

#### SUPRAMUNICIPALIDAD, ORDENACIÓN TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO: ¿UN LIDERAZGO INSTITUCIONAL PARA LA BAHÍA DE CÁDIZ?

Juan José Arauz Salmerón

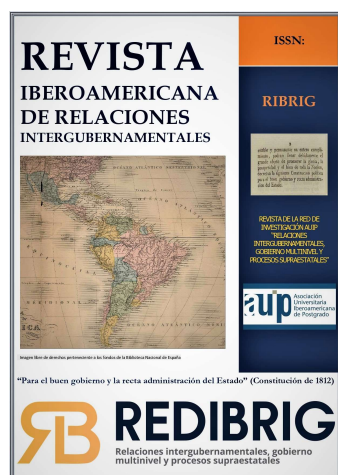
Doctorando investigador

Universidad de Cádiz

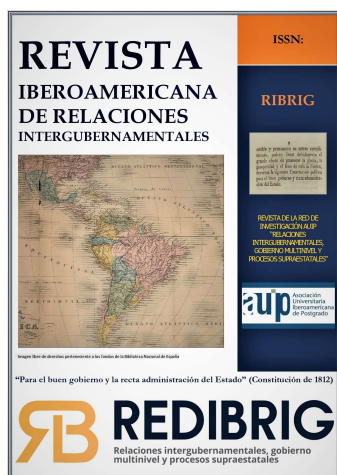
[juanjosearauzsalmeron@gmail.com](mailto:juanjosearauzsalmeron@gmail.com)

**SUMARIO: I. ANTECEDENTES SOCIO-ECONÓMICOS DE LA BAHÍA DE CÁDIZ. II. UN PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA BAHÍA DE CÁDIZ. III. LA INDUSTRIA NAVAL PATRIMONIO DE LA BAHÍA DE CÁDIZ. IV. LA RECONVERSIÓN NAVAL Y SUS CONSECUENCIAS EN LA BAHÍA. V. DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO EN LA BAHÍA DE CÁDIZ. VI. TURISMO, EMPLEO, Y VIVIENDA PARA LA REINDUSTRIALIZACIÓN. VII. CÁDIZ CAPITAL O CÁDIZ BAHÍA. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA.**

**RESUMEN:** La Bahía de Cádiz, ubicada en la costa suroeste de España, ha experimentado transformaciones económicas significativas a lo largo del siglo pasado y el presente, desde su papel como puerto estratégico en la época colonial hasta su actual diversificación económica proyectada al mar desde la Economía Azul, sin embargo, no todo ha sido positivo. Los numerosos intentos por solucionar problemas estructurales en la zona, como las altas tasas de desempleo y la falta de vivienda, han empujado a todos los agentes sociales en la búsqueda de soluciones desde la fórmula del asociacionismo local, desgraciadamente, todos han fracasado. El estudio se sumerge en el pasado económico de la Bahía gaditana, examinando el legado del mar, la navegación, su cultura y el comercio, la influencia en el entorno de la industria naval, los cambios demográficos sufridos en los últimos años, y la “barrera” de los localismos. Este análisis integral del entorno económico de la Bahía de Cádiz proporciona una visión panorámica que puede servir de guía para formuladores de políticas, inversores y entidades locales interesadas



Para citar: J. J. Arauz Salmerón, “Supramunicipalidad, ordenación del territorio y desarrollo económico: ¿Un liderazgo institucional para la Bahía de Cádiz”, *RIBRIG*, 3, 2022, 1-47.



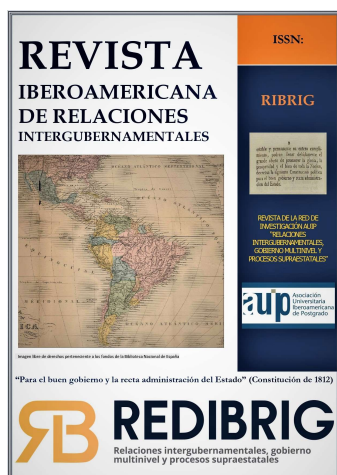
en impulsar el desarrollo económico sostenible de la Bahía de Cádiz, una zona con un clima magnífico, una rica oferta cultural y un futuro prometedor.

**PALABRAS CLAVES:** Bahía de Cádiz; Reconversión naval; Reindustrialización; El Mar; Turismo; Empleo; Vivienda.

**ABSTRACT:** The Bay of Cadiz, located on the southwest coast of Spain, has undergone significant economic transformations throughout the last century and the present, from its role as a strategic port in colonial times to its current economic diversification projected to the sea from the Blue Economy, however, not everything has been positive. The numerous attempts to solve structural problems in the area, such as high unemployment rates and homelessness, have pushed all social agents in the search for solutions from the formula of local associations, unfortunately, all have failed. The study delves into the economic past of the Bay of Cadiz, examining the legacy of the sea, navigation, culture and trade, the influence of the naval industry on the environment, the demographic changes suffered in recent years, and the "barrier" of localisms. This comprehensive analysis of the economic environment of the Bay of Cadiz provides a panoramic view that can serve as a guide for policymakers, investors and local entities interested in promoting the sustainable economic development of the Bay of Cadiz, an area with a magnificent climate, a rich cultural offer and a promising future.

**KEYWORDS:** Bay of Cádiz; Naval reconversion; Reindustrialization; The Sea; Tourism; Employment; Housing.

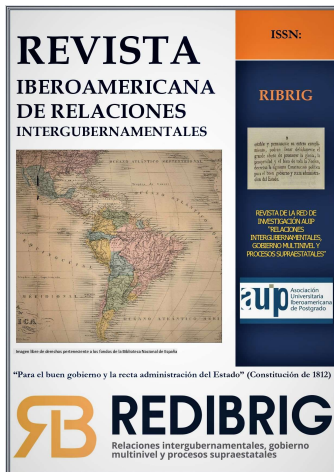
## I. ANTECEDENTES SOCIO-ECONÓMICOS DE LA BAHÍA DE CÁDIZ



El objetivo de este artículo, ubicado cronológicamente entre finales del siglo XX y XXI, es examinar algunas de las causas del “naufragio” constante en la bahía gaditana de tanto proyecto de mejora; programas de desarrollo; reconversiones navales; múltiples planes de reindustrialización; políticas estériles de vivienda; análisis económicos inútiles, y planes que siguen «adornando» las largas listas de gaditanos en las oficinas de empleo.

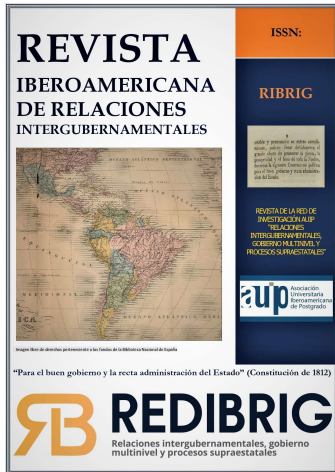
Cabe destacarse, que la década de 1970 estuvo marcada por una serie de crisis políticas y económicas que tuvieron un impacto significativo en gran parte del mundo. Estas crisis tuvieron una repercusión importante en la economía global, las relaciones internacionales y la vida cotidiana de millones de personas. En Europa, la crisis económica mundial provocó durante los años 70 del siglo XX, la caída de sectores industriales importantes y reconocidos que no pudieron competir, de manera repentina, con los precios y la tecnología más avanzada de los países de la cuenca del Pacífico y de otros países con bajos salarios. La reconversión industrial generó un gran conflicto laboral y socioeconómico en países europeos muy industrializados, ya que las industrias de la siderurgia, el textil y los grandes astilleros europeos, se encontraron con una sobreproducción que no encontraba salida en el mercado, debiendo reducir su actividad en busca de nuevos horizontes (OJEDA, 1988).

Por otro lado, como bien sugiera el gran historiador Miguel Artola, la dictadura franquista en España implementó políticas novedosas en contra del liberalismo y la monarquía, lo que provocó una división entre las clases altas de la sociedad española. La dictadura franquista llevó a cabo una nueva estrategia política caracterizada por la eliminación de la clase trabajadora, la evasión de las organizaciones sindicales, y la intensa confrontación con la oposición al régimen monárquico. Según Artola, la progresiva intervención del franquismo en la economía y la sociedad civil tuvo un enorme impacto social en España (ARTOLA, 2015), cuyas secuelas han perdurado durante muchísimo tiempo.



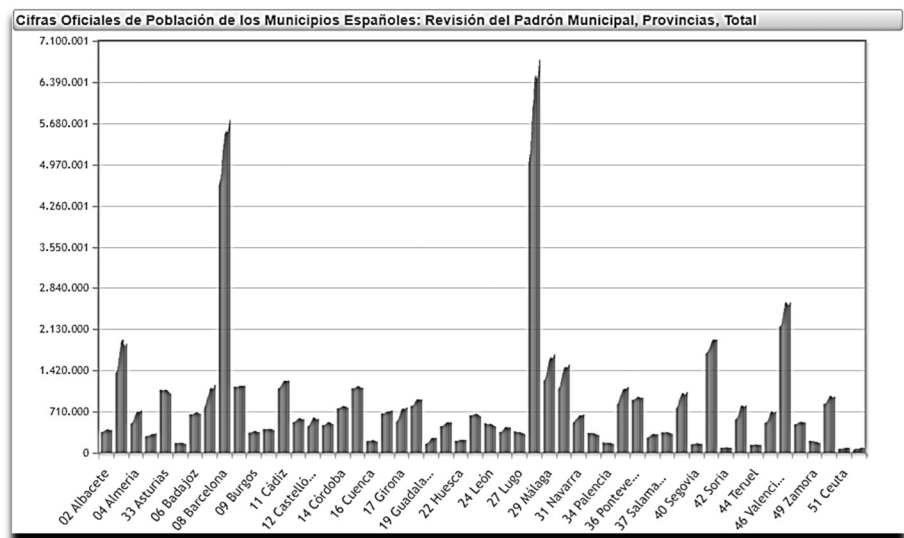
De igual manera, conviene especificar que durante el año 1972 se originaron en España numerosas disposiciones que describieron las tareas principales de la Administración en aras de promover la ordenación industrial: el Decreto 386/1972 de 10 de Febrero que permitía a sectores industriales como la Agricultura acogerse a beneficios gubernamentales; el Decreto 381 /1972 de 24 de febrero que permitió una prórroga para los beneficios de zonas de preferente localización industrial; el Decreto 1716/1972 de 30 de junio que estableció el III Programa de la Red Frigorífica Nacional, y el Decreto 3090/1972 sobre políticas de empleo, conformando de este modo junto al III Plan de Desarrollo Económico y Social, la antecámara de la primera reconversión del sector industrial de los electrodomésticos de línea blanca. Posteriormente, en el año 1981, la reconversión también llegaría al sector de la siderurgia integral.

