



# **INFORME Etapa 3**

## **Informe sobre Evaluación de alternativas**

**Contrato (CA-038-16) entre la UCA y la  
Autoridad Portuaria**

*Fecha: junio de 2018*



# EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS PARA LA RELACIÓN PUERTO Y CIUDAD DE CÁDIZ

## 1- Introducción

El texto de la Oferta de Licitación APBC-UCA reza de manera literal para la última de las tareas de la Universidad de Cádiz: “Etapa 4: evaluación de alternativas. Con toda la información y conocimiento adquirido, sumado al trabajo realizado por los arquitectos, se procederá a la evaluación de las distintas alternativas posibles para el desarrollo del proyecto. Para ello será necesario definir el método y técnicas más adecuadas que permitan evaluar las alternativas de forma correcta.”

La mencionada Etapa 4 corresponde a la del mismo número del itinerario metodológico que preside la relación APBC-UCA, y que ha sido sintetizado en la Tabla 1. Por descontado que existe una relación de dependencia entre dichas etapas. Podría enunciarse el razonamiento de la manera siguiente: la etapa anterior alimenta o, como mínimo, inspira, a la siguiente. Así se le otorga consistencia al razonamiento general tomado este como un proceso unitario y coherente.

**Tabla 1. Hitos, tareas y autoría de algunos trabajos para la integración Puerto-Ciudad de Cádiz**

Hitos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
<b>Tareas</b>	Informes técnicos	Proceso Participativo	Elaboración de alternativas	Evaluación de alternativas	Decisión final planificación
<b>Autoría</b>	UCA	UCA	UPM	UCA	APBC y Ayto. de Cádiz

El tipo de informe que se propone se basa en una redacción breve y sintética; siguiendo el razonamiento de continuidad con respecto a los trabajos previos relacionados con los anteriores informes de la UCA y del proceso participativo. Estos, y no otros, aseguran que se considera, como establece la Oferta de Licitación, *“toda la información y conocimiento adquirido”*. Del mismo modo se utilizan, con intención didáctica, métodos sencillos y lenguaje fácilmente comprensibles.

Como último aspecto introductorio conviene aclarar que las alternativas que se discuten afectan de manera casi exclusiva al espacio que ocupa la antigua terminal de contenedores. El perímetro portuario de muelles, con las servidumbres correspondientes, apenas ha sido cuestionado en los informes urbanísticos; tampoco en los trabajos de la UCA o el proceso participativo.

## 2- Antecedentes y resultados previos (criterios preestablecidos).

El modelo claramente más valorado, tanto en el proceso participativo como por el equipo técnico de la UCA, ha sido aquel que propone siempre una relación con la ciudad expresada en usos o actividades económicas de naturaleza portuaria y de tipo productivo. Las empresas o actividades económicas esperadas (se insiste en que sean de naturaleza portuaria) deberían ser las responsables de impulsar la generación de empleo. No hace falta reiterar que la definición combinada de portuario y productivo hace referencia a aquellos usos o actividades capaces de generar actividad económica vinculadas a instituciones o empresas (públicas o privadas) cuya naturaleza implique a los muelles así como a otras facilidades portuarias (relacionadas, por tanto, con el comercio marítimo, cruceros turísticos, actividades náuticas y deportivas, industrias ligeras compatibles con un entorno urbano, etc.).

Algunas de las combinaciones o modelos propuestos (los denominados Abierto u Horizontal y Mixto Portuario-Dotacional de la Tabla 2) parten de la anterior premisa. Y dichos modelos son matizados, y solo matizados, a través de la consideración de otros usos o actividades (equipamientos públicos, actividades hoteleras, hosteleras, comerciales). Pero estos últimos constituyen un complemento y no la parte sustantiva. Esta premisa resulta clave para considerar de manera respetuosa el modelo de relación puerto-ciudad propuesto.

