

# OPERACIONES DE CAMBIO DE USO EN ANTIGUOS ESPACIOS PORTUARIOS: EL CASO DE ALICANTE (\*)

José Ramón Navarro Vera.  
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.  
Dpto. Geografía Humana. Universidad de Alicante.

## RESUMEN

*La intervención que se desarrolla en la actualidad sobre un área de tierra y agua del Puerto de Alicante, espacios que han dejado de cumplir la función portuaria de transporte para la que fueron proyectados, puede ser paradigmática de la estrategia que en esta línea esté siguiendo el Ente Público Puertos del Estado.*

*Difundida por la Autoridad Portuaria como una recuperación del mar y el puerto por la ciudad, la operación del Puerto de Alicante presenta diversas contradicciones y aspectos discutibles desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y patrimonial que impiden, en opinión del autor, una correcta integración entre el puerto y la ciudad.*

## ABSTRACT

*The Work being carried out at present on an area (land and water) of the port of Alicante which is no longer used for its original purpose of transport may be a typical example of the strategy of the Spanish Port Authorities in such matters.*

*Proposed by the local Port Authority as a recovery of the sea and of the harbour for the town, the operation is not without some contradictory and debatable aspects, from legal, urban, architectural and patrimonial points of view, which in the opinion of the author undermine the integration of the harbour with the town.*

Desde finales de los setenta se inician en numerosas ciudades portuarias de América y Europa operaciones de cambio de uso en antiguos espacios portuarios que, por diversas razones, habían dejado de cumplir sus funciones primigenias industriales o comerciales vinculadas al tráfico marítimo como consecuencia de cambios en la naturaleza de los tráficos, pérdida de competitividad del puerto en su sistema portuario o por la presión del tejido urbano unido a las reivindicaciones ciudadanas que rechazan la presencia de barreras que impidan el libre acceso al mar.

En España, desde los años ochenta, en numerosas ciudades portuarias, los debates que se desarrollaban durante la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbana pusieron de manifiesto las contradicciones que se producían entre la dimensión territorial y espacial del planeamiento urbano con la estratégica y sectorial propia del tráfico marítimo y los puertos comerciales.

Pero la aprobación de la Ley de Puertos del Estado (Ley 27/1992 de 24 de Noviembre) y la creación del Ente Público de Puertos del Estado ha sentado un nuevo marco urbanístico para las relaciones entre la ciudad y el puerto. Al amparo de

esta Ley se han impulsado considerablemente las operaciones de recalificación de antiguos espacios portuarios.

Este trabajo expone críticamente cuál es la política que está aplicando el Ente Público de Puertos del Estado en esas intervenciones poniendo como caso concreto el Plan Especial del Puerto de Alicante.

El autor de este texto participó en la redacción inicial de ese Plan en un equipo dirigido por José A. Fernández Ordóñez. Desgraciadamente, debido a la falta de entendimiento sobre criterios y objetivos del Plan con la Autoridad Portuaria, éste fue terminado por otros técnicos junto con los ingenieros portuarios de Alicante, que también han dirigido el desarrollo de las obras actualmente en curso.

No obstante nuestro papel fue determinante para conseguir alguna vieja aspiración ciudadana como el traslado de los depósitos de Campsa que incluimos como objetivo primordial en el primer documento de avance que presentamos y defendimos ante la incredulidad de la misma Autoridad Portuaria. Hace unas semanas se firmó el convenio para su traslado. (El Concurso del Plan Especial que ganó el equipo de Fernández Ordóñez se falló en 1988 y se nos relevó en 1990)

\*\*\*

Los espacios portuarios forman parte del frente marítimo de la ciudad. Entendiendo por frente marítimo, o fachada marítima, un concepto esencialmente urbanístico con todo lo que presupone de funcional, morfológico, histórico y simbólico. Esta vinculación del puerto a la ciudad se pone particularmente de manifiesto a medida que la inserción de la ciudad y el puerto es más intensa, como ocurre entre el puerto de Alicante y el tejido urbano de la ciudad.

En cambio la respuesta jurídica de la Administración ignora esta realidad urbanística. En efecto la Ley de Puertos del 92 contiene un desarrollo legislativo a la medida de la Autoridad Portuaria que deja muy poco margen a la intervención de la ciudad en la ordenación y gestión de su borde marítimo portuario. En esa ley el papel del Ayuntamiento queda reducido al de simple espectador, aunque intervenga en la aprobación de los Planes Especiales que desarrollan las nuevas operaciones, que a pesar de no tener ningún carácter estratégico —los nuevos usos son en general comerciales, terciarios y deportivos— se les continúa tratando como tales y así el Ayuntamiento no puede dene-

gar la aprobación del Plan Especial y en caso de contradicción decide, con carácter vinculante, el Consejo de Ministros, donde el Ayuntamiento no está presente y sí la Administración Portuaria. (1)

La presencia de la zona de servicio como límite excluyente del planeamiento urbano sólo se puede aceptar cuando separa la ciudad de un área de actividad netamente portuaria. En caso contrario el planeamiento general de competencia local debía de incluir ese suelo portuario desafectado dentro de su ámbito, siempre que, como dice la Ley, se garantizase la explotación portuaria comercial. En mi opinión los contenidos urbanísticos de la Ley de Puertos transmiten la desconfianza de la Administración Portuaria frente a los Ayuntamientos, al mismo tiempo que convierte a la Autoridad Portuaria en promotor inmobiliario amparándose en la situación privilegiada que la da el carácter estratégico de la actividad portuaria y su localización en el corazón de muchas ciudades.