Asimismo, los planes comarcales franquistas, algunos establecidos en la Ley 27/1971, de 21 de julio, sobre comarcas y fincas mejorables, fueron de los primeros planes que desde la Administración autárquica de la dictadura franquista (1935-1975), vieron en la unidad de la bahía gaditana un potencial natural, económico y social, entendiendo la Bahía de Cádiz como un área metropolitana que debía actuar por encima del ámbito municipal (SUÁREZ, 2011). El desarrollo de esta área metropolitana se remonta al año 1970. Ante la falta de suelo urbanizable en el espacio disponible de Cádiz capital, el objetivo del proyecto franquista “Cádiz-3” pretendía urbanizar el istmo y las salinas de Cádiz, pero la actuación urbanística urgente (A.C.T.U.R.) Rio San Pedro (MERINO, 1993) que tenía como objetivo albergar 300.000 habitantes, resultó ser una “superchería” que fracasó en su desarrollo, dando como resultado una atípica barriada mezcla de uso industrial, residencial y universitario entre Cádiz y Puerto Real (la Barriada del Rio San Pedro). Una vez más, la dictadura franquista no supo gestionar problemas estructurales en la Bahía de Cádiz como la carestía de vivienda o las altas tasas de desempleo, mostrando una evidente falta de cumplimiento institucional sobre algunas de estas posibles “líneas de mejora”.

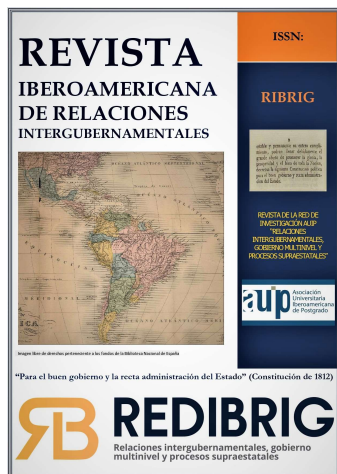


Cabe destacarse que, durante siglos, la Bahía de Cádiz con una posición estratégica en el extremo suroeste de la península ibérica, ha sido durante muchísimo tiempo el epicentro mundial del comercio marítimo. Su ubicación geográfica, junto a sus puertos naturales y su proximidad a rutas comerciales esenciales, desde tiempos fenicios la ha caracterizado como nexo de confluencia para comerciantes, navegantes y exploradores de diversas culturas y naciones. Asimismo, el siglo XVIII marcó la época dorada de Cádiz convirtiéndola en el principal puerto de comercio con las Indias (ANES, 2001). Además, la Bahía de Cádiz situada al noroeste de la provincia gaditana, se encuentra delimitada por seis municipios: Cádiz, Puerto Real, Rota, San Fernando y El Puerto de Santa María, estos municipios unidos, actualmente albergan más del 60% de los habitantes de la provincia gaditana (INE,2023), con una densidad poblacional lo suficientemente elevada como para crear una peculiaridad demográfica en un entorno urbano rodeado por el mar, lo que conduce a la sensación de ser todos ellos, una sola ciudad.

**Gráfico 1. Padrón Municipal por Provincias (1996-2021)**



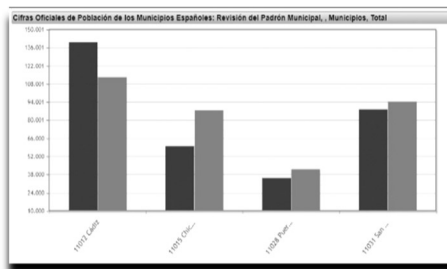
Fuente: Datos extraídos del INE (2023). Elaboración propia.



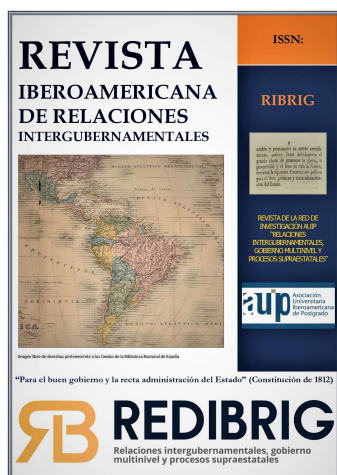
En otro orden de cosas, como se puede observar en el Gráfico 1, la provincia de Cádiz ha mantenido su posición entre las diez provincias españolas con más población desde el año 1996 hasta la fecha (PEÑA, 2010), experimentando un aumento poblacional que demuestra una mayor sensibilidad hacia los eventos influyentes en la evolución demográfica.

Por otra parte, la ciudad de Cádiz está experimentando un verdadero éxodo de jóvenes debido al aumento del coste de la vivienda y la escasez de suelo, lo que obliga a la juventud gaditana a establecer sus hogares en municipios cercanos (Puerto Real, San Fernando, Chiclana). Esta situación, debido a la mejora de las comunicaciones, genera una ingente movilidad diaria entre los municipios citados, contribuyendo —entre otros factores como el empleo— a convertir la zona en un área metropolitana alrededor de la Bahía de Cádiz, lo que requiere de estrategias, políticas y enfoques globales en lugar de estrategias políticas localistas. En el Gráfico 2 se puede apreciar la pérdida de población en Cádiz capital con respecto a municipios limítrofes como Puerto Real, San Fernando o Chiclana, teniendo en cuenta que la primera columna del gráfico refleja los datos del Padrón Municipal en el año 2000, y la segunda columna los datos del año 2022.

**Gráfico 2. Diferencia Padrón Municipal entre el año 2000 y 2022 de Cádiz, Chiclana, Puerto Real y San Fernando**



Fuente: Datos extraídos del INE (2023). Elaboración propia.



Según la información obtenida del INE (2023), en el año 2000 Cádiz capital tenía un padrón de 140.061 personas censadas; Puerto Real 35.182; San Fernando 88.179 y Chiclana 59.857.

Al finalizar el año 2022, la población de Cádiz disminuyó significativamente (113.066 personas). En cambio, el Padrón Municipal de Puerto Real aumentó en 41.963 personas, el de San Fernando en 94.120, y el de Chiclana en 87.493. Estos datos nos indican el trasvase demográfico de la capital hacia otros municipios de la Bahía de Cádiz.

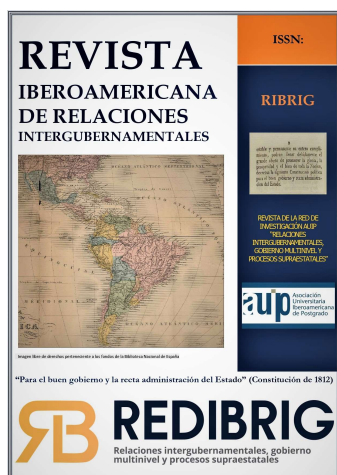
Del mismo modo, conviene subrayar que la sustentación laboral y económica de la Bahía de Cádiz se ha basado históricamente en tres pilares: la construcción naval, la pesca y el flujo marítimo portuario. La ubicación geográfica de la Bahía de Cádiz y los grupos de presión internos como los sindicatos, empresarios, bancos y la administración local, históricamente han dado forma a la estructura y dinámica de la industria naval de la Bahía de Cádiz. A finales del siglo XIX, tres factorías (Cádiz, Puerto Real y San Fernando) generaban alrededor de 4.000 empleos directos, pero en la década de los años sesenta del siglo XX se generaron más de 9.000 empleos, sin contar los empleos indirectos y la industria auxiliar.

7

Por lo tanto, cabe destacarse que, en la Bahía de Cádiz de cada cuatro personas ocupadas en la industria gaditana, una estaba trabajando en la construcción naval (MARTÍNEZ, 1991).

Seguidamente, el Gráfico 3 muestra el potencial industrial de la Bahía de Cádiz en los años setenta del siglo XX, según datos obtenidos del Registro Industrial de 1979 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2023). El número de empleados reflejado, mayoritariamente corresponde al Sector de la Construcción Naval que, entre las Factorías de Cádiz y Puerto Real, sumaban un total de 5.860 empleos directos.

**Gráfico 3. Empresas y Centros de Trabajo en la Bahía de Cádiz con más de 100 empleados (1979)**



ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES DE LA BAHÍA DE CÁDIZ CON MÁS DE 100 EMPLEADOS		
Municipios	Empresa o Centro de Trabajo	Número de empleados
Cádiz	Astilleros Españoles, S.A. (Factoría de Cádiz)	3.147
	Factoría de Tabacalera, S.A.	1.034
	Construcciones Aeronáuticas, S.A.	673
	Unión Cervecera, S.A.	231
	Navalips, S.A.	103
	Talleres del Atlántico	100
San Fernando	Empresa Nacional Bazán	2.470
	Fábrica de San Carlos	3.286
Puerto Real	Astilleros Españoles, S.A. (Factoría de Puerto Real)	2.713

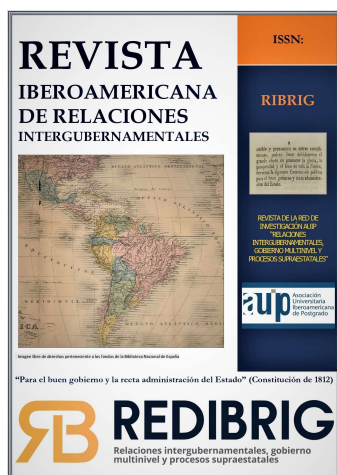
Fuente: Datos extraídos del Registro Industrial de 1979. Elaboración propia.

8

A principios del siglo XXI, Astilleros Españoles y la Empresa Nacional Bazán se fusionaron en un solo grupo estatal llamado IZAR, posteriormente, Navantia se formó en el año 2005 a partir de la fusión de dos compañías de construcción naval, una civil (Astilleros Españoles) y otra militar (Bazán), después de varias desinversiones en el grupo.

En la actualidad, Navantia trabaja en el desarrollo de fragatas de nueva generación. Este proyecto permite incorporar los conceptos y las tecnologías de la Industria 5.0 en el sector naval, disminuyendo los costes de construcción y mantenimiento. Por lo que se refiere a otros sectores socioeconómicos destacables en Cádiz y según el último informe del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2022), cabe destacarse que tras la pandemia provocada por la COVID-19 que afectó a las economías de todo el mundo, el informe trimestral de Analistas Económicos de Andalucía indicaba un





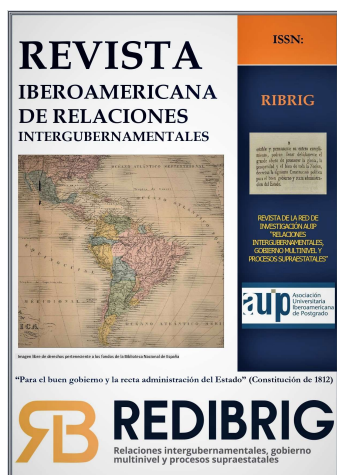
crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) en todas las provincias andaluzas hasta el tercer trimestre del año 2021, y concretamente en la provincia de Cádiz de un 6,60%. Actualmente, el PIB de la provincia de Cádiz se encuentra en una dinámica creciente que también caracteriza a la Comunidad autónoma de Andalucía según datos extraídos del SEPE (2023).

De igual forma, el Observatorio para la Internacionalización de la Economía Andaluza, establece que la provincia de Cádiz desde enero hasta agosto del año 2023, se ha consolidado como la primera provincia exportadora de Andalucía (Tabla 1), concretamente, y según los últimos datos publicados por Andalucía TRADE (Agencia Pública Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico de Andalucía), con 6.027 millones de euros, el 21,1% del total de exportaciones.

