

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (35), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

CONTROL Y TRANSFORMACIÓN URBANA. ESTUDIO COMPARADO EN CUATRO PUERTOS DE ESPAÑA

Maricarmen Tapia Gómez
Universidad de Barcelona

Control y transformación urbana. Estudio comparado en cuatro puertos de España (Resumen)

Las cuatro ciudades puerto en España que se estudian, aunque presentan marcadas diferencias históricas, geográficas y socioculturales, coinciden, en encontrarse en la actualidad bajo procesos de transformación de grandes áreas de su borde marítimo.

Basándose en la investigación reciente sobre las dinámicas de transformación del litoral de Barcelona, y la aportación de autores que describen la situación de otras ciudades puerto, se realiza la comparación entre los procesos de transformación de los puertos de Barcelona, Valencia, Santander y Ferrol con el fin de identificar cuáles son los mecanismos de control de estos desarrollos urbanos.

Palabras clave: Puerto, litoral, desarrollo urbano, control urbanístico.

Control and urban transformation. Comparative study on four ports of Spain (Abstract)

Whilst the four port cities in Spain that form a part of this study have historical, geographical and cultural differences, they are all similar in the fact that they have seafronts that are undergoing processes of transformation.

Based on recent research into the dynamics of the transformation of the coastline of Barcelona, and the contribution of authors who described the situation with respect to other port cities, the current work compares the processes of transformation of the ports of Barcelona, Valencia, Santander and Ferrol. The aim is to identify the mechanisms controlling these urban developments.

Keywords: Port, coastline, urban development, urban control.

La ciudad como espacio de control ha sido explicada de diversas maneras; una de las dimensiones posible se relaciona con el control que se establece a través de la ejecución de normativas y legislación en los distintos ámbitos de desarrollo de las actividades y conductas dentro de la ciudad. En este sentido, y desde la perspectiva del urbanismo, la planificación urbana ha sido un instrumento de regulación de la forma, flujos y localización de las actividades en la ciudad. Por otra parte, esta planificación se ha entendido como un instrumento propio de las administraciones en su actuación sobre el desarrollo urbano. Sin embargo esta concepción se enmarca en una *reestructuración económica y social que está teniendo consecuencias importantes tanto sobre las pautas de expansión urbana como sobre su ordenación interior*¹. De hecho, las mecánicas de renovación y transformación urbana se ven traspasadas por la eficiencia de nuevos mecanismos de transformación.

Estos mecanismos no son realmente nuevos; diversos autores señalan las primeras experiencias de este tipo en los años 50 y 60: Harvey, por ejemplo, explica cómo la urbanización fue el sustento del crecimiento de Estados Unidos y llega a las actuales operaciones urbanas tomando como ejemplo el caso de Barcelona².

Por otra parte, Zukin apunta también a anteriores experiencias, como la remodelación de Manhattan en Nueva York en los años 70, en la cual existe una relación entre la producción del espacio y de símbolos, bajo el concepto de *economía simbólica* que, como veremos, forma parte crucial de las plusvalías y del manejo de la opinión pública respecto a estas transformaciones. Asimismo, explica que las instituciones tradicionales (sociales y políticas) han ido perdiendo influencia en la toma de decisiones para la construcción de la expresión de la ciudad³.

Si se repasa rápidamente la historia de la regulación urbana, encontraremos que, independientemente de los distintos tipos de conformación de las ciudades, en sus inicios, la regulación se basó básicamente en tres aspectos físicos fundamentales: el límite, el trazado (relacionado especialmente con la parcelación y vías) y la localización de actividades. Las dinámicas en el interior de este espacio modelado se desarrollaron a través de circuitos internos y nuevas centralidades que permitieron la movilidad y desarrollo de otras características propias de cada ciudad, las cuales fueron también paulatinamente asumidas y normalizadas.

La forma de administrar la ciudad y ejercer el control sobre sus actividades y crecimiento en el territorio se fue complejizando, en términos de herramientas de diseño y transformación, así como homogeneizando respecto a la forma en que las distintas ciudades organizaron sus planteamientos urbanísticos. En la búsqueda de soluciones a las necesidades y conflictos, el proceso de aprendizaje, copia y reproducción de modelos de ordenación en el interior de la ciudad, fue clave en la síntesis productiva y espacial de la ciudad moderna.

La ciudad moderna responde a unas determinadas herramientas de regulación urbana que han sido diseñadas y aplicadas desde modelos históricamente segregadores: la localización de las actividades, centralidades y usos se entendían como áreas o zonas de usos restrictivos en la mayoría de los casos. Desde mediados del XIX las ciudades se organizaron y estructuraron a

¹ Fraile, 2003.

² Harvey, 2012.

³ Zukin, 1995 p.3

partir de la separación de las grandes zonas productivas de las residenciales y administrativas, un modelo que primó sobre los usos complejos y mixtos. Si bien las antiguas ciudades europeas, ya consolidadas, recogieron en gran parte este modelo para sus posteriores crecimientos urbanos, la ciudad histórica, densa y heterogénea resistió al embate zonificador.

Otro concepto, que nos interesa recoger en este estudio, está relacionado con el límite, con su definición legal y territorial, como es el caso del límite entre el *suelo urbano* y el *suelo portuario*.

