de las mismas a un antiguo buque de crucero como simbolismo de conjunción entre ambos elementos.

IV. PLANIFICACIÓN URBANA Y PORTUARIA

IV.1. Concepto y principios

La complejidad de la planificación urbana deriva de la convivencia en el mismo espacio territorial de las diversas competencias públicas que abarcan desde el ámbito estatal, autonómico al local. Es por ello, que no es tarea fácil hacer confluir las normativas, competencias y procedimientos de los tres elementos.

Es interesante el concepto de planificación urbana en cuanto a las diversas posiciones que presenta y la pluralidad de definiciones que se han tratado de entablar.

Entenderemos la planificación urbana como la forma en que se planeará una comunidad futura, o se guiará una preexistente; tomando en consideración aspectos medioambientales, sociales e institucionales en aras de dar respuesta a determinadas necesidades sociales mediante, normalmente la elaboración y ejecución del plan determinado para ese momento sin perder de vista el objetivo de mejorar el bienestar de los ciudadanos mediante un trabajo de ordenación de los espacios.

A la hora de elaborar un planteamiento es necesario mencionar el rol de los diferentes actores intervinientes siendo así: los municipios desempeñando el papel de mayor responsabilidad puesto que sobre ellos recae la responsabilidad de la aprobación; el rol de la ciudadanía siendo fundamental la integración y participación de los ciudadanos en cada una de las fases del proceso ya el menor o mayor grado de éxito y adecuación en el plan, será reflejo directo del grado de participación del ciudadano; por último el papel que desempeñan los técnicos en la materia debiendo desempeñar funciones de asesoría en los agentes responsables de la toma de decisiones.

Los técnicos en materia de urbanismo deberán tener en cuenta una serie de factores a la hora de elaborar el planteamiento urbano; debiendo ser éste un planteamiento que sea flexible y de respuesta a los problemas urbanos sabiendo adaptarse a las tendencias de cambio e incertidumbre, deberá ser capaz de interpretar las experiencias pasadas puesto que ello garantizará no cometer los errores de etapas anteriores, deberá ir enfocado a abarcar los distintos enfoques con el fin último de lograr el equilibrio superando toda barrera de individualidad, así mismo deberá ser fácilmente aplicable y proyectarle con el objetivo de ser desarrollado en corto plazo.

En cuanto a la planificación portuaria, podemos aplicar perfectamente lo anteriormente dicho para la planificación urbana ya que el éxito y garantía de buen funcionamiento de la planificación portuaria tomará como indicador el grado de participación de los agentes que conviven en el término: ciudadanos, técnicos en la materia como arquitectos o planificadores urbanos, así como las autoridades portuarias y marítimas.

La planificación portuaria debe ser un instrumento que aglutine las necesidades y proyecte de forma espacial las políticas económicas, culturales, ambientales y sociales; de forma que todas estas realidades coexistan. Sin embargo, esto no siempre ha sido concebido de forma ordenada como prevé F. Enríquez Agós (2000), “como una toma de decisiones enfocadas a prever y encajar el desarrollo portuario que se dará en un escenario futuro” sino que partimos de un pretexto en el que, en palabras del mismo autor, “el proceso decisorio se basaba en reaccionar frente a un reto o amenaza del entorno”³².

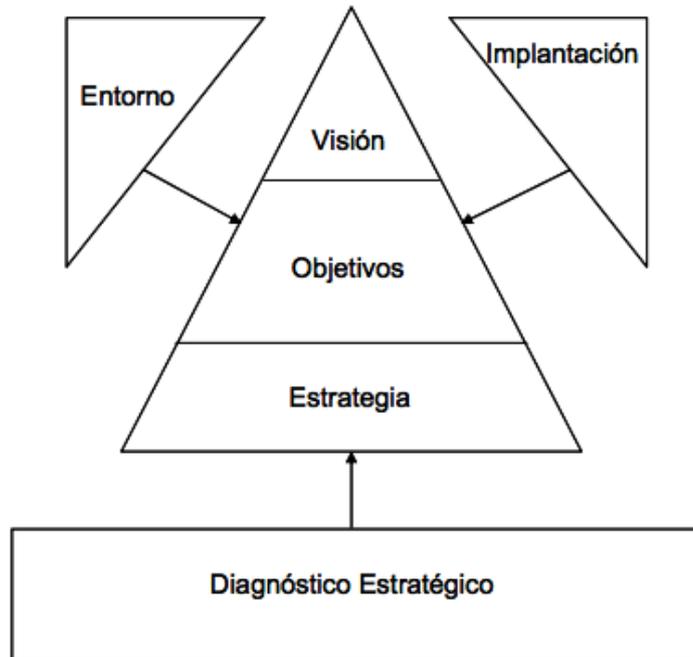
Se trata como una actividad que recoge diversas disciplinas por lo que diversos son los factores a tener en cuenta, siendo según Frankel (1987)³³ los económicos como la recuperación de la inversión; los sociales como la promoción del empleo o aquellos al servicio de los usuarios como sería la capacidad portuaria.

El proceso de planificación estratégica portuaria debe sustentarse en la “pirámide de planificación” compuesta por los elementos de: Visión, como cúspide de la misma; objetivos, enmarcados por el entorno y la implantación y finalmente la estrategia basada en el diagnóstico estratégico³⁴.

³² ENRIQUEZ AGÓS, Francisco, (2000), “El plan estratégico: un instrumento para la gestión portuaria.”, Valencia: Instituto Portuario de Estudios y Cooperación, 2000.

³³ ERNST G, Frankel (1987) “Port Planning and Development.”, Massachusetts Institute of Technology. Wiley-Interscience.

³⁴BLANCO,N. “Planificación estratégica portuaria. Un análisis cuantitativo.” [en línea] Disponible en:



Pirámide de Planificación (Marco estratégico del sistema portuario de titularidad estatal)

El primero de los elementos, la visión debe ser reflejo de la personalidad del puerto y de la dirección que tomará en los próximos años; deberá contar con las características de estable y dinamismo para tener presencia temporal y para adaptarse a las necesidades del entorno cambiante, respectivamente.

En cuanto a los objetivos, deberán establecerse mediante análisis del contexto actual y teniendo en cuenta un amplio abanico de posibilidades de escenarios futuros que permitan establecer las herramientas a utilizar para la consecución de los mismos. JL Estrada (2002), esboza las características que deben aparecer a la hora de definirlos siendo así: deseables, factibles, cuantificables, comprensibles, motivables y consensuados.

En la base piramidal encontramos las estrategias que son definidas como el conjunto de reglas o actuaciones para garantizar la decisión óptima en cada momento³⁵.

En relación al entorno, elemento no integrado en la pirámide, pero cuya influencia en la misma es significativa puesto que es el conjunto de circunstancias que marcan la dinámica portuaria.

Junto al entorno, la implantación es esencial puesto que mediante la misma se materializarán las estrategias seleccionadas para la consecución de los objetivos.

Llevado a cabo el análisis de los elementos que conforman la estructura piramidal se planteará una metodología, mediante la cual se esbozaran las misiones y objetivos, así como un análisis del entorno por parte de la participación activa de los agentes intervinientes. Para esto último, es recomendable hacer uso de la herramienta “análisis DAFO”³⁶ ya que nos permite analizar las características internas y la situación externa mediante el análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; con el fin último de plantear una estrategia de negocio.

³⁵ Definición de la Real Academia Española.

³⁶ El origen del término se atribuye a Albert S. Humphrey, en las décadas de los años 60 y 70 en los Estados Unidos durante el desarrollo de una investigación en el Instituto de Investigaciones de Stanford cuyo objetivo era averiguar el por qué del fallo de la planificación corporativa.



“Análisis DAFO”

A la hora de analizar estos análisis, conviene analizar la cantidad de elementos del entorno que influyen sobre la actividad portuaria. Estos, siguiendo con la clasificación propuesta por N. Blanco (2008) pueden ser clasificados en factores externos e internos³⁷.

En el grupo de los primeros encontramos las conexiones terrestres y marítimas, la determinación del hinterland, las condiciones de integración urbanística, las relaciones comerciales, así como los criterios económicos.

En el grupo de factores internos, encontramos el tráfico de mercancías, la capacidad de las instalaciones portuarias, así como la productividad de la misma en su conjunto, el modelo de gestión portuaria que rige el determinado caso, los operadores logísticos y las infoestructuras³⁸.

Cada puerto deberá elaborar su propio plan de planificación portuaria, atendiendo a los mecanismos anteriormente expuestos para lograr precisión y eficacia en la consecución de sus objetivos. Sin embargo, para saber cuáles son los objetivos reales y no divagar en la persecución de innecesarios,

³⁷ Ver Figura 3.: “Diafragma de ideas para factores externos”.

³⁸ Entendidas como infraestructuras de carácter no físico para el flujo de mercancías.

debemos reparar en la diferencia de aquellos objetivos comunes al sistema de puertos, conocidos como “generales”, de entre los cuales podemos destacar la competencia del puerto o la calidad medioambiental del mismo; y aquellos que se encuentre específicamente vinculados a las necesidades y características de un puerto determinado, denominados “específicos”.

A causa del dinamismo que envuelve las relaciones comerciales y económicas, los puertos deben diferenciarse y mostrarse competitivos, hecho que depende de la calidad de su sistema de transportes y conexiones integradas en el sistema portuaria que permitan el desarrollo fluido, seguro y económico del transporte de las mercancías.

De forma general y a modo de introducción para los epígrafes posteriores, mencionar la estructura del sistema portuario español, de titularidad estatal (SPTE) quien mediante la actividad de las Autoridades Portuarias (AAPP) trata de mejorar los procesos de toma de decisiones. Es la Administración General del Estado, mediante el Ministerio de Fomento quien recoge la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general. La coordinación y control de la eficiencia se lleva a cabo por parte del Organismo Público puertos del estado, previamente autorizado por el Ministerio de Fomento; siendo encargada la gestión de los puertos de interés general a las Autoridades Portuarias en un régimen que contempla la autonomía de gestión por parte de las mismas.

De esta forma, se configura un panorama en el que España cuenta con veintiocho autoridades portuarias, cada una de ellas con personalidad jurídica propia, así como órganos de gestión y administración; encargadas de la gestión de cuarenta y seis puertos denominados “de interés general”.

La organización del sistema dota a las Autoridades Portuarias de responsabilidad en cuanto a los niveles de calidad y eficiencia de los servicios

portuarios prestados en el interior de las instalaciones en las que ésta sea competente³⁹.

IV.2. Instrumentos

Una vez se ha esbozado el esquema organizativo, debemos reparar en la importancia de que se haya atribuido a las Administraciones públicas competencias sobre el espacio público portuario. Sin embargo, ello sin perder de vista las competencias sobre el territorio español con las que cuenta el Estado de forma exclusiva, y que, haciendo uso de ellas, podría afectar el ejercicio de las competencias autonómicas. No obstante, a este último apunte se opone la Sentencia 149/1991, de 4 de Julio donde varias comunidades arremetieron contra el Estado por invadir las competencias de las mismas al afirmar:

“(...) El tratamiento que se da en el Título II de la Ley a los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, estableciendo una regulación pormenorizada que excede del contenido propio del régimen jurídico demanial, supone una invasión de diversos sectores competenciales de las Comunidades Autónomas y, en especial, del relativo a la ordenación del territorio y del litoral y al urbanismo. En definitiva, todo contenido normativo de la Ley que suponga materialmente una ordenación del litoral o tenga un contenido urbanístico o de ordenación del territorio, deberá ser constitucionalmente rechazado por invadir las competencias autonómicas”.

En cuanto a instrumentos legislativos, es de necesaria mención la presencia de la jurisprudencia mediante varias sentencias como es la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de febrero de 1998, donde se materializan los recursos de inconstitucionalidad por parte de determinadas comunidades autónomas en contra de la Ley 27/1993;⁴⁰ o la Sentencia de 23 de Mayo de 1985 donde es el

³⁹ Así se pone de manifiesto en el informe de “Planificación estratégica portuaria: los casos de Brasil y España”, pág.4, [en línea] Disponible en: <http://www.cidessport.com.br/sites/default/files/36939.pdf>

⁴⁰ Fallando finalmente el tribunal, que debiera haberse declarado inconstitucional el artículo 19.3 de la Ley 27/1993, de 14 de Noviembre, de puertos del estado y la marina mercante. Sentencia 40/1998, de 19 de Febrero, ECLI:ES:TC:1998:40.

propio tribunal quien pone de manifiesto que la existencia de diferentes competencias no debe ser motivo de discrepancias o distanciamientos entre los agentes sino que deben complementarse⁴¹.

En relación a leyes firmes, deberemos mencionar la Constitución así como la Ley 27/1992, de Puertos que sirve de momento fundacional básico del ordenamiento jurídico portuario; posteriormente modificada por la Ley 62/1997, de 26 de Diciembre y posteriormente por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de Septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; así como la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, de Régimen económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, así como su modificación posterior por la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, de régimen económico y prestación de servicios en los puertos de interés general.

Nuestra Norma Suprema de 1978, especifica en sus artículos 148.1.6º y 149.1.20º lo siguiente:

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

Y concreta a continuación,

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

20.ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

⁴¹ Siempre teniendo en cuenta, la natural prevalencia de la competencia estatal.

Para la mejor comprensión de los anteriores preceptos, es necesario acudir a la original Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, donde en su artículo quinto, apartado primero se especifica lo siguiente:

Artículo 5: Puertos de interés general

1. Son puertos de interés general los que figuran en el anexo de la presente Ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.*
- b) Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.*
- c) Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.*
- d) Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.*
- e) Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.*

En cuanto al régimen jurídico portuario propiamente dicho, comenzar por la conocida Ley de Puertos de 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que surge para dar respuesta a la necesidad de aglutinar las diferentes disposiciones para dar lugar al nacimiento de un texto normativo que se integre de forma armonizada en el sistema jurídico. La ley se presentaba como una ley novedosa que permitiera el paso de un modelo autoritario e intervencionista a un modelo liberal en cuanto a la ordenación de los tráficos, pero social en cuanto a los mecanismos precisos para garantizar los intereses generales⁴².

⁴² Así se especifica explícitamente en el preámbulo de la norma.

Se contempla en la normativa un modelo de gestión⁴³ que esté basado en las entidades públicas, aunque percibidas como entes públicos de gestión empresarial, las Autoridades Portuarias, que gocen de autonomía en la gestión así como personalidad jurídica propia y presupuesto propio; estructura y funcionamiento que se equipara al que en aquella época definía a los Puertos Autónomos y Juntas de Puertos.

El objetivo es delegar algunas de las funciones antes centralizadas, para que determinadas actuaciones, como es por ejemplo la concesión que permite la explotación de determinados servicios, sean ágiles y especializadas.

Además de las novedosas autoridades portuarias, nacerá el organismo público “Puertos del Estado” cuyas responsabilidades serán de carácter global sobre el conjunto del sistema portuario, sumiso frente al Ministerio de Obras Públicas y transportes en materia de puertos; y sus funciones, entre otras, serán coordinar y controlar actuando como “holding” a las anteriormente mencionadas autoridades portuarias.

Será un año después, en 1993, cuando se cree un elemento esencial denominado “Marco estratégico” cuya función es promover el libre comercio y el transporte de personas y mercancías con el objetivo de contribuir a la economía; en resumen, ser más competitivos aportando servicios de calidad a menor coste.

Sin embargo, el plan tuvo que ser reformulado por la reforma que supuso la Ley 62/1997, ya que se otorgaba “de facto” el ámbito de gestión a las Comunidades Autónomas, y por ende a las Autoridades portuarias hecho que debía estar integrado en el nuevo marco, donde se formularan a posteriori los caracteres fundamentales del texto siendo éstos la competitividad del negocio y

⁴³ Se introduce entonces el principio de gestión unitaria.

se establecerán tres aspectos orientados a la mejora del sistema portuario: modelo de negocio, modelo de gestión y modelo de relación⁴⁴.