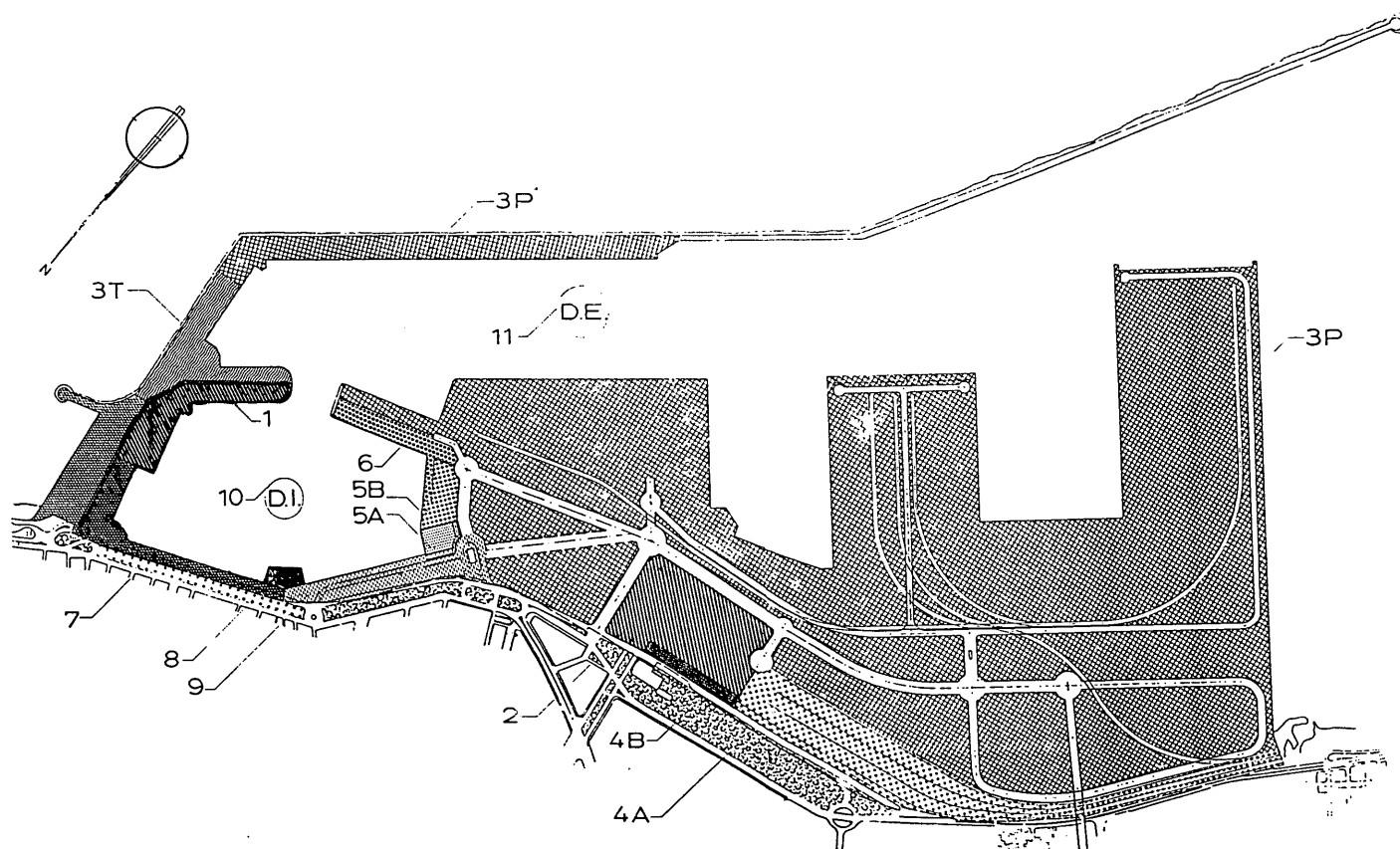
Esa desconfianza de los responsables portuarios hacia la ciudad y su Ayuntamiento se manifiesta en este texto del mismo Fernando Palao, Presidente del Ente Público de Puertos del Estado:

“Las Autoridades Portuarias deben de conservar la titularidad sobre los espacios que se abren al uso público ciudadano como garantía de que el pacto, en cuanto a usos, se mantiene y *de que no se produce finalmente un simple avance de la fachada urbana, sino que se trata de generar interfases entre el puerto y la ciudad que no generen nuevas servidumbres o presiones sobre los usos o los espacios portuarios comerciales*”. (2)

Este texto lo que viene a decir es que hay que segregar de la ciudad los nuevos espacios que se abren al uso público. Impone una condición estructural que impide la ordenación y tratamiento de conjunto de la fachada marítima portuaria.

Los objetivos genéricos que el Ente Público de Puertos aplica en las operaciones que comentamos son los siguientes (3):

- ▼ 1. Capacidad de autofinanciación de los proyectos.
- ▼ 2. Compatibilidad con los usos y actividades portuarias.
- ▼ 3. Carácter de dominio público.
- ▼ 4. Mantenimiento de la titularidad estatal del suelo.



El resultado de la aplicación de estos objetivos tienen estas características según los proyectos examinados:

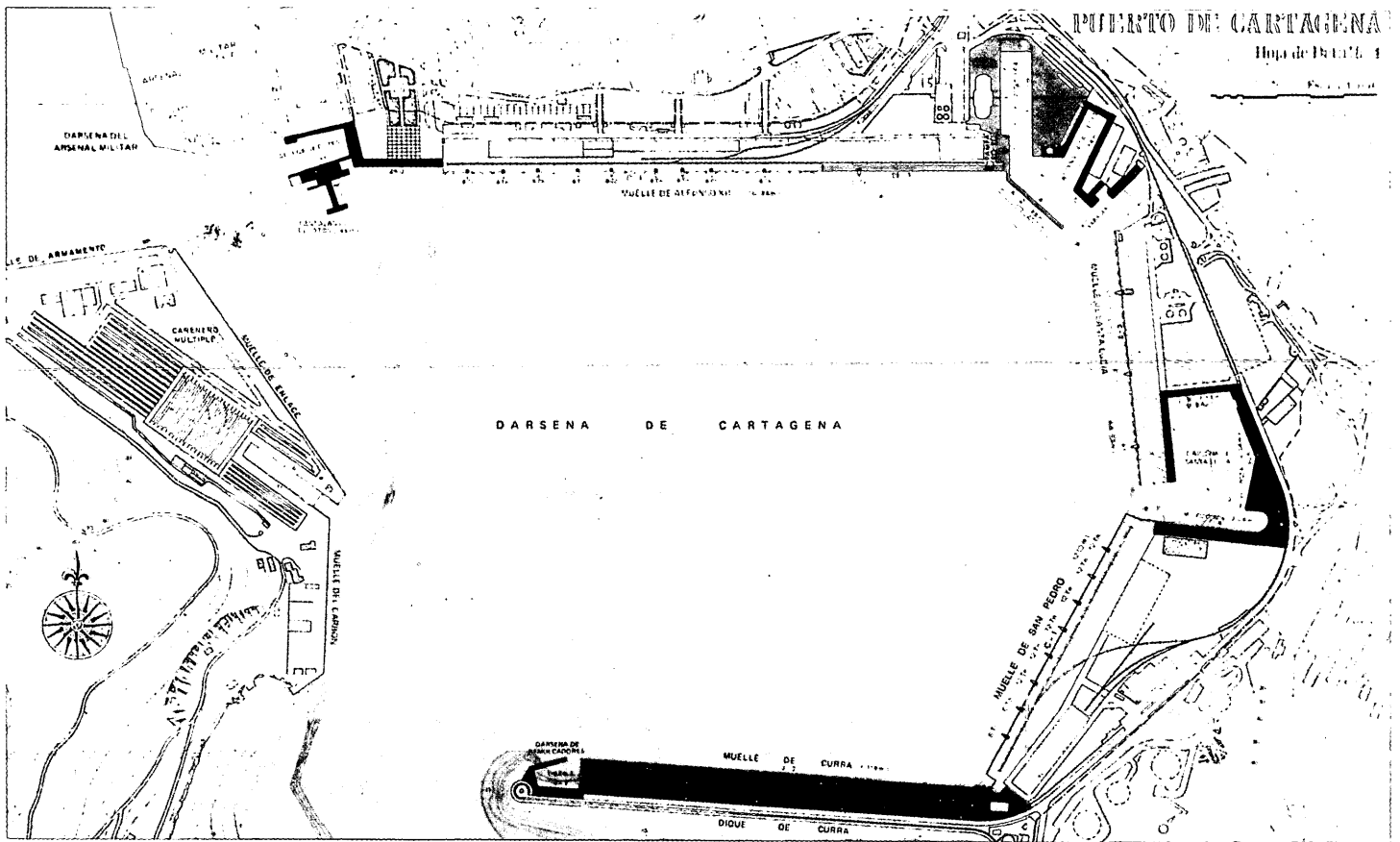
- ▼ 1. Las actuaciones están amparadas en un Plan Especial redactado por la Autoridad Portuaria sin intervención del Ayuntamiento y que en los casos que he estudiado (Alicante, Cartagena, Las Palmas, Tenerife, Málaga) ignora la ciudad como hecho morfológico, estructural y funcional. (Fig.1)
- ▼ 2. Los objetivos del Plan Especial buscan maximizar la rentabilidad del área de tierra y lámina de agua mediante ocupaciones intensivas de ambas y a través de concesiones a la iniciativa privada.
- ▼ 3. No hay ninguna garantía para la protección de los aspectos patrimoniales del puerto como obra pública, patrimonio que se muestra a través de la arquitectura, maquinaria y de la misma infraestructura portuaria como cantiles, muelles, escolleras, así como de la relación entre superficies de tierra y agua que configuran un paisaje singular. El nuevo puerto deportivo

“adosado” a la hermosa obra de sillería del muelle de Alfonso XII en el puerto de Cartagena, es un buen ejemplo del desprecio por este valor del patrimonio de la ingeniería portuaria provocado por la política recaudadora de la Autoridad Portuaria. (Fig. 2 y 3)

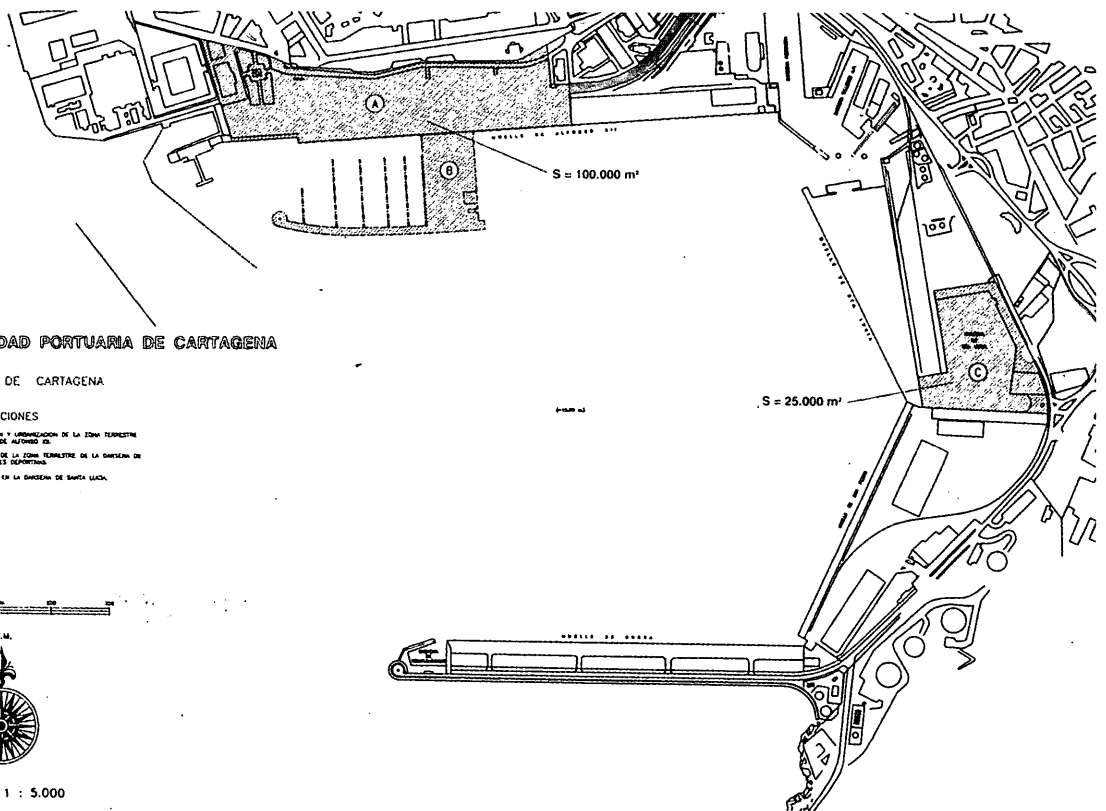
- ▼ 4. Los usos residenciales no se permiten, únicamente los comerciales y terciarios. Pero al actuar de espaldas a la ciudad la implantación de estos usos no tienen en cuenta la estructura de la ciudad, en ocasiones su casco antiguo, de modo que son decisiones que pueden afectar negativamente a la ciudad. Las operaciones de este tipo que mejor funcionan en Europa y América son las que están vinculadas a operaciones de revitalización de los centros urbanos contiguos. (4)