Como ya se ha indicado, históricamente, en muchas de las ciudades, el antiguo límite se constituía como un elemento físico: la muralla. Su posterior derribo dejó en algunos casos un rastro físico y, en otras, se borró por completo siendo absorbido por nuevas edificaciones y trazados; sin embargo, en la planificación, esta línea, denominada límite urbano, ha seguido definiendo qué es ciudad y qué no lo es. En algunos casos, este límite urbano responde a una línea abstracta dibujada sobre el territorio, pero en otras aprovecha o responde a limitaciones naturales como los accidentes geográficos que fueron utilizados como límites “naturales” de la ciudad. Estos elementos proporcionan además carácter propio a la ciudad, como por ejemplo: límite de cota de altura, ríos, quebradas o el mar. De estos, la relación entre el mar y la ciudad es quizás el límite más claro, pero a la vez el más intervenido y relacionado con las actividades internas de la ciudad.

Históricamente, las ciudades-puerto se desarrollaron junto al mar. Así lo demuestra la densidad de su borde como las reformas propias del siglo XVIII para constituir las fachadas marítimas. Las fachadas marítimas de las ciudades del XVIII y XIX, además de reflejar sus actividades y necesidades internas (la menor distancia entre las actividades, las gestiones y el puerto), respondían al hecho de que a la ciudad se llegaba por el mar y, por ello, a la impresión que esta generaba al visitante. Se trataba de una voluntad de reproducción de la ciudad *para el que viene*.

Esta impresión no era superflua, sino que estaba directamente ligada a la expresión de la capacidad económica de la ciudad, una expresión consciente y construida para generar una visión positiva y solvente de la ciudad y que facilitase el desarrollo de actividades económicas.

A partir de la revolución industrial y los cambios en el transporte - implantación del ferrocarril y desarrollo del tráfico rodado- la ciudad deja de encontrar en el mar su gran escenario, lo que facilitó el crecimiento de nuevas áreas.

En España, las zonas y barrios portuarios han sufrido, desde finales del XIX, la crisis del comercio naviero tradicional, la pérdida de sus actividades y un deterioro importante, que en muchos casos facilitó la pérdida también del trazado y patrimonio histórico de esta área de la ciudad. Sin embargo, hoy, parece revertirse esta situación con un marcado interés de grandes inversionistas, quienes atribuyen a estas zonas el mismo valor simbólico de entonces, sumado a los valores paisajísticos como las vistas libres, el acceso a las playas y el mar, y el valor histórico artístico de su entorno. De esta manera estas áreas adquieren un valor intangible extremadamente atractivo para flujos económicos basados en la especulación.

Carencia de planificación urbana para las zonas portuarias

La zona litoral de las ciudades portuarias de España y otras muchas europeas ha sido un espacio de permanente transformación morfológica, funcional y también de intereses. A partir de inicios del siglo XX la mayoría de los puertos se desplazan de su localización histórica, inmediata a la ciudad, y se alejan de ella para desarrollar grandes infraestructuras, de acuerdo a los avances y requerimientos de capacidad y tecnología en el transporte marítimo. En nuestras ciudades de estudio este desplazamiento corresponde a ampliaciones que siguen estando insertas en el tejido urbano, a excepción del caso de Ferrol, que construye un Puerto Exterior, independiente de centros urbanos a inicios del 2000.

Este cambio, propio de la evolución de la actividad portuaria, dio paso a distintos procesos de transformación de los puertos históricos. Hacia los años 90, algunas importantes operaciones urbanas, en las que se buscaba recuperar estas áreas como un elemento propio de la ciudad, construyeron con mayor o menor éxito una relación entre la ciudad, el mar y la ciudadanía. Entre estas experiencias, quizás uno de los casos más conocidos es el del puerto de Barcelona, al menos en nuestro ámbito iberoamericano.

Más allá de la evaluación de la relación entre el impacto sociocultural y económico en relación con la inversión pública y las plusvalías privadas, nos preocupa en la actualidad cómo se realiza la operación urbanística de “convertir” en *usos urbanos* un suelo definido legal y territorialmente como *portuario*.

La incorporación de actividades *no portuarias* en una zona definida como portuaria se ha realizado a través de pactos políticos (Barcelona, Santander, Ferrol) o a través de cesiones de parte de estos terrenos a la ciudad (Valencia).

Si bien estas transformaciones se vienen realizando desde hace casi 25 años, aún no acaban de articularse debidamente en el sistema urbano, en sus obligaciones y condicionantes, en pos de una integración funcional, sociocultural y económica. No obstante, cabe destacar que los mecanismos de transformación han adquirido mayor complejidad y estructura, tal como se observa en los cuatro puertos estudiados.

La definición de *suelo portuario* y *suelo urbano*, podría parecer una cuestión técnica insignificante, pero es fundamental, dado que la legislación que mantiene el control sobre el desarrollo urbano es aplicable al *suelo urbano* y no al *suelo portuario*. Es decir, que los instrumentos de planificación urbana -Planes Reguladores, Ordenanzas y normativas- no son aplicables al suelo portuario. Un ejemplo significativo es la construcción de grandes edificios en línea mar, contrariamente a lo que estipula la Ley

de Costas. De esta manera el suelo portuario se convierte en una oportunidad para proponer y realizar proyectos, fuera de los consensos sociales tan larga y difícilmente logrados.

En los principales puertos españoles es posible encontrar casos similares de propuestas de construcciones en altura, en la ribera de mar, dentro de la zona portuaria; tal es el caso de los cuatro puertos en estudio, pero también son conocidos los casos de Vigo o Coruña.

El buen olfato de los inversionistas ha sabido encontrar una oportunidad de negocio no sólo en las facilidades ofrecidas por la carencia de leyes y normas urbanas, sino en que son proyectos

que cuentan con una importante inversión pública. Es decir, la plusvalía que generan estos proyectos se debe a distintas operaciones que permiten una acumulación de inversiones públicas tanto de las administraciones locales y estatales como de la Unión Europea.