Como ponen de relieve Giner y Aparisi⁴⁵, la finalidad del mismo tiene por objeto la mejora de la competitividad del sistema portuario en un contexto influido por la cada vez más latente internacionalización y liberalización de las actividades económicas; cuyo cumplimiento se fundamenta en un conjunto de ítems:

- *“Contribuye eficaz y eficientemente al desarrollo económico-social estatal y autonómico, tanto a corto como a largo plazo, mediante la actividad portuaria como elemento de continuidad en la cadena intermodal*
- *Promueve y fomenta la implantación de la iniciativa privada en el sector y la liberalización de servicios*
- *Gestiona sus recursos bajo el principio de la autosuficiencia*
- *Los elementos que lo componen se establecen como unidades de negocio, constituidas por los puertos de interés general agrupados en las Autoridades Portuarias; y en su relación, respetan el principio de la leal competencia.*
- *Las autoridades portuarias ostentan la autonomía funcional de gestión que les permite gestionar y controlar los factores que afectan a su negocio.*
- *Se establecen relaciones de cohesión y se explotan las sinergias a través de Puertos del Estado, el cual promueve el desarrollo de métodos participativos para la planificación, gestión y control del conjunto del sistema portuario.”*

Para entender mejor como queda configurado el Marco estratégico bajo la triple vertiente es conveniente clarificar a qué se refiere cada una de ellas, teniendo en cuenta el análisis efectuado por los dos autores anteriormente mencionados:

⁴⁴ Ver Figura 4.: “Análisis estratégico del sistema portuario”.

⁴⁵ GINER Arturo y APARISI José Antonio, “La planificación estratégica del sistema portuario”, pág. 2, [en línea] , Valencia, 2003, Disponible en: http://www.veintepies.com/documentos/docs/planificacion_estragica.pdf

El modelo de Negocio trata de aplicar las políticas portuarias, influenciadas por directrices de carácter europeo, con el objetivo de transformar un modelo portuario herramienta o “toolport”⁴⁶ donde la función es prestar servicios portuarios y están orientados a la internalización de los servicios y actividades; a un modelo propietario o “landlord”⁴⁷ donde se conciba al puerto como un agente que disponga de infraestructuras novedosas y en consonancia a las tecnologías y necesidades del momento, orientado a la externalización de aquellos servicios que no cuenten con la categoría de estratégicos⁴⁸. Este avance de un modelo prestador de servicio al modelo landlord se está potenciando por parte del ente puertos del estado al tratar de implementar el modelo “landport avanzado”⁴⁹.

Algunos de los principios que implica el modelo de negocio es la introducción de competencia para las AAPP y el puerto con el objetivo de mejorar la eficacia de los componentes llevando a una mejora en la calidad del servicio⁵⁰.

En segundo lugar, el modelo de gestión implica posicionar en una misma línea de estrategia al modelo anterior con éste, puesto que el objetivo es la mayor competitividad de los servicios mediante la alineación de las estructuras internas y organigramas. Debe estar envuelto por los principios de transparencia, eficacia y participación de los integrantes mediante las herramientas necesarias que garanticen lo anterior y el marco estratégico

⁴⁶ El modelo de puerto toolport o instrumental se caracteriza por contar con una infraestructura y superestructura pública mientras que las tareas de estiba son privadas.

⁴⁷ El modelo de puerto landlord se caracteriza por contar con una infraestructura pública mientras que el resto de los elementos como superestructuras o tareas de estiba son de carácter privado.

⁴⁸ Mediante la externalización de los servicios se trata de conseguir una mayor optimización de procesos y agilidad de los mismos, reduciendo a su vez los costes e incrementando su competitividad.

⁴⁹ GINER Arturo y APARISI José Antonio, “La planificación estratégica del sistema portuario”, pág. 4, [en línea], Valencia, 2003, Disponible en: http://www.veintepies.com/documentos/docs/planificacion_estراتيجية.pdf

⁵⁰ Factor esencial para fijar la competitividad entre los servicios portuarios.

quede plasmado de forma material en base a la organización y los recursos humanos.

En referencia a lo anterior y guiándonos por lo definido por Giner y Aparisi (2003), la organización prevista en el marco estratégica se basa en torno a dos patrones de estructuración: la divisional permitiendo llevar a cabo actividades autónomas desde las perspectivas de responsabilidad y beneficio, así como la estructura en red la cual permitirá la creación de grupos y comités para llevar a cabo actividades que generen valor añadido.

Con relación a los recursos humanos, establecen los autores, se tratará de implementar un sistema de balance en cada autoridad portuaria para, mediante sistemas específicos tratar de seleccionar y promocionar de forma adecuada a los perfiles de trabajadores en base al puesto de trabajo.

Por último, el modelo de relación tiene por meta establecer medios o herramientas para que la participación se lleve a cabo mediante un previo análisis que facilite la toma de decisiones consensuada donde se lleve a cabo la integración de los ciudadanos y la cooperación por parte de las instituciones y poderes públicos; hecho que facilitara la adaptación a las constantes variantes y cambios a los que se ven sometidos los sistemas portuarios. Esta colaboración entre agentes, cuya estructura central la ocupan las autoridades portuarias, es fundamental ya que la comunicación entre ellos garantizará la consecución del beneficio común como fin último⁵¹.

Una vez analizados los tres enfoques del marco estratégico resulta interesante analizar la formulación de determinados elementos para el desarrollo estratégico, siendo estos: el plan estratégico, la delimitación de espacios y usos portuarios, el plan especial y el plan director de

⁵¹ En la misma línea de pensamiento, MAGANTO LÓPEZ, Julián “¿Qué marco estratégico necesita el sistema portuario”, , [en línea] Agosto 2015, Público, Disponible en: <http://blogs.publico.es/econonuestra/2015/08/20/6538/>

infraestructuras propio de cada autoridad portuaria. Debemos mencionar además el Plan empresa, de confección anual por parte de cada autoridad portuaria que integra los planes de inversiones, presupuestos y objetivos de gestión para el futuro año; estos últimos planes se consideran de nivel operativo puesto que la consecución de los objetivos se realizara normalmente a corto plazo mediante la correcta distribución y asignación de recursos.

Entrando al análisis particular de cada uno de ellos, definiremos el Plan estratégico del sistema portuario de titularidad estatal como el elemento que definirá en conjunto los aspectos necesarios para confeccionar los objetivos del sistema portuario. El organismo público puertos del estado es el encargado de establecer este plan de forma conjunta y consensuada con las autoridades portuarias.

En cuanto a la delimitación de espacios y usos portuarios⁵², tiene su precedente histórico en el plan de utilización de los espacios portuarios, regulado en el artículo 96 de la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general; es un documento singular de cada puerto donde se delimita la zona de servicio indicando los espacios terrestres necesarios para llevar a cabo las actividades industriales, y se especifica la destinación de cada una de las zonas del puerto⁵³.

⁵² Se establece en el apartado segundo del artículo 15, de La Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, que “La delimitación de la zona de servicio se hará, a propuesta de la Autoridad Portuaria, a través de un Plan de Utilización de los espacios portuarios, PUEP, que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto, así como su justificación”.

⁵³ A este respecto es curiosa la aprobación por el Ministro de Fomento, mediante orden ministerial, de la delimitación de espacios y usos portuarios

Plan especial es aquel propio de cada autoridad portuaria, así lo establece el artículo 26 de la Ley de Puertos del Estado y la marina Mercante⁵⁴, que deberá renovarse cada vez que así lo haga el marco estratégico o cuando se produzcan cambios sustanciales en el entorno puesto que su objetivo principal es analizar la situación de presente y futuro, con las pertinentes posibles amenazas y formas de actuación frente a estas a través de determinadas estrategias.

En relación con dicho plan, mencionar que deberá constar en el mismo las determinaciones correspondientes a un instrumento de planificación urbana de carácter general.

El sistema general vendrá desarrollado por el plan especial cuyo planteamiento y desarrollo se lleva a cabo mediante la siguiente forma establecida en el Artículo 56, apartado 2º:

Artículo 56.2:

“Dicho sistema general portuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, que se instrumentará de la forma siguiente: a) La Autoridad Portuaria formulará dicho plan especial. Con carácter previo a la formulación del plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, deberá encontrarse delimitada ésta mediante la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios en dicho puerto, no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada. b) Su tramitación y aprobación se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la Administración competente en materia de urbanismo. c) Concluida la tramitación, y con carácter previo a la aprobación definitiva de dicho plan especial, la Administración competente en materia de urbanismo, en un plazo de quince días, a contar desde la aprobación provisional, dará

⁵⁴ Artículo 26.1.e. “Para el ejercicio de las competencias de gestión atribuidas por el artículo anterior, las Autoridades Portuarias tendrán las siguientes funciones: e) Redactar y formular los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, en desarrollo del planeamiento general urbanístico.”, Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante.

traslado del contenido de aquél a la Autoridad Portuaria para que ésta, en el plazo de un mes, se pronuncie sobre los aspectos de su competencia.

(...)La aprobación definitiva de los planes especiales a que hace referencia este apartado deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Las diferencias entre el Plan de Utilización de los espacios portuarios y el Plan Especial ha sido objeto de énfasis en numerosas sentencias, así observamos por ejemplo la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de febrero de 1999 en el fundamento de derecho cuarto:

“(...) El plan de utilización no regula en sentido estricto los usos urbanísticos –el actor insiste en que la ampliación invade injustificadamente una zona urbana susceptible de aprovechamiento urbanístico–, ya que, como se indicó en Sentencia de esta Sala de 19 de junio de 1998, ello se realiza a través del Plan Especial que legisla el artículo 18 de la Ley 27/1992, y el plan se limita a servir de instrumento de delimitación del perímetro portuario, constituyendo sólo la previsión a grandes rasgos de los distintos usos pues no regula, en sentido estricto, repetimos, los usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona de servicio del puerto, labor que, como enseguida veremos, se realiza a través del plan especial previsto en el artículo 18 (fundamento 34 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de febrero de 1998, sobre el artículo 15.2 de la Ley 27/1992) (...).

Posteriormente, y a través del Plan Especial previsto en el artículo 18, es cuando esas grandes líneas de actuación se decantan en determinaciones más concretas y detalladas, y por eso precisamente el repetido precepto establece un procedimiento coordinado de elaboración entre la Autoridad Portuaria y la Administración Urbanística que ha de tener presentes los fines que contempla la norma, cuando proclama que para articular la coordinación entre las Administraciones con competencias concurrentes en el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos de ordenación deberán calificar la zona de servicios como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de

las competencias de explotación portuaria, lo que, en otras palabras, significa que existe subordinación a intereses superiores, lo que justifica que a falta de acuerdo decide el Consejo de Ministros, considerando el Tribunal Constitucional (Sentencia de 19 de febrero de 1998, fundamento 37), que ello es consecuencia de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general.»

Continuando con la exposición de los distintos instrumentos, Plan Estratégico de la autoridad portuaria es aquel propio de cada uno de estos organismos que deberá renovarse cada vez que así lo haga el marco estratégico o cuando se produzcan cambios sustanciales en el entorno puesto que su objetivo principal es analizar la situación de presente y futuro, con las pertinentes posibles amenazas y formas de actuación frente a estas a través de determinadas estrategias.

En cuanto al Plan Director de Infraestructuras, debemos señalar que apunta de forma flexible el modelo de desarrollo y crecimiento a largo plazo de las infraestructuras de un puerto como resultado de una evolución razonada entre distintas alternativas y en coherencia con un plan estratégico⁵⁵. Como conjunto multidisciplinar que es el puerto, el plan director debe analizar cada uno de los elementos que abarcan la dimensión portuaria siendo estos desde los planes comerciales a los informáticos, el entorno de la urbe y sus condiciones y conexiones, canales de mejoras, etc. El anterior análisis deberá realizarse en aras de optimizar los recursos y actuaciones en la construcción del nuevo puerto o la ampliación, así como las obras de infraestructuras de uno ya preexistente.

Con relación a los planes que actúan a nivel operativo como se ha mencionado anteriormente, debemos comenzar por el Plan de Inversiones, definido por cada Autoridad Portuaria conforme a lo establecido en su Plan

⁵⁵ Así lo define CAMARERO ORIVE, Alberto, “Gestión Portuaria y Logística”, PÁG 67-69, Piniella, F. (2009)

Estratégico y al Plan director de infraestructuras si fuera necesario. Este plan de inversión se debatirá de forma anual y será aprobado por el Consejo de Administración de la autoridad portuaria pertinente; mecanismo que seguirán asimismo los planes de empresa, presupuestos y programas de actuación plurianuales. En relación al Plan de Inversiones, resaltar su elaboración para un ámbito temporal que comprende un periodo de cinco años (recientemente ha sido aprobado el Plan de Inversiones para los años 2017-2021) la cual contempla principalmente la distribución de los recursos.

IV.3. Modelos

Dentro del marco legislativo anterior, podemos distinguir tres tipos de actuaciones enfocadas al concepto de puerto-ciudad, así lo pone de manifiesto GESÉ, J. (2013), en función del uso y la titularidad del espacio: desafectación y cesión de espacios para uso público, aquellos proyectos enfocados a la regeneración urbana, así como los de efectiva integración del concepto puerto-ciudad.

El primero de ellos hace referencia a aquellas actuaciones que tienen que ver con espacios como son plazas o jardines, en general siendo urbanizados por el puerto que se “desafectan” del dominio público portuario⁵⁶ y normalmente se ceden al municipio de forma gratuita bajo determinadas condiciones establecidas en el artículo 44, referente a la desafectación de bienes de dominio público adscritos a las Autoridades Portuarias, del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁵⁶ Conforme a la doctrina jurista, entenderemos por desafectación aquella actuación administrativa mediante la cual se suprime el sometimiento de un bien destinado al uso o servicio público, al régimen de dominio público, en este caso portuario; pasando a integrarse como bien patrimonial de la Administración.

Conforme a la definición aportada por la Real Academia Española entenderemos por desafectar la acción de declarar formal o tácitamente que un bien de dominio público queda desvinculado de uso o servicio público.

En relación con los proyectos de regeneración urbana, destacar el hecho de que se rompe la vinculación con la autoridad portuaria al entender que el suelo sea desafectado.

Por último, los proyectos de efectiva integración entre el puerto y la ciudad se desarrollan dentro del dominio público portuario; siendo resultado de actividades de colaboración y acuerdos entre los poderes públicos, representados por las Administraciones y la Autoridad Portuaria quien se ve fuertemente implicada en el desarrollo y gestión de los mismos. En esta línea de integración se materializa algo impensable en épocas anteriores como es la convivencia entre ambos actores, puerto y ciudad, donde trabajan de forma activa y positiva para la consecución de mejoras en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Sin duda, debemos apostar por la actuación conjunta de ambos organismos ya que el balance de las actuaciones en sintonía es enormemente positivo, aumentando las posibilidades de crecimiento, creando mejoras en las actuaciones económicas como las posibilidades de empleo y el aumento del comercio.

Como se ha apuntado en numerosas ocasiones a lo largo del proyecto, cada puerto cuenta con unas características que lo hacen único y por ello las necesidades serán de carácter individual, no siendo recomendable aplicar fórmulas de éxito entre ellos de forma arbitraria sin haber evaluado previamente determinados factores.

Estas necesidades deberán ser puestas de manifiesto por un lado por la Administración central como organismo del cual depende el puerto y por las Administraciones locales como organismo gobernante de las ciudades; deberán trabajar en consonancia, cualquiera que sea su modelo, para que la planificación urbana y la planificación portuaria sean eficaces y ágiles en la consecución de los objetivos.

V. ANÁLISIS DE LA CIUDAD DE VALENCIA

V.1. Origen y expansión del puerto de Valencia

En palabras de Luis Dicenta⁵⁷, antiguo director del puerto de Valencia, la historia del puerto de Valencia implica hablar de “la creación de este Puerto totalmente artificial, partiendo de una playa sin calado y sin abrigo de ninguna especie, hasta conseguir la bella realidad de un puerto, si no perfecto, de magnificas condiciones de calado y amplitud que lo hacen uno de los mejores del litoral.”