**Tabla 2. Modelos de relación puerto-ciudad propuestos en el proceso participativo.**

MODELOS PUERTO/CIUDAD	VOTOS OBTENIDOS	CARACTERÍSTICAS
<b>ABIERTO-HORIZONTAL</b>	145	Contempla buena parte de las actividades y usos: productivas portuarias y equipamientos públicos urbanos pero además las productivas urbanas. Predominan los usos portuarios de tipo productivo. Se rechazan de forma explícita (44 votos negativos frente a 2 positivos), los residenciales de toda condición. Es coincidente con las ideas expresadas en la mayor parte de conferencias y debates.
<b>MIXTO PORTUARIO-DOTACIONAL</b>	117	Incluye las actividades productivas portuarias y los equipamientos públicos urbanos. Predominan con claridad la primeras.
<b>PRODUCTIVO</b>	94	Contiene especialmente las actividades y usos con proyección productiva, con predominio claro de las portuarias.
<b>DE COMPLEMENTARIEDAD URBANA</b>	79	Incluye sobre todo actividades de naturaleza urbana, sean de tipo productivo o relacionadas con los equipamientos públicos.
<b>RESIDENCIAL</b>	38 votos negativos	Varios formatos de presentación: vivienda de renta libre, vivienda social, residencia comunitaria, apartamentos turísticos, etc.

Conviene no olvidar las anteriores premisas. De lo contrario, se construiría una imagen sesgada, cuando no manipulada, de la opinión surgida del proceso participativo y de la valoración realizada por la propia UCA.

Por otro lado, en la reunión de la Comisión Institucional del 15 de junio de 2017 se expresó muy claramente la opinión, sintetizada en el Cuadro 1, de la UCA coincidente con los resultados del proceso participativo y que se recuadra a continuación:

### **Cuadro 1. Opinión ciudadana y del equipo técnico de la UCA sobre Puerto-Ciudad**

**“Modelo netamente portuario y productivo, multifuncional que admite equipamientos públicos, flexible y adaptativo (usos reversibles en caso de ser urbanos), y no residencial.**

**Modelos más valorados y, por tanto, recomendados:**

- **Abierto-Horizontal (con claro predominio portuario productivo)**
- **Mixto (Portuario-dotacional) claro predominio del portuario productivo**

**Modelos rechazados (de mayor a menor rechazo):**

- **Residencial (en cualquiera de sus formatos)**
- **Complementario urbano (exclusivamente equipamientos urbanos)**
- **Productivo (portuario y urbano)**

Como conclusión y resumen de todos los trabajos realizados bajo responsabilidad de la UCA, la relación puerto-ciudad de Cádiz (refiere sobre todo al espacio de la antigua terminal de contenedores), se plantea en términos de relación portuaria y productiva con capacidad para generar empleo; y no como espacio exclusivo donde satisfacer las necesidades de suelo para equipamientos urbanos o usos residenciales.

### **3- Alternativas formuladas o Escenarios Puerto-Ciudad**

Para desarrollar las alternativas se decidió que la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) impartiera un Curso de Formación Continua. En el documento resumen del citado curso los alumnos y profesores propusieron:

a) Escenarios iniciales. Se configuró a partir de cuatro diferentes posibilidades:

Escenario A: Frente Marítimo Comercial

Escenario B: Gran Atracción Recreativa

Escenario C: Desarrollo Deportivo y Cultural

Escenario D: Desarrollo Residencial-Dotacional

Es cierto que se trata solo de un ejercicio de tanteo. Pero llama la atención, por muy significativo, que todos guarden estrecha y exclusiva relación con las necesidades de equipamientos o actividades urbanas (páginas 49 a 54 del citado documento). Por el contrario, ninguna de ellas tiene la más mínima vinculación con los criterios establecidos y expuestos anteriormente; esto es, usos o actividades de naturaleza portuaria y productiva con finalidad de generación de empleo.

b) Escenarios y usos considerados. Se estructuró a partir de tres posibilidades diferentes:

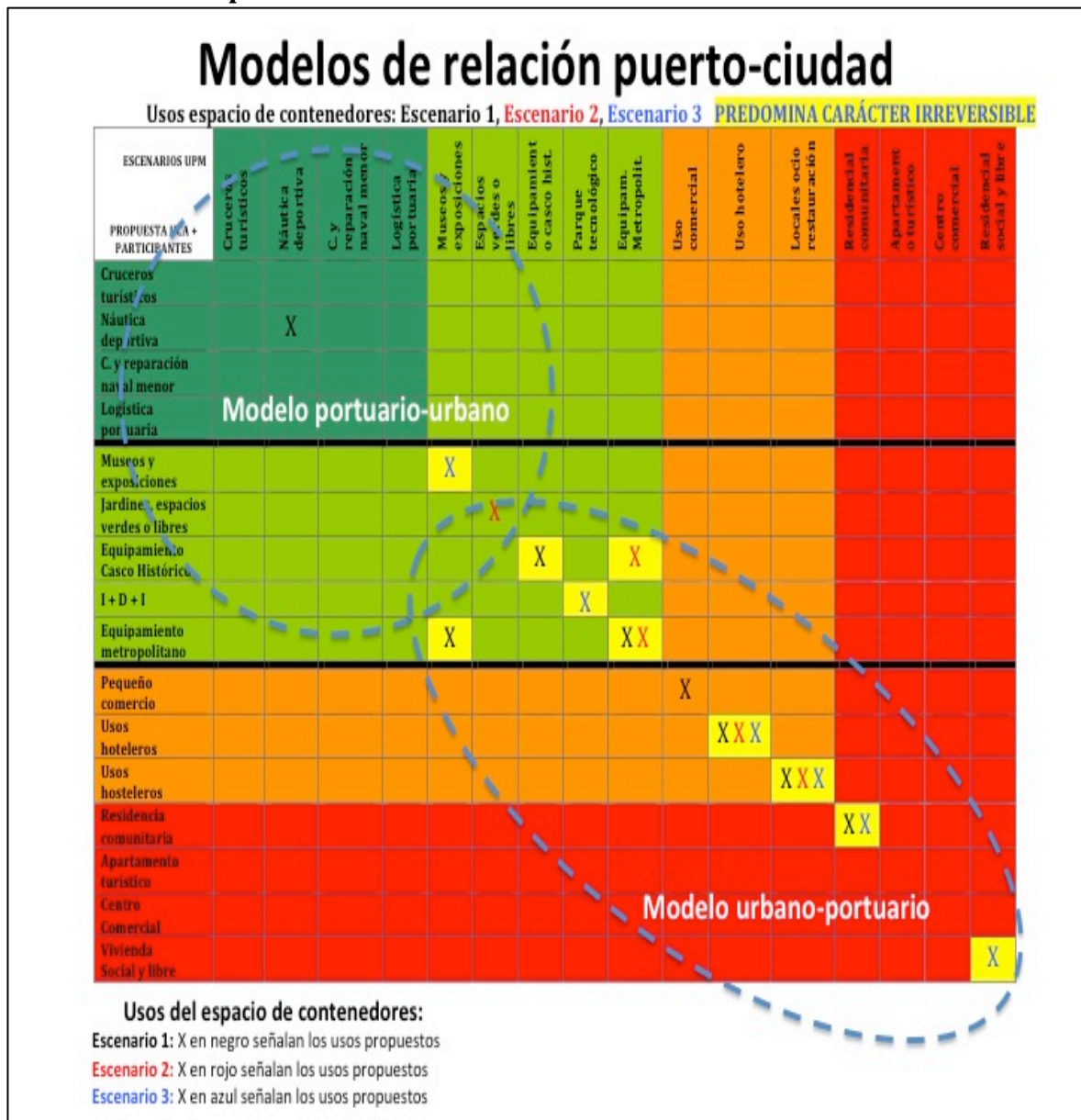
- Escenario A: Comercial, Ocio, Restauración
  - *Tipo Muelle 2 Málaga (uso comercial), de gestión múltiple.*
  - *Náutico: importante, ligarlo en lo posible al uso comercial*
  - *Uso hotelero.*
  - *Centro de alto rendimiento deportivo / escuela de buceo (piscina)*
  - *Barcos antiguos como atractivo.*
  - *Centro de interpretación.*
  - *Residencias tuteladas.*
  - *Locales de servicios en zona del Muelle S. Carlos*
  - *Equipamientos*
  
- Escenario B: Parque temático Carnavales
  - *Reducir el área cerrada (uso privatizado)*
  - *Espacio libre amplio para la carpa de carnaval.*
  - *Centro de interpretación, con carácter interactivo.*
  - *Hoteles (casino integrado en un hotel). Modelo Las Vegas.*
  - *Auditorio: podría ser la imagen de la actuación, y tener como usos alternativos deportivo/espectáculos*
  - *Ocio nocturno.*
  - *No uso residencial.*
  
- Escenario C: Museo E I + D
  - *Considerar los dos hoteles ya previstos por planeamiento.*
  - *Elemento potente: museo de la Navegación y el comercio de Indias.*
  - *Usos complementarios en la parte más cercana a Pascual Pery.*
  - *Alojamiento comunitario: residencia estudiantes e investigadores.*
  - *Viviendas en la zona más cercana a la ciudad.*
  - *Piezas de mayor volumen que en el escenario A.*
  - *Parque tecnológico.*
  - *Tercer hotel en el extremo de la dársena.*

Estas fueron, en apretada síntesis, las alternativas consideradas y detalladas.