Figura 1.

Imágenes de dos proyectos del arquitecto Jean Nouvel, a la izquierda para el puerto de Vigo y a la derecha para el puerto de Valencia.



Fuente: La Voz de Galicia 17/10/2008 y web www.rainerschmidt.com/editorial/valencia-harbour-city/

El Impacto de los proyectos

En términos generales, los impactos de estos proyectos se ven agudizados por la velocidad del cambio, así como por la magnitud de las transformaciones propuestas. En este sentido, nos encontramos con transformaciones de gran importancia desprovistas de una planificación basada en el bien común y en la sostenibilidad respecto al sistema urbano en que se insertan.

Uno de los principales impactos de estas operaciones es el desequilibrio socioeconómico generado a partir de las fuertes inversiones públicas, que se traducen principalmente en plusvalías privadas.

Por otra parte, los proyectos en los puertos no han sabido hasta ahora prever y actuar positivamente sobre la calidad de vida de su entorno. El proyecto de regeneración aparece como “independiente” del sistema urbano, aunque sus cambios de usos afectan significativamente a su entorno patrimonial, social, cultural y económico. Finalmente, la aprobación de estos proyectos adolece de falta información pública y evaluación técnica en cuestiones que afectan al conjunto de la sociedad. Señalamos algunas carencias:

1. Desinformación respecto a la relación entre la inversión pública en estos proyectos y el retorno que genera a la sociedad.
2. Desconocimiento de la procedencia de las inversiones privadas y falta de políticas de restricción a monopolios.
3. Ausencia de estudios del impacto social y cultural que generan, como el aumento del precio del suelo y la vivienda, así como de medidas para reducir estos impactos.
4. Falta de planificación respecto a los procesos de terciarización de tipo turístico.

5. Carencia de medidas para mantener el equilibrio entre la población residente y la visitante.
6. Insuficiencia de protección y recuperación del patrimonio cultural público y privado.

La presión económica y el control de las transformaciones

Uno de los aspectos que destaca de los procesos de transformación que se están sucediendo en las áreas portuarias es sin duda el cambio de poder en los agentes y las herramientas de transformación. La mecánica de consolidación de estos proyectos sucede a través de un complejo sistema de fuerzas que impulsan a crear nuevos proyectos e inversiones. Por otra parte, entre estos mecanismos existen elementos visibles y otros más opacos.

En general la puesta en escena pública del proyecto de reforma surge de un discurso que se hace público, basado en las actividades *obsoletas* del puerto y en la *recuperación del mar para la ciudad*. Posteriormente surge la idea de un evento internacional, asociado a uno o más proyectos arquitectónicos de carácter singular. El encaje de estos proyectos en el sistema urbano planificado sucede a través de tres situaciones:

A. Proyectos surgidos dentro del área portuaria, a partir de una planificación reciente, realizada *ad-hoc*, como es el caso de Valencia y Santander.

B. Proyectos surgidos dentro del área portuaria pero sin un marco legislativo -urbano-favorable y con una fuerte oposición ciudadana, en los que se cambian las herramientas de planificación de manera que los proyectos queden dentro de la ley, caso de Barcelona.

C. Proyectos surgidos dentro de terrenos costeros sin ninguna planificación que lo regule, como es el caso de la Ría de Ferrol. Posteriormente, y en la medida en se ejerza la presión ciudadana, se cambian o crean los instrumentos de planificación que incorporen estos usos.

Para intentar entender los actuales mecanismos que permiten realizar estas operaciones, se describen y analizan a continuación los casos de los puertos de Barcelona, Santander, Valencia y Ferrol.

El Puerto de Barcelona

El puerto histórico de Barcelona se encuentra inmediato al centro histórico. Este puerto, a inicios del siglo XX, trasladó su actividad logística hacia el sur donde contaba con mejores condiciones de localización y crecimiento. A inicios de la década de 1990 se realizó una gran operación urbana que recuperaba el antiguo puerto y el litoral. Algunas de las principales críticas a estas reformas se basan en la pérdida de patrimonio, la fuerte incorporación actividades económicas privadas en zonas públicas y el incremento de la desigualdad social a través de una segregación urbana⁴.

Actualmente, sobre el litoral de Barcelona existe más de una docena de proyectos de grandes dimensiones, de los cuales cinco se encuentran en torno al puerto y centro histórico y dentro de la zona de la portuaria, bajo jurisdicción de la Autoridad Portuaria de Barcelona. Cada uno de estos proyectos implica fuertes impactos para la ciudad y sus residentes, lo que ha

⁴ Diversos autores desarrollan esta crítica entre ellos, Capel, 2005, Oliveira, 2010 y Montaner, 2012

despertado diversas movilizaciones ciudadanas de rechazo. Por otra parte, asociadas a estos proyectos, se han desarrollado una serie de modificaciones en los instrumentos de planificación de los barrios inmediatos a esta zona⁵.

Uno de los proyectos más agresivos es el denominado *Nou Barri el Morrot*, presentado por el actual alcalde, que corresponde a un nuevo barrio de 60 ha, construido sobre plataformas en el mar. Los usos propuestos son residenciales (10.000 viviendas) y actividades terciarias, que implicarían la reconversión de parte del actual puerto logístico y el relleno para ganar terrenos al mar. Un proyecto similar y en la misma área (blau@ictinea) fue rechazado en el año 2012 por el Pleno municipal y sin embargo sigue activo como parte del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona⁶.