Para hacer referencia a los orígenes del puerto de Valencia, debemos trasladarnos a la época de la conquista de la ciudad por parte de Jaime I. Será en 1249 cuando, con el desarrollo de la urbe, la costa se pueble de marinos y pescadores⁵⁸ dando forma a un pequeño poblado resguardado con una fortificación y una torre; es el nacimiento de “Vila Nova Maris Valentie” (Villanueva de la Mar de Valencia o Villanueva del Grao) así como de las atarazanas con el objetivo de reparar los buques y servir de espacio para el almacenamiento de objetos marinos.

Debemos destacar la autorización por parte de Pedro III en cuanto a la instalación del Consulat del Mar de Valencia de 1283, institución de carácter jurídico y mercantil cuya jurisdicción era semejante a un tribunal mercantil como entendemos hoy día; y reflejo de cuya instalación fue el incremento significativo del tráfico marítimo.

El plan urbanístico de la ciudad giraba en torno al río Turia, en cuyos alrededores se establecía el núcleo de la ciudad y durante esta época podemos

⁵⁷ DICENTA, L.: Puerto de Valencia. Memoria sobre su historia, progreso y desarrollo (enero 1942-dic. 1949). p. 13.

⁵⁸ Este aumento de población se verá propiciado también por el Privilegio real de ese mismo año otorgado por el rey con el cual los habitantes disfrutaban del derecho de no pagar servicio.

decir que la ciudad de Valencia no contaba con un puerto marítimo en condiciones ni términos estrictos; tampoco debía contar el río con un gran caudal puesto que se llegó a mandar construir una acequia por decisión del Consejo General de la ciudad de Valencia en el año 1402, pero el proyecto quedó reducido a un plan debido a la escasez económica así como la falta de respuesta en caso de posible riada.

En relación a las primeras construcciones portuarias, debemos mencionar el hecho decisivo, que fueron llevadas a cabo en base al privilegio que concedió el rey Fernando el Católico al caballero valenciano Antoni Joan, el 28 de Mayo de 1483 con el objetivo de que se construyera en la playa del Grau un desembarcadero o puente de madera para los marinos y mercaderes⁵⁹, acción que llevo a cabo y cambio de la gestión del puente recibió el beneficio de recaudar los derechos de uso de éste. Hoy en día dicho puente de madera es conocido como “Pont de Fusta”

La carencia de un puerto adecuado se hará patente a lo largo del siglo XVI al ser necesario un puerto con infraestructuras adecuadas que respondan a las necesidades marítimas del momento. Tal era la inadecuación que fueron muchas las embarcaciones que en condiciones climatológicas adversas, se vieron obligadas a delegar el Grao como opción, en favor de Denia o Cullera como lugares aptos de refugio.

Se proyectaron algunos esbozos para llevar a cabo construcciones que proporcionaran la estructura portuaria a Valencia que tanto necesitaba, como fue el caso de Juan Caboto Montecalunya; pero finalmente fueron desechadas. Será con la Real Orden de 1679 cuando se otorgue a la capital del Reino de Valencia el derecho de ser puerto oficial de tráfico de mercancías, haciendo

⁵⁹ SANCHIS, Antonio. “Historia del Grau”, Noviembre 2005, pág. 58.

más urgentes las obras de acondicionamiento para el logro de fluidez en las relaciones por vía marítima⁶⁰.

Posteriormente, en el siglo XVIII, Cavanilles incidirá en las debilidades de la instalación, que posicionaban muy por debajo a la ciudad de Valencia y su economía; algo que no sería de tal forma si las condiciones fueran otras.

Será en 1791 cuando se determine de forma firme llevar a cabo la obra que se materializarán en el año siguiente con algunas paralizaciones durante esos años lo que caracterizó las obras de intermitentes y rígidas, ocupando el siglo siguiente las obras de los diques exteriores; el muelle de Levante se construyó en el periodo que abarca de los años 1919 a 1930 mientras que el de Poniente, concluirá en 1932 sus obras.

Como construcciones relevantes durante este periodo, es de obligada mención el Edificio del Reloj cuya construcción data del año 1916, hoy día enfocado como edificio representativo del Puerto por su ubicación como por el estilo arquitectónico que lo engloba y los detalles escultóricos referentes al comercio y la actividad marítima.

Junto a lo anterior, es de suma importancia la construcción de los tinglados, incluidos en la dársena interior del puerto configurándose como construcciones de las primeras décadas del Siglo XX⁶¹, enfocadas al servicio de almacenaje de las mercancías.

Durante las primeras décadas de ese mismo siglo, 1926 a 1933, data la construcción de la Aduana Marítima de Valencia, cuyas funciones originales continúan desempeñándose en la actualidad en las instalaciones.

Continuando con los hechos históricos, destacar como acontecimiento fundamental, la riada que tuvo lugar en la ciudad en 1957 hecho que propició la

⁶⁰ TEIXIDOR DE OTTO, M. J.: Funciones y desarrollo urbano de Valencia. Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1976, pág. 48.

⁶¹ La construcción original contaba con seis tinglados, pero actualmente solo quedan tres de ellos pertenecientes a los números 2,4 y 5.

idea de construir un dique, el dique del Este, para evitar los peligros de aterramientos. La construcción de este elemento posicionaría al puerto de Valencia en posición similar a sus semejantes puertos del Mediterráneo contando así con un gran dique de forma paralela a la costa con funciones de abrigo, así como de acceso al puerto.

La construcción del Muelle Sur se llevará a cabo en el periodo que abarca los años 1969 y 1973 y será seis años después, en 1979, cuando finalice la prolongación del Muelle de Levante.

V.2. Integración del puerto de Valencia

A pesar de que hay quien niega una convivencia del puerto con la ciudad de Valencia, podemos señalar como tal periodo la década de los años ochenta puesto que se caracterizará por las actuaciones de cooperación entre ambos agentes.

Sin duda, el hito histórico que marcará el inicio de la década del siglo XXI será la elección de Valencia como sede de la America's Cup en el año 2007.

La trascendencia que ello tuvo en todos los ámbitos y niveles es innegable, destacando la creación de un Consorcio, bajo la denominación Valencia 2007, donde en la actualidad juega un rol fundamental en la integración del puerto y la ciudad como "Marina de Valencia".

Será en el año 2013 cuando podemos considerar cerrado el ciclo de la cesión a la ciudad de Valencia, representada por el Consorcio 2007 y cuya gestión se prolongará por un periodo de treinta años; por parte de la Autoridad Portuaria de los espacios comprendidos en la Marina Juan Carlos I; así, bajo las Órdenes del Ministerio de Fomento del 31 de Mayo de 1999, 19 de Febrero de 2003 y 30 de Octubre de 2012 para los siguientes espacios: el Edificio Veles e Vents, aparcamiento, Casa de la Copa y Bases Norte.

Desde el momento en que sonaba Valencia como posible candidata para acoger dicho evento, los ciudadanos y poderes públicos eran conscientes de la repercusión mediática y simbólica que supondría el acontecimiento para la ciudad de Valencia de cara al exterior, posicionándola en el mismo listado de las principales ciudades de Estados Unidos. La inversión millonaria que habría que llevar a cabo supondría grandes esfuerzos para las arcas, pero la balanza de beneficios tangibles e intangibles fue también considerable⁶².

De forma resumida, ya que no es el objeto de estudio de este proyecto ni del epígrafe, pero si es de considerable trascendencia para tener en cuenta algunos de los datos en cifras del impacto económico del evento para nuestra ciudad.

Como pone de manifiesto en su informe final de diciembre de 2007 el Instituto Valenciano de investigaciones económicas⁶³, la celebración del evento supuesto una inyección de gasto de 2.768 millones de euros a lo largo del periodo 2004 al año 2007. El volumen más importante de gasto (45,05 %) corresponde al Plan de Acción del Consell, al plan de inversiones del Consorcio de Valencia 2007 (15,94%) y al gasto a realizar por los equipos participantes en las competiciones (12,83%).

Además, señala el informe que el 74% del gasto necesario para la celebración del evento en aguas de Valencia ha sido inversión en infraestructuras. En términos de empleo, el acontecimiento supuso la creación o mantenimiento de casi ochenta mil empleos⁶⁴.

⁶² Así lo ponía de manifiesto Peter Kiely, en el seminario sobre las repercusiones de la America's Cup en la economía, durante la celebración del Valencia Summit. PEREZ PUCHE, FRANCISCO; "Cuaderno del navegante. Valencia: Desafío en el mar", pág. 203, noviembre 2005, Valencia.

⁶³ Datos extraídos del informe "Impacto económico de la 32ª America's Cup Valencia 2007, Informe final, diciembre 2007. Instituto valenciano de investigaciones económicas, pág. 11, [en línea] Disponible en: <http://www.ivie.es/downloads/docs/mono/mono2007-01.pdf>

⁶⁴ Ver figura 5.: "Gasto asociado a la America's up y distribución por sectores de la america's cup en la economía."

Como institución anteriormente mencionada, el Consorcio quedó asentado mediante convenio de colaboración entre el Estado, la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de la ciudad⁶⁵; siendo constituido el 1 de octubre del año 2003 para gestionar el desarrollo del proyecto de la America's Cup mediante la transformación de la dársena interior del puerto de Valencia⁶⁶ con el fin de adaptarla a las necesidades de los equipos intervinientes en la competición.

Durante ese periodo y el actual, el Consorcio ha demostrado la valía y eficacia en la gestión y desarrollo de las actuaciones mediante su estructurado y formado equipo humano.

El consorcio se regirá por unos estatutos propios aprobados mediante acuerdo previo por las partes firmantes del convenio. Entre otras funciones, estos estatutos marcarán la forma de financiación del Consorcio quien además está autorizado para elaborar y aprobar los presupuestos del mismo.

Sin embargo, la política presente en el día a día nos recuerda las discrepancias entre los partidos políticos en cuanto al proyecto de la America's Cup 2007 por las constantes peticiones del gobierno actual al gobierno central sobre la condonación de la deuda, equiparando dicho evento a los Juegos Olímpicos de Barcelona en el año 1992 así como la Expo de Sevilla del mismo año y la de Zaragoza en 2008 ; algo que es imprescindible para "garantizar el

⁶⁵ La publicación del Convenio entre la Administración General del Estado, la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia para la creación del Consorcio de Valencia 2007 queda publicada en el DOGV núm.4633 de 19 de Noviembre de 2003 en la resolución de 10 de Noviembre de 2003, de la directora general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno de la Consellería de Presidencia. [2003/X11989].

⁶⁶ Dársena interior que parcialmente fue cedida a la ciudad en el año 2003 gracias al Convenio Balcón del Mar en 1986.

futuro” de una de las ciudades con más proyección cultural innovadora, empresarial, cultural y de ocio⁶⁷.

Con la finalidad de mejora y expansión del Puerto de Valencia, debemos mencionar diversas actuaciones acometidas por la Autoridad Portuaria de Valencia⁶⁸ explicadas siguiendo un eje temporal conforme al momento de su finalización:

Dada la magnitud del tráfico de cruceros como a la importancia del puerto en tráfico de contenedores, se consideró conveniente ejecutar obras de abrigo para ampliar la extensión del puerto configurando una nueva dársena, de doscientas cincuenta hectáreas, cuya bocana estuviera orientada al sur. Estas obras concluyeron en el mes de octubre de 2012.

Próxima a las anteriormente descritas, concluirá en abril del año 2013 la ejecución de una rotonda localizada sobre el vial principal de acceso al muelle de Levante con el objetivo de ordenar los accesos a las terminales, ya teniendo en cuenta la nueva terminal de cruceros y la explanada de la ampliación norte. Debemos resaltar la medida de mejora y protección medioambiental consistente en la modificación de la pantalla con el fin de evitar la contaminación acústica hacia la Marina de Valencia, por entonces denominada Marina Juan Carlos I.

La primera obra mencionada trataba de responder al incremento del tráfico de cruceros durante los últimos años; por ello terminadas esas obras, que finalizaron en enero de 2014, se ejecutaban tres unidades principales acondicionadas para la recepción de cruceristas en el muelle.

⁶⁷ Declaraciones del alcalde de Valencia, Joan Ribó, el 18 de Febrero de 2016: “El alcalde Joan Ribó exige la condonación de 370 millones de deuda de la Copa de América”.

⁶⁸ Información planteada conforme a la información expuesta por la Autoridad Portuaria de Valencia en su recurso web: <https://www.valenciaport.com/autoridad-portuaria/infraestructuras/construccion/>

Las conexiones ferroviarias fueron objeto de estudio en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del periodo 2012 a 2024 donde se planteaba mejorar las conexiones intermodales adecuando la red de mercancías aumentando la longitud útil de la playa de vías y nuevos tramos de vía con ancho mixto; se llevaron a cabo actuaciones de reordenación de los viales de tráfico rodado para mejorar la seguridad en los accesos a la terminal.

Junto a la ampliación de la playa de vías del Muelle de Levante, finalizaron también en 2015 las obras de construcción del nuevo faro en la ampliación norte puesto que la construcción de las obras de abrigo dejó al faro anterior en la zona interior del puerto dejando sin visión la señal por lo que fue necesaria la construcción de uno nuevo que recuperara lo anterior. Conforme a principios medioambientales, debemos resaltar la construcción del mismo únicamente mediante fibras; así como la autonomía de la instalación por el uso que realiza de energía renovable.

Desplazándonos al núcleo del puerto de Valencia encontramos las obras finalizadas el pasado año realizadas en la dársena de servicios náuticos que contemplan la construcción de edificaciones, cuatro en concreto; con el objeto de integrar oficinas, almacenes y torres de control de aquellas empresas portuarias que practican servicios de remolque, atraque, etc.

Será en el mismo año cuando finalizaran las obras de ampliación de la terminal de MSC por el Este, produciendo un incremento de la superficie en concesión de casi veinticinco mil metros cuadrados.

Todas las actuaciones anteriormente descritas tienen como objeto directo la expansión del puerto de Valencia ya sea como concepto social o como infraestructura física; y no debemos poner en duda del impacto que ellas tienen en la ciudad y en la sociedad aportando beneficios económico-sociales

constantes, a la vez que se preserva la identidad local y posicionando el puerto de Valencia entre los más competitivos.

V.3. Actualidad del puerto de Valencia y planes de desarrollo

Actualmente, el sistema portuario del Estado de la Comunidad Valencia lo integran los puertos de Valencia, con Sagunto y Gandía; Alicante y Castellón. Estos puertos se encuentran en torno a una banda de unos doscientos kilómetros, pero cuatro de ellos: Castellón, Sagunto, Valencia y Gandía están separados por tan solo cien kilómetros.

Como actuaciones de integración en la reciente actualidad, cabe destacar la creación en el año 2015 a propuesta del presidente de la Autoridad Portuaria, de los Comités Asesores de los puertos de Valencia, Sagunto y Gandía.

La función de estos organismos, cuya presidencia recae en la figura del alcalde de la ciudad, es la de resolver de forma óptima y eficaz las cuestiones de cada una de las ciudades. En concreto, tratarán de cooperar en la respuesta a las cuestiones de accesibilidad y conectividad de Valencia, Sagunto y Gandía mediante el principio de coordinación entre las administraciones que gocen de competencias en la ordenación territorial.

De especial relevancia para la actualidad son las actuaciones en el Barrio de Nazaret donde se está cooperando y trabajando de forma conjunta, actualizando el antiguo proyecto del convenio de 1986; por parte del Ayuntamiento de la ciudad y el Puerto mediante el Plan Especial para destinar una zona considerable a modo de transición entre la actividad del puerto y la zona residencial.

El plan Especial cuenta con un pretexto de intensa colaboración y participación ciudadana mediante el movimiento vecinal de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Valencia, encargada en mantener el contacto de forma periódica.

