

## **EL FUTURO DE LAS RELACIONES PUERTO-CIUDAD**

**Bernardo Sánchez Pavón**

**IGETI.**

**Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association (ERSA).**

Los puertos constituyen un apoyo trascendental para potenciar el comercio exterior y la competitividad de las economías. Se trata de auténticos motores de desarrollo local y regional, capaces de producir un positivo impacto económico y social en su entorno. Estas infraestructuras, además de ser un eslabón en la cadena del transporte marítimo, tienen la condición de nodos de transferencia modal y de plataformas logísticas, albergando en su seno una serie de actividades de alto valor añadido que exceden las de carga, descarga y almacenamiento. La infraestructura física de los puertos debe asegurar no sólo el acceso expedito de los medios de transporte marítimo y terrestre, sino también facilitar la recepción, despacho y manipulación de la carga a un costo razonable.

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

Las relaciones entre los puertos y las ciudades en las que están ubicados no se pueden calificar de constantes en las principales cuestiones que les afectan. Si se pudiesen representar gráficamente, bien se podría decir que responden al modelo de una curva sinusoidal con sus picos y sus valles. En definitiva, se ha pasado de una estrecha vinculación a un frío distanciamiento, asistiéndose, en la actualidad, a la búsqueda de ese ansiado eje de abscisas representativo del equilibrio entre ambas realidades geográficas, jurídicas y económicas.

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

a) *Etapa de unidad ciudad-puerto.* En esta etapa, puerto y ciudad aparecen unidos y los desarrollos urbanos participan de los portuarios y viceversa. Este periodo abarca desde los orígenes de ciudad y puerto hasta mediados del siglo diecinueve, esto es, mientras el transporte marítimo depende de la fuerza humana. En estas circunstancias, los contactos e intercambios comerciales con culturas y economías diferentes otorgan al asentamiento urbano un potencial de crecimiento en torno dicha actividad de forma tal que se produce la inevitable centralidad urbana de las infraestructuras portuarias.

b) *Etapa de crecimiento y distanciamiento ciudad-puerto.* Esta fase se caracteriza por el crecimiento y distanciamiento de ambas realidades consecuencia de la revolución industrial. Los medios de transporte terrestres y marítimos requieren múltiples e importantes adaptaciones derivadas tanto del incremento de sus dimensiones espaciales como de la necesidad de nuevos accesos viarios. En estos momentos aparecen las primeras divergencias puerto-ciudad y, asimismo, las primeras problemáticas ambientales derivadas de una actividad portuario-industrial.

c) *Etapa de aislamiento y separación ciudad-puerto.* La tercera etapa supone la segregación funcional ciudad-puerto, que se materializa en una separación mediante verjas y vallados. Se produce, también, una separación de gestión que crea dos espacios física y funcionalmente independientes. El puerto va a perder su relación económica y social con la población de la urbe. En este proceso de separación, el crecimiento de las estructuras portuarias corre ajeno a su integración con el medio urbano, produciéndose las primeras disimetrías en su configuración global. Desde la segunda mitad del siglo XX se producen alteraciones económico-comerciales en los intercambios marítimos y en la tecnología asociada a este transporte. En los años  *cincuenta y sesenta* se requieren extensas áreas industriales marítimo-portuarias asociadas a las refinerías y los grandes centros industriales y el transporte marítimo se orienta a las mercancías en general y no sólo las de tipo industrial. Como consecuencia de la cada vez más presente intermodalidad, el puerto pierde protagonismo y se muestra como un modo más en la cadena de transporte, lo que introduce también mayores demandas de accesibilidad, difíciles de satisfacer en espacios urbanos. A lo anterior debe añadirse el surgimiento en la sociedad de una conciencia medioambiental cada vez mayor, con la correlativa exigencia de calidad de vida en las ciudades. Estas circunstancias van a producir una separación del puerto con respecto a la ciudad. La *década de los setenta*, tras el shock petrolero y la consiguiente crisis económica, asiste a la creación de las *zonas urbanas-litorales* y el correlativo freno a la ubicación de las industrias pesadas en las costas. En los *años ochenta* aparecen nuevas actividades dependientes de los servicios que dan lugar a una cadena de puertos desubicando las zonas portuarias en relación a las ciudades, que experimentan fuertes mutaciones de orden estructural y espacial. El decenio de los *años noventa* viene marcado por la acentuación de las mutaciones en lo que se refiere a la gestión logística, los puertos se convierten en plataformas logísticas intermodales produciéndose la ruptura puerto-ciudad al alejarse la actividad industrial de la logística. Así pues, se produce la conformación de “*áreas-espacios*” diferenciados e interrelacionados, formándose redes que permiten incrementar las sinergias y generar complementariedad.