El inicio de las obras de la *Reforma de la Marina Port Vell* fue el proyecto que desencadenó la movilización ciudadana. Se trata de una serie de obras para convertir la marina deportiva en una marina de lujo para yates de gran eslora. Entre los impactos más severos se encuentra la edificación en línea de mar, pérdida de superficie marina para aparcamientos, vallado opaco y guardia armada. Las alegaciones realizadas ante el ayuntamiento fueron desestimadas y el proyecto se encuentra en ejecución. Junto a este proyecto ha aparecido en prensa y comunicación corporativa de la Autoridad Portuaria de Barcelona (APB) el proyecto de Reforma del *Moll dels Pescadors* que, sin embargo, no cuenta con información pública oficial.

El Hotel W, conocido como Hotel Vela, es un gran edificio de 100 metros de altura construido en el año 2009 sobre rellenos para ganar terrenos al mar. Este proyecto cuenta con alegaciones de diversas entidades ante la justicia local y europea. Asociada a esta operación, en el año 2013 se adjudicó la concesión por 30 años para la construcción y gestión de la *Marina Bocana Nord* por 30 millones de euros. Este proyecto de 2,5ha de terreno y 5 ha de superficie marina, ha implicado la inversión en relleno para ganar terrenos al mar y permitiría, además de una zona de amarre y marina seca, la construcción en línea de mar.

Figura 2.
Imágenes del Hotel W y rellenos para la Marina Bocana Nord.



Fuente: Web del Port de Barcelona

⁵ Para más información de los actuales proyectos y sus impactos, ver Tapia, 2013 y web <http://www.ciutatport.com>

⁶ Plan Estratégico <http://www.pemb.cat/?projecte=blauictinea>

El Puerto de Santander

La bahía de Santander, en su lenta urbanización, ha reducido a casi la mitad su superficie, como consecuencia de la desecación, los rellenos y los cerramientos realizados desde finales del siglo XIX. Esta situación es relevante ya que históricamente, todo este entorno marítimo portuario es de dominio público portuario.

Al igual que otras ciudades puerto, la fachada marítima de Santander albergó gran parte de las instituciones y actividades relacionadas con el tráfico marítimo; en este espacio, entre la ciudad y el puerto, se construyeron algunos de los espacios públicos más significativos y que permanecen hasta hoy.

En la actualidad el puerto de Santander, como explica Gil de Arriba⁷, se ha planteado una serie de proyectos de transformación con el fin de introducir nuevos usos: centros comerciales, zonas de oficinas y hostelería.

Estos proyectos se insertan en el *Proyecto Frente Marítimo Portuario Santander*, suscrito entre el Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Santander, el Gobierno de Cantabria, Puertos del Estado y la Autoridad Portuaria de Santander para actuar sobre 67 hectáreas de suelo público. La reordenación del Frente Marítimo Portuario de

Santander supondrá una inversión de 83 millones de euros. Esta modificación al proyecto del 2011 fue firmado en noviembre 2013, con posterioridad a la adjudicación e inicio de varios de los proyectos⁸, como son el *Centro Cultural Botín*, los *Jardines de Pereda*, el *Centro de Vela* y una nueva *Estación Marítima*. Junto a estos proyectos se prevé la demolición de parte de algunos equipamientos y de las antiguas naves de los astilleros con el fin de “liberar” terrenos.

Estos proyectos y planes fueron adjudicados directamente y sin un Plan de Ordenación de conjunto, cuestión por la que los movimientos ciudadanos recurrieron a los tribunales de justicia.

Al igual que en las otras ciudades estudiadas, se trata, excepto en los casos de los jardines de Pereda y vaguada de San Martín, de una operación en suelo portuario, de responsabilidad en este caso de la Autoridad Portuaria de Santander. En el plano de delimitación (Figura 3), el Centro Cultural Botín se emplaza en el área de “uso de interacción Puerto-Ciudad” (en color violeta), junto a una extensa área de usos portuario y comercial, entre otros.

Nuevamente se trata de una operación en que juega un rol fundamental un evento: el *Mundial de Vela 2014* y un proyecto arquitectónico: el Centro Cultural Botín, realizado por el arquitecto Renzo del Piano. Este centro cultural ha sido incorporado dentro del *eje de posicionamiento exterior* del Plan Estratégico del Ayuntamiento⁹.

El centro cultural, según su promoción, sería inicialmente costado en su totalidad por el presidente del banco y de la Fundación Santander, Emilio Botín. Sin embargo, no han sido públicos los costos para el Ayuntamiento en la urbanización del entorno, soterramiento y