Las actuaciones que desarrolla el Plan Especial del Puerto de Alicante en cuanto a la reutilización de espacios portuarios para usos comerciales, deportivos o terciarios, se localizan en la zona de Levante, la más antigua del puerto; en la dársena interior; y en la gran pieza de suelo que actual-

**Figura 1. Plan Especial del Puerto de Alicante. Plano de sectores de Ordenación. La fase que se está construyendo en la actualidad es la de Levante, comprendida desde la bocana hasta la ciudad, y la parte correspondiente de la lámina de agua de la dársena interior. El rectángulo del centro del área portuaria es el suelo ocupado por los depósitos de Campsa, que están en fase de traslado para ser sustituidos por un área terciaria.**



**Figura 2. El puerto de Cartagena antes de la construcción del nuevo puerto deportivo adosado al muelle de Alfonso XII.**



**Figura 3. El muelle de Alfonso XII con el nuevo puerto deportivo adosado.**



mente está ocupada por los depósitos de Campsa donde se proyecta una implantación de terciario, una vez que se culmine el traslado de los depósitos.

Es la operación de Levante y dársena interior la más avanzada, y hace unos meses que ya se iniciaron las obras. En esta zona salieron a concurso de concesión de proyecto y obra tres piezas (5):

- ▼ Un puerto deportivo para 1.200 atraques en la dársena interior con edificación de apoyo en tierra.
- ▼ Una pieza de edificación de 13.000 m<sup>2</sup> para locales comerciales y aparcamientos.
- ▼ Un aparcamiento público.

La crítica conceptual global que hago a estas operaciones sobre el puerto es la que hace refe-

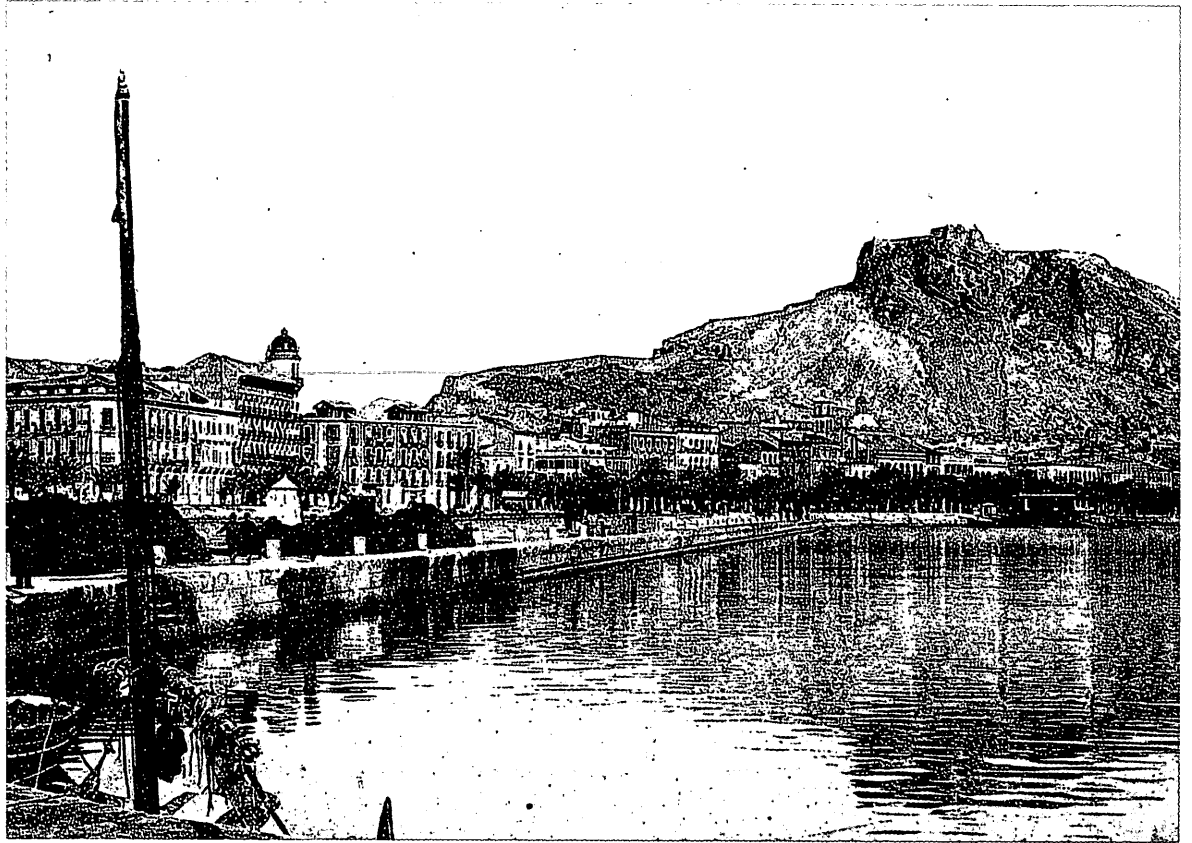
rencia a la total ausencia de sensibilidad hacia el mismo como lugar con una gran riqueza de significados que se han ido acumulando en la memoria colectiva de los ciudadanos. (Fig. 4, 5 y 6)

Un puerto es un "lugar" en la medida que es un espacio que se construye sobre la experiencia, la memoria, el aprendizaje y las emociones. Su carácter de "puerta", de límite entre la ciudad y el mar convierte el puerto en un punto de máxima tensión simbólica.