Así pues, con relación a dicho plan, observamos en el documento inicial estratégico elaborado por la Autoridad Portuaria de Valencia. En el documento se hace referencia a la intención de la APV a formular el “Plan Especial de la Zona Sur del puerto de Valencia” así como la ordenación del territorio que esté integrado en el ámbito de planteamiento de conformidad a lo establecido en la Delimitación de espacios y usos portuarios del puerto de Valencia. De esta forma establece textualmente el documento “(...)Se define la zona más próxima al núcleo de Nazaret como aquella destinada a un “uso mixto complementario comercial de integración puerto ciudad”; mientras que el resto del planteamiento queda destinado a un “uso mixto náutico-deportivo/complementario náutico-deportivo” en la parte Sur; dicho de otra forma: “la primera zona debe actuar de interfaz de amortiguación entre el uso portuario puro de la segunda zona y el núcleo urbano de Nazaret”⁶⁹.

El plan divide el planteamiento de las actuaciones en dos zonas. La primera de ella se caracteriza por rigideces y posible falta de acuerdos entre las entidades; caso contrario el que envuelve a la zona sur 2 ya que el desarrollo y consolidación de las actuaciones alcanza el 75% de su extensión.

Como es de obligada mención en la actualidad, ya que se trata de uno de los principios principales en toda acción política, se hace referencia en el informe a los efectos previsibles sobre el medioambiente así como los elementos estratégicos del entorno y una serie de medidas previstas para prevenir, reducir y en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo que se derivara de la aplicación del programa, de la misma forma que se describen medidas para el seguimiento ambiental del plan.

Tomando en consideración que este plan abarca elementos de transición entre la ciudad y el puerto, se deberá hacer énfasis en estas zonas, así como sus

⁶⁹ “Solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial simplificada del plan especial de la zona sur del puerto de Valencia”, Documento Inicial Estratégico, Autoridad Portuaria de Valencia. Pág. 2, junio, 2002, Valencia.

inmediaciones; y los elementos que se encargan de unificarlas mediante cuidadosos estudios del diseño de la distribución de los mismos así como la integración de ambos.

En la integración de ambos escenarios paisajísticos, debemos hacer alusión a la oportunidad que esta combinación nos ofrece y verlo como una oportunidad y atractivo no solo para el turista sino también para el propio ciudadano. Debemos aprovechar partido como ciudad portuaria de esta situación especial y configurar un escenario donde confluyan ambas realidades ya sea de forma horizontal mediante recorridos o balcones a nivel del suelo; o mediante miradores y azoteas configurando el estilo vertical.

Bien sea el estilo vertical u horizontal el que se proyecte, el escenario deberá estar organizado de forma tal que se perciban en un golpe de vista, las perspectivas visuales enfocadas al agua, así como todo el patrimonio portuario y las actividades que se llevan a cabo en él.

Los estudios en la materia de urbanismo y planificación coinciden en la recomendación de implementar zonas denominadas “de amortiguación” que actúen de nexo entre el frente urbano y la actividad portuaria. Estas zonas de amortiguación se clasifican en⁷⁰:

- a. Zonas de amortiguación urbana que albergan equipamientos compatibles con la actividad portuaria: oficinas, empresas, servicios culturales, etc.
- b. Zonas de amortiguación portuaria que albergan equipamientos portuarios de menos impacto: logística a pequeña escala, tráficos fluviales relacionados con la economía urbana, etc.
- c. Zonas de amortiguación verdes resultantes de la preservación de zonas predominantes rurales o bien, de la creación de espacios verdes.

70 Clasificación propuesta por el informe: “Guía de buenas prácticas. 2015.: ¿Cómo tratar los espacios de transición entre la ciudad y el puerto?”, pág. 37. [en línea] Disponible en: http://www.aivp.org/guide_bonnes_pratiques_2015/42_guide_bonnes_pratiques_2015_chap_b_es2.pdf

En relación con el objetivo de crear espacios de “amortiguación” o “frontera”, es interesante la aportación de C. Lopez⁷¹ al indicar: *“(…)Para la Autoridad Portuaria no es aconsejable ceder la titularidad del suelo portuario, sino negociar una modificación de los usos a desarrollar en estos espacios”*. Haciendo alusión al concepto de desafectación, prosigue el autor, *“la desafectación de terrenos de dominio público portuario puede ser aceptable para el puerto cuando, por ejemplo, el terreno carece de uso portuario y los nuevos usos urbanos a los que se destinan no afectan al desarrollo portuario futuro, o cuando existe un proyecto de puerto alternativo”*.

De forma teórica, podríamos establecer ciertos principios que deberían guiar las prácticas o proyectos de integración puerto ciudad y que actualmente se están llevando a cabo por los agentes en Valencia.

En primer lugar, se debe facilitar el diálogo entre ambos actores, puerto y ciudad, a través de estructuras de información en común; de esta forma se trata de conseguir una comunicación simultánea que ponga de manifiesto las carencias y necesidades del aspecto urbano y portuario con la finalidad de no demorar la búsqueda de herramientas que los solventen; ejemplo de ello son los comités creados en los puertos responsables de la Autoridad Portuaria de Valencia.

Como instrumento que materializa la voluntad de cooperación entre ambos actores es el “Convenio de Cesión gratuita de determinados bienes de la Autoridad Portuaria a favor del Ayuntamiento de Valencia” en cuya tercera cláusula, referente a la renovación del marco de colaboración en materia de interacción puerto-ciudad se observa la buena fe de ambos agentes en el desempeño de sus funciones.

⁷¹ LOPEZ ANSORENA, César, “Investigación sobre indicadores y criterios de sostenibilidad en la integración puerto-ciudad”. TD, Pág. 74, Madrid, 2016.

Para poner en práctica el primer principio debe de haberse involucrado a la ciudadanía en el proyecto concreto. Debemos evitar a toda costa la desvinculación de los ciudadanos a los temas referentes al puerto como ha sucedido en diversas ocasiones a la historia, llegando incluso a formarse clichés tipo: “Valencia vive de espaldas al mar” o “El Puerto es una fuente de gastos”, frases presentes en la ciudadanía que debemos erradicar mediante la información como principio básico.

En ocasiones se quiere integrar a toda costa el puerto con la ciudad, pero para ello debemos de tratar de entender lo que la convivencia entre ambos supone de forma real. Las actuaciones de mejora y remodelación de muchos espacios que llevan a cabo los poderes públicos son en ocasiones concebidos por el ciudadano como algo que rechazan y les ocasiona malestar por ello, los poderes públicos e instituciones tienen una labor clave de información y difusión de la cuantía de beneficios que aporta el puerto a la ciudad.

Para contribuir a la comunicación, se crean las asociaciones y federaciones de vecinos, como en el caso de Nazaret, esenciales para la comunicación fluida y eficaz que garantice la satisfacción de las necesidades⁷².

En relación a la actualidad más reciente que involucra a la ciudad de Valencia y al Puerto de Valencia a través de la Fundación Valenciaport, destacar la iniciativa incluida en el programa europeo Interreg Med, hacer mención al

⁷² Ejemplo internacional de ello son “los Comités de Consejo que reúnen habitantes, actores económicos y otras partes interesadas con el objetivo de establecer retroalimentación con los equipos encargados del proyecto en momentos claves durante los proyectos”. Información extraída del dossier de buenas prácticas: “¿Cuáles son los métodos de conducción de los proyectos ciudad-puerto? [en línea] Disponible en:

http://www.aivp.org/guide_bonnes_pratiques_2015/53_guide_bonnes_pratiques_2015_chap_m_es2.pdf

proyecto SUMPORT⁷³ cuyos objetivos generales son la mejora del medioambiente, la movilidad sostenible y la innovación; mientras que como objetivos directos y específicos tiene la labor de integrar el Puerto en la ciudad y poner en práctica mecanismos de transporte sostenibles que respeten el aspecto medioambiental.

Se establece un periodo de dos años y medio en el cual se llevará a cabo el proyecto mediante la instalación de una flota de bicicletas eléctricas que serán compartidas por los pasajeros, así como el uso de una aplicación con el fin de que los trabajadores del puerto compartan vehículos.

A lo largo del presente trabajo de estudio, se ha mencionado en diversas ocasiones a la necesidad de una adecuada red de conexiones y transportes para posicionar al puerto en los primeros escalones de la competitividad.

Con relación a ella, observamos el firme compromiso materializado en el Plan de Inversiones que aprobó la Autoridad Portuaria con el objetivo de aportar una inversión económica cuyo fin está enfocado a mejorar la línea de ferrocarril, integrada en el corredor Cantábrico-Mediterráneo, entre las ciudades de Valencia y Zaragoza.

Dicha inversión será asumida por la autoridad portuaria de Valencia puesto que trata de mejorar la accesibilidad del puerto de Valencia y de Sagunto como receptores de las mercancías que provengan de las regiones aragonesas o cantábricas y viceversa. Actualmente el proyecto se encuentra en fase redacción teniendo prevista que durante la primera mitad del año próximo se lleve a cabo la licitación y se finalicen en el año 2019.

VI. EL FUTURO DE LA RELACIÓN PUERTO CIUDAD

Las relaciones entre el puerto y la ciudad están en una constante de cambio ya que la logística se ha visto fuertemente modelada en base a cambios que van

⁷³ Proyecto del cual participan a nivel internacional las ciudades de Grecia, Italia, Eslovenia, Chipre, Albania y Montenegro y cuyo presupuesto global es de 2,3 millones de euros.

surgiendo en el entorno como es la globalización, entendido como proceso de profunda transformación en el ámbito comercial, tecnológico y de instituciones cuya consecuencia más directa se plasma en la economía global.

Todo lo anterior oprime a la figura del puerto en tiempos y objetivos, debiendo éste estar constantemente actualizado y apto para la transformación que exija el mercado, los servicios o las tecnologías en cualquier momento.

Los factores anteriormente mencionados, así como los procesos que acompañan la liberación del comercio y la producción cada vez más descentralizada son el pretexto para que nazca la necesidad de encontrar nuevos espacios adecuados para dar respuesta a los planes estratégicos marítimos.

En el plano institucional todo ello provocará que poco a poco se conforme una verdadera comunidad portuaria donde cada uno de los agentes: agentes de aduanas, consignatarios, navieras, armadores, exportadores/importadores, transportistas interiores o terrestres, transitarias, empresas de estiba, empresas de remolque, amarradores, etc.; lleva a cabo tareas de colaboración y mejora para optimizar los procesos y alcanzar niveles de eficacia óptimos.

VI.1. Concepto y tipología actual de puertos

Prestando atención a la definición dada por la Real Academia Española, puerto es aquel lugar en la costa o en las orillas de un río que por sus características, naturales o artificiales, sirve para que las embarcaciones realicen operaciones de carga y descarga, embarque y desembarco, etc.

Sin embargo, en el caso que nos atañe no debemos contar con una única definición del término, sino que debemos de entenderlo en la actualidad, como un elemento que, en su relación con la urbe, se encarga de prolongarla al mar. Puerto es mucho más que una infraestructura pasando a posicionarse como un elemento integrado en la cadena logística, así como factor clave en la

economía mundial de los países, cuyo valor y riqueza es fundamental con relación a la ciudad.

Para analizar el futuro de las relaciones entre el puerto y la ciudad es conveniente realizar una disección de las tipologías portuarias donde de forma paulatina, se va apreciando como las actividades portuarias se relacionan con la comunidad portuaria cada vez más en particular y de forma general con la sociedad, llegando a establecerse una verdadera comunicación entre ambos agentes y compartiendo objetivos e intereses como puede ser la protección del medioambiente.

Conforme a su clasificación funcional, los puertos pueden dividirse en puertos de refugio, como aquel que se utiliza cuando el temporal es peligroso pero no de forma diaria en operaciones de carga y descarga; puerto pesquero, como aquel cuya actividad está enfocada al manejo de mercancías perecederas y en esencia, la descarga del pescado así como la compraventa del mismo en la lonja habilitada; puerto deportivo, como aquel especialmente construido en las orillas de un río con el objetivo de dar servicio al amarre de embarcaciones deportivas y de recreo; militares, como aquel que cuenta con las instalaciones propias y servicios necesarios para servir de base a las escuadras y buques de guerra; comerciales, como aquellos que reúnen las condiciones para que en ellos se realicen las actividades comerciales portuarias entre otras.

Otra clasificación popular, basada en la clasificación que realizó la UNCTAD, en su informe del año 1990 "Port Marketing and the Challenge of the Third Generation Port", basándose en las políticas de desarrollo y el alcance de las mismas, así como de las actividades propias de cada puerto, como criteriosa la hora de dividir los puertos en generaciones:

Entendemos como puertos de primera generación, serán aquellos correspondientes a la etapa previa de los años sesenta donde operaban de forma aislada y se dedicaban de forma casi exclusiva a la carga generan, dando respuesta a las necesidades de la ciudad y a su hinterland más próximo, ejecutando un rol de mera interfaz entre lo terrestre y urbano. No se concebía por entonces una función comercial desarrollada por ellos, sino que éstas quedaban limitadas a las funciones de carga y descarga o almacenaje de las mercancías; todo en una atmósfera de estrategia portuaria limitada y conservadora donde las empresas portuarias se desarrollan de forma independiente unas de otras.

Durante el periodo temporal que abarca los años sesenta y ochenta, se conocerá como puertos de segunda generación. Entre las características principales encontramos la amplitud de carga al abarcar líquidos y graneles. El papel del puerto se va integrando cada vez más como eslabón en la cadena logística al expandirse y relacionarse con la industria y el creciente comercio. Observamos como de forma paulatina, el puerto no se limita a las actuaciones tradicionales, sino que pasa a llevar a cabo la función de transformador de mercancías y servicios, hecho que conllevará la necesidad latente de ampliar sus dimensiones físicas para dar respuesta a las necesidades del servicio; necesidades que va a tratar de solventar la autoridad local con su participación e intervención, así como en una labor difusora de los efectos positivos del puerto frente a la ciudadanía.

Será a partir de los años ochenta cuando podamos hablar de una tercera generación. Esta nueva etapa vendrá marcada por el hito histórico del contenedor, lo que propiciará que el actor protagonista sea el comercio y por tanto todas las actuaciones del puerto irán enfocadas al efectivo transporte multimodal aumentando las conexiones y mejorando la información de sus comunicaciones. Es esencial el enfoque comercial que adoptan los puertos en aras de mejorar las relaciones con los clientes a la vez que entra en juego la

preocupación por llevar a cabo las actuaciones portuarias en líneas que respeten el medio ambiente.

Será en este periodo cuando se comenzará a hacer eco de términos como las zonas de actividades logísticas (ZAL) o el concepto de puerto seco.

La UNCTAD sería la encargada de adherir la cuarta generación en el año 1999 con la publicación “Technical note: Fourth generation port”, siendo esta nueva etapa caracterizada por introducir redes de comunicación mediante las nuevas tecnologías del mercado que permitan entablar conexiones y relaciones entre las diferentes zonas portuarias en aras de ampliar su ámbito de actuación y diversificar las actividades a la vez que se internacionalizan.

Lo que antes era conocido como “puerto a puerto” ahora es “puerta a puerta”⁷⁴ por lo que es esencial la integración de la figura del puerto en la cadena de transporte de forma conjunta al operador logístico. De forma que en todo el contexto de avance tecnológico, entendemos a los puertos de esta generación como plataformas logísticas de gran envergadura⁷⁵, estando sus terminales conectadas al puerto marítimo así como la misma plataforma lo está en aras de permitir el transporte de las mercancías en la cadena de distribución.

Los avances tecnológicos están muy presentes en esta generación y prueba de ello es la cooperación entre puertos, facilitada por la agilidad de las comunicaciones, así como la integración de las redes de intercambio electrónico de datos (EDI) que facilitan los trámites de seguridad en los puertos.

⁷⁴ SÁNCHEZ PAVÓN, B.: “El futuro de las relaciones puerto-ciudad”, [en línea] Disponible en <http://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/puertoCiudad.pdf>, pág. 3, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Universidad de Coruña, Doc. 6, 2003.