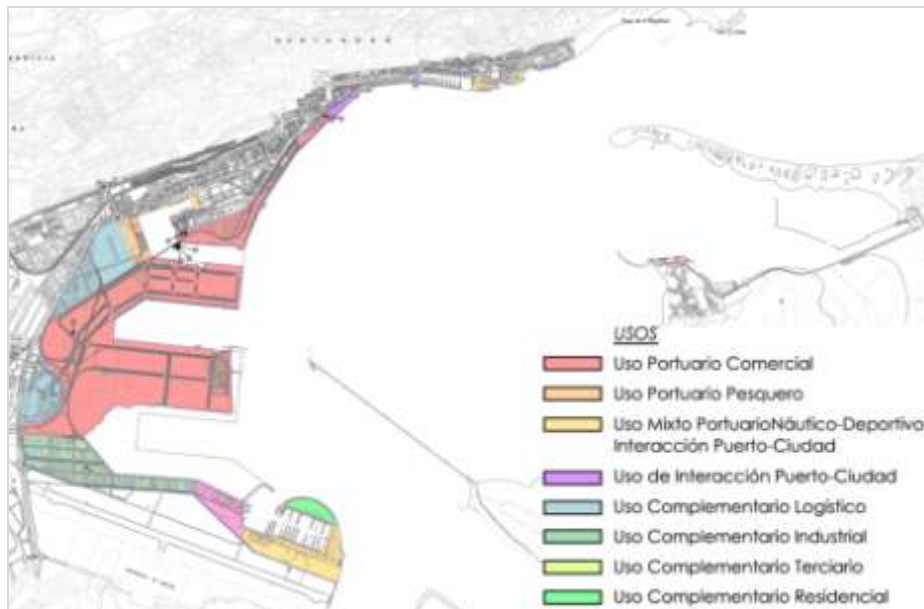
⁷ Gil de Arriba, 2013

⁸ Ya aparecía que se estaban creando acuerdos entre las instituciones. Memoria anual 2010 APS.

⁹ Plan Estratégico de Santander 2020 p.126. Ayuntamiento de Santander Plan Estratégico de Santander. http://www.planestrategicosantander.com/archivos/ANALISIS_SANTANDER.pdf

peatonalización de calles, así como tampoco el acuerdo de cesión de este suelo público a la Fundación Botín. Por otra parte, su localización desplaza la actual estación de ferris y obliga a la construcción de una nueva terminal.

Figura 3.
Plano delimitación y los espacios portuarios del proyecto Frente Portuario de Santander.



Fuente: Autoridad Portuaria de Santander

Finalmente, a pesar del rechazo ciudadano y de las alegaciones realizadas, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia relativa a la ubicación del Centro Botín en los muelles de Albareda, desestimó la demanda¹⁰. En la sentencia, el TSJC señala que el "impacto" de este equipamiento cultural "se busca de forma deliberada en la concreta situación en que se ubica" para intensificar la relación puerto-ciudad a fin de que se erija como nuevo referente del Puerto de Santander¹¹.

El Puerto de Valencia

La importancia del puerto de Valencia y sus astilleros se remonta hasta el siglo XI, cuando le fue otorgado el Privilegio Real de la jurisdicción marítima comercial del Consolat de Mar. Su puerto fue extendiéndose en la medida en que el tráfico marítimo aumentaba y muy especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Su núcleo urbano, inicialmente alejado 3 km, junto al río Turia, se ha extendido hasta integrar el puerto en la ciudad.

Ya a mediados del siglo XX, el puerto se hallaba sobrecargado respecto a la demanda para depósitos de mercancía, lo que inició una nueva fase de obras que acabarían a finales de los 70. Finalmente, entre 1986 y 2013, se inició una nueva fase de transformación, pero esta vez modificando el uso para la incorporación de nuevas actividades y con la cesión de propiedad

¹⁰ Diversas web de rechazo a los proyectos en el puerto de Santander: Plataforma DEBA, <http://santandernuestra.blogspot.com.es/>, <http://santander.democraciarealya.es/2012/07/01/centro-botin-%C2%A1ahi-no-2/>, <http://www.litoralatlantico.blogspot.com.es/p/teoria-y-practica.html>, entre otras.

¹¹ Diario El Montañés 19/11/2013 <http://www.eldiariomontanes.es/20131119/local/cantabria-general/tsjc-avala-construccion-centro-201311191520.html>

de la Autoridad Portuaria de Valencia al Ayuntamiento de Valencia de 159.000 m², el cual, a su vez, ha cedido su gestión por 35 años a un consorcio público-privado¹².

El reciente acuerdo de cesión culmina un largo proceso de cesiones del Puerto al Ayuntamiento y compensaciones del Ayuntamiento al Puerto. Una de las principales fue el convenio de 1997 entre la Autoridad Portuaria, el Ayuntamiento, la Generalitat y el ministerio Fomento para urbanizar y crear zonas comerciales, así como mejorar algunas instalaciones portuarias y un nuevo acceso. A partir de aquí, el puerto fue cediendo pequeñas partes hasta el año 2003 en que, con motivo de una competición internacional, se aprobó un plan de inversiones de 444 millones de euros para su adecuación y la creación de una estructura de gestión denominada Consorcio Valencia 2007.

Fue esta entidad la que convocó el concurso internacional para el desarrollo de la *Marina Real Juan Carlos I*¹³, para la ordenación de 130 hectáreas de suelo y 56,5 hectáreas de superficie marina; el premio fue otorgado a GMP International Architects y al arquitecto Jean Nouvell. El proyecto propone una serie de edificaciones de tipo residencial y especialmente comercial, zona de amarre para embarcaciones y megayates y una gran torre, todo en línea de mar, sin aclarar cómo se realizarían al margen de lo dispuesto por la Ley de Costas.

El Gobierno, la Generalitat y el Ayuntamiento de Valencia están inmersos en la ejecución de una operación global para la Marina, que en abril del presente año abrió el plazo para la presentación de iniciativas sobre parte de la parcela A-07 del Plan Especial de la Marina Real. Su desarrollo se articula a través de una serie de concursos públicos para acciones industriales, comerciales, socio-culturales y deportivas.

Figura 4.
Imágenes del Puerto de Valencia 2002 y 2012



Fuente:

Fotografías satelitales de Google

Esta actuación abarca cerca de siete mil metros cuadrados, cuyo valor asciende a unos 15,8 millones de euros¹⁴. El plan abarca una superficie de 586.700 metros cuadrados, de los que

¹² Sobre los distintos planes proyectados ver Boira, 2013 .