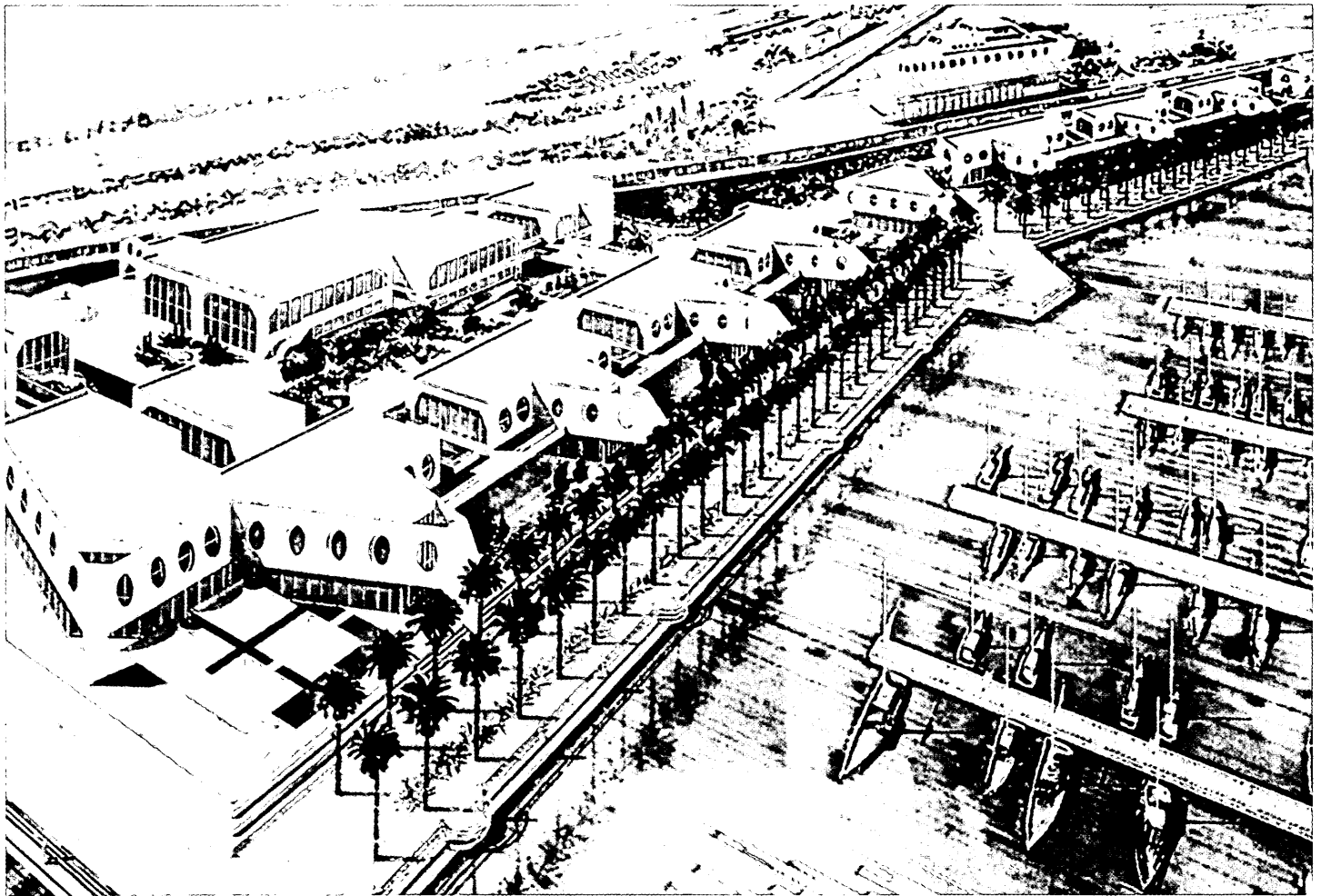
El puerto como "lugar" es un discurso, un texto que hay que desvelar para poder intervenir en él sin destruir sus significados y sus misterios. En mi opinión el problema clave en una operación como la del puerto de Alicante es el de encontrar la voluntad del lugar, el que lo identifica como tal. Un puerto tiene un enorme potencial de creación de identidad urbana. No tener claro esto puede ser

**Figura 4. Alicante. El puerto y la ciudad. 1878. La construcción del muelle de Poniente cerró la gran dársena de 25 Ha. Para los ciudadanos la aparición de aquella inmensa lámina de agua, en la que cabía casi toda la ciudad construida, fue un gran acontecimiento, y durante más de cien años ha estado unido a la imagen colectiva de la ciudad.**

**Figura 5. Alicante.  
Dársena interior.  
Esta fotografía de  
finales del XIX,  
muestra la  
serenidad del  
espejo de agua y el  
rigor geométrico de  
los cantiles,  
signos  
determinantes  
del significado  
portuario y  
que ahora están  
siendo borrados  
por la operación de  
la Autoridad  
Portuaria  
alicantina.**



**Figura 6. El puerto  
de Alicante.  
Joaquín Agrasot.  
1878.**



desastroso para el resultado final de la actuación. Eso es lo que está ocurriendo en Alicante.

La actuación sobre la dársena interior es la más paradigmática de esta pérdida de significado. Prácticamente el 50 por ciento de la dársena interior (25 Ha.) estará ocupado por los 1.200 nuevos atraques deportivos sin contar los 400 ya existentes del Club de Regatas. La lámina de agua de la dársena interior creada en el último tercio de siglo cuando se concluyó el dique de Poniente es uno de los signos más relevantes del puerto y convertirlo en un "parking" de barcos borrará esta imagen perceptiva tan unida a la memoria del paisaje de la ciudad. (Fig. 7 y 8)