La provincia de Cádiz sigue siendo la principal exportadora de Andalucía a pesar de haber experimentado una disminución del 25,5% debido a las fluctuaciones de precios en los productos energéticos. La provincia de Huelva experimenta una disminución del 18,8% a pesar de ser la tercera exportadora de Andalucía con 5.736 millones, lo que representa el 20,1% del total andaluz. De esta manera, la provincia gaditana fortalece su posición en el mercado global, principalmente gracias al núcleo industrial del Campo de Gibraltar.

En resumidas cuentas, el sector turístico también es de vital importancia para la provincia de Cádiz desde el punto de vista socioeconómico, por ende, también es importante para la Bahía de Cádiz, los datos así avalan esta afirmación.

**Tabla 1. Exportaciones de las provincias andaluzas (miles de euros) Periodo enero-agosto (2023)**

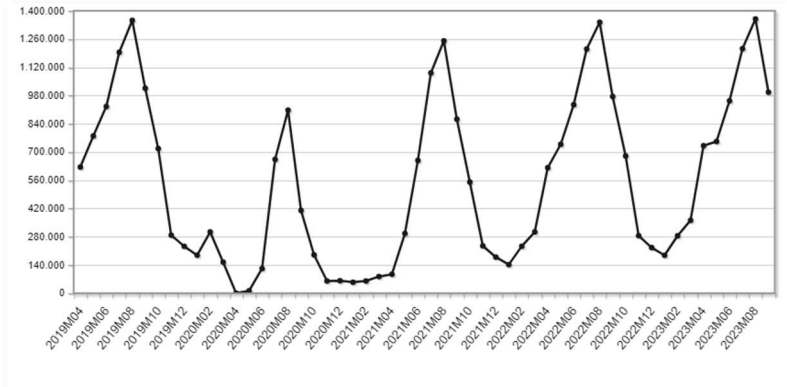


Mes	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Enero	607.026	712.473	228.231	130.881	680.374	100.167	256.989	489.684
Febrero	697.039	599.141	229.228	129.141	564.259	99.261	273.210	618.022
Marzo	713.302	757.694	277.767	164.676	876.265	121.619	288.856	763.721
Abril	492.775	580.218	204.462	138.483	836.167	93.005	224.712	490.468
Mayo	465.841	1.011.343	243.141	144.122	598.249	119.431	252.373	843.312
Junio	373.136	515.065	233.852	120.793	620.513	119.935	244.162	681.562
Julio	311.481	558.210	256.036	106.079	539.642	96.987	262.625	586.593
Agosto	254.450	677.247	195.521	106.211	520.506	103.613	230.036	704.756
<b>Totales</b>	<b>3.915.051</b>	<b>5.411.391</b>	<b>1.868.240</b>	<b>1.040.396</b>	<b>5.235.975</b>	<b>854.018</b>	<b>2.032.963</b>	<b>5.178.117</b>

Fuente: Datos extraídos de la Junta de Andalucía (2023). Elaboración propia.

Cabe destacarse que en la última temporada estival correspondiente al año 2023, se superaron las cifras de ocupaciones hoteleras anteriores a la pandemia mundial provocada por la COVID-19 que fueron de 1.352.584 pernотaciones en agosto del año 2019, como se puede observar en el Gráfico 5, llegando incluso a superarlas originándose 1.359.633 pernотaciones en agosto del año 2023.

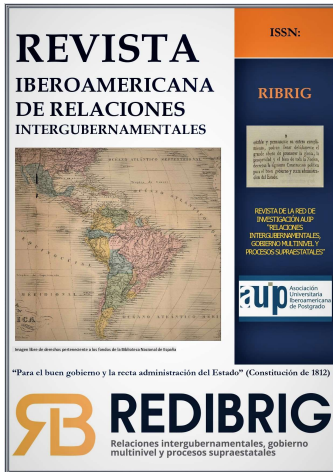
**Gráfico 5. Ocupación hotelera y pernoctaciones en la provincia de Cádiz. Periodo (2019-2023)**

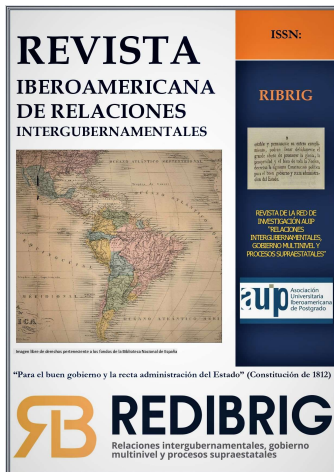


Fuente: Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística (2023). Elaboración propia.

Para finalizar, si la laxitud política de los últimos años no lo impide, varios factores enumerados a continuación, hacen pensar en un futuro esperanzador para la Bahía de Cádiz:

- a) El Turismo, como principal motor económico de la bahía, aporta aproximadamente un 32% al PIB de la provincia gaditana. A tenor de los datos estadísticos obtenidos del Patronato Provincial de Turismo de la Diputación de Cádiz (DIPUCADIZ, 2023), durante el periodo comprendido entre enero y septiembre del año 2023 se originaron un total de 7.678.647 pernoctaciones, entre ocupación hotelera, campings, apartamentos turísticos, y alojamientos rurales.
- b) La gran diversidad de playas, dunas, esteros, pinares, lagunas y marismas, como paraíso de la biodiversidad y con un gran potencial cultural e histórico no potenciado suficientemente. Por ejemplo, el Parque Natural de la Bahía de Cádiz está considerado como uno de los humedales más importantes de Europa, y se extiende por las localidades de Cádiz, San Fernando, Puerto Real, Chiclana y El Puerto de Santa María. Del mismo modo, enclaves como el paraje natural que une los municipios de Cádiz y San Fernando, que cuenta con la calzada romana más larga de la antigua Hispania.



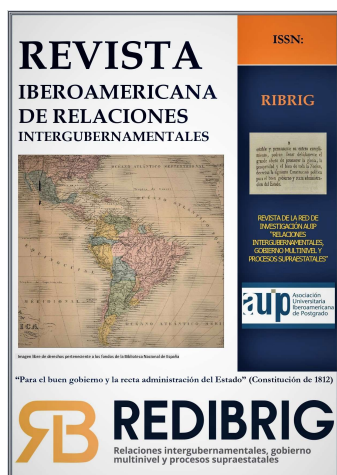


c) El Mar, el emprendimiento y el talento gaditano deben mirar al mar. La Economía Azul de Gunter Pauli proyectada al mar (PAULI, 2010), puede desarrollar procesos productivos que emulen el funcionamiento marino de la Bahía de Cádiz, y utilizar al máximo sus recursos para transformarlos en materias primas produciendo otros productos nuevos. El último proyecto originado en la bahía gaditana por el Delegado del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz y llamado Incubazul, es un ejemplo de ello. El proyecto, basado en una incubadora tecnológica de empresas parte de dos premisas, sostenibilidad y compromiso social, con el objetivo de apoyar, consolidar iniciativas comerciales relacionadas con el mar y los recursos naturales que pueden incluir subsectores como los biorecursos marinos, el turismo costero, la biotecnología azul, y la desalinización (INCUBAZUL, 2023).

## II. UN PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA BAHÍA DE CÁDIZ

El Parlamento andaluz aprobó la Ley 1/1994, de 11 de enero, donde se establecían las competencias sobre la Ordenación del Territorio de Andalucía, norma derogada por la disposición derogatoria única. a) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Posteriormente, en mayo del año 1994, fue el Consejo de Gobierno quien desarrolló y amplió la Ley 1/1994 estableciendo un Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (en adelante, POTBC) en aras de potenciar las funciones a desarrollar de la Bahía de Cádiz; mejorar la articulación de la Bahía gaditana respecto a la Bahía de Algeciras y Jerez de la Frontera; garantizar la accesibilidad del territorio; profundizar en la aglomeración de las zonas urbanas; preservar espacios paisajísticos, históricos y culturales atendiendo a sus valores medioambientales, y potenciar el uso de zonas verdes ligadas a espacios naturales ya existentes.

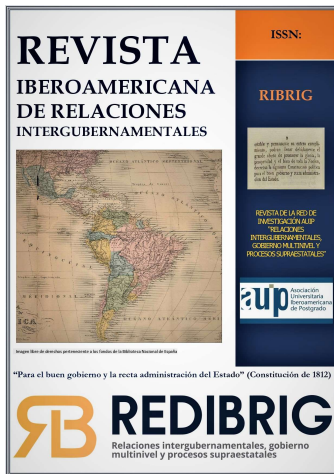
Años más tarde, la Junta de Andalucía aprobó el Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se regulaba el POTBC y también creaba su Comisión de Seguimiento, siendo el quinto plan de ámbito subregional que finalizó su elaboración en el marco de la ley 1/1994



de Ordenación del Territorio de Andalucía. Anteriormente, se aprobaron los planes para la Aglomeración Urbana de Granada, Poniente Almeriense, Sierra de Segura y Ámbito de Doñana. La organización de los contenidos y la forma en que se presentó el POTBC, se ajustaron a un modelo establecido durante la creación de otros planes subregionales de ordenación del territorio. Asimismo, se estableció una metodología específica para interpretar la legislación por parte de la administración autonómica responsable de la planificación territorial, lo que originó la creación de planes muy particulares y similares entre sí.

Los Planes de Ordenación del Territorio de la Subregión de Andalucía suelen incluir una Memoria Informativa, una Memoria de Ordenación, una Memoria Económica, una Normativa y una Cartografía de Ordenación. La memoria informativa se conceptualiza principalmente como un dictamen previo del funcionamiento de la Bahía de Cádiz, similar a un análisis DAFO en el que se establecen las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la bahía gaditana. Dispone el POTBC en su memoria informativa que la Bahía de Cádiz tiene una gran oportunidad como centro regional, destacando en su literatura la estructura de un sistema de asentamientos que cuenta con dos núcleos "isla" de alta densidad de población en la zona de marisma, Cádiz y San Fernando, y tres núcleos exteriores, Chiclana, Puerto Real y Puerto de Santa María, todos ellos acogen la mayor parte de las demandas de suelo para actividades productivas, residenciales y recreativas. De igual forma, la Memoria de Ordenación es escueta, como viene siendo en el resto de planes territoriales redactados en Andalucía, resumiendo en cuatro someros apartados los objetivos y estrategias del modelo territorial que se promueve en el plan.

El objetivo es fortalecer el sistema de asentamientos existente mediante la organización polinuclear y la especialización funcional de los núcleos. Para ello, es necesario fomentar el transporte público y asegurar la accesibilidad en todo el territorio. En relación a los usos del territorio, el desafío principal es equilibrar las necesidades de suelo para el desarrollo urbano (usos residenciales, económicos, equipamientos supramunicipales) e infraestructuras con un medio

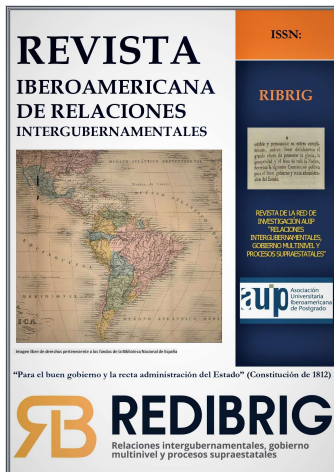


físico-natural excepcional, principalmente el frente costero y la marisma que "engloba a los asentamientos" y que en muchas áreas se encuentra protegido por leyes específicas. La protección y mejora de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos es otro de los sustentáculos de la planificación del POTBC.