¹³ Ayuntamiento de Valencia *Plan Especial de la Marina Real Juan Carlos I y su estudio de integración paisajística*. Valencia: Octubre 2013. Disponible en la web

¹⁴ Fuente, periódico ABC 13 abril 2014

186.000 son suelos desafectados del puerto y cedidos al Ayuntamiento. Los restantes 399.000 metros cuadrados son espacios portuarios.

Otro aspecto relevante del caso de Valencia, tal como apunta Boira, es que a pesar de la cesión de estos terrenos al Ayuntamiento, la entidad de gestión se mantuvo. Esto quiere decir que sus capacidades de toma de decisiones se mantienen al margen de los mecanismos administrativos y el propio ejercicio democrático en el planeamiento y desarrollo de la ciudad. Finalmente, cabe destacar que actualmente tanto el presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia como la propia alcaldesa de Valencia se encuentran investigados por la justicia¹⁵ y que la deuda de la Autoridad Portuaria de Valencia ha pasado desde el 2004 a 2014 de 90 a 700 millones de euros¹⁶.

El Puerto y la Ría de Ferrol

El puerto de Ferrol estuvo ligado al desarrollo de la ciudad hasta el siglo XVI cuando Felipe II decide convertir este pequeño puerto en uno de los Arsenales de la Corona. El proyecto del Arsenal de Ferrol significó un salto en su desarrollo urbano con la implantación de un proyecto que incluía la creación de una gran infraestructura para el Arsenal en el litoral y, en tierra, la creación de nueva planta del barrio de la Magdalena.

Figura 5.
Fotografía de la planta de gas inmediata a la Ría y a zonas urbanizadas



Fuente: El diario.es 24/07/2013 [artículo en línea](#)

Hasta mediados del siglo XX la relación de esta ciudad con la Ría estuvo condicionada y limitada por el gran recinto cerrado del Arsenal y los Astilleros. No fue hasta finales de la década de 1960 que la ciudad creció en extensión hacia el interior de la Ría en la zona de Caranza con edificación en altura. También de esta época, hacia el exterior de la Ría, se comenzó rellenar y urbanizar la zona de A Malata¹⁷. Finalmente, el año 2001, se inició el

¹⁵ Causa abierta contra el presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, Rafael Aznar, al que la fiscalía investiga por presuntos delitos de malversación y prevaricación. El País 3 marzo 2014.

¹⁶ El País 1 de abril 2014

¹⁷ En estos terrenos ganados al mar y de jurisdicción de la Autoridad Portuaria, se instalaron en los años 80 equipamientos públicos, por los cuales el ayuntamiento paga por cesión de uso 300.000 euros al mes. Más información vídeo <http://www.youtube.com/watch?v=1fR7lcgHRHE>

Puerto Exterior en la boca de la Ría. Mientras tanto, las pequeñas poblaciones de la Ría también tuvieron transformaciones para albergar viviendas, astilleros e industrias.

La Ría de Ferrol se ha visto afectada por el crecimiento urbano, la implantación de infraestructuras y los residuos que todas estas arrojan directamente a sus aguas; todos estos procesos no han contado con una planificación coherente para la Ría, sino a través de planes parciales o proyectos puntuales. Tal es el caso de la industria química La Forestal del Atlántico (1980) o de la planta regasificadora de REGANOSA (2001) que ha sido recientemente declarada ilegal por el Tribunal Supremo¹⁸.

Sin embargo, hasta ahora, gran parte de la ribera de la Ría había estado resguardada de este tipo de crecimiento dado su carácter estratégico defensivo, como terrenos militares. Sobre estos terrenos pesa hoy la reconversión de su uso, de militar a urbano y la realización del polémico proyecto de conexión ferroviaria que recorrería la ribera norte de la Ría para conectar con el Puerto Exterior, proyecto del Ministerio de Fomento ya adjudicado. Por otra parte, en julio de 2013, el ministerio de Defensa ha anunciado la subasta de más de cien hectáreas de esos terrenos.

El impacto que generaría este proyecto sobre el paisaje, considerando en cambio de uso de estos terrenos, ha levantado la alarma en diversas agrupaciones cívicas, que ven el peligro de una urbanización descontrolada y agresiva, tal como ha sido hasta ahora.

Conclusiones. Hacia una definición de los actuales mecanismos de control del desarrollo urbano en áreas portuarias.

El impacto urbano de la presión ejercida por los agentes económicos sobre la toma de decisiones urbanísticas es uno de los cambios más notables que se observan en los casos estudiados. Por el contrario, la disciplina urbanística ha ido perdiendo poder de control, por una paulatina debilitación de las leyes, normativas e instrumentos de planificación urbana, que permiten regular el desarrollo de la ciudad.

La fuerza de estos agentes urbanos ha quedado demostrada a través del desarrollo de grandes proyectos en bordes marítimos de ciudades históricas. Si bien las líneas políticas, económicas y por ende urbanas, se ajustan a modelos que facilitan este tipo de desarrollo, existe una serie de condiciones que hacen posible su ejecución en los márgenes de la planificación, es decir, en la carencia, la superposición o la ambigüedad de leyes y normativas. Recordemos que esta ambigüedad existe al tratarse de un suelo definido como portuario y no urbano; todos estos proyectos se realizan en suelo portuario, es decir, no les afectan las leyes urbanísticas propias del suelo urbano (entre otros, la Ley de Costas y los Planes reguladores).