⁷⁵ Así se definen en el artículo publicado por el Ajuntament de Barcelona “La evolución del transporte marítimo: los puertos de 41 generación”, Cápsula de tendencia sectorial: Transporte marítimo, [en línea], Disponible en: http://w27.bcn.cat/porta22/images/es/Barcelona_treball_Capsula_sectorial_Transporte_Maritimo_Noviembre2012_es_tcm24-22791.pdf Noviembre 2012

Será a partir del año 2010 cuando podremos hablar de una quinta generación de puertos. Estos conllevan la plena integración de redes telemáticas entre zonas portuarias, la diversificación total de las actividades, así como la internacionalización de las mismas. La nueva economía en red o digital transforma los planteamientos clásicos de las cadenas logísticas portuarias en redes logísticas de valor, en el dominio correspondiente a los flujos de la información, y al de las interacciones humanas, con la generación de conocimiento como recurso básico⁷⁶.

Con relación a la actualidad, ya se está contemplando una sexta generación donde se combinen los “Smart” puertos con las ciudades “Smart”. El elemento principal es el enfoque medioambiental que les regirá mediante políticas medioambientales y propuestas de autonomía energética, así como la presencia de los avances tecnológicos mediante la automatización de las terminales, como el caso ya avanzado de Róterdam.

Una vez analizada la tipología de los puertos y las etapas por las que han ido evolucionando con la cada vez más integración de la urbe, es conveniente detenerse en los diferentes modelos de puertos en función a su titularidad y gestión.

Con relación al primer aspecto pueden ser públicos o privados; y dentro del carácter público de un puerto podemos diferenciar si este responde en su vertiente administrativa del gobierno central del Estado, de un gobierno regional, autonómico, federal o municipal.

Si atendemos a su gestión, podrá ser directamente llevada por el titular del puerto según el caso siendo este el Estado, el gobierno regional, autonómico, federal. Sin embargo, en la mayoría de los casos se delegará dicha gestión a un organismo denominado autoridad portuaria.

⁷⁶ Así lo pone de manifiesto BATLLE PI, Josep.: “Navegando hacia un sistema portuario de sexta generación. Port de Barcelona”, PFC, pág. 50, junio 2015.

Desde un punto de vista general, la tendencia de los puertos en el norte de Europa es de titularidad municipal, como es el caso explicado anteriormente de Róterdam; mientras que, en la zona sur, como es el caso de España, la fórmula habitual es que se gestionen por organismos en mayor o menor medida autónomos del gobierno central siendo este último el verdadero titular de los mismos.

En el caso que nos ocupa que es el caso de España, el modelo de gestión adoptado por nuestro sistema portuario es el sistema landlord en el cual las infraestructuras son propiedad pública mientras que el ámbito privado abarca la provisión de servicios y la regulación de los mismos se lleva a cabo por parte de un agente de carácter público.

Respecto a la titularidad pública, debemos hacer mención a la historia de España ya que nos muestra el carácter público en la Ley de Puertos de Estado y la Marina Mercante de 1992, al establecer en su capítulo primero, que serán bienes de dominio público portuario estatal las aguas, los terrenos, las obras y las instalaciones fijas de los puertos; no obstante, se concede a las Autoridades Portuarias la explotación de lo anterior, ámbito en el cual se potencia la intervención privada con el objetivo de crear una relación equitativa de propiedad pública con las infraestructuras de muelles y vías de conexiones así como de propiedad privada en cuanto a elementos útiles portuarios como grúas o remolcadores.

Como indicado anteriormente, los puertos cuentan con un gran carácter comercial en el que se ven obligados a ser cada vez competitivos y ofrecer sus servicios a menor costes por lo que podemos observar como cada vez son más los puertos, y por ende sus autoridades portuarias, que han adherido estrategias y técnicas de negocio en sus modelos de gestión y explotación.

Resultado de esta actitud empresarial es el comportamiento de las autoridades portuarias, por ejemplo, con el trabajo mediante objetivos, estructuras que permitan un mejor control de calidad y mejora de resultados y atención al cliente como pilares básicos en sus actuaciones.

Ello tiene un impacto directo en la ciudad puesto que el tratamiento comercial del puerto por parte de las autoridades portuaria potencia en gran medida la agilidad de las actuaciones y mejoras enfocadas a la óptima eficiencia en su desarrollo por lo que la ciudad va a ver al puerto como un elemento generador de valor y un elemento con el que sentirse identificada.

En la relación puerto ciudad, las Autoridades Portuarias sujetan tal responsabilidad que incluso se llega a definir como tarea clave de las mismas, la integración social. La integración social, desde una perspectiva de gobernanza portuaria está vinculada a la función de “administrador de la comunidad” de la Autoridad Portuaria, función que complementa las funciones tradicionales de propietario, regulador y operador (...) Las grandes empresas multinacionales tienen una vinculación limitada con los puertos y por tanto, carecen de afinidad con las comunidades vecinas y las comunidades locales⁷⁷.

Observamos que cada día va en aumento la Responsabilidad Social Corporativa de las autoridades portuarias de forma que deben incorporar las problemáticas de carácter social o medioambiental a sus programas, integrando estos aspectos en sus políticas y actuaciones en las interacciones con los demás agentes de la comunidad portuaria.

VI.2. El rol de la Comunidad Europea en las relaciones puerto-ciudad y los puertos en la política comunitaria.

Como apuntado en el epígrafe anterior, son varias las fórmulas de gestionar los puertos atendiendo al país concreto de Europa que nos centremos; por ello

⁷⁷ Así se pone de manifiesto en el “Código de buenas prácticas para la integración social de los puertos”, editado por la Autoridad Portuaria de Valencia; pág. 10, Bruselas, Mayo 2010.

también será peculiar la forma en que la ciudad interactúe con el puerto debido a las necesidades individuales de cada uno de ellos. Cada ciudad europea lleva sus ritmos económicos, demográficos, sociales y medioambientales por lo que tratar de aplicar de forma taxativa reglamentos y normas carece de sentido y eficacia.

Para la Unión Europea, que sigue posicionado como el principal agente exportador y segundo importador en escala mundial, el transporte marítimo y todos los servicios anexos son temas esenciales para colaborar en que las empresas europeas sean competitivas a nivel mundial; objetivo que va de la mano con las preocupaciones urbanas y medioambientales de las políticas comunitarias.

Sin embargo, las preocupaciones relativas a las relaciones entre el puerto y la ciudad no son algo novedoso, sino que podemos establecer como punto de partida la creación en el año 1988 de la Asociación Internacional de Ciudades y Puertos por iniciativa del entonces alcalde de la ciudad de Le Havre, con el objetivo de configurar un instrumento de alcance mundial donde se produjeran intercambios de buenas prácticas e información acerca de las relaciones entre ambos entes.

Con carácter temporal posterior será de trascendencia en la actualidad la Asociación entre Puertos y Ciudades, comúnmente conocida como RETE, cuyos orígenes se trasladan al año 2001 a raíz de un protocolo de acuerdo suscrito por puertos y ciudades de nacionalidad española, portuguesa e italiana.

Los comienzos de las actividades desempeñados por dicha asociación fueron más tímidos de lo que son ahora puesto que tratan la compleja relación puerto-ciudad desde todos los enfoques de la actualidad y se configuran como un referente esencial, para los docentes e investigadores, en la materia a la hora de comprender los acontecimientos que se dan en este ámbito relacional.

Como misión, establecen sus propios estatutos⁷⁸, se encargarán de:

“(…)1.construir una red internacional de ciudades portuarias y de puertos, con especial referencia, aunque no exclusiva, a los de la Europa meridional y mediterránea y de América Latina, al objeto de desarrollar y mejorar la recíproca relación y mutua colaboración, para conseguir un desarrollo equilibrado y cualificado de los ámbitos urbanos y portuarios (...)2. Los objetivos de la Asociación persiguen la promoción, desarrollo y ejecución de programas, proyectos, actividades e iniciativas de formación, investigación, estudio y difusión, a) La cooperación entre las Administraciones portuarias y las Administraciones locales, regionales y estatales, así como con los agentes públicos y privados interesados. b) La mejor integración de los puertos en su entorno territorial, económico, social, cultural y medioambiental, potenciando la eficiencia de los mismos. c) La prosperidad y mejora de la calidad de vida de las ciudades portuarias.

Debemos mencionar en el ámbito europeo a la Asamblea General de la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO), fundada en el año 1993 por miembros europeos representado a Autoridades Portuarias cuyas funciones principales radican en primer lugar hacer hincapié en el papel de los puertos a las Instituciones Europeas cuya legislación tratan de proporcionar a sus miembros, las autoridades portuarias; en segundo lugar ejercer una labor de influencia en los procesos legislativos con el fin de minimizar los efectos o impactos negativos en la economía portuaria; así como incitar a los puertos a adoptar una actitud proactiva de cara al medioambiente mediante recomendaciones de gestión ambiental, aportando directrices concretas a problemas específicos así como informando acerca de experiencias cercanas y buenas praxis.

Podríamos enumerar un sin fin de las labores llevadas a cabo por la ESPO, no obstante mencionaremos las más trascendentales siendo así por ejemplo la elaboración, a raíz del proyecto “People around Ports”, del Código

⁷⁸ Artículo 3. “Misión y objetivos”, apartados 1, 2. Estatutos RETE.

de Práctica de ESPO sobre la Integración Social, cuya función principal es hacer conscientes a las autoridades portuaria de la relevancia de la integración social, mientras que expone una serie de recomendaciones como son: respaldo social e imagen pública para hacer del puerto algo visible y atractivo, formación y mercado laboral del puerto para conocer sus necesidades y cubrirlas así como la relación puerto-ciudad para planificar una integración funcional y espacial de puertos y ciudades⁷⁹.

La estructura del Código define tres públicos objetivos: el gran público, las personas que trabajan o pudieran trabajar en un puerto y, por último, las personas que viven cerca de un puerto⁸⁰. El contenido se basa en una serie de recomendaciones que vienen fraccionadas según el tipo de público anteriormente clasificado. Esto es, para el gran público se establecen cuatro recomendaciones fundamentales que son:

En primer lugar, medir la imagen del puerto puesto que cada uno cuenta con unas características particulares es importante saber qué tipo de puerto se trata y que imagen tiene de él el público, trabajadores y ciudadanos que conviven con él en las inmediaciones.

En segundo lugar, deberán conseguir la apreciación del puerto como elemento de valor, por parte del público objetivo; valor que deberá ser transmitido con un lenguaje distinto a los volúmenes de carga y cifras económicas, sino que deberá ser simple y directo.

A continuación, deberán llevar a cabo acciones de apertura del puerto, ya sea mediante jornadas temáticas que conlleven aperturas especiales o bien con la creación de espacios atractivos para la ciudadanía.

⁷⁹ “Código de buenas prácticas para la integración social de los puertos”. ESPO, mayo, 2010. [en línea] Disponible en: <https://www.espo.be/media/espopublications/code%20of%20practice%20on%20society%20integration%20of%20ports%20spanish%20cdigo%20de%20buenas%20prcticas2013.pdf>

⁸⁰ RYCKBOST, Isabelle: “The ESPO Tools for Societal integration of Ports”, pág. 2 RETE Digital [en línea] Disponible en: http://retedigital.com/wpcontent/themes/rete/pdfs/portus/Portus_22/ESPO_las_herramientas_para_la_integraci%C3%B3n.pdf

Por último, en relación a este público, se deberá hacer del puerto un elemento visible desde la ciudad mediante elementos que recuerden al ciudadano de a pie la presencia e importancia del mismo.

De la misma forma se establecen a continuación una relación de recomendaciones enfocadas al segundo grupo de personas, identificándose estas con los empleados del puerto actuales y futuros. Con relación a esto, se trata de identificar las necesidades laborales de los puertos para tratar de subsanarlas mediante la formación de planes de estudios en futuros trabajadores portuarios.

Finalmente, las personas que viven en las inmediaciones del puerto o zonas próximas fundamentan sus quejas en aspectos medioambientales como son el ruido o la calidad del aire. Para la corrección de estos problemas, ESPO integró en el año 2011 el proyecto EcoPorts-NAMEPORTS, iniciado en 1997, con el objetivo de intercambiar buenas prácticas para solventar la problemática de contaminación acústica, así como diversas dificultades medioambientales basándose en la normativa europea.

Este programa fija como prioridades medioambientales del último año 2016⁸¹, ordenadas de mayor a menor, la calidad del aire, el consumo de energía, el ruido, las relaciones con la gente local, los residuos del puerto, los residuos del buque, el desarrollo de los terrenos portuarios, la calidad del agua, el polvo y las operaciones de dragado.

Junto a lo anterior, cabe mencionar el Código de Conducta Ambiental que se publicó por parte de esta Asamblea en 1994, siendo reformado en el

⁸¹ ESPO /EcoPorts Port Environmental Review 2016, "Insight on port environmental performance and its evolution over time", [en línea] Abril, 2016. Disponible en: https://www.ecoport.com/laravel-filemanager/files/common/publications/ESPO_EcoPorts_Port_Environmenta_Review_2016_v1.pdf

2003 como consecuencia de cambios legislativos comunitarios y el progreso portuario logrado.

El código original contenía una relación de los elementos ambientales a los cuales debía dedicarse atención por parte de las autoridades portuarias, una serie de recomendaciones para éstas y un conjunto de prácticas y objetivos que debían de alcanzar así como una función de base donde se pudiera divulgar las políticas medioambientales comunes a los estados, los protocolos de actuación en determinados casos así como la información necesaria para llevar a cabo actuaciones en condiciones diligentes.

La nueva redacción del código contempla la reiteración por parte del sector portuario en su compromiso a seguir desarrollando de forma sostenible las dimensiones sociales, económicas y medioambientales como, en sintonía de mejora, han hecho hasta ahora. El contenido del Código contempla la consecución por parte de los puertos de un listado de recomendaciones o mandatos, siendo estos:

- 1. Contribuir al desarrollo de cadenas logísticas sostenibles, considerando a los puertos como elementos fundamentales de la Red de Transporte Europea.*
- 2. Fomentar las consultas, diálogo y cooperación entre administraciones portuarias y los actores relevantes a nivel local (usuarios, público, ONGs)*
- 3. Generar nuevos conocimientos y tecnología para lograr un desarrollo sostenible mediante la ecoeficiencia.*
- 4. Facilitar el intercambio de experiencias y el intercambio de las mejores técnicas disponibles.*
- 5. Elaborar una Política Ambiental pública.*
- 6. Evaluar el impacto ambiental de planes y proyectos.*
- 7. Emplear las herramientas del Sistema de Gestión e Información Ambiental (EMIS)*
- 8. Promover la monitorización de vectores basado en indicadores ambientales.*
- 9. Elaborar memorias ambientales como medio para comunicar la buena conducta ambiental.*

10. Intensificar la comunicación sobre los puertos y su contribución al Desarrollo Sostenible.

Continuando con el esquema de actuaciones de la Comunidad Europea, debemos mencionar el anuncio de creación, este mismo año, de un Foro Portuario Europeo con la finalidad de ayudar a la comunidad portuaria a solucionar los retos del futuro. Como integrantes del Foro se contemplaba a las Autoridades Portuarias, compañías navieras, terminales, operadores ferroviarios, empresas transitarias, así como los demás integrantes de la lista de actores de las comunidades portuarias.

La labor del foro irá enfocada a asesorar a la Comisión Europea sobre las iniciativas en los distintos puertos y servirá para definir e iniciar iniciativas conjuntas⁸².

En cuanto a las herramientas de carácter legislativo y no legislativo, la política comunitaria ha elaborado una serie de medidas concernientes a los puertos y la convivencia entre estos y las ciudades; este último aspecto normalmente incluido en forma de principio. Así encontramos:

El Reglamento (UE) 2017/352 del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros por el que se establece un marco para la prestación de servicios portuarios y normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos. En él se recogen medidas de protección para los operadores portuarios ante las incertidumbres del sistema y cambios en las legislaciones; se definen las condiciones en las que se aplicará la libre prestación de servicios portuarios especificando los requisitos mínimos que se podrán exigir por razones de seguridad así como procedimientos a la hora de seleccionar operadores; se encarga de introducir normas comunes acerca de la transparencia de la financiación pública y las tarificaciones tratando de garantizar que se consultará a los usuarios del puerto; además, hace hincapié en la formación adecuada de

⁸² Diario El Vigía.com, “La Comisión crea un Foro europeo para supervisar la política portuaria”, 02 de junio de 2017. <http://elvigia.com/la-comision-crea-un-foro-europeo-para-supervisar-la-politica-portuaria/>

los empleados como exigencia a los proveedores de servicios portuarios, aspecto ya comentado anteriormente.