El último eje de actuación es modernizar y racionalizar las infraestructuras básicas del Ciclo de Agua, abastecimiento energético y residuos sólidos, aunque sin duda aquí las aportaciones son muy fundamentales. Respecto a la Memoria económica, el POTBC contempla una inversión total de 1.374,800 millones de euros, de los cuales el 54 %, serían destinados a proyectos a corto plazo (cuatro años próximos), a medio plazo (ocho años) y a largo plazo el resto. Las cifras de inversión en programas varían considerablemente, siendo las más significativas las relacionadas con el transporte y las comunicaciones, con una inversión de 1.150 millones de euros. Los siguientes programas más importantes son los de Infraestructuras básicas, con 112,5 millones de euros, Usos Urbanos con 70,5 millones de euros y Recursos Naturales y Paisaje, con 41,8 millones de euros. En vista del bajo cumplimiento de las Memorias Económicas en otros planes subregionales aprobados previamente, llama la atención que contengan previsiones de cifras de inversión, y no una relación de los costes que supondría los citados programas. La normativa del POTBC es el documento fundamental del plan porque regula la intervención en el territorio de varios agentes. Está dividido en dos secciones distintas: la normativa en su forma más estricta y las fichas de acción.

El Título Preliminar contiene las normas relacionadas con el alcance, la vigencia, la revisión y la modificación, así como los instrumentos para el desarrollo y la gestión del plan. En gran medida, limita las definiciones generales que se encuentran en el texto de la ley de planificación territorial.

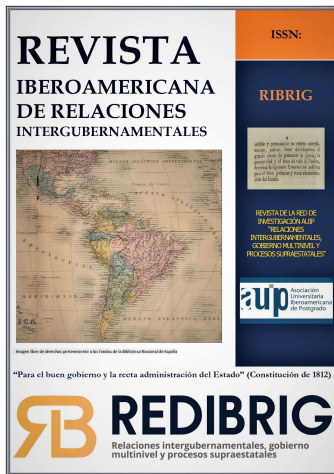
El Título Primero tiene como objetivo la formación del territorio de la Bahía de Cádiz. El desarrollo es extenso y es posiblemente uno de los más interesantes del POTBC, ya que contiene decisiones importantes para la configuración de un modelo territorial que sustente el plan para la bahía gaditana. El Título Segundo del



POTBC aborda dos tipos de problemas en este apartado. En primer lugar, incluye una serie de pautas a nivel de directrices que se aplican a las áreas urbanas consolidadas, suburbanizadas e instalaciones portuarias, cuyo alcance puede ser discutido ya que regula temas como la "ordenación de cascos y ensanches", "la rehabilitación de barriadas en las periferias" o el fomento de la peatonalización, que se encuentran dentro de los límites de los objetivos de un Plan de Ordenación del Territorio. En segundo lugar, la regulación de las áreas de reserva para actividades y la expansión de las áreas urbanas. El Título Tercero contiene las decisiones sobre recursos ambientales y paisajísticos. Presenta una vez más un análisis completo y detallado de las diversas áreas entre las que distingue. Las áreas marítimas (frente litoral, marismas, perímetro de las marismas y paisajes marismesños), las áreas rurales (áreas de interés productivo, áreas de protección del ambiente rural, paisajes rurales, etc.), las áreas de riesgo natural, las áreas incluidas en espacios naturales protegidos y las áreas de protección del patrimonio histórico y cultural. En muchos casos, esta regulación va en contra de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de las zonas protegidas. El Título Cuarto contiene las decisiones relacionadas con las infraestructuras básicas, la energía y los desechos sólidos. Para finalizar con la somera descripción del POTBC, subrayar que la Cartografía de Ordenación del Plan está compuesta por cuatro planos que se corresponden con el Esquema de Infraestructuras de Comunicaciones y Transportes, el Esquema de Infraestructuras Básicas, el Esquema de Regulación de Recursos Ambientales y Paisajísticos y el Esquema Director de Usos.

15

A contrario sensu, y a pesar de todo lo expuesto anteriormente y desarrollado en el POTBC, los ayuntamientos de la Bahía de Cádiz reconocían públicamente la falta de un espacio industrial-logístico y tecnológico que pudiera suponer un acicate empresarial para la zona. Las propuestas de los ayuntamientos de la bahía gaditana estaban comprendidas en un plan que incluía la ZERPLA-3 "Las Aletas-río San Pedro". El entorno, conocido como "Las Aletas", tiene una superficie de aproximadamente 527 hectáreas y se encuentra en el epicentro de la Bahía de Cádiz. Asimismo, comprende una excelente ubicación para acceder por varios tipos de transporte, in-

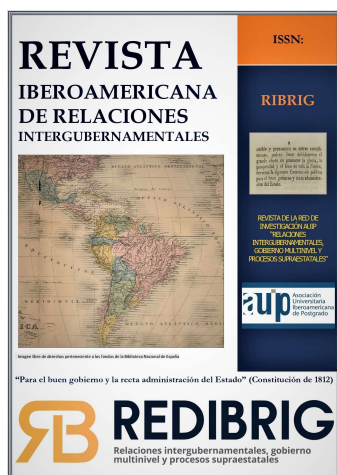


cluyendo el portuario (Muelle de la Cabezuela de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz), ferroviario (la actual línea Sevilla-Cádiz y la futura línea de Alta Velocidad) y viario de alta capacidad (la Autopista AP-4 en el tramo liberado de peaje, la denominada Variante de los Puertos en la A-4 y la CA-32, antigua Nacional IV).

Por otra parte, y a tenor de lo dictado en el POTBC, la Junta de Andalucía el 13 de octubre de 2005 aprobó un plan especial que establecía la definición del área de reserva para comenzar un proceso de expropiación negociado con la Administración General del Estado para lograr los objetivos del POTBC. Más adelante, el 29 de marzo de 2005, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía solicitó a la Administración General del Estado la inclusión de los suelos de Las Aletas en el Dominio Público Marítimo Terrestre, de acuerdo con las directrices del POTBC y los usos y objetivos establecidos para la ZERPLA-3. El proyecto era crucial para el crecimiento industrial de la Bahía de Cádiz y sus efectos en el empleo y la competitividad de la economía provincial y andaluza. Las administraciones involucradas debían trabajar juntas en un órgano de gestión conjunta para dar al proyecto un marco de eficacia necesario para su impacto socioeconómico y laboral en la bahía gaditana. El 19 de marzo de 2005, el Grupo Parlamentario socialista presentó una Proposición no de ley en el Parlamento andaluz relativa a las Zonas de Especial Reserva para la Localización de Actividades (ZERPLA), concretamente para la ZERPLA-3 “Las Aletas-río San Pedro. La Proposición no de ley instaba en su articulado, al Gobierno estatal, al andaluz e incluso al Ayuntamiento de Puerto Real, en aras de aumentar las acciones que estaba llevando a cabo la Administración de la Junta de Andalucía, con la intención de lograr los objetivos establecidos en el POTBC.

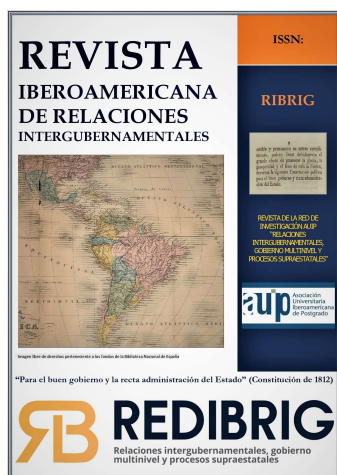
Para incidir en la falta de agilidad administrativa, ineficacia política y la excesiva burocracia que perjudican la puesta en marcha de buenas propuestas o planes beneficiosos para la ciudadanía como tónica habitual en la Bahía de Cádiz, se establece a continuación el “batiburrillo” normativo que conllevó la ejecución del “Parque Las Aletas”, sin que ningún liderazgo institucional pusiera fin a este despilfarro burocrático de dinero público: Orden de 10 de diciembre de 2004, por la que se acuerda la formulación del Plan Especial para la



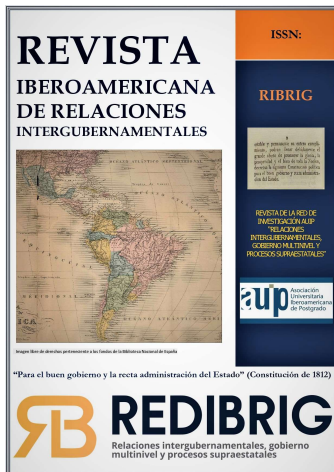


delimitación del área de reserva de terrenos en la Zona de Las Aletas en Puerto Real para su incorporación al Patrimonio Autónomo del Suelo (BOJA núm. 245, de 17/12/2004); Resolución de 22 de marzo de 2005, de la Delegación Provincial de Cádiz, sobre la aprobación inicial del Plan Especial de Delimitación de Terrenos en la Zona de Las Aletas de la Bahía de Cádiz para su incorporación al Patrimonio Público del Suelo (BOJA núm. 68, de 08/04/2005); Resolución de 21 de octubre de 2005, por la que se dispone la publicación de la Orden que se cita por la que se acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial para la delimitación del Área de reserva de terrenos en la Zona de Las Aletas en Puerto Real para su incorporación al Patrimonio Autónomo del Suelo (BOJA núm. 214, de 03/11/2005); Resolución de 26 de abril de 2006, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se abre el período de información pública del expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta de la reserva de terrenos delimitada por el Plan Especial de 13 de octubre de 2005 en la Zona de Las Aletas en Puerto Real, para su incorporación al Patrimonio Autónomo de Suelo (BOJA núm. 87, de 10/05/2006); Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, por el que se acuerda la reserva de 287 hectáreas del ámbito; como suelo de dominio público marítimo terrestre.