Sobre los tipos de actividades, los proyectos analizados mantienen un programa funcional similar. Se trata de la incorporación de nuevas actividades económicas, desarrolladas a gran escala y densidad, que en esta área se centran principalmente en actividades terciarias de ocio, comerciales y hoteleras, lo que supone una dirección del modelo no hacia una población residente, sino hacia el turismo e inversionistas extranjeros. Tal como se ha podido observar en las transformaciones de los cuatro puertos, existe una serie de mecanismos que se repiten,

¹⁸ Sobre la reivindicaciones contra la planta de Gas, es relevante el rol que ha tenido el *Comité Ciudadán de emergencia para a Ría de Ferrol* que ha interpuesto la demanda.

en lo que Harvey define como la relación entre el capital simbólico y las rentas de monopolio¹⁹.

Por otra parte, cada proyecto estudiado presenta un claro conflicto de intereses, entre los de los ciudadanos y los de los inversionistas. Este conflicto de intereses se ve agravado por la desigualdad de influencia en la toma de decisiones y el desequilibrio en el reparto de las plusvalías.

Nos encontramos así con que el control de la administración sobre estas áreas parece haber cedido a procesos de inversión privada, con una regulación escasa y deficiente en términos de planeamiento urbano. De esta manera, encontramos grandes zonas, inmediatas a la ciudad, que se hallan en una situación de fragilidad respecto al potencial de transformación por agentes económicos.

Esquema de los mecanismos del desarrollo urbano en áreas portuarias

Para agrupar y acabar de comprender el complejo y aparentemente disperso proceso de acciones a través de las cuales se están transformando los puertos, se ha realizado un esquema con los principales elementos que entran en juego, entre los cuales se distinguen en primer lugar los visibles de los más opacos.

El esquema, a modo de diagrama de flujos, se ha realizado estableciendo relaciones a partir de las fuerzas que permiten el desarrollo de nuevas dinámicas, ordenándose en tres estratos clave:

1. El presupuesto de unas condiciones específicas de localización y de ambigüedad legal respecto a los usos que facilitan el proceso.
2. Las plusvalías que se generan de cada operación y que explican los esfuerzos generados, basados principalmente en la introducción de capital público.
3. Los mecanismos: es posible establecer unas mecánicas similares de tratamiento de la información y manejo mediático de estos proyectos, que son claves para su aceptación y legitimación.

Es interesante observar cómo la construcción del discurso y las imágenes es común en todos los casos. El esfuerzo de crear una imagen del proyecto no es casual y forma parte de los mecanismos de aceptación del proyecto; en este sentido, aparece como una *significación*, es decir, se crea a través de signos una lectura dirigida a legitimar los proyectos, dar una idea de transparencia del proceso y de coherencia a través de un discurso que se repite por todos los agentes y medios involucrados.

Respecto al tercer estrato, la mecánica, hemos recogido la definición de *City Branding*²⁰ como un sistema de operaciones que permite a las corporaciones transnacionales operar e influir para la aprobación y ejecución de sus proyectos inmobiliarios.

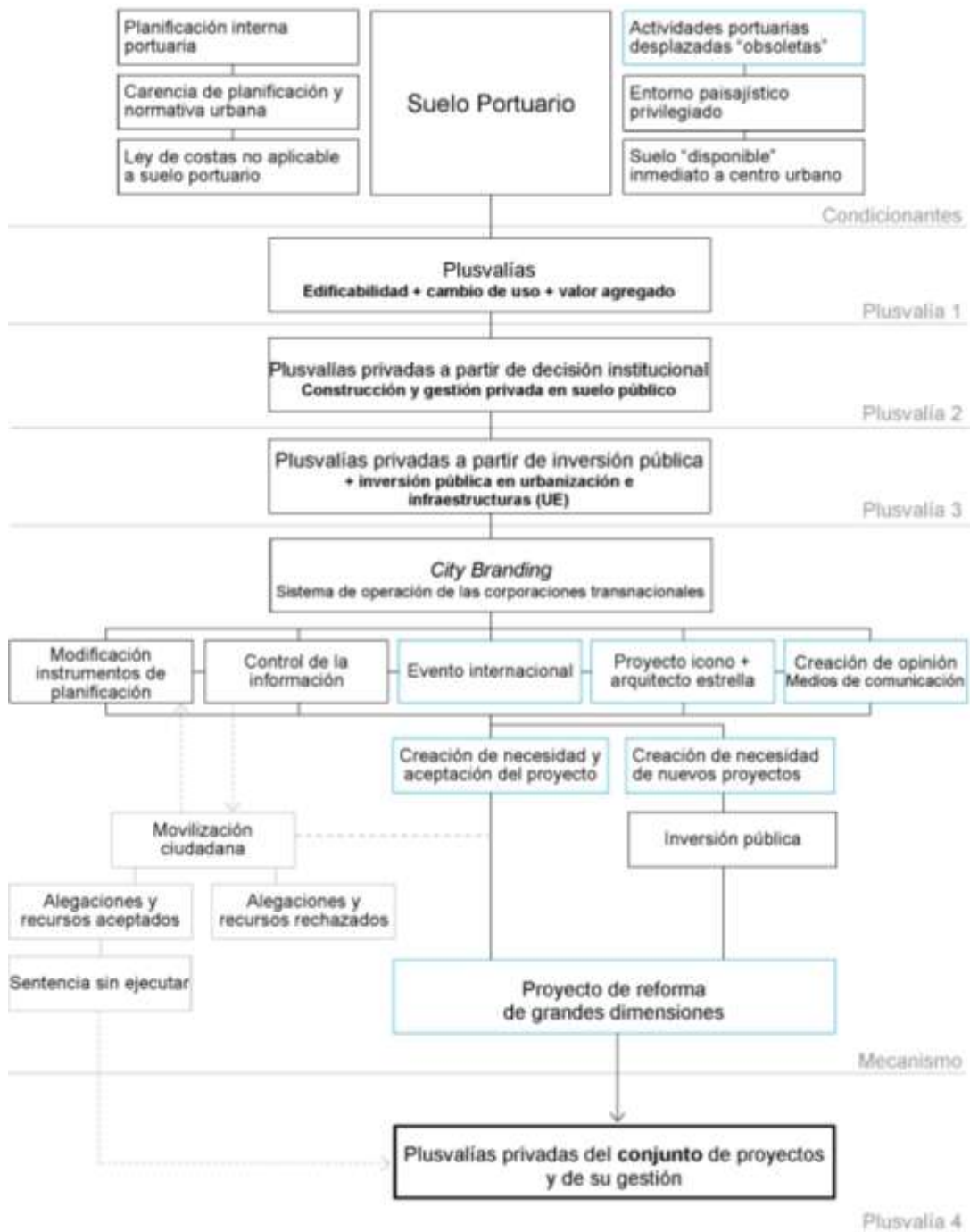
En los casos estudiados, se observa la gran capacidad del “City Branding” para impulsar y facilitar las reformas. En cierta manera, “City Branding” sirve para dar forma a múltiples intereses y factores relacionados con la acumulación de capitales. Este tipo de desarrollo