En el contexto de una política de competencia, se lleva a cabo la aplicación y modernización o actualización de las normas relativas a ayudas estatales. Así, el pasado año la Comisión Europea publicó una comunicación sobre la noción de “ayuda estatal” sirviendo de guía para establecer en qué casos no corresponde al estado prestar la ayuda. En esta materia, destacar el Reglamento nº994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, modificado por el Reglamento nº733/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013, permite a la Comisión adoptar los llamados Reglamentos de exención por categorías para las ayudas de Estado mediante los cuales, la Comisión Europea puede declarar determinadas ayudas estatales como compatibles con el Tratado, eximiéndolas de las obligaciones generales de notificación previa y aprobación de la Comisión; otorgando así más flexibilidad a los Estados Miembros en la decisión de determinadas actuaciones portuarias en base a la financiación pública sin los requisitos indicados.

En su vertiente más sociolaboral, la Comisión Europea lleva a cabo actuaciones de promoción y apoyo al dialogo social europeo entre los trabajadores portuarios. LA comisión ayuda al Comité de diálogo social de la Unión Europea en el sector portuario a enfocarse en la salud de los trabajadores, seguridad, formación y cualificación, así como cuestiones de género y promoción de trabajadoras femeninas. Se pretende incentivar de forma activa a que los empleados portuarios y sus representantes trabajen de forma conjunta llevando a cabo la elaboración de directrices comunes que permitan la capacitación de trabajadores futuros, así como una relación detallada de requisitos en materia de salud y seguridad.

En materia de mejora de conexiones, se proyecta el apoyo a la mejora en la planificación y financiación de la estructura portuaria, así como sus

conexiones en la red transeuropea. La Comisión ha integrado los puertos en los planes de corredores con el fin de desarrollar la red transeuropea de transporte así lo establece en el Reglamento 1315/2013; proporcionando subvenciones y otras medidas de apoyo financiero a los proyectos de infraestructuras portuarias mediante el mecanismo de financiación europeo “Connecting Europe Facility” cuyo objetivo es promover el crecimiento, empleo y competitividad mediante una inversión específica a nivel europeo.

Como medidas para reducir la dificultad y simplificar procedimientos, encontramos una labor que trata de mejorar los flujos de información digital y la reducción de carga y burocracia administrativa con el objetivo de garantizar el atractivo de los puertos y el rendimiento de la carga. Para ello, la Comisión ha propuesto el establecimiento de un entorno europeo que trabaje con el sistema de ventanilla única marítima mediante marcos legales para la presentación de informes, incluido el manifiesto electrónico en materia aduanera.

Por último, como parte integrada en el programa “Horizonte 2020” cuyo objetivo es fomentar la innovación en los puertos y las redes de comunicación entre autoridades portuarias, la Comisión lanzó el pasado año la convocatoria “Puerto del futuro” con el fin de aportar iniciativas que potencien el cuidado y protección del medio ambiente de los recintos portuarios y sus instalaciones.

Como instrumento comunitario debemos mencionar la preocupación de Europa sobre el papel fundamental de los puertos como medio de transporte, el transporte integrado como elemento de conexión entre puerto y ciudad; y en especial, como medio de transporte de menor impacto medioambiental, en el “Libro blanco de transporte”⁸³ donde se abordan todas las cuestiones relativas a la materia como la reducción de emisiones en una época de flujos crecientes

⁸³ Comisión Europea. “Libro Blanco del transporte: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”. Bélgica, 2011.

de transporte; la necesidad de establecer una red básica que sea eficiente para los desplazamientos y el transporte interurbano y multimodal; resalta la necesidad de unas condiciones de competencia que sean equitativas a nivel mundial donde la UE junto a la OMI tiene gran responsabilidad y por último, la inclinación y enfoque de las actuaciones a infraestructuras modernas con una verdadera red básica de corredores que garantice conexiones multimodales de forma eficiente entre las principales capitales de la unión, objetivo que deberá llevar aparejado fuertes formas de financiación ya sean públicas o privadas.

Junto al anterior, mencionar la publicación en 1997 de El libro Verde, de 10 de diciembre de 1997, sobre los puertos y las infraestructuras marítimas⁸⁴, cuyo objetivo era que los puertos fueran elementos realmente integrados en la cadena intermodal de transporte, a la vez que se pudiera garantizar la competencia libre y leal de forma interportuaria y entre los distintos puertos.

Además de los aspectos anteriormente mencionados, el Libro Verde enfatiza sobre la importancia de la seguridad en el mundo marítimo, no solo aplicada al buque sino a los puertos⁸⁵; por ello, lleva a cabo la obligación de las autoridades portuarias a colaborar en la aplicación de las normas y elevar el nivel de seguridad garantizando la calidad en los servicios prestados⁸⁶.

En el contexto internacional debemos resaltar el impacto que tuvieron los sucesos en Nueva York del 11 de septiembre en el año 2001 que supusieron un gran golpe a las instituciones y a los planteamientos de seguridad de las mismas, lo que inexorablemente tuvo consecuencias para las relaciones puerto-ciudad.

⁸⁴ EUR-Lex. [en línea] Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124163>

⁸⁵ Ver al respecto: Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria (Texto pertinente a efectos del EEE) [Diario Oficial L 310 de 25.11.2005].

⁸⁶ Ver al respecto: La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 13 de febrero de 2001, "Refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos de mar: una clave para el transporte europeo".

A consecuencia de los acontecimientos, la Organización marítima internacional (OMI)⁸⁷, celebrará la XXII Asamblea donde adoptaría la resolución sobre medidas y procedimientos con el fin de evitar ataques terroristas. Como medidas consensuadas por los Gobiernos en el acto de la OMI podemos destacar⁸⁸:

- a. *La instalación de un sistema de identificación automático a bordo de los buques.*
- b. *Establecimiento de planes de protección de los buques e instalaciones mar adentro*
- c. *Designación de un oficial de protección de buque y un oficial de la Compañía para la protección marítima*
- d. *Elaboración de planes de protección de las instalaciones portuarias*
- e. *Evaluaciones de vulnerabilidad de los puertos*
- f. *Nuevos procedimientos relativos a la carga y las personas*
- g. *Diseño de nuevos sistemas de inspección de contenedores*

Asimismo, se dictó la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria⁸⁹ cuyo objeto es la introducción de medidas encaminadas a la mejora de la seguridad en los puertos de la Unión Europea frente las amenazas de incidentes de seguridad. Mediante un marco europeo que garantice homogénea y elevada protección a los establecimientos portuarios se detallan

⁸⁷ Organismo, cuyos orígenes datan de 1959, especializado de las Naciones Unidas cuyo objetivo es promover la cooperación entre Estados y la industria del transporte con el fin de mejorar la seguridad marítima y prevenir la contaminación marítima.

⁸⁸ I.MARTINEZ SANZ. Según expuesto en “Aspectos jurídicos y económicos del transporte. Hacia un transporte más seguro, sostenible y eficiente.”, Universitat Jaume I, Colección “Estudios Jurídicos, Núm. 15, Tomo I, pág. 924, 2007.

⁸⁹ Ver al respecto: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Informe de evaluación sobre la aplicación de la Directiva sobre mejora de la protección portuaria y el Reglamento (CE) nº 324/2008 de la Comisión, de 9 de abril de 2008, por el que se fijan los procedimientos revisados para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima (Texto pertinente a efectos del EEE) [Diario Oficial L 98 de 10.4.2008].

las medidas de protección, el mecanismo para la aplicación de las mismas, así como aquellos de vigilancia para el cumplimiento de las mismas.

La Directiva será de aplicación a las personas, infraestructuras y material que se halle en puertos y zonas adyacentes a los mismos. Como herramienta de protección, la norma establece la designación de una autoridad que defina y ponga en prácticas las medidas de protección portuaria mediante planes y evaluaciones periódicos. Adicionalmente, los países comunitarios deberán elaborar planes de protección portuaria donde consten de forma detallada las medidas adoptadas para la protección portuaria.

La norma diferencia distintos niveles de protección en base a la caracterización del riesgo si es normal, elevado o inminente; siendo así:

Un nivel de protección 1 para indicar que deberán mantenerse las medidas mínimas de protección en todo momento. Por su parte, el nivel de protección 2 hace referencia a aquellas situaciones en las que las medidas adecuadas de protección adicionales que deberán mantenerse durante un periodo de tiempo determinado, como resultado de un aumento de riesgo; mientras que el nivel de protección 3 es aquel en el cual deberán mantenerse más medidas concretas de protección durante un período de tiempo limitado cuando sea probable o inminente un suceso que afecte a la protección, aunque no sea posible determinar el blanco concreto.

De forma simultánea a las recomendaciones Europeas, en España encontramos el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo; encargado de integrar la Directiva 2005/65/CE en nuestro ordenamiento jurídico, así como determinados aspectos del Reglamento (CE) nº725/2004.

En la norma se contempla el Plan de protección portuaria, que deberá ser elaborado por la autoridad de protección portuaria o bien, delegan en una organización de protección reconocida para que lo elabore⁹⁰.

De conformidad con lo dispuesto, el plan de protección portuaria establecerá las medidas de protección del puerto basándose en las conclusiones de la evaluación de protección portuaria.

Por todo lo expuesto anteriormente, observamos como las relaciones intraportuarias de endurecen con el fin de garantizar la seguridad para el puerto. Ello va a tener repercusiones en las relaciones con la urbe, como describe SANCHEZ (2003), por la necesidad de revisar la zonificación de los puertos efectuada hasta el momento, que conllevará mayores restricciones cualitativas y cuantitativas en el acceso por parte de la ciudadanía a los recintos portuarios; así como por la mayor necesidad de más espacios con el objetivo de albergar las operaciones de control sobre las mercancías; y por último, las nuevas inversiones necesarias que detraerán del erario público fondos públicos que pudieran haberse destinado a fortalecer la simbiosis puerto ciudad.

Por último, estableciendo el foco en nuestra comunidad, destacar el papel de la Autoridad Portuaria de Valencia, cuyas actuaciones se rigen por la normativa internacional como la mencionada Directiva 2005/65/CE; y nacional, por el Real Decreto 1617/2007 en referencia a la materia; por el hecho de ser autoridad portuaria disponente de un control integral de detención de radioactividad en todo su recinto portuario ya que dispone de detectores de radioactividad en los accesos y salidas del puerto, ello respaldado con la iniciativa MEGAPORTS⁹¹.

⁹⁰ Así lo establece el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo; Artículo 11.3.

⁹¹ MEGAPORTS es un proyecto promovido por la cooperación entre la Agencia Tributaria del Reino de España y el Departamento de Energía de EEUU cuyas intenciones se materializó en un Memorando de Entendimiento en cuanto a la cooperación para la prevención de tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos.

VI.3. El rol de la Marina de Valencia en el desarrollo de la materialización del concepto puerto ciudad.

Como mencionado en ocasiones anteriores, la celebración de la 32^o edición del acontecimiento de la America's Cup en el año 2007 supuso que se llevara a cabo la creación del Consorcio Valencia 2007 por parte de la Administración General del Estado junto a la Generalitat Valencia y al Ayuntamiento de Valencia; con el objetivo de que este nuevo organismo promoviera la candidatura de la ciudad como sede de la competición deportiva.

Sin embargo, el organismo creado con un fin concreto y determinado hoy abarca una gran variedad de objetivos y propósitos íntimamente relacionados con la ciudad y esenciales para la misma. La Marina de Valencia se muestra como un elemento clave, con una visión renovada y un enfoque dinámico y participativo como bases para sus actuaciones.

Como se desprende de su Plan Estratégico elaborado en 2017⁹² para el próximo quinquenio, la Marina de Valencia ha emprendido tres misiones principales, siendo:

“La activación productiva de un frente marítimo infrautilizado”, mediante actividades creativas e innovadoras que aprovechen la infraestructura existente y sean un elemento de ayuda en la transformación de los Poblados Marítimos y la ciudad de Valencia. Junto al anterior, pretenden reconvertir el espacio de la Marina en un lugar dinámico, donde toda la población tenga accesibilidad y cabida de forma participativa con el fin de disfrutar de este nuevo lugar de reunión ciudadana. Por último, abogan a “la sostenibilidad económica y la gestión eficiente de una agencia de desarrollo” mediante la actualización del modelo de gestión, no siendo necesaria la dependencia de los entes consorciados.

⁹² La Marina de Valencia, “Plan estratégico 2017-2022”. [en línea] Disponible en <http://www.lamarinadevalencia.com/mreal/uploaded/transparencia/librillo-cast-web-B.pdf>

En la consecución de las misiones anteriores, se desarrollan una serie de estrategias tales como:

Posicionar a la Marina urbana como referente, mediante el incremento de los amarres y la mejora en los servicios ofrecidos; crear un espacio de náutica popular mediante medidas como la construcción de un polideportivo náutico y la adecuación de un canal de navegación junto al espigón; así como enfatizar el aspecto de la náutica industrial y con valor añadido mediante la construcción de un varadero industrial, una escuela taller para reparar embarcaciones y un centro de formación profesional enfocada a dicha actividad así como la construcción de un poblado náutico que acoja el comercio y los servicios relacionados con la dársena deportiva, entre otros.

Con relación a la iniciativa de desarrollar programas de formación enfocados a los oficios específicos portuarios, destacar las actuaciones llevadas a cabo por la ciudad de Génova, con la creación de la Academia Italiana de Marina Mercante y el Instituto Náutico San Giorgio cuyos contenidos son comprobados de forma periódica para verificar que se adaptan a las necesidades de la economía portuaria en su constante dinamismo.

La construcción del varadero industrial así como el establecimiento de un soporte comercial para todas las actividades relacionadas con la náutica, son ejemplos de actuaciones que tratan de constituirse como atractivos de turismo y como elementos generadores de puestos de trabajos creando una industria que gire en torno a los deportes náuticos; lo que conllevaría efectos positivos directamente con las empresas vinculadas a este sector pero también generaría impactos en la hostelería, restauración y comercio. Ejemplo de ello lo tenemos en la ciudad de Barcelona, con el Barcelona Clúster Náutico, generador de atractivo para todos los ámbitos relacionados con los deportes náuticos, así como en la ciudad de Loirent, en Francia, cuyos ejes estratégicos giran entorno las regatas, el apoyo a empresas náuticas y el reequipamiento de barcos, así como potenciando el carácter cultura con el establecimiento de un museo.

En el ámbito económico, se pretenden llevar a cabo acciones de desarrollo económico mediante planes de innovación y emprendimiento en espacios como la base Alinghi de carácter público-privado o el Tinglado número 5 que conformen un verdadero clúster de innovación.

Ejemplo internacional de esta práctica lo encontramos en la ciudad de Bremerhaven, en Alemania, donde se ha llevado a cabo la rehabilitación de algunos edificios para poder llevar a cabo actividades culturales con temática orientada al mar y la pesca, así como el establecimiento de un centro de start-up enfocado a la investigación.

Con la implantación de estos clústeres de carácter marítimo se busca la conjunción y definición de intereses públicos y privados con la finalidad de llevar a cabo labores de investigación, comunicación y desarrollo que comulguen con las necesidades de ambas partes y supongan nuevos puntos de atracción para inversores interesados.

La creatividad es un factor clave a la hora de hacer del espacio un lugar atractivo y por ello se apuesta por llevar a cabo programas culturales dotados de equipamiento en el edificio Docks, así como el Tinglado 4 a disposición para llevar a cabo actividades de este carácter, junto al Museo de la Mar entre otras medidas.