d) *Etapa de acercamiento e integración ciudad-puerto.* En esta etapa, en la que por auténtica necesidad están inmersos los puertos, requiere una auténtica renovación de los mismos. Los espacios abandonados o infrautilizados han de convertirse en una oportunidad tanto urbana como portuaria.

El análisis de la postura de la Comunidad Europea en relación con los puertos puede arrojar como resultado, en una primera aproximación, la existencia de una cierta dicotomía. Por una parte, el *libro blanco de la Comisión Europea sobre política de transporte europea* reconoce el papel crucial de los puertos para promover modos de transporte ecológicos. Por otro lado, la legislación medioambiental europea pone fuertes restricciones al desarrollo portuario. Para la Comunidad, el principal desafío en la política de transporte en los próximos años consiste en escindir el crecimiento económico y el del transporte. Los puertos se enfrentan a problemas de espacio y conviene tener presente que la infraestructura portuaria debe ser aprovechada en cuanto pueda rendir de utilidad, no resultando compatible que el transporte marítimo se constituya en alternativa medioambiental válida a las carreteras con la existencia de una oposición tajante a la expansión portuaria.

La indudable trascendencia que los puertos tienen para Galicia supuso que los instrumentos de planificación autonómicos más importantes hayan dejado constancia de sus intenciones respecto a ellos. Como era de esperar, y teniendo en cuenta la especial

trascendencia de esta cuestión en la actualidad, estos planes han tenido en cuenta el hecho de las relaciones del puerto con la ciudad.

Por una parte el PEDEGA ( Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia 2000-2006 ), contempla como Objetivo Intermedio 2.A.4 la *integración de los puertos en el medio urbano*, aunque sin hacer mayores precisiones al respecto. Con una mayor vocación completiva, el Plan Director de Infraestructuras de Galicia 2000-2010 hace mención a ciertas actuaciones que, desde el punto de vista de las relaciones puerto-ciudad, conviene tener en cuenta. La sistemática seguida por el Plan parte de la distinción de los puertos en dos grupos: los puertos de interés general del Estado y los puertos de Galicia.

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

- *Puerto de A Coruña*. Sobre una inversión global de 85.381 millones de pesetas, se piensan dedicar un montante de 77.334 millones a la construcción del puerto exterior en Punta Langosteira con la finalidad de resolver las carencias de espacio en el recinto portuario actual.
- *Puerto de Ferrol-San Cibrao*. El total de la inversión prevista en este puerto es de 25.489 millones. La realización más relevante que se propone es la construcción de un puerto exterior situado en Cabo Prioriño, para lo que se prevé una inversión de 21.961 millones. Están previstas, asimismo, actuaciones de rehabilitación ambiental de la ría para lo que se tiene pensado dedicar 743 millones. Dentro de la mejora de las relaciones Puerto-Ciudad, y como elemento destacable en el año 2.001 dentro de las actuaciones promovidas por la Autoridad Portuaria, destacan las obras de Rehabilitación Ambiental del borde marítimo de Ferrol, cofinanciadas por los Fondos de Cohesión (85%).
- En los casos de *Vilagarcía, Vigo y Marín-Pontevedra*, llama poderosamente la atención el hecho de no estar expresamente consignada en el Plan ninguna partida para mejorar las relaciones puerto-ciudad.