¹⁹ Harvey, 2013, explica en detalle esta relación, incluyendo el caso de Barcelona, p.155- 163.

²⁰ Greenberg, 2003.

económico y urbano tiende a crear una relación mercantil con la ciudad, en la cual crear una marca, o *concebir la ciudad como si fuese una marca*, sirve para apoyar y normalizar este conjunto de factores²¹.

Figura 6.
Diagrama de flujos en las transformaciones urbanas en áreas portuarias
En color azul los elementos visibles del sistema



Fuente: Elaboración propia.

²¹ Sutton, 2013.

Este sistema introduce un cambio significativo en los procesos para la transformación urbana, que ha otorgado a los agentes inversores la capacidad de incidir en las transformaciones, mediante distintos mecanismos de influencia sobre la percepción pública de los proyectos, a partir de una fuerte apuesta de marketing a través de los medios de comunicación. Por otra parte, esas mismas imágenes y el manejo de la opinión pública permiten a su vez incidir en la toma de decisiones dentro del marco político, decisiones relacionadas con los cambios de usos e inversiones públicas que allí se realizarán.

Finalmente, las prioridades marcadas por la iniciativa privada se convierten en poco tiempo en una necesidad imperante y *estratégica*, pasando a formar parte de programas político-urbanísticos como los *Planes Estratégicos*.

Cabe destacar que las reacciones contrarias a los proyectos, por parte de la sociedad civil, si bien no están directamente relacionadas, quedan habitualmente integradas dentro del sistema, a través de la omisión en los medios de comunicación y la denegación de las alegaciones. Casos como Ferrol nos muestran cómo sentencias firmes del Tribunal Supremo quedan sin ejecución.

Lejos de presentarse como un modelo, se propone este esquema para incitar a la discusión en torno a las relaciones y mecanismos que se establecen en las operaciones de transformación de los puertos. Por otra parte, las distintas dinámicas de transformación en los puertos estudiados siguen patrones comunes, posiblemente identificables también en otros proyectos urbanos en distintos puntos de la ciudad. Finalmente, se busca despertar la reacción y respuesta de los profesionales involucrados en el “hacer ciudad”, ya que nos enfrentamos a una pérdida del valor de las herramientas de planificación y del control del desarrollo urbano, frente a unas dinámicas que se alejan efectiva pero peligrosamente del consenso social.

Bibliografía

BOIRA, Josep Vicent. Puerto y ciudad en Valencia. El tránsito hacia un modelo de uso ciudadano (1986-2013). *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049(25). <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-25.htm>>.

BOUZA, Jerónimo. Urbanización y privatización en el litoral de la ría de Ferrol. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049(26). <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-26.htm>>.

CAPEL Horacio *El Modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Serbal, 2005.

FRAILE, Pedro La organización del espacio y el control de los individuos en BERGALLI, Roberto *Sistema Penal y Problemas Sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

GREENBERG, Miriam. *The Limits of Branding: The World Trade Center, Fiscal Crisis and the Marketing of Recovery*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 27.2, 2003.

GIL de ARRIBA, Carmen. Reordenar sin mirar atrás. El caso del frente marítimo de Santander en el contexto de las dinámicas actuales de transformación de espacios portuarios. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona:

Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049(27). <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-27.htm>>.

HARVEY, David *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, 2013.

MONTANER, Josep Maria, ALVAREZ Fernando, MUXÍ Zaida *Archivo crítico modelo Barcelona 1973-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2012.

SUTTON, Oliver. Barcelona y el *city branding*: la ciudad como una corporación. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049(17). <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-17.htm>>

TAPIA, Maricarmen y TATJER, Mercè. Número extraordinario dedicado al Seminario Geocrítica: Estrategias y conflictos en el puerto y el frente marítimo de Barcelona. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049. <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1049.htm>>.

TAPIA, Maricarmen. Transformación del puerto de Barcelona ¿Adiós a la planificación urbana?. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049(04). <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-04.htm>>.

ZUKIN, S. *The Cultures of Cities*, Oxford: Blackwell Publishers, 1995.