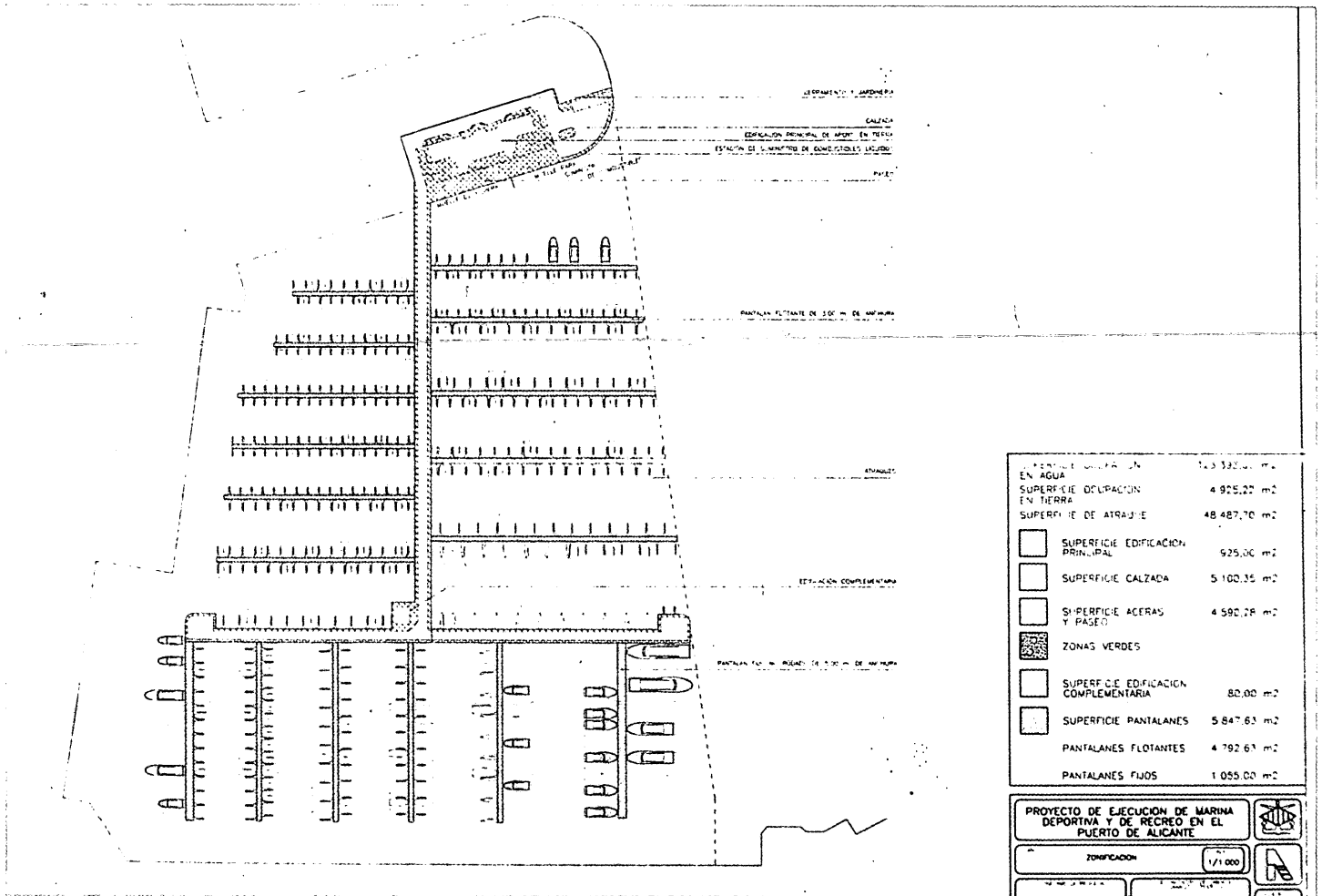
Esta "generosidad" en la ocupación del agua como ocurre con la edificación en tierra quizás vaya buscando una mejora de la cuenta económica de resultados del puerto de Alicante que no parece que sean muy brillantes últimamente. (6)

La ocupación de la dársena interior no es la única actuación que ignora los valores patrimonia-

les del puerto de Alicante. Se han derribado tinglados que tenían interés como arquitectura industrial portuaria de principios de siglo y se va a proceder al derribo del edificio de la antigua Junta y Comandancia de Marina, edificio catalogado y que tiene un gran interés en la conformación de la imagen del puerto como el autor de este texto puede demostrar a través de encuestas de percepción aplicadas en los últimos meses en la ciudad. El derribo de este edificio, un ejemplo del eclecticismo de la arquitectura de los ingenieros portuarios, se va a derribar amparándose en un informe de patología que no ha sido contrastado con las posibilidades de rehabilitación de la obra. (7)

Finalmente no se ha tenido en cuenta el carácter patrimonial de la obra portuaria como la pureza geométrica de los cantiles que van a ser alterados introduciendo unos ridículos "balconcitos" o el enorme pantalan fijo de losas de hormigón de 10 m. de ancho de la nueva marina deportiva. Será difícil recordar que allí hubo alguna vez un puerto

**Figura 7. Alicante. Proyectos de desarrollo del Plan Especial. Area de comercios en primer plano, y Club Náutico a la derecha. Obsérvese la fuerte ocupación de suelo (el subsuelo está ocupado por aparcamientos); el pequeño paseo junto al agua; los "balconcitos" en el cantil; y en fin la penosa calidad de la arquitectura.**



**Figura 8. Alicante. Proyectos de desarrollo del Plan Especial. Marina en la dársena interior (1.200 atraques) ocupando prácticamente la mitad de la dársena interior.**

comercial construido entre finales del XIX y principios del XX.

Otro aspectos críticos de la nueva operación portuaria alicantina son:

▼ La ausencia de objetivos públicos directos. Los paseos y espacios públicos son residuales. Hay un paseo de unos 10 m. entre la edificación y el borde del mar. Y el único espacio abierto es una plaza que en realidad es la parte superior de un forjado del gran aparcamiento que se ha construido con solera por encima del nivel de agua en la dársena, con lo que sobresale un metro y medio por encima de la rasante actual de los muelles. (Fig. 9)

El derribo del tinglado nº1 ha eliminado una sala de exposiciones que albergaba, y de las que no estamos muy sobrados en Alicante. El mantenimiento del antiguo edificio ya citado de la Junta y Comandancia podía haber albergado una estupenda sala de exposiciones en

sustitución de la desaparecida. De modo que la intervención en el puerto crea más déficit culturales. (Fig. 10)

La Autoridad Portuaria va a financiar un paseo marítimo ampliando el actual muelle de costa, que por sus características y su diseño ha provocado una fuerte reacción en contra de sectores profesionales de la ciudad, por lo que he sido retirado y ahora el Colegio de Arquitectos ha convocado un concurso de ideas.

▼ Salvo la pieza que se abre al uso público el resto de los muelles de Levante continúan con uso portuario. Estos muelles son los construidos en el primer tercio de siglo y tienen unos 50 ó 60 m. de ancho y alguno de ellos (Muelle 14) se utilizan para el tráfico de graneles, a pesar de que recientemente se ha terminado un gran muelle de graneles a Poniente. Para dar servicio a estos muelles se acaba de construir un vial de doble calzada que atraviesa la zona donde se localizan las actividades comerciales



y los espacios libres. Este vial, absolutamente desproporcionado ensombrece todavía más el resultado final de las actuaciones. (Fig. 11)

▽ El puerto forma parte estructuralmente de la ciudad funcional y morfológicamente. En el caso de Alicante históricamente ha habido una vinculación estrecha entre el puerto -que inicialmente estaba constituido sólo por los muelles de Levante- y la ciudad, el Casco Antiguo, a través de la Puerta del Mar, ahora Plaza del Mar. Toda esa voluntad urbana se ha ignorado cuando la oportunidad era única porque paralelamente se estaba trabajando en los proyectos de rehabilitación del Casco Antiguo de la ciudad que seguirá desarticulado con el mar.