#### 4- Dos modelos diferentes para afrontar una decisión sobre la integración Puerto Ciudad de Cádiz

La creación de dos modelos de relación puerto-ciudad se refleja en la Figura 1. En la parte superior izquierda de la matriz se agruparían los usos y actividades propuestos en el proceso participativo y por el equipo de la UCA. Con estos criterios se definiría, por un lado, un modelo “Portuario-urbano”, donde predominan los usos portuarios respecto a los estrictamente urbanos. A medida que el modelo se aleje de los colores de tono verde, y se reparta en los de tono naranja y rojo, evidenciaría una propuesta muy diferente. Esta última se denominaría “Urbano-portuaria”, donde los usos y actividades estarían pensados especialmente para responder a las necesidades u oportunidades de la ciudad. Y esto es, precisamente, lo que sucede con los escenarios A, B y C propuestos como alternativas.

**Figura 1. Contraste entre el modelo Ciudadano-UCA y los Escenarios A, B, C de relación puerto-ciudad de Cádiz**



## 5- Aplicación del Método de Cumplimiento: Los argumentos.

Para desarrollar el presente proceso de análisis y evaluación se empleará un método cualitativo. Este facilitará conocer el grado de adecuación de las alternativas a los criterios antes establecidos para la creación de las mismas. El denominado *Método de Cumplimiento* (o método simple perteneciente a la familia de Evaluaciones Alternativas con base en Análisis Multicriterio), es el paso siguiente una vez se detecta la necesidad de tomar una decisión como respuesta a un problema, donde se han establecido los criterios para la formulación de alternativas de planificación. En resumen: se trata de conocer cuántas de las alternativas propuestas cumplen, o se adecúan, a los criterios preestablecidos. Para ello se le asignan valores de 1/0 ó SI/NO según cumpla, o no, un determinado criterio. Cuando la respuesta admite cierto grado de determinación se ha optado por calificarla como POSIBLE.

### 5.1. Criterio que deben cumplir las alternativas:

Con carácter general: Guardar estrecha relación con los resultados de la Etapa 1 y 2 que fueron mencionados en la Tabla 1.

De manera específica:

- a) El espacio portuario sobre el que se actúa (en concreto la antigua terminal de contenedores) debe estar destinado principalmente a usos y actividades económicas de naturaleza portuaria (negocios y empresas directamente relacionadas con las actividades del crucero turístico, comercio marítimo con o sin ventajas fiscales, actividades náutico-deportivas, etc.).
- b) Los usos y actividades económicas propuestas deberán tener muy en cuenta la capacidad evidente de generar empleo relacionado con las actividades portuarias.
- c) En menor medida, y solo de forma complementaria, se tendrán en cuenta aquellos equipamientos o infraestructuras urbanas que sean imprescindibles para la ciudad, y no puedan tener otra ubicación. Estos usos se tendrán en cuenta cuando ocupen el espacio de manera reversible (instalaciones desmontables, por ejemplo). Este criterio tiene sentido como sinónimo de estrategia de “reserva temporal” de suelo.
- d) Se rechaza de forma explícita cualquier variante de los usos residenciales.

### 5.2. Relación entre los usos y actividades de cada escenario con respecto a los criterios preestablecidos.

Para la presente ocasión se ha elegido la opción de asignar SI o NO a cada relación entre los usos y actividades de los diferentes escenarios con respecto a los criterios preestablecidos por la UCA y por los ciudadanos a través del proceso participativo.

En ocasiones la respuesta no es tan sencilla porque un uso hotelero, por ejemplo, puede asociarse a la economía portuaria en caso de constituirse Cádiz como puerto-base de los cruceros turísticos. Otro ejemplo, los locales comerciales y de hostelería podrían considerarse reversibles en caso de que las características constructivas fueran de determinada consistencia. Para estas situaciones, con un menor grado de determinación en la respuesta, se ha optado por utilizar la asignación POSIBLE.

De cualquier forma la lectura de los resultados de la Tabla 3, por muy cualitativos e interpretables que estos sean, arrojan luz sobre las siguientes cuestiones:

a) Ninguno de los escenarios podría clasificarse como asociado a la economía portuaria.