Además, la superficie restante, 240 hectáreas, se distribuyen en 120 hectáreas de suelos patrimoniales de la Junta de Andalucía y 120 hectáreas de dominio público marítimo terrestre no afectadas por la reserva; Resolución de 3 de mayo de 2007, de la Subsecretaría, por la que se publica el convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz, Consorcio Aletas (BOE núm. 117, de 16/05/2007); Resolución de 9 de mayo de 2007, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al convenio suscrito entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del Consorcio de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, Consorcio Aletas (BOJA núm. 96, de 16/05/2007); Orden de 23 de julio de 2007, por la que se acuerda la formulación del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área



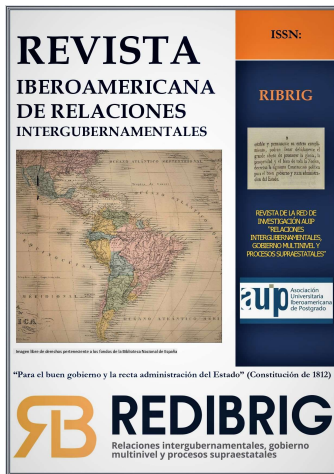
de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (BOJA núm. 146, de 25/07/2007); Resolución de 3 de agosto de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se acuerda la apertura del período de información pública del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real, y su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (BOJA núm. 159, de 13/08/2007); Resolución de 2 de octubre de 2007, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se acuerda la ampliación del período de información pública del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real, y su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (BOJA núm. 201, de 11/10/2007); Orden de 28 de enero de 2008, por la que se dispone la publicación de la de 25 de enero de 2008, por la que se acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (BOJA núm. 35, de 19/02/2008); Resolución de 9 de julio de 2008, de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial, por la que se acuerda la apertura de un nuevo período de información pública del Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (BOJA núm. 143, de 18/07/2008); Acuerdo de 11 de noviembre de 2008, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real (Cádiz), y se declara de interés autonómico (BOJA núm. 241, de 04/12/2008); Resolución de 11 de marzo de 2010, de la Delegación Provincial de Cádiz, por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Sección de Urbanismo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 22 de diciembre de 2009, por la que se



aprueba definitivamente el documento de cumplimiento de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Puerto Real (Cádiz) y su adaptación a la LOUA, y se ordena la publicación del contenido de sus Normas Urbanísticas (BOJA núm. 70, de 13/04/2010).

La disposición adicional tercera de dicho documento incorpora al Plan General de Ordenación Urbana de Puerto Real, el régimen del suelo de Las Aletas, conforme a lo previsto por la Comunidad Autónoma; Resolución de 26 de febrero de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, por el que se declara una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en “Las Aletas” Puerto Real (Cádiz), (BOE núm. 83, de 07/04/2015); Orden de 7 de mayo de 2015, de iniciativa para la tramitación del Proyecto de Actuación de interés autonómico para el desarrollo de un Área Logística en el ámbito de Las Aletas (Bahía de Cádiz) (BOJA núm. 89, de 12/05/2015); aprobación del Plan Especial para la delimitación del área de reserva de terrenos en la zona de Las Aletas en Puerto Real para su incorporación al Patrimonio Autonómico del Suelo (octubre de 2005); constitución del “Consortio Aletas” como instrumento para articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía, a fin de ejercer de forma coordinada las competencias que les corresponden para la promoción, ejecución, desarrollo y gestión del “Parque Las Aletas” (30 de abril de 2007).

Posteriormente, en agosto de 2008, se amplió con la incorporación de la Diputación Provincial de Cádiz y el Ayuntamiento de Puerto Real; aprobación definitiva del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas” (enero de 2008); aprobación del Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz “Las Aletas” y Declaración de Interés Autonómico (noviembre de 2008); declaración de una zona de reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en “Las Aletas”, Puerto Real (Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015); iniciativa para la tramitación



del Proyecto de Actuación de Interés Autonómico para el desarrollo de un área logística en el ámbito de Las Aletas, Bahía de Cádiz (Orden de 7 de mayo de 2015 de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía); nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, declarado por Sentencia del Tribunal Supremo, en lo sucesivo, STS, de 31 de marzo de 2017 (núm. rec. 819/2015).

Anteponiendo las disculpas por la “hiperbólica” relación de normas dispuestas y relacionadas con la ejecución del proyecto de “Las Aletas”, a mayor abundamiento, estas normas y resoluciones originaron posteriormente numerosos conflictos judiciales que hicieron de “Las Aletas” una de tantas oportunidades perdidas para la Bahía de Cádiz, convirtiéndose en un fiasco político y otro exponente claro de mala gestión en una Administración Pública. Los servicios jurídicos coetáneos de la Junta de Andalucía aprobaron la expropiación y la ordenación de los terrenos al mismo tiempo, el asunto posteriormente terminó en los tribunales. Inicialmente por cuestiones competenciales del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, TSJA), y más tarde, por los diversos recursos presentados que llevaron el conflicto hasta el Tribunal Supremo (en adelante, TS).

A propósito de las múltiples resoluciones judiciales relacionadas con “Las Aletas” durante más de diez años, cabe destacarse las sentencias más relevantes para ratificar la dudosa gestión y los continuos errores tanto administrativos como políticos que han frenado la evolución del ZERPLA-3 “Las Aletas-río San Pedro”. La Resolución de 22 de marzo de 2005, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 68 del 8 de abril del mismo año y que aprobó inicialmente el Plan Especial de Delimitación del Área de Reserva de Terrenos en la zona de Las Aletas (Puerto Real), fue objeto de los primeros recursos ante el TSJA, teniendo que estimar este tribunal, las pretensiones del propietario de una de las fincas perjudicadas por el Plan Especial y estableciendo en la STSJA 14/2008 de la Sala de lo Contencioso Administrativo con Sede Sevilla, que la administración no podía utilizar las funciones que le otorgaba el artículo 76 de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para administrar las propiedades

privadas, con la posibilidad de utilizar métodos tan rigurosos como una forma excepcional y privilegiada de expropiación inapelable.

**Gráfico 6. Delimitación física de 166 hectáreas de dominio público marítimo terrestre situadas dentro de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas**



Fuente: Fotografía extraída del Boletín Oficial del Estado, núm. 83, de 7 de abril de 2015.

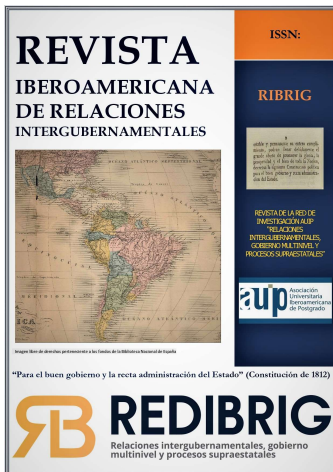
La Sala consideró que el Plan era totalmente injustificado y debía ser anulado. Sobre esta misma cuestión, tuvieron lugar varios pronunciamientos judiciales posteriores en la misma Sala del TSJA y en el mismo sentido, anulándose las resoluciones administrativas. Asimismo, todos ellos fueron objeto de posteriores recursos de casación resueltos por el Tribunal Supremo (en adelante, TS) durante el año 2012, determinando el TS que la Sala de instancia no vulneró el artículo 54 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que sus argumentos para anular el Plan de Delimitación impugnado, habían demostrado que no tenían sentido, por lo que el único motivo de casación que planteó el Abogado del Estado no debía prosperar, como así estableció la STS 2808/2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª,

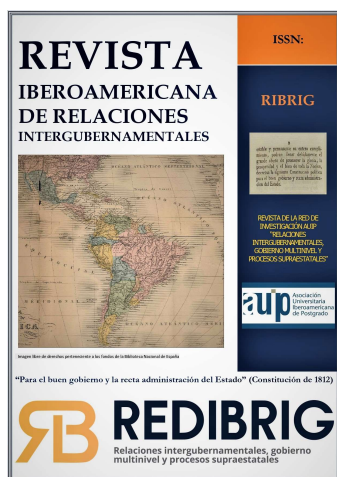
de fecha 13 de marzo de 2012. Además, subrayar que, en algunos de estos procesos judiciales, la Junta de Andalucía decidió allanarse a las pretensiones de los demandantes.

Del mismo modo, el Acuerdo suscrito con fecha 30 de abril de 2007 entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía por el que se declaraba zona de reserva una superficie con 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre situada dentro de las 527 hectáreas (Gráfico 6) que integran el área de “Las Aletas”, término municipal de Puerto Real, así como el Convenio suscrito con fecha 30 de abril de del consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz, Consorcio Aletas, también derivaron en numerosos procesos judiciales.

La Asociación WWF-ADENA interpuso un recurso ante el TS resuelto posteriormente en la STS 6335/2009 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha 19 de octubre de 2009. La asociación pretendía impugnar tres argumentos que no consideraban legales: el primero cuestionaba la potestad de una Administración del estado para reserva de dominio público marítimo terrestre, contraviniendo lo establecido en el art. 47 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; el segundo impugnaba la disposición de las actividades e instalaciones de la reserva vulnerando —según WWF-ADENA— el art. 47 y el art. 32 de la Ley 22/1988, ya que según estos artículos, solo se permitía la ocupación del dominio público marítimo terrestre para actividades e instalaciones que, por cómo es su naturaleza, no pudiesen encontrar otro lugar; el tercero demandaba la falta de una evaluación ambiental estratégica vulnerándose los artículos 3.2.b) y 7.3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, con respecto a la evaluación de los efectos de planes y programas específicos en el medio ambiente.

El TS anuló el Acuerdo impugnado del Consejo de Ministros que declaró una zona de reserva de 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo terrestre dentro de las 527 hectáreas del área de “Las Aletas” en Cádiz, estableciendo que la declaración de reserva demanial iba en contra de lo establecido en los art. 47 y art.





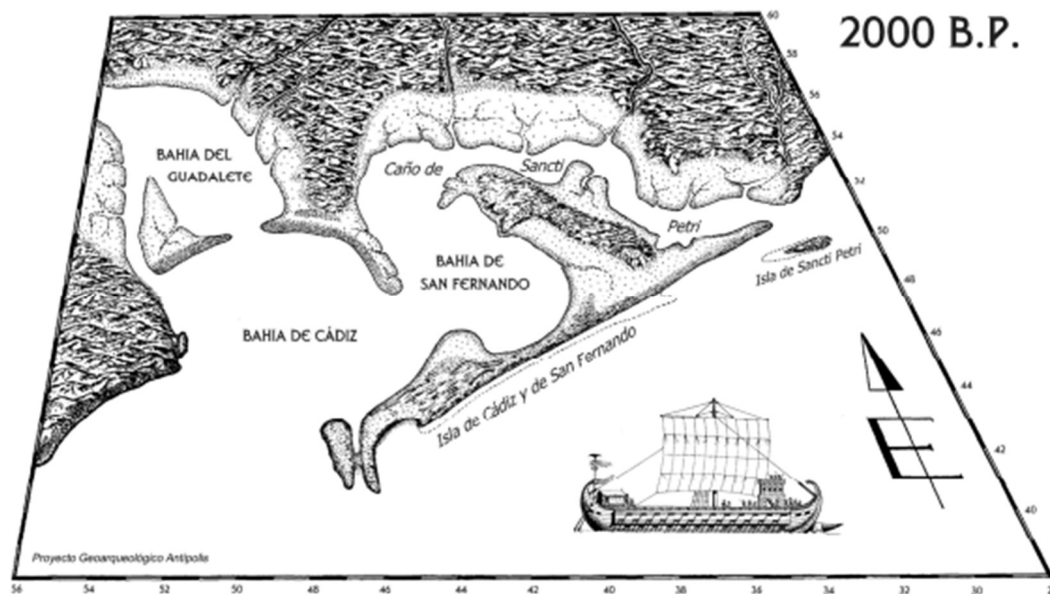
32 de la Ley 22/1988, ya que estos únicamente permitían la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para actividades o instalaciones que no pudiesen tener otra ubicación por su naturaleza. Según el TS, aunque no hay duda de que el objetivo de fomentar el relanzamiento económico en la Bahía de Cádiz fuera legítimo y merecedor de un incuestionable apoyo, la declaración de reserva controvertida hubiera requerido una justificación adecuada de que las actividades e instalaciones contempladas, debían establecerse en terrenos de dominio público porque, por su naturaleza, no pudiesen tener otra ubicación adecuada, estableciendo que no bastaba con que la ubicación de las actividades o instalaciones fuera conveniente o beneficiosa, sino que también era necesario argumentar que, por su propia naturaleza, no podían tener otra ubicación. Por último, destacarse entre los últimos pronunciamientos judiciales, una STS del año 2017 que resolvió un recurso de WWF-ADENA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2015, que declaró una reserva sobre parte del dominio público marítimo terrestre situado en "Las Aletas". Este acuerdo fue declarado nulo por el TS por ser contrario al ordenamiento jurídico en la STS 1185/2017, de 31 de marzo de 2017, Sala de lo Contencioso Administrativo.