En relación con los "*puertos de la Comunidad Autónoma de Galicia*", el PDI de Galicia destaca que es un objetivo prioritario el incremento de los atraques deportivos. Se prevé pasar de las 2.109 plazas de atraque en 2001 a cerca de 8.000 en el año 2005 y las 10.000 en 2010. Asimismo, se prevé que se disponga en las instalaciones de los servicios más modernos (estacionamientos, tiendas náuticas, servicios de reparación, etc.). La inversión propuesta es de 3.700 millones de pesetas. Por lo que se refiere a las mejoras del entorno puerto-ciudad, se pretenden los objetivos de actuar sobre las zonas verdes, estacionamientos y cualesquiera otros que persigan la finalidad de mejorar la fachada marítima.. El total presupuestado para ello alcanza los 740 millones.

El Plan Estatal de Infraestructuras 2000-2007 procura garantizar el crecimiento y la modernización de los puertos españoles, adecuando la oferta de infraestructuras portuarias, entre otras cosas, a la *mejora de las relaciones puerto ciudad*. La inversión total en los puertos españoles de interés general durante el periodo 2000-2007, con repercusiones presupuestarias hasta el 2010 alcanzará los 1,25 billones de pesetas, de los cuales 787.400 millones corresponderán a inversión pública y el resto a inversión privada, lo que representará una participación media del sector privado en la inversión total superior al 35 % . Una somera observación del Plan Estatal invita a formular algunos interrogantes sobre la forma en la que se pretenden salvar ciertas

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

Las relaciones puerto-ciudad se verán afectadas, sin duda, por los sucesos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. En primer lugar, por la necesidad de revisar la zonificación de los puertos efectuada hasta el momento, que conllevará unas mayores restricciones cualitativas y cuantitativas en el acceso por parte de la ciudadanía a los recintos portuarios. En segundo lugar, por la necesidad de más espacios e instalaciones portuarias para poder albergar las siempre complicadas y lentas operaciones de control sobre las mercancías. En tercer lugar, debido a la necesidad de nuevas inversiones en seguridad que detraerán del erario público fondos que pudieran haber sido destinados a fortalecer la simbiosis puerto-ciudad.

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

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

Teniendo en cuenta la variedad de servicios que pueden comprenderse en el concepto *actividades logísticas*, no es en absoluto descabellado afirmar que las ubicaciones propuestas no son alternativas excluyentes sino más bien complementarias. Es precisamente esa complementariedad la que puede contribuir a unas fluidas y positivas relaciones entre el puerto y la ciudad, puesto que si tal condición se cumpliera generaría un efecto eslabón entre ambos espacios que se verían interdependientes y mutuamente necesarios. Por nimio que en principio pudiese parecer, una adecuada distribución de estas actividades, guiada por criterios de interés público, podría suponer externalidades indudablemente beneficiosas. Dentro de los procesos de integración urbana de espacios portuarios, se deberían incentivar aquellos usos del puerto compatibles de por sí con el medio urbano y que han sido denominados como "*actividades portuarias de tipo blando*". Estas utilidades son las siguientes:

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

- lujo, así como las escalas de grandes veleros, buques de guerra, buques científicos, etc.
- c) La ocupación de las dársenas para marinas o áreas deportivas, que atraen, asimismo, un turismo de calidad.
  - d) Las actividades pesqueras, no obstante, evitando o limitando el acceso a instalaciones de servicio a los barcos, lonjas o factorías de transformación.
  - e) Las operaciones de las embarcaciones de los servicios portuarios (prácticos, remolcadores, amarradores, avituallamiento, salvamento, etc.).
  - f) Esparcimiento y cultura.

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

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