Como ejemplo exterior encontramos la ciudad de Reikiavik, en Islandia, puerto tradicionalmente pesquero que experimentó una transición conllevando la urgente acción de los poderes públicos y autoridades la cual desembocó en un acuerdo por el que la ciudad adquiriría parte del puerto, así como edificios circundantes. El ayuntamiento de la ciudad decidió instalar un museo de arte y una biblioteca, así como diversas instalaciones culturales entre las que destacamos el Museo Marítimo; lo que ha llevado como resultado la convivencia armoniosa entre el puerto y la ciudad.

La creación de un clúster cultura supone una herramienta de desarrollo económico y un impulso fundamental para favorecer el atractivo de un territorio.

Mediante la combinación de instalaciones y proyectos de carácter cultural se da inicio a una dinámica territorial que devuelve la vida a antiguos territorios portuarios a la vez que atrae visitantes exteriores y ciudadanos de a pie. Supone, en definitiva, una oportunidad de inyección en cuanto a calidad de vida en la interfaz puerto ciudad⁹³.

El enclave privilegiado de la Marina la configura como un espacio clave de gran valor turístico y gastronómico; por ello, se pretende potenciar todavía más este aspecto mediante la instalación de una Embajada de la Marina en la Plaza del Ayuntamiento que suponga una visión del panorama marítimo en plena urbe; así como la construcción de una infraestructura hotelera mixta y revisiones de calidad a estos servicios.

En cuanto al modelo de gestión, se tratará de proponer una nueva fórmula que posicione al Consorcio Valencia 2007 como agencia de desarrollo local para evitar la dependencia de los consorciados; una regulación adecuada para gestionar el espacio para lo cual se elaborará un Libro Blanco para la gestión de la Marina de Valencia, de la misma forma que el ámbito europeo ha llevado a cabo. Se tratará además de elaborar un plan de personal y de informatización con el objeto de favorecer el desarrollo y acceso a la información.

En todas las actuaciones que se están llevando a cabo observamos la influencia de algunos principios y recomendaciones europeas señaladas en epígrafes anteriores, como es la convivencia de tradición e innovación en un mismo espacio, dando lugar a una atmósfera de participación por parte de los ciudadanos en el entorno portuario.

⁹³ Así lo pone de manifiesto la “Guía de buenas prácticas. ¿Cómo atraer población, visitantes y empresas?”, pág. 3, [en línea] 2015, AIVP. Disponible en: http://www.aivp.org/guide_bonnes_pratiques_2015/10_guide_bonnes_pratiques_2015_chap_j_fr2.pdf

Es notable el cambio de perspectiva y rumbo que ha adquirido la Marina y ello se materializa en los eventos programados en el futuro como son las carreras deportivas y maratones, el salón náutico, los circuitos de música urbana, citas multitudinarias de disciplinas deportivas como es el yoga, conciertos musicales, jornadas semanales de diseño y moda, así como jornadas de especial temática durante los fines de semana; todos ellos con el denominador común de fusionarse en la Marina de Valencia como punto de encuentro e intercambio de intereses.

VI.4. Evaluación del ámbito medioambiental en las relaciones futuras.

Cada vez es más común, sino esencial que el crecimiento económico y comercial por el que abogan las comunidades portuarias tenga integrado en sus objetivos el cuidado y respeto del medioambiente.

En las políticas actuales se hace alusión en numerosas ocasiones al concepto de desarrollo sostenible, entendiendo este como “desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades”, concepto que se utilizó por primera vez en la Comisión Mundial de Medio Ambiente de la ONU, en 1987.

A pesar de que la preocupación por el medio siempre ha sido uno de los temas claves para las naciones unidas, será a partir de los años sesenta cuando se materialicen los acuerdos sobre la contaminación marina en particular, y en la década siguiente se abordaran cuestiones de contaminación general. Ejemplo de ello, es la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Sin embargo, el concepto es rico en dimensiones llegando a abarcar: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía como aspectos todos ellos que interactúan y están interconectados; por lo que debemos abordar el

concepto de desarrollo sostenible desde la perspectiva medio ambiental que nos atañe en el caso concreto de estudio.

Así pues, entendemos el desarrollo sostenible en el medioambiente como los procesos y medios que van a lograr las metas y propósitos para las necesidades medioambientales. En palabras de Navas (2004), *entendemos una gestión sostenible como aquella “que permita que crezca el volumen de tráfico de contenedores, graneles sólidos y líquidos, mercancía general y número de pasajeros, disminuyendo a su vez el consumo de energías no renovables y recursos naturales, el volumen de residuos generados y los impactos negativos en los sistemas sociales y ecosistemas en las áreas de influencia del puerto, o de otra forma, mejorando la gestión de los recursos y conservando los sistemas naturales y sociales que pudieran verse afectados por el puerto”*.

Es esencial que pongamos como punto de partida el desarrollo sostenible como principio para llevar a cabo actuaciones en la zona de “waterfront” urbano.

Para ello, debemos trasladarnos a Berlín donde se desarrollaron diez principios fundamentales por parte de WASSERSTADT GMBH en colaboración con el Centro Internazionale città d’acqua de Venecia, que serán aprobados más tarde en el contexto de las iniciativas de la “Global Conference on the Urban Future” comúnmente conocido como URBAN 21, celebrada en Berlín en junio de 2000.

Así pues, se establecen como referencia para la concepción y diseño de las actuaciones en áreas de waterfront, siendo definidos de la siguiente forma⁹⁴:

El primero de ellos: “Asegurar la calidad del agua y el medio ambiente”; se establece como requisito previo a cualquier intervención en la zona de waterfront, siendo las administraciones las responsables de la recuperación sostenibles de aquellas riberas abandonadas y las aguas contaminadas.

⁹⁴ Actualización realizada en 2008 con motivo de la celebración de la Exposición Internacional de Zaragoza, España.

En segundo lugar, “Desarrollar la relación entre los waterfronts y la estructura urbana” pretende que las intervenciones sobre los waterfronts se conciben como parte integrante de la ciudad contribuyendo a la vitalidad de la urbe.

“Respetar la identidad del lugar” se configura como aquel principio que defiende el patrimonio colectivo como punto de referencia a la hora de dar paso y significado a las operaciones de waterfronts. No debemos pretender sustituir ni obviar el pasado industrial ya que es un elemento fundamental en la recuperación sostenible de los espacios.

Los espacios waterfront deberán promover la presencia del agua y para ello establece el siguiente principio, “Promover la diversidad de actividades tanto en la tierra como en el agua” donde, por ejemplo, las áreas residenciales sean mixtas e integradas desde el punto de vista funcional y social.

En quinto lugar, “Garantizar el acceso público al waterfront” será un principio fundamental ya que dicho espacio deberá ser accesible de forma física y visual para el ciudadano como para el turista.

Se deberá “Facilitar la colaboración entre el sector público y privado”, puesto que se concibe el desarrollo del espacio waterfront desde la colaboración de ambas entidades. Por su parte, el agente público debe ofrecer garantías en el diseño y suministro de infraestructura mientras que el agente privado se considera necesario que actúe desde el inicio para asegurar el conocimiento del mercado, así como provocar ritmos ágiles en la intervención.

Así pues, el elemento de waterfront deberá servir como beneficio a la sociedad por lo que se establece “La participación pública como elemento de sostenibilidad”.

No debemos entender la recuperación del waterfront como algo inmediato y cuyos beneficios sean para una misma generación, sino que el octavo de los principios establece “La recuperación de los waterfronts como proyecto a largo plazo”. Deberá ser desarrollado de forma paulatina, con la intervención de

todos los agentes y el objetivo de que la ciudad se beneficie de la potencialidad de los mismos.

Íntimamente vinculado a lo anterior, el siguiente de los preceptos establece que la “Revitalización de los waterfronts es un proceso continuo” por lo que se deberán de regir por planes y ordenaciones que sean flexibles y modificables con el fin de poder responder e involucrar a las disciplinas relevantes.

Por último, debemos reparar en que “las operaciones de los waterfronts proporcionan beneficios a través de redes internacionales de conocimientos” lo que significa que en esta labor tan compleja de recuperación debemos implicar a profesionales de todos los ámbitos que participen y fluyan los conocimientos de todos ellos para enriquecer el proceso.

Con relación a la actuación europea, cabe destacar el comisariado europeo de asuntos pesqueros y marítimos integrado en la Comisión Europea, cuyas labores están bajo las directrices de la política común de asuntos pesqueros de la unión europea. Ellos se encargan de identificar las necesidades medioambientales, así como de elaborar directrices y recomendaciones para los países miembros y garantizar el cumplimiento de las mismas en cada uno de ellos.

Debemos destacar asimismo la redacción del ya mencionado Código de Conducta Ambiental en el año 2003, que modificó al anterior del año 1994, por parte de la Asamblea General de la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO).

El ámbito nacional de la gestión medioambiental, debemos hacer énfasis en lo dispuesto por nuestra Constitución; atendiendo a que la competencia ambiental recae sobre las Comunidades Autónomas, no siendo las Comunidades Portuarias los responsables últimos en el cumplimiento de la legislación ambiental portuaria. Este hecho, de no poder delegar toda la carga de responsabilidad en la Autoridad Portuaria, se acentúa con la intervención de

numerosos agentes externos por el carácter público-privado de los modelos de explotación de las infraestructuras e instalaciones portuarias; puesto que la actuación de tan diversos partícipes escapa del control de la autoridad portuaria.

A pesar de lo anterior expuesto, son las autoridades portuarias quienes están diariamente en contacto con el puerto y también con la ciudad lo que les hace conocedores de forma directa y profunda de las necesidades de cada uno de estos agentes.

Como pone de manifiesto José Llorca Ortega⁹⁵, el Real Decreto Legislativo 2/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, dota al sistema de una serie de mecanismos que permiten potenciar el concepto de sostenibilidad en los sistemas de planificación y gestión de las Autoridades Portuarias y, muy especialmente, en la mejora de la calidad ambiental de los puertos y su entorno. De este modo, apunta el autor, el nuevo texto avanza en dos direcciones paralelas y complementarias: la primera, de carácter normativo entre las que destacamos la obligación de que los Planes de Empresa vayan acompañados de una Memoria de Sostenibilidad Ambiental, la segunda, incentivando el desarrollo de buenas prácticas en materia de calidad, medio ambiental y responsabilidad social corporativa.

No debemos limitarnos a entender el cuidado del medioambiente como una finalidad en sí misma sino como un modo de operar que se integre en los principios de las actuaciones de todos los integrantes de la comunidad portuaria.

Por ello, se ha tomado la medida de incorporar la presencia medioambiental a los pliegos de prescripciones particulares de los servicios

⁹⁵ LLORCA ORTEGA, Jose: “La gobernanza puerto-ciudad en España”. Pág, 8. Capsule professionnelle 3, Partie II – Retours d’expériences internationales, Núm.143, [en línea] Madrid, Disponible en: http://www.aivp.org/SEFACIL_port-city_governance/11_caps3_la_gobernanza_puerto-ciudad_en_espana_ortega.pdf

portuarios y se integran medidas medioambientales a tener en consideración, llegando a tal punto que la Autoridad Portuaria contará con la potestad de revisar o revocar concesiones por razones en esta materia. Se prevé asimismo la aportación de incentivos a aquellos agentes que tengan en cuenta elementos relacionados con la materia e incluso se considera la extensión de concesiones en plazos mayores a los pactados en caso de que las inversiones que se lleven a cabo por parte del concesionario tengan un enfoque de mejora de calidad ambiental.

Como problemas concretos medioambientales relacionados a la actividad portuaria, podemos señalar la contaminación de aire, agua y suelo; así como la contaminación acústica y el impacto sobre el paisaje con la contaminación paisajística.

En el caso concreto de la Autoridad de Valencia, la entidad se compromete a una relación de objetivos a cumplir establecidos en su política ambiental y energética, así como hacer partícipes de los mismos a las empresas del sector.

Estos objetivos⁹⁶ se centran principalmente en integrar las consideraciones ambientales en todos los procesos de planificación ordenación, gestión y conservación del dominio público portuario; al análisis y evaluación periódico de las actividades, productos y servicios de la empresa que pueda entrar en contacto con el medioambiente a fin de gestionar un posible riesgo o daño ambiental; además, racionalizar el consumo de recursos naturales mediante criterios de ecoeficiencia y eficiencia energética; al cumplimiento de los requisitos que establezca la ley ambiental; a la prevención y reducción de emisiones, vertidos, generación de ruido, etc.; al uso de las últimas tecnologías viables para cada actividad; así como a formar e informar al personal trabajador para establecer una verdadera conciencia y sensibilización.

⁹⁶ Así lo establece el documento “Política Ambiental de la Autoridad Portuaria de Valencia”, Recurso web:
<https://www.valenciaport.com/wpcontent/uploads/Politicamedioambiental.pdf>

Las actuaciones concretas que se llevan a cabo por parte del organismo van enfocadas a la mejora de la calidad de las aguas de sus puertos con la limpieza diaria del espejo de agua, estudios periódicos que regulen la calidad de la misma de acuerdo a la Directiva Marco, así como los planes de emergencias y contingencias en caso de ser necesario.

En cuanto a los vertidos, disponen de plan de emergencias interior y de contingencias, así como planes de emergencias para las diversas concesiones portuarias.

Para mejorar la calidad del aire, se llevará a cabo una labor de vigilancia mediante una Red de Control de Calidad del Aire; de la misma forma que se vigilará y controlará la emisión acústica procedente de la actividad portuaria mediante mapas estáticos y redes de sonómetros.

Son numerosos los proyectos llevados a cabo por la autoridad portuaria de Valencia ya finalizados por lo que resulta interesante destacar la participación de la misma en proyectos actuales como el “Proyecto Core LNG as hive” por el cual Europa trata de suministrar mediante una red de suministro mundial, gas natural licuado en aras de ser el componente que mueva los transportes de los corredores futuros de comunicaciones.

En relación con el transporte con las Islas Canarias de servicio regular, se lleva a cabo el “proyecto Gain4hip innovation” con el objetivo de implantar normativas europeas ambientales mediante la reconversión de motores diésel a motores propulsados por gas natural licuado en el buque de servicio regular a las islas.

Por último, se trata de mejorar la red de autopistas del Mar mediante estudios de ingeniería que tengan por objetivo mejorar embarcaciones existentes o realizar nuevas, entre otros objetivos del “Proyecto Gainn4mos”.

Merece especial mención en el contexto de autoridades portuarias, las actuaciones del puerto de Vigo como puntero en cuanto investigación y desarrollo con el proyecto Smart ViPort, financiado en su mayoría por fondos

Europeos, consistente en un sistema que combine modernas tecnologías con sistemas de gestión actuales con el objetivo de garantizar la eficiencia energética, así como la seguridad y control de accesos.

Mediante un sistema de cámaras, se realizará un control exhaustivo de la llegada de un buque para gestionar el espacio disponible y cuya información será transmitida de forma inmediata al resto de sistemas.

El puerto de Barcelona también se posiciona como puerto puntero en las actuaciones medioambientales, cuyas bases ya se encontraban en su primer Plan Estratégico de 1998 donde se trataba de poner en armonía la actuación portuaria con las ciudades inteligentes, así como las tecnologías existentes y futuras con el objetivo de configurarse como puerto de sexta generación o smartport.

Es interesante mencionar el papel de las energías renovables, puesto que las más puras como sería la eólica o la solar todavía no son opciones para propulsar buques; se presenta el gas natural licuado como combustible alternativo en el mundo marítimo. Esta alternativa se ha materializado con la proposición de la directiva comunitaria COM/2013/0018, donde se establece que los estados comunitarios deberán garantizar la instalación de puntos de repostaje de gas natural licuado para transporte marítimo en los puertos marítimos incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, indicando un límite temporal en el año 2025.

En la actualidad incluso se habla de potenciar los buques ecológicos, que permitan ahorrar combustible, a mayor velocidad mientras se protege el medioambiente. Contamos con buques ecológicos ya existentes como el caso de MS Beluga Skysail que reduce entre el 10 y 35% de combustible o el CMA CGM Andromeda con una reducción del 3 y 25% de consumo de combustible.