El Parque Empresarial “Las Aletas” a pesar de haber pasado por infinidad de procesos judiciales y ser uno de los máximos exponentes de promesas políticas incumplidas en la Bahía de Cádiz, continuó su desarrollo desde el punto de vista de la planificación urbanística, pero en resumidas cuentas, podría haberse enumerado como ejemplo de falta de liderazgo e incumplimiento político, cualquier otro de los muchos conflictos tanto laborales, urbanísticos o sociales que han asolado la bahía gaditana durante los últimos años: el AC-TUR Rio San Pedro; Delphi; Airbus; Facultad de Ciencias de la Educación; Astilleros Españoles; Gadir Solar; Visteon; Trambahía; Altadis, etc.

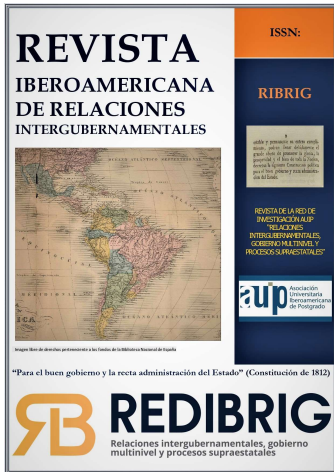
### III. LA INDUSTRIA NAVAL PATRIMONIO DE LA BAHÍA DE CÁDIZ

Es innegable que tanto Julio César como los Balbo gaditanos, tuvieron un impacto significativo en las transformaciones de Cádiz y su bahía (Gráfico 7) al final de la República romana (FERREIRO, 2008). De igual forma, a medida que los Reyes Católicos se entronizaron, la Corona comenzó a interesarse por asentar un puerto único en la Bahía de Cádiz, por lo que el 18 de junio del 1483 emitió una Cédula Real que ordenaba establecer una ciudad llamada Puerto Real en la región de Matagorda, centro neurálgico de la factoría que más tarde llevaría su nombre (IZCO, 2023).

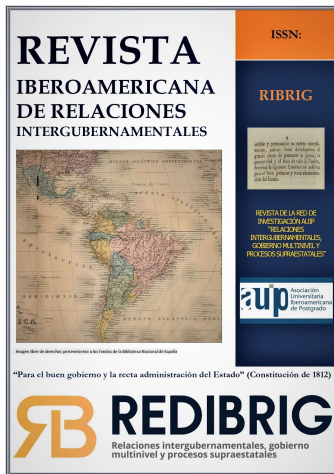
#### Gráfico 7. Proyecto Geoarqueológico Antípolis. Reconstrucción de la línea de costa en la Bahía de Cádiz hacia los comienzos del Imperio Romano.



Fuente: Vista orientada de Oeste a Este según Arteaga et al., 2001 a: fig. 11.



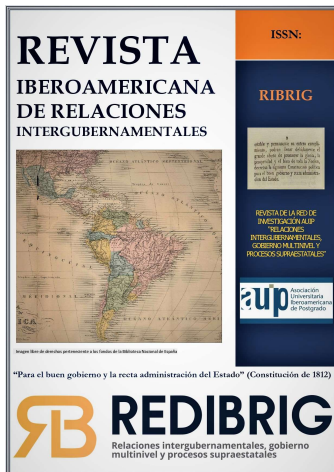




Posteriormente, la Real Cédula del 9 de mayo de 1493, otorgaría a la ciudad de Cádiz el privilegio de tener la exclusividad mercantil en el comercio africano, lo que le permitió experimentar una época de enorme prosperidad a finales del siglo XV. Durante los tiempos de los grandes hallazgos geográficos junto a la conquista y la colonización del Nuevo Mundo, el puerto de Cádiz abarcaba toda la bahía gaditana. Como bien sugiere Adolfo de Castro en su obra: “las necesidades del comercio hicieron que el verdadero puerto único fuera la gran bahía frente a Cádiz” (DE CASTRO, 1882).

Asimismo, la Bahía de Cádiz siempre ha estado inevitablemente vinculada al mar que la rodea, donde el Faro de las Puercas (MÁRQUEZ, 2016), desde el siglo XVIII ha guiado los devenires de los municipios que conforman ese “trozo de mar rodeado de tierra”.

El Arsenal de La Carraca con más de 300 años de historia y cuyo objetivo era establecer una base para la nueva Armada facilitando las comunicaciones navales con América, ya hizo de la Bahía de Cádiz un territorio industrial vinculado al mar. Aunque la Armada fuera la principal beneficiada en la construcción del Arsenal, este permitió la unificación y modernización de sus barcos en relación al navío de línea, con la consecuente reducción de costes en mantenimiento y reparaciones. Asimismo, La Carraca originó en el siglo XVIII más de 6.000 empleos, convirtiéndose en el mayor motor económico y laboral de la Bahía de Cádiz. Además, impulsó el desarrollo empresarial mediante la creación de talleres especializados en toda la bahía, como las fábricas de lonas del Puente Suazo, las jarcias en Puerto Real, y en la Isla de León. Algunos de los hitos más importantes del Arsenal de La Carraca fueron: ser base de las escuadras que daban escolta a las Flotas de la Carrera de Indias durante el siglo XVIII; que el capitán de la maestranza carraqueña, Cipriano Austrán, fuese director de construcciones para la Armada Real en América y Europa; también La Carraca logró ser el punto de partida de la Real Expedición Hispanofrancesa al Virreinato del Perú para la medición del meridiano, 1736 (Jorge Juan y Antonio de Ulloa); pudo superar el maremoto del año 1755 y celebrar anualmente en su recuerdo, el acto “la Bendición del Mar”; en La Carraca se construyó la 4ª cubierta al navío Santísima Trinidad en el año



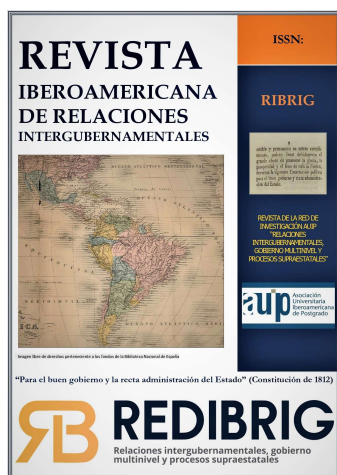
1794; en el Arsenal también se construyó el submarino de Isaac Peral en el año 1888; además fue el punto de partida y llegada de la Expedición Malaspina (1789-1794) y la construcción de las corbetas Descubierta y Atrevida; se izó la insignia del Arsenal en el navío España y construido en La Carraca; logró ser inicio y llegada de la Vuelta al mundo del jefe de escuadra Ignacio maría de Álava (1795-1803); se pudo crear en sus instalaciones el apostadero de manila, y también pudo ser Puerto base del buque escuela de la Armada española Juan Sebastián Elcano.

Externamente, el Arsenal de La Carraca propició mejoras en las comunicaciones e infraestructuras de la compañía Tranvía de Cádiz a San Fernando y La Carraca en el año 1906; cedió terrenos para la construcción de un ramal de ferrocarril Sevilla-Cádiz; entre los años 1927 y 1929 fue el motivo para construir el Puente de Hierro uniendo el Arsenal con la ciudad de San Fernando; tras la Guerra Civil (1936-1939), nació el Consejo Ordenador de Construcciones Navales que en el año 1941 integró las instalaciones de artillería, construcción y mantenimiento naval, como también, tuvo lugar la constitución de la Empresa Nacional Bazán de Construcciones Militares S.A. en el año 1947, que desde su creación hasta el año 2000, botó en sus instalaciones sesenta y seis barcos para la Armada Española, la hispanoamericana, y la africana de la marina mercante. En el año 2000 Bazán se fusionó con los Astilleros Españoles, dando origen a IZAR y transformarse durante el año 2005 en Navantia, sociedad pública española que comprende los Astilleros de Puerto Real, Cádiz y San Fernando (La Carraca), siendo este último en la actualidad, la primera industria de la Bahía de Cádiz dedicada a la construcción de buques civiles y militares de alta tecnología (QUINTERO, 2008).

26

#### IV. LA RECONVERSIÓN NAVAL Y SUS CONSECUENCIAS EN LA BAHIA

Durante los años sesenta del siglo XX y con un capital social de 230 millones de las antiguas pesetas, los Astilleros de Cádiz tenían una profusa actividad, llegando a tener en su plantilla un total de 3.210 personas, concretamente, 436 técnicos, 682 administrativos, y 2.092 obreros (MARTÍNEZ, 1991). Posteriormente, en los



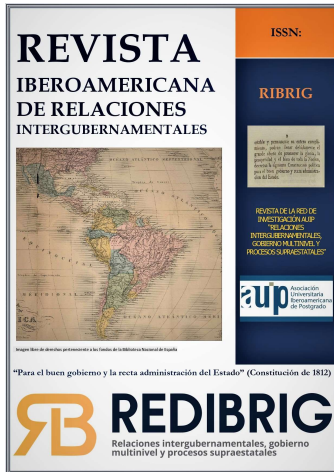
años ochenta del mismo siglo, tanto a nivel internacional como nacional, la industria del comercio naval se encontraba inmersa en una profunda crisis. Los gobiernos de varios países con los astilleros más importantes del mundo, implementaron planes para reconvertir la industria naval y reflotarla adaptándose a las demandas futuras. Para ejecutar los citados planes, aprobaron medidas temporales de apoyo intentando evitar la desaparición de la industria naval, ya que todos los países desarrollados consideraban excesivamente importante mantener una industria de la construcción naval saneada económicamente y más competitiva.

En el año 1982, el gobierno español ante la profunda crisis del sector y con la intención de establecer medidas para los sectores en crisis y aplicarlas excepcionalmente a la industria naval, aprobó el Real Decreto 643/1982, de 26 de febrero, sobre medidas de reconversión del sector de Construcción Naval. La medida no surtió el efecto deseado y nuevamente el gobierno tuvo que establecer otro decreto, el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval, con el objetivo básico de reconvertir el sector, y disponer de una industria de construcción naval capaz de competir con éxito en las condiciones cambiantes del mercado captando la mayor cuota posible del mismo.

Durante el año 1984, se sucedieron multitud de movilizaciones sindicales y asambleas del metal en toda España, hasta que el Gobierno coetáneo, la patronal y los sindicatos UGT y ELA-STV (sindicato nacionalista vasco), llegaron a un acuerdo para llevar a cabo un plan de bases, mientras que CCOO y la Confederación Intersindical Galega (CIG) se negaron a suscribirlo.