Por otro lado la localización de actividades comerciales y terciarias en el puerto sin tener en cuenta su relación espacial con las del centro urbano próximo en situación crítica pueda verse agravada con la actuación portuaria. Y en cuanto al área de Campsa, unos 80.000 metros cuadrados con una edificabilidad potencial de 1,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> puede terminar de congestionar la zona urbana de la ciudad donde

se encuentra la mayor concentración del terciario de la ciudad.

▼ Finalmente la calidad de la arquitectura es desoladora, y es el resultado de una operación que en su gestación, desarrollo e implantación sólo tiene un fin puramente comercial.

Recientemente el conocido estudioso de la ciudad, Peter Hall, decía que probablemente la reordenación de usos en antiguos espacios portuarios es la operación urbana emblemática de los ochenta (8). En algunos puertos españoles, como el de Alicante, la aportación a este cambio no pasa de ser rutinaria y mediocre.

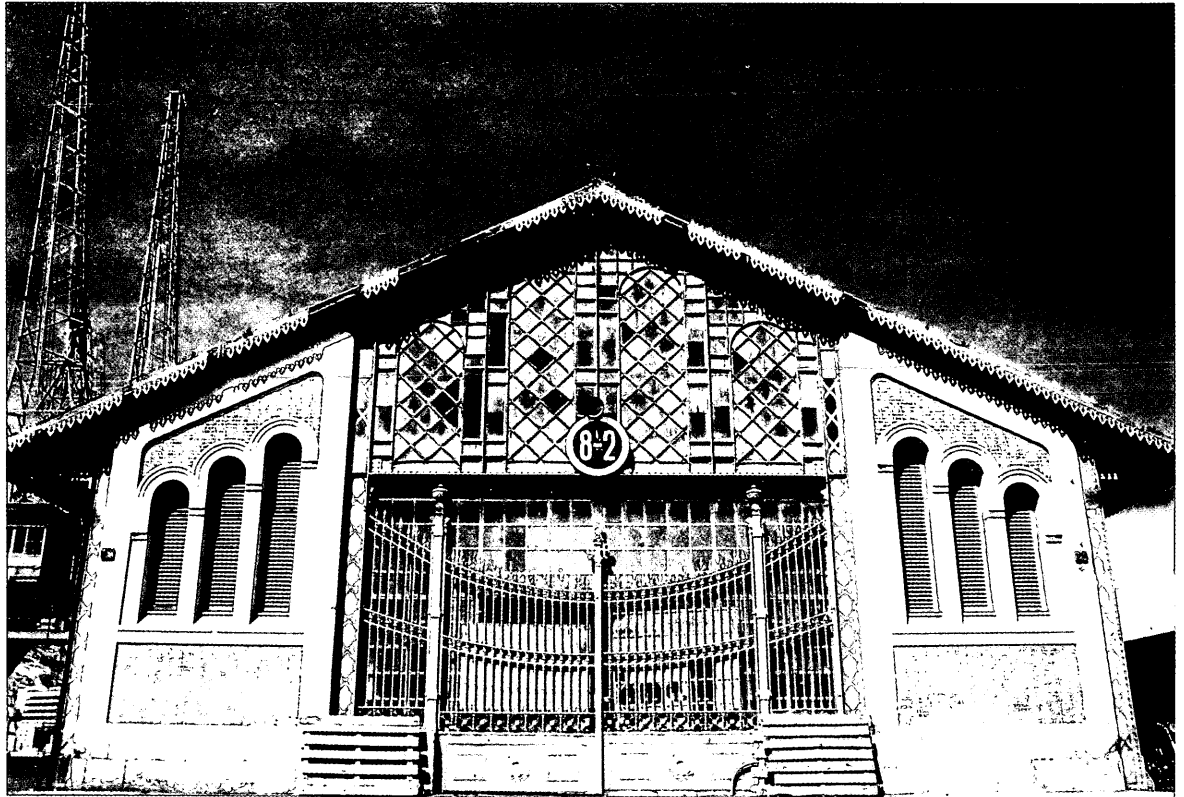
## NOTAS

(1) La Ley 27/1992 de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en su artículo 18 denominado "Consideración urbanística de los puertos" consolida definitivamente la situación urbanística del espacio portuario que en los últimos tiempos había provocado no pocas tensiones entre Administración portuaria y Ayuntamiento que