**Tabla 3. Cumplimiento de los criterios preestablecidos por parte de los usos y actividades asignados a cada escenario**

ESCENARIOS UPM	USOS Y ACTIVIDADES DEL PROCESO PARTICIPATIVO Y OPINIÓN UCA			
	Economía portuaria	Empleo portuario	Uso Urbano Reversible	Rechazo uso residencial
<b>A: Comercial, Ocio, Restauración</b>				
<i>Uso comercial de gestión múltiple</i>	POSIBLE	POSIBLE	POSIBLE	NO CUMPLE
<i>Náutico deportivo</i>	SI	SI	POSIBLE	
<i>Uso hotelero</i>	POSIBLE	POSIBLE	NO	
<i>Centro de alto rendimiento deportivo/Piscina</i>	NO	NO	NO	
<i>Barcos antiguos como atractivo</i>	NO	NO	SI	
<i>Centro de interpretación (no vinculado al mar)</i>	NO	NO	NO	
<i>Residencias tuteladas</i>	NO	NO	NO	
<i>Locales de servicios en Muelle S. Carlos</i>	NO	NO	POSIBLE	
<i>Equipamientos</i>	NO	NO	NO	
<b>B: Parque temático Carnavales</b>				
<i>Espacio libre amplio para la carpa de carnaval</i>	NO	NO	SI	SI CUMPLE
<i>Centro de interpretación (no vinculado al mar)</i>	NO	NO	NO	
<i>Hoteles (casino en un hotel). Modelo Las Vegas</i>	POSIBLE	POSIBLE	NO	
<i>Auditorio</i>	NO	NO	NO	
<i>Ocio nocturno</i>	NO	NO	POSIBLE	
<b>C: Museo E I + D</b>				
Considerar los dos hoteles ya previstos	POSIBLE	POSIBLE	NO	NO CUMPLE
Museo de la Navegación y el comercio de Indias	NO	NO	NO	
Usos complementarios cerca de Pascual Pery.	NO	NO	POSIBLE	
Alojamiento comunitario-residencia universitaria	NO	NO	NO	
Viviendas en la zona más cercana a la ciudad.	NO	NO	NO	
Parque tecnológico.	POSIBLE	POSIBLE	NO	
Tercer hotel en el extremo de la dársena.	POSIBLE	POSIBLE	NO	

b) Muy pocos usos o actividades, por tanto ningún escenario, facilitarían claramente la creación de empleo; especialmente cierto es el de naturaleza portuaria. Quizás los usos hoteleros constituyan una excepción al respecto si



entendemos que su actividad puede estar vinculada al tráfico de cruceros ante una hipotética elección de Cádiz como puerto-base.

c) Los escenarios, a través de los usos y actividades propuestos, se han formulado con carácter irreversible o muy difícilmente reversible.

d) Dos de los tres escenarios incluyen usos residenciales; que fueron expresamente rechazados en el proceso participativo y por la opinión del equipo de la UCA.

Se insiste de nuevo en que la interpretación de la Tabla 3 se han hecho atendiendo a si los escenarios de la UPM cumplen, o no, con los usos y actividades que el proceso participativo y la opinión del equipo de la UCA había propuesto para integrar puerto y ciudad.

## **6- Conclusiones generales y Recomendaciones**

Las conclusiones se exponen a continuación del siguiente modo:

a) En términos generales, las alternativas consideradas, o escenarios puerto-ciudad propuestos, no han tenido en cuenta los criterios elaborados a través del proceso participativo y los trabajos del equipo de la UCA. Ello es especialmente preocupante debido a que podría concluirse que no ha servido el resultado del esfuerzo hecho por ciudadanos y profesores universitarios a los que se les solicitaron los criterios que debían utilizarse para construir las alternativas.

b) Las propuestas en forma de escenarios están pensadas, casi en exclusiva, para cubrir necesidades o crear oportunidades de naturaleza urbana. Por el contrario, un modelo portuario-urbano, que favorezca futuras actividades económicas y empresas ligadas al comercio o navegación marítima, y que tengan en cuenta, por tanto, la existencia de un puerto, no tienen una representación razonable. Se trata, en resumen, de la contraposición de dos modelos muy diferentes de actuación futura. Uno que sirve al desarrollo urbano frente a otro que favorecería el aprovechamiento de las oportunidades futuras del puerto como polo generador de actividad económica y empleo.

La principal recomendación es la que sigue:

c) Concretar de nuevo los escenarios teniendo en cuenta los criterios establecidos a través del proceso participativo y los informes de la UCA.