En el año 1986, algunos trabajadores de las factorías afectadas por la reconversión naval recibían parte de su salario, pero no acudían al centro de trabajo, se dirigían solamente a las factorías como reivindicación para expresar su deseo de mantener el empleo, sufriendo las plantillas tanto del Astillero de Cádiz como el de Puerto Real, una considerable disminución de personal (Tabla 2).

**Tabla 2. Plantilla de los Astilleros de Cádiz y Puerto Real y sus excedentes.**



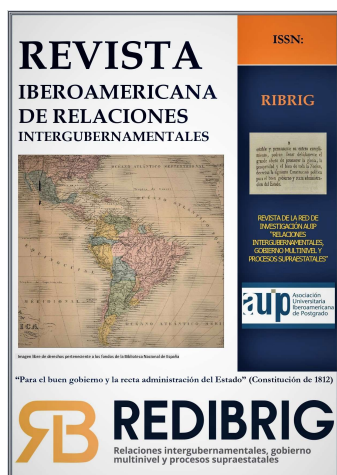
FACTORIAS	PLANTILLA S al (1/1/1984)	Excedente s Brutos	Jubilacione s (60 años)	Jubilacione s (50 años)	Excedente s Netos	PLANTILLA S al (31/12/1986)
Cádiz	2.664	737	63	378	296	1.926
Puerto real	3.851	443	47	346	50	3.408
<b>Total Bahía de Cádiz</b>	<b>6.515</b>	<b>1.180</b>	<b>110</b>	<b>724</b>	<b>346</b>	<b>5.334</b>

Fuente: Revista andaluza de trabajo y bienestar Social (1985). Elaboración propia.

En enero del año 1987, comenzaron las movilizaciones sindicales y las huelgas en los astilleros de la Bahía de Cádiz, conocidas son las barricadas y los bloqueos históricos del entonces único puente de acceso a la ciudad, el puente José León de Carranza. Como anécdota, las movilizaciones sindicales y las huelgas fueron tan duras que impidieron incluso la visita del por entonces heredero a la Corona, el actual Rey de España Felipe VI.

Comenzaba así un ciclo de manifestaciones, huelgas y reivindicaciones, que durante más de cinco meses convocaban semanalmente los representantes sindicales de los trabajadores afectados, los martes en los Astilleros de Cádiz y los jueves en los de Puerto Real.

Durante todo ese tiempo, se intensificaron los enfrentamientos con la policía incluso en las calles de las ciudades de la Bahía de Cádiz, hasta que, el 28 de mayo de 1987, el comité de empresa de Astilleros y la división naval del Instituto Nacional de Industria (INI), mantuvieron una reunión para intentar encontrar una solución a la crisis provocada en la factoría naval por la falta de pedidos para



la construcción de buques. La solución consistía en una política costosa de jubilaciones anticipadas y bajas incentivadas, así como incentivos a los armadores nacionales, especialmente a las navieras públicas para la construcción de los barcos (ROCA & FLORIDO DEL CORRAL, 2015).

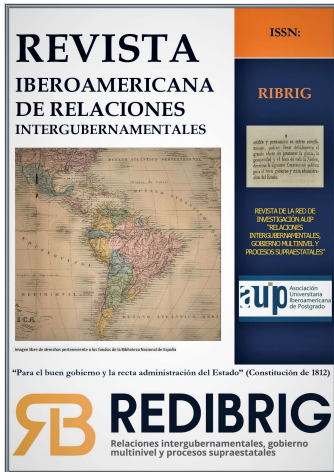
En resumidas cuentas, al igual que la mala gestión expuesta en el apartado anterior relacionada con el POTBC y provocada tanto por la clase política como por las Administraciones Públicas (Junta de Andalucía), en el caso de la Reconversión Naval, la clase obrera y sus respectivos representantes sindicales también mostraron en todo este conflicto una falta enorme de un liderazgo e ineficacia, permitiendo incluso que se jubilaran más de 200 trabajadores (sordos de astilleros) por una hipoacusia severa y recibiendo estos, a mayor abundamiento, siete millones de las antiguas pesetas y una pensión vitalicia equivalente al 55% de la base reguladora, lo cual, incluso a los supuestos “sordos de astilleros” les trajo posteriores problemas fiscales con la Agencia Tributaria Estatal por irregularidades en sus declaraciones del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (FLORIDO & GUTIERREZ, 2009). Tampoco se quedó atrás el disparate en la gestión y el control de esas pensiones concedidas por las Administraciones Públicas relacionadas, aún existen pruebas audiovisuales de algunos trabajadores de los astilleros gaditanos y prejubilados por “hipoacusia severa”, que se dedicaban a tocar instrumentos musicales e incluso cantar en las famosas chiritas de Cádiz.

29

Para concluir, es importante destacar que actualmente, los conflictos laborales del metal en la Bahía de Cádiz siguen existiendo, una bahía ahogada por el paro.

## V. DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO EN LA BAHÍA DE CÁDIZ

Ante la necesidad de una política reindustrializadora en la Bahía de Cádiz, en el año 1987 ya afirmaba Jorda Borrell que la Bahía de Cádiz presentaba características de regiones industriales en declive y débilmente industrializadas. Según Borrell, la bahía ga-

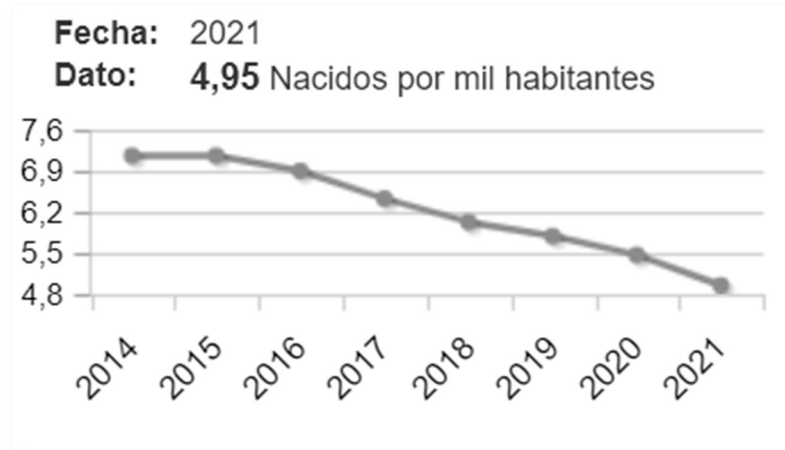


ditana tenía una estructura industrial poco diversificada, con especialización de un sector sensible, el naval; y, por otro lado, no sólo estaba perdiendo ventajas competitivas frente a los Nuevos Países Industrializados (NPI), sino que partía en desventaja respecto al progreso técnico (JORDA, 1987). Actualmente, en el año 2023 podemos mantener la misma afirmación de Jorda Borrell conforme a la situación industrial de la Bahía.

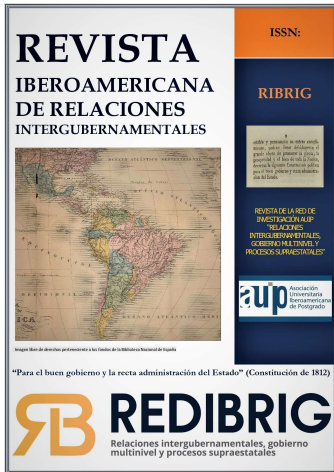
Análogamente, la ciudad de Cádiz tiene una decadente tasa de natalidad y una tasa de mortalidad lo suficientemente baja, como para determinar una esperanza de vida bastante alta en su territorio, lo que implica la dificultad de los jóvenes gaditanos para acceder a su primer empleo.

Por ejemplo, según datos obtenidos del INE (2023), en el año 2021 la tasa de natalidad ofrecía cifras bastante preocupantes (Gráfico 8), los peores resultados en ochenta años.

**Gráfico 8. Tasa de natalidad de Cádiz capital.**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023). Elaboración propia



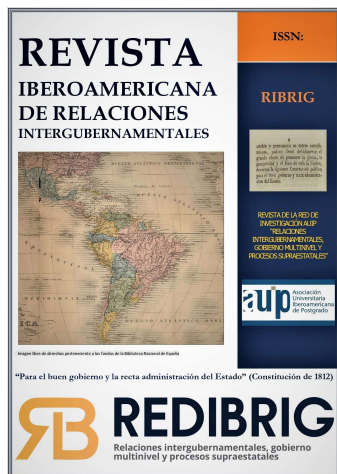
Por otro lado, San Fernando —como se puede apreciar en el Gráfico 9— también mantiene una curva descendente durante la última década, y una tasa de natalidad bastante baja, concretamente, en el año 2021 la tasa de natalidad de San Fernando era de 6,13 nacidos por mil habitantes, sufriendo como la capital gaditana, unos datos muy preocupantes en cuanto a tasa de natalidad se refiere, por ende, el resto de municipios de la Bahía de Cádiz (Puerto Real, Rota y El Puerto de Santa María) tienen datos de natalidad muy parecidos a San Fernando y Cádiz, debido al intercambio de población entre ellos y agravados por la falta de vivienda o infravivienda.

Cabe destacar que, capital gaditana, está viendo cómo gran parte de su población —en un muy alto porcentaje personas jóvenes— establece su residencia habitual en otros municipios colindantes, fomentándose una intensa movilidad diaria y constituyéndose un área metropolitana en torno a la Bahía de Cádiz, que requiere soluciones globales y no localistas. Los avances técnicos, las mejoras en las infraestructuras, las comunicaciones, y la falta de suelo en Cádiz capital, están contribuyendo a esa movilidad de personas dentro de la Bahía de Cádiz.

**Gráfico 9. Tasa de natalidad de San Fernando.**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023). Elaboración propia



En otro orden de cosas, la provincia de Cádiz ha experimentado una crisis significativa y estructural tanto en el sector industrial como en el mercado laboral, lo que ha dado como resultado que la provincia gaditana tenga las tasas de desempleo más altas de España.

**Gráfico 10. Tasa de paro en Cádiz (2012-2023).**

Fecha	Tasa de Paro Registrado	Nº de parados registrados	Población
Octubre 2023	23,52%	10.755	113.066
2022	24,88%	11.165	113.066
2021	26,46%	12.047	114.244
2020	31,33%	15.010	115.439
2019	26,75%	12.365	116.027
2018	27,68%	12.812	116.979
2017	28,86%	13.411	118.048
2016	31,79%	14.880	118.919
2015	33,45%	16.036	120.468
2014	34,53%	16.887	121.739
2013	34,86%	17.236	122.990
2012	34,51%	17.596	123.948

Fuente: [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com) (2023). Elaboración propia

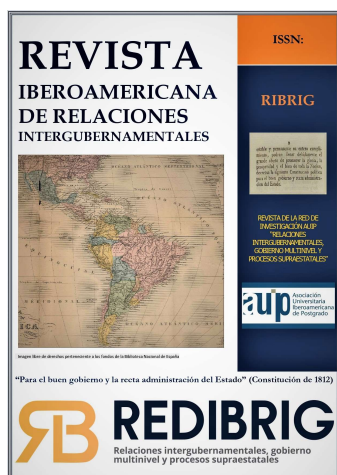
En los gráficos 10, 11 y 12, podemos observar cómo las tasas de paro en Cádiz capital y los municipios limítrofes (San Fernando y Puerto Real), se mantienen por encima del 20% desde el año 2012. Según datos obtenidos de la última Encuesta de Población Activa (INE, 2023), Cádiz cerró el tercer trimestre de 2023 con 2.800 desempleados menos respecto a mayo-junio del mismo año, lo que deja su tasa de paro en el 21,38%, superando la media nacional en nueve puntos y la andaluza en algo más de dos puntos.