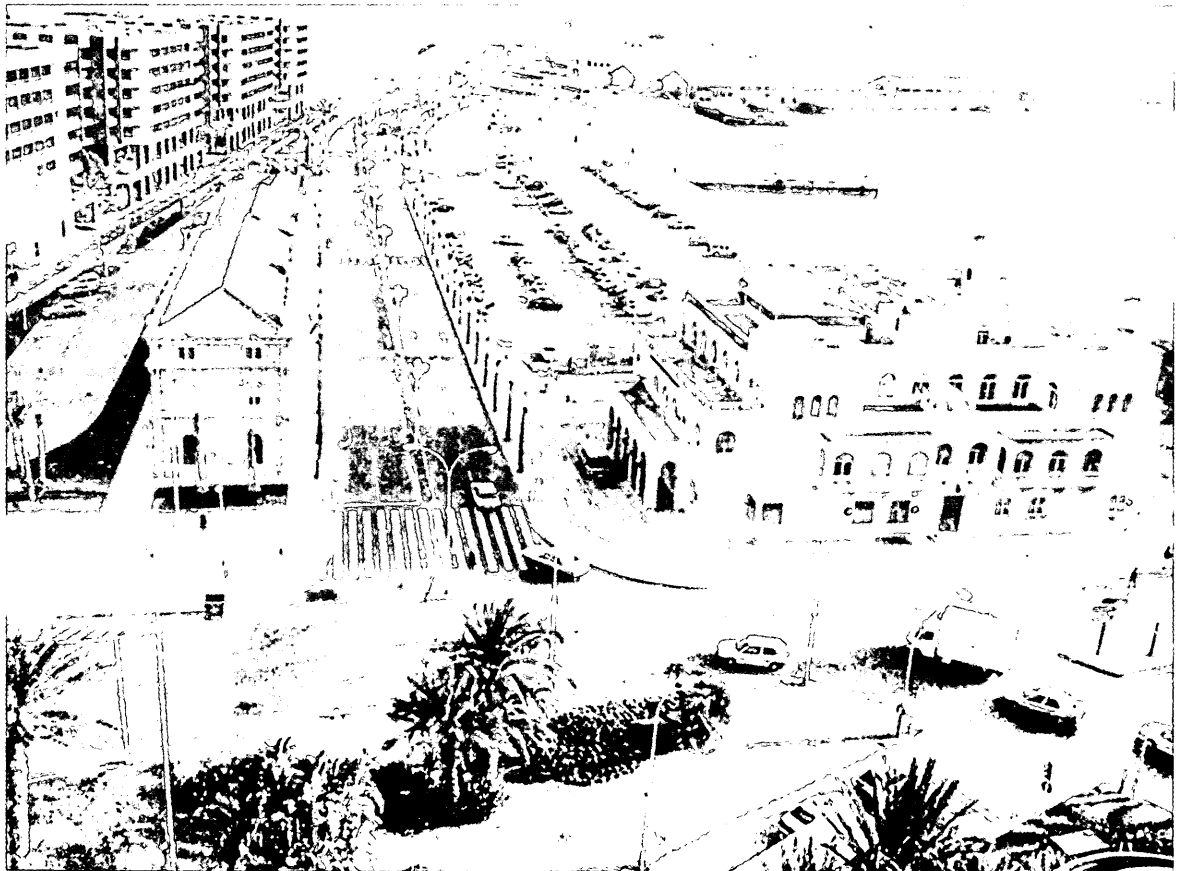
**Figura 9. Alicante. Proyectos de desarrollo del Plan Especial. Cubierta del Aparcamiento. Con objeto de disminuir los costes y hacer más atractiva para la iniciativa privada el parking que ocupa esta pieza, su forjado superior está a metro y medio por encima de la rasante del muelle para minimizar así el efecto del nivel freático. El resultado es una plaza dura sobre la que difícilmente se podrá plantar algo y que rompe la continuidad de la superficie de los muelles, además de ser un obstáculo para las vistas del agua.**



**Figura 10. Uno de los tinglados de principios de siglo recientemente derribados.**



**Figura 11. Nuevo acceso al puerto junto a la zona que se va a remodelar. Al fondo el muelle 14. En primer término el antiguo edificio de la Junta y Comandancia ya derribado, y detrás el parking ahora en superficie y que se transformará en subterráneo. Obsérvese la "generosidad" del nuevo viario de acceso a unos muelles de principios de siglo cuyo ancho supera escasamente los cincuenta metros.**



había terminado en ocasiones en el Juzgado con sentencias en algún caso no muy favorable para la Autoridad Portuaria.

Lo increíble de este Artículo, verdadera Ley del Suelo portuaria, es que califica de un plumazo todo el suelo portuario del Estado como sistema general a desarrollar por un Plan Especial, totalmente al margen del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de que se trate.

La autonomía de los puertos de interés general, que ampara la Constitución, está basada en el carácter estratégico territorial de las operaciones portuarias comerciales. Pero incluir en esa autonomía a los usos comerciales y deportivos que generan los cambios de uso es un atropello sobre otra autonomía: la del Ayuntamiento en su territorio y lo que es más importante en su fachada marítima que puede ser, como ocurre en Alicante, un recurso clave para su paisaje y desarrollo urbano.

(2) Palao, L. Fernando "La integración de la ciudad y puerto de Barcelona". El Vigía. Barcelona 1991. El subrayado es del autor de este trabajo.

(3) "Plan Director de Infraestructuras 1993-2007" MOPTMA 1993.

(4) En cualquier operación de cambio de uso en antiguos espacios portuarios —especialmente cuando es estrecha la inserción de la ciudad con el puerto— debe de partirse de la naturaleza dual de los espacios portuarios. Esto se traduce en una serie de premisas morfológicas, funcionales, paisajistas o patrimoniales que si no se contemplan correctamente pueden convertir la operación en una ruptura brusca y torpe de los procesos de configuración de la memoria histórica de la ciudad. Además de inducir efectos perversos sobre el resto de la ciudad, en especial en las áreas más próximas, cuando los usos que se proyectan en el puerto pueden entrar en competencia con los de dichas áreas. En este sentido los usos comercia-

les y terciarios ofertados desde el puerto sin contar con los de la ciudad próxima puede ser problemático para ella; los nuevos aparcamientos en el puerto generan un tráfico que puede afectar la fragilidad del tejido urbano próximo, etc.

(5) Dice mucho de la sensibilidad de la Autoridad Portuaria que la operación de Alicante, donde está en juego el futuro conjunto de la fachada marítima, se saque a concurso de proyecto y obra como si de una depuradora o un tramo de autovía se tratase, cuando deben primar los aspectos cualitativos sobre los puramente técnicos o económicos. Además el Ayuntamiento no interviene para nada en la decisión del concurso de concesión.

(6) En 1992 de los 27 puertos del Estado en "Cash flow" y resultados de explotación, el puerto de Alicante estaba el tercero por la cola. Revista O.P. 30/94. Barcelona.

(7) Durante el año 1993 y 1994 realicé en Alicante una experiencia de percepción del paisaje portuario alicantino, aplicando la metodología de Lynch, entre jóvenes de ambos sexos de 18 a 25 años. En la imagen percibida del puerto, el antiguo edificio de la Junta y Comandancia, derribado en febrero del 94, figuraba siempre en un lugar prominente en la definición de la imagen del puerto.

Sobre arquitectura portuaria, ver el artículo del autor en Revista O.P. 30/94 "La arquitectura de los ingenieros portuarios".

(8) "Waterfronts. A new frontier for cities on water". Edited by Rinio Bruttanesso. Città d'acqua. Venecia 1991. ●

---

(\*) Este trabajo ha sido elaborado dentro del programa de investigación de la CICYT (I+D) titulado "Ciudad y Puerto" dirigido por el autor, en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alicante.