Como recomendaciones establecidas por la AIVP⁹⁷ se destaca la realización de un inventario de los impactos en el medioambiente, especialmente en las zonas de interfaz puerto ciudad como paso preliminar a la implementación de las medidas y herramientas de seguimiento y gestión medioambiental de la zona interfaz.

Ejemplo pionero en integrar el matiz medioambiental a su estrategia de desarrollo es Valencia, como mencionado anteriormente. En estas actuaciones destacar la herramienta que permite medir la huella de carbono y compararla con otros puertos del Mediterráneo.

Se recomienda establecer un procedimiento de cooperación entre todas las empresas presentes en el territorio puesto que un previo trabajo con las empresas va a brindar la oportunidad de conocer las necesidades de las mismas, así como las disposiciones legislativas y posibles soluciones. El procedimiento de cooperación trata de ser aplicable desde las fases iniciales hasta el mantenimiento, expansión e implantación de actividades anexas.

Como indicado anteriormente se tratará de utilizar las técnicas existentes y buscar la innovación para mitigar la contaminación acústica. Ejemplo de actuaciones enfocadas a tal problemática es la ciudad de Bremerhaven, en Alemania donde se ofreció a los habitantes de determinadas casas, emplazas en lugares conflictivos para tal fin, la posibilidad de insonorizar sus ventanas y puertas, así como equiparlas con sistemas de ventilación.

Con relación a la calidad del aire, debemos prestar atención a que es una de las principales fuentes de contaminación de la atmosfera. Podemos hacer mención de La Coruña con la terminal carbonera del Puerto que permite almacenar el carbón traído desde los barcos por correas transportadoras

⁹⁷ Informe AIVP: “¿Cuáles son las soluciones para reducir la contaminación industrial y portuaria?”. [en línea] Disponible en:
http://www.aivp.org/guide_bonnes_pratiques_2015/07_guide_bonnes_pratiques_2015_chap_g_fr2.pdf

cubiertas y cuyo sistema de traslado y almacenaje está enfocado de forma que no permita la emisión de polvo en la atmósfera.

Todo lo anterior está íntimamente vinculado a los ciudadanos por ser en mayor o menor grado, receptores o víctimas de los efectos negativos de los aspectos medioambientales que se desprenden de las actuaciones portuarias.

El aspecto medioambiental se ha convertido en un elemento clave de las políticas nacionales e internacionales dado el aumento de la conciencia ciudadana y la exigencia de que los poderes públicos traten estos asuntos, y aporten soluciones a problemas reales.

La globalización, el conocimiento de las tecnologías por parte de los ciudadanos y la sensibilidad de estos ante los desastres medioambientales son factores que crean unos niveles de exigencias y responsabilidades que éstos exigen a las empresas para contar con su aprobación, ya que cada vez menos el factor económico supone el todo.

VII. CONCLUSIONES

Que las relaciones entre el puerto y la ciudad son esenciales es una cuestión de innegable trascendencia e impacto en todos los ámbitos que conforman la sociedad.

Tras el análisis realizado, hemos observado como estas relaciones han evolucionado de forma positiva para ambos actores dando lugar a grandes beneficios para los mismos.

A pesar de la nota característica de oposición o concentración que impregna las relaciones en la relación puerto-ciudad, son considerables los esfuerzos realizados por los gobernantes y ciudadanos partícipes a la hora de poner en común intereses y llevar a cabo una adecuada búsqueda e implantación de soluciones.

Es esencial que la urbe tome conciencia de la relevancia que supone contar con un puerto en su configuración debido al papel que juega éste en la cadena logística y los grandes beneficios que aporta a la ciudad.

Sin embargo, los puertos no se proyectan ni realizan de forma autónoma sino que para desplegar sus efectos y participar en la economía de forma activa y competitiva es necesario que cuenten con una adecuada red de conexiones que permita el óptimo desarrollo del transporte intermodal sin interferir o perjudicar con parte del espacio portuario que quede reservado para las zonas de ocio ciudadano, por ello a la hora de configurar esta proyección se deberá contar con una planificación urbanística que tenga en cuenta la totalidad de los intereses y los posibles impactos que deriven de sus propias actividades en aras a la reducción de los mismos.

Además, de cara a tiempos futuros, la comunidad portuaria y en concreto los puertos deberán afrontar grandes retos debido a la diferencia de ritmos de crecimiento entre la ciudad y el puerto, y respecto a este último

especial hincapié en la constante modernización de las estructuras así como la creciente competitividad lo que les llevará necesariamente a posicionarse en ubicaciones claves sin reducir la amplitud de la urbe propiamente dicha; cuyos ciudadanos llevarán a cabo la labor de conocimiento, aceptación e integración del puerto no como elemento agresivo para con la ciudad sino como un elemento más de la ciudad.

Asimismo, en la buena relación que se persigue entre el puerto y la ciudad, se deberá tener en cuenta el aspecto medioambiental no como objetivo aislado sino como forma de metodología en las actuaciones de la comunidad portuaria.

VIII. ANEXOS

Figura 1. “Diferencias entre el Plan Especial y la Delimitación de Espacios y usos Portuarios”.

Plan Especial	Instrumento contemplado como herramienta de planeamiento
Plan Delimitación Espacios y Usos Portuarios	Plan Propio de las Autoridades Portuarias no contempladas en la ley del Suelo
Objetivos o fines últimos	
Plan Especial	Desarrollar el Sistema General Portuario definido en un Plan General de Ordenación Urbana, Norma Subsidiarias o Complementarias o Estudio de Delimitación de Suelo (instrumentos de calificación de suelo)
Plan Delimitación Espacios y Usos Portuarios	Reservar y adscribir suelo a la Autoridad Portuaria para que sea contemplado como Sistema General Portuario por las administraciones Urbanísticas.
Formulación y aprobación urbanística.	
Plan Especial	Formula Autoridad Portuaria y Aprueba la Autoridad Urbanística
Plan Delimitación Espacios y Usos Portuarios	Formula Autoridad Portuaria y aprueba el Ministro de Fomento
Tramitación	
Plan Especial	La propia de los Planes Especiales en cada una de las legislaciones urbanísticas de la s Comunidades Autónomas donde esté el puerto
Plan Delimitación Espacios y Usos Portuarios	Conforme lo indicado en el RDL 2/2011 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Figura 2. “Etapas en la evolución de las relaciones puerto-ciudad”.

STAGE	SYMBOL ○ City ● Port	PERIOD	CHARACTERISTICS
I Primitive port/city	○●	Ancient/medieval to 19th century	Close spatial and functional association between city and port.
II Expanding port/city	○---●	19th–early 20th century	Rapid commercial/industrial growth forces port to develop beyond city confines, with linear quays and break-bulk industries.
III Modern industrial port/city	○---●	Mid–20th century	Industrial growth (especially oil refining) and introduction of containers/ro-ro (roll-on, roll-off) require separation/space.
IV Retreat from the waterfront	○●	1960s–1980s	Changes in maritime technology induce growth of separate maritime industrial development areas.
V Redevelopment of waterfront	○●	1970s–1990s	Large-scale modern port consumes large areas of land/water space; urban renewal of original core.
VI Renewal of port/city links	○---●	1980s–2000+	Globalization and intermodalism transform port roles; port-city associations renewed; urban redevelopment enhances port-city integration.

Figura 3. “Diafragma de ideas para factores externos”.

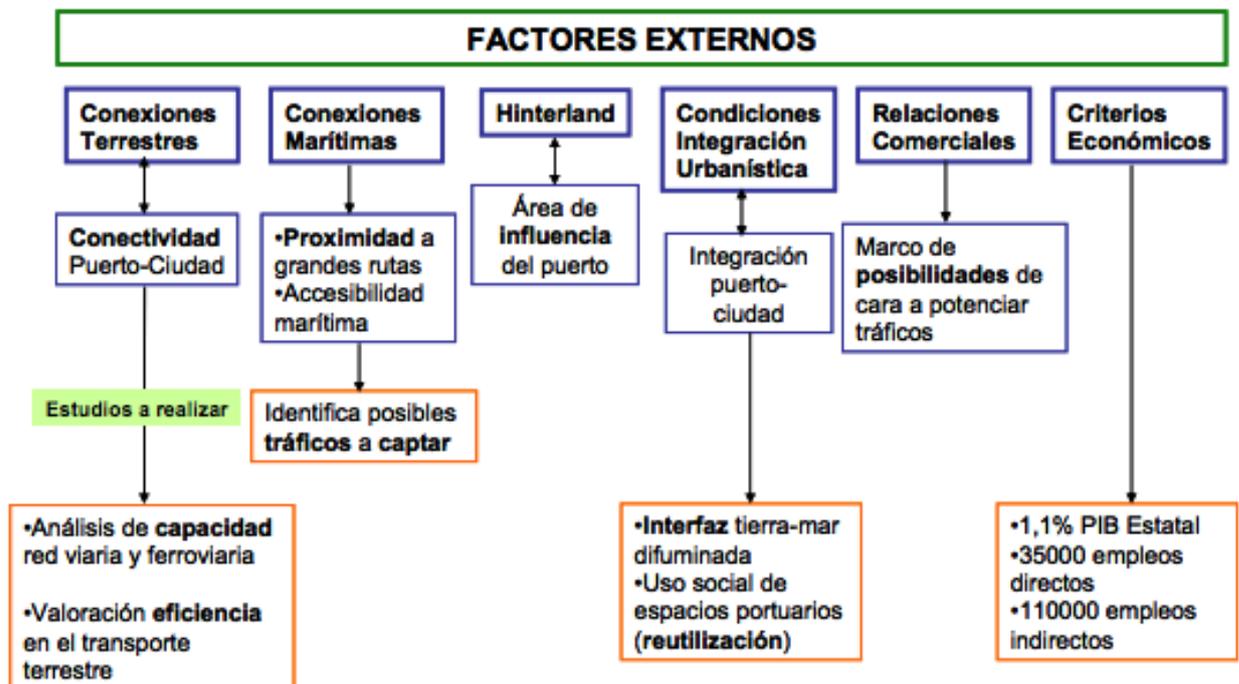
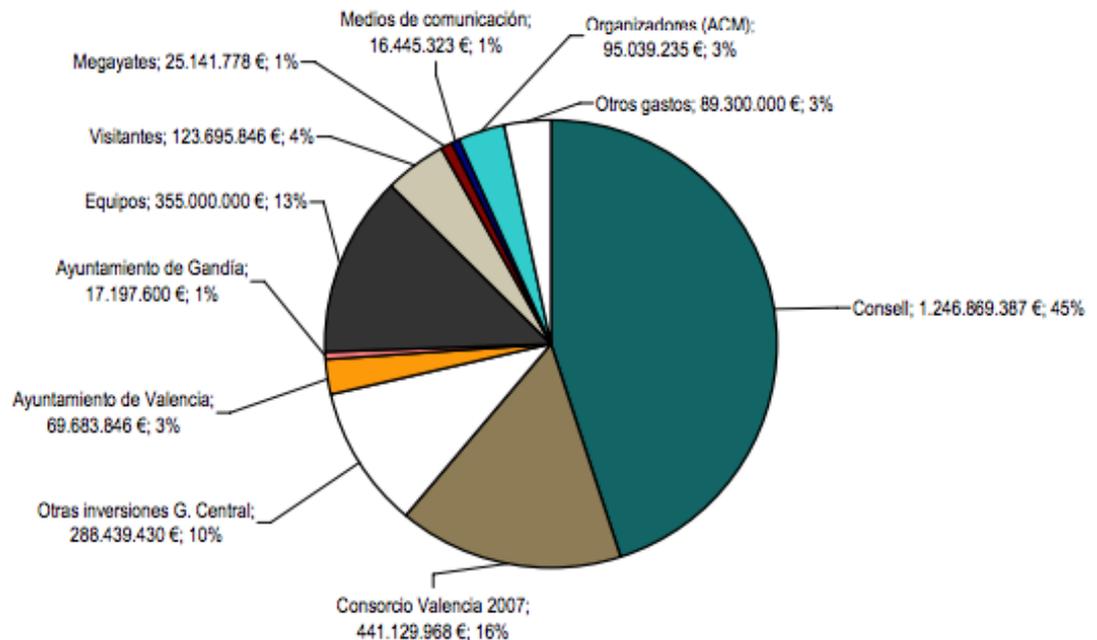


Figura 4. "Análisis estratégico del sistema portuario".

PASADO Y/O PRESENTE		FUTURO	
MODELO DE NEGOCIO			
Tool Port		Landlord Port	
<ul style="list-style-type: none"> • Puerto prestador del conjunto de los servicios portuarios. • Internalización de servicios y actividades. 		<ul style="list-style-type: none"> • Puerto proveedor de infraestructuras y espacios, orientado a la satisfacción del cliente. • Externalización de servicios y de actividades no estratégicas. 	
MODELO DE GESTIÓN			
Administración Pública		Empresa	
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura compartimentada y burocrática. • Visión mecánica de la eficacia. • Orientado a la gestión de infraestructuras. 		<ul style="list-style-type: none"> • Estructura flexible y adaptable. • Visión orgánica de la eficacia. • Orientada a la prestación de servicios. 	
MODELO DE RELACIÓN			
Centralización		Autonomía	
<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquización. • Métodos de decisión centralizados. • Organización orientada a control. 		<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación. • Métodos de decisión participativos. • Organización orientada a la integración mediante objetivos comunes. 	

Figura 5. "Gasto asociado a la America's up y distribución por sectores de la America's Cup en la economía".



Total gasto e inversiones: 2.767.942.413 €

IX. BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

ALEMANY, J. (2002). El Puerto de Barcelona. Un paso, un futuro

BIRD, J. Ports, then and later. Caen

FRANKEL, E. (1987). Port planning and development. New York: Wiley.

HOYLE, B. (2001). Cities in Transition.

MEYER, H. (1999). City and Port

II. PUBLICACIONES

ANDRADE MARQUÉS, M. J.

Málaga, el puerto industrial como paisaje urbano

DUCRUET

C.

The port city in multidisciplinary analysis, 2011.

GRINDLAY MORENO, A. L.

Ciudades y puertos, 2008

NAVARRO VERA, J. R.

Puerto y ciudad en la comunidad valenciana. Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1998.

PARLAMENTO EUROPEO

La evolución del papel de los puertos marítimos en el ámbito de la logística marítima mundial: capacidades, retos y estrategias, 2009.

RÚA COSTA, C.

El sistema portuario español, 2006

SÁNCHEZ PAVÓN, B.

El futuro de las relaciones puerto-ciudad, 2003.

SCHUBERT, D.

Transformación de zonas portuarias y costeras en desuso: experiencias, posibilidades y problemas, 2004

III. INFORMES

APARISI CAUDELI, J. A., GINER FILLOL, A. Y PÉREZ GARCÍA, E. M.

Planificación estratégica en el sistema portuario español: análisis de sus herramientas de gestión

DÁVILA LINARES, J. M.

La ordenación urbanística durante la primera mitad del Siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos.

MAUDOS, J.

Impacto económico de la 32ª America's Cup Valencia 2007

IV. LEGISLACIÓN

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del estado y de la marina mercante.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general

V. TESIS DOCTORALES

AMIL LÓPEZ, C.

Integración urbana de los espacios portuarios

BLANCO, N.

Planificación estratégica portuaria. Un análisis cuantitativo

LÓPEZ ANSORENA, C.

Investigación sobre indicadores y criterios de sostenibilidad en la integración puerto – ciudad, 2016

SEAMAN CUEVAS, K.

Port Vell: imagen y espacio público de un Puerto Urbano

PIEDRA LEÓN, A. M.

Estudio de la relación puerto-ciudad antiguo

VI. RECURSOS ELECTRÓNICOS

AIVP

Hacer la ciudad con el puerto: guía de buenas prácticas

BARCELONA TREBALL

La evolución del transporte marítimo: los puertos de 4ª generación, 2012.

MONFORT MULINAS, A.

Gestión Portuaria. Módulo 19. Relación Puerto-Ciudad

SCHUBERT, D.

Transformación de zonas portuarias y costeras en desuso: experiencias, posibilidades y problemas, 2017.