**Gráfico 11. Tasa de paro en San Fernando (2012-2023).**

Fecha	Tasa de Paro Registrado	Nº de parados registrados	Población
Octubre 2023	25,02%		10.071
2022	26,32%		10.394
2021	27,61%		11.008
2020	31,73%		13.173
2019	26,72%		10.624
2018	27,57%		10.920
2017	28,29%		11.153
2016	30,94%		12.169
2015	33,12%		13.188
2014	33,99%		13.637
2013	34,64%		13.866
2012	34,98%		14.336

Fuente: [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com) (2023). Elaboración propia

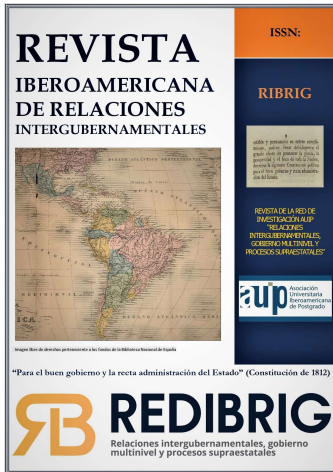


**Gráfico 12. Tasa de paro en Puerto Real (2012-2023).**

Fecha	Tasa de Paro Registrado	Nº de parados registrados	Población
Octubre 2023	23,10%		4.281
2022	25,78%		4.687
2021	28,52%		5.176
2020	32,98%		6.219
2019	26,97%		4.846
2018	29,09%		5.203
2017	28,39%		5.007
2016	32,45%		5.691
2015	35,48%		6.289
2014	37,16%		6.632
2013	39,41%		7.021
2012	40,72%		7.376

Fuente: [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com) (2023). Elaboración propia

Desde los Ayuntamientos de la Bahía de Cádiz, los representantes políticos “repiten como un mantra” el mensaje de no poder generar empleo a través del ámbito municipal, instando a la Junta de Andalucía y al Gobierno central a crear planes de empleo que



dinamicen el mercado laboral de la Bahía de Cádiz, pero lo cierto es que el último plan de empleo real que consta públicamente en el portal web del Ayuntamiento de Cádiz (INSTITUCIONAL.CADIZ, 2023) data del año 2014, en el portal web del Ayuntamiento de San Fernando siquiera existen (SANFERNANDO, 2023), y en el portal web del Ayuntamiento de Puerto Real, solo existe un reglamento de una “Mesa por el Empleo” que data del año 2017, públicamente la web puertorrealeña no dispone plan de empleo alguno ni cosa que se le parezca (PUERTOREAL, 2023).

Atendiendo al título de este artículo y a los datos expuestos en el presente apartado, es posible afirmar la inexistencia de un liderazgo político e institucional en el municipalismo de la Bahía de Cádiz, debido a la falta de soluciones a problemas estructurales como la falta de vivienda o el paro, que durante décadas, han castigado a los municipios de la bahía gaditana, casuística semejante a las expuestas anteriormente en otros temas socioeconómicos, urbanísticos o conflictos laborales que tampoco han sabido atajar desde otras administraciones, organismos e instituciones superiores.

34

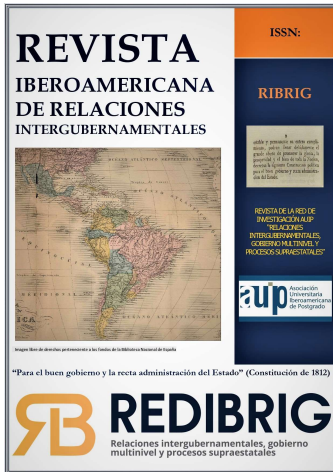
## VI. TURISMO, EMPLEO, Y VIVIENDA PARA LA REINDUSTRIALIZACIÓN

La Bahía de Cádiz, al ser un humedal, posee características ecológicas distintivas debido a la influencia y cercanía del mar, así como al clima suave del Mediterráneo. En su entorno se encuentran áreas de costa y mar, vírgenes y casi intactas. Por otro lado, desde tiempos fenicios se han cultivado salinas en su entorno para la producción de almejas, lubinas, ostras, lenguados, langostinos o lisas debido al proceso de relleno y desecación de miles de hectáreas de marisma para uso agrícola, industrial y urbano.

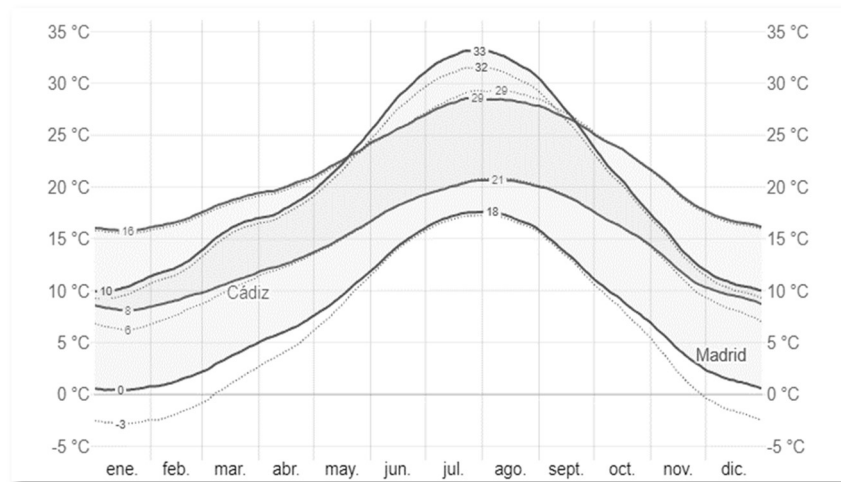
En la actualidad, los mayores recursos económicos que puede tener la bahía gaditana están orientados al mar, la captura de peces de estero, la agricultura marina, el marisqueo y, lo más importante, el turismo náutico o marítimo. No obstante, aún existen algunas marismas naturales y especialmente protegidas en la actualidad, como las Marismas de los Toruños, Sancti Petri, y las que se encuentran en las islas del Trocadero. En estos enclaves se puede observar una amplia variedad de ecosistemas en un área relativamente pequeña

compuesta por dunas, acantilados, caños y playas, destinos atractivos para el turista tanto nacional como internacional.

Asimismo, debido a que el turismo se concentra en los meses estivales, el clima en la Bahía de Cádiz juega un papel importante en la afluencia de visitantes con relación a otras ciudades españolas como por ejemplo Madrid (Gráfico 13).



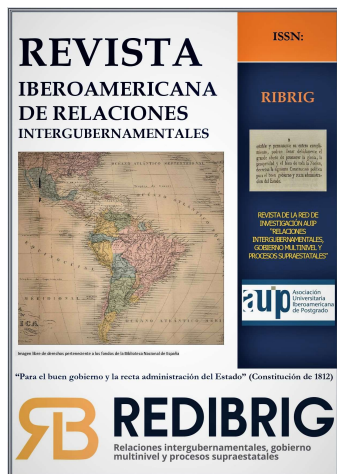
**Gráfico 13. Temperatura máxima y mínima promedio (Cádiz-Madrid)**



Fuente: <https://es.weatherspark.com/> (2023). Elaboración propia

El clima de la Bahía de Cádiz es mediterráneo, con una distribución muy particular de las temperaturas y las precipitaciones a lo largo del año. Una de sus características más atractivas para el turista en temporada estival son las altas temperaturas con ausencia de lluvias.

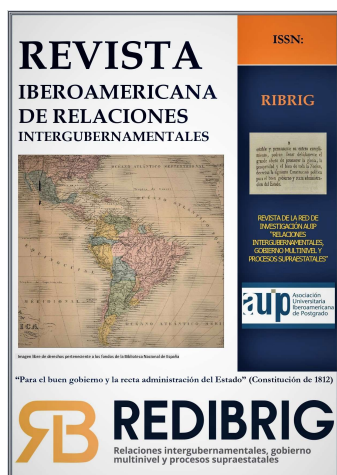
En cuanto a los atractivos turísticos de la bahía de Cádiz, podemos mencionar los siguientes:



- a) Sus recursos naturales: la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía protege casi el 40% de la superficie de la bahía. De igual forma, existe una variedad de tipologías de protección para los recursos atractivos que pueden contribuir al crecimiento del turismo. Entre ellos, los que tienen un mayor potencial turístico son las playas, marismas, acantilados, dunas, la migración de mamíferos marinos y aves, los bosques subtropicales, etc.
- b) Sus recursos paisajísticos: la mayoría de los paisajes con valor natural y/o cultural también poseen un valor significativo, como las marismas, los acantilados litorales, el borde costero del estrecho de Gibraltar o el conjunto de construcciones, torres, o murallas defensivas que se encuentran a lo largo del litoral de la bahía.
- c) Sus recursos culturales: debido a los antiguos asentamientos y las diferentes civilizaciones que han vivido en la provincia gaditana, ha quedado un enorme legado cultural y excepcional que puede observarse en áreas urbanas destacables por sí solas, como Cádiz, Jerez de la frontera, Sanlúcar de Barrameda, El puerto de Santa María, Medina Sidonia o Vejer de la frontera. Aparte de otros bienes culturales que mantienen un alto valor histórico, como las ruinas romanas de Baelo Claudia, la Catedral de Cádiz, el Oratorio de San Felipe Neri, el Real Instituto y Observatorio de la Armada, el Museo Naval de San Fernando, el Arsenal de La Carraca, el Panteón de Marinos Ilustres, el Castillo de Sancti Petri, La Canteras, y el Parque de Los Toruños, entre otros.

A pesar de todos los recursos y atractivos dispuestos anteriormente para el turista, las propuestas y planes de reindustrialización para la Bahía de Cádiz se han focalizado mayoritariamente en la Industria Naval, obviando que el sector servicios en la Bahía de Cádiz aglutina más del 70% de los empleados residentes en los municipios de la bahía gaditana, según datos obtenidos del Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE, 2023).

Durante el año 2008, por ejemplo, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 28 de octubre de 2008, de

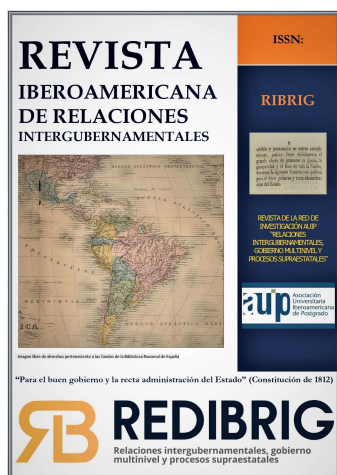


la Secretaría General de Industria, por la que se convocaba la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización en la comarca de la Bahía de Cádiz (Plan Reindus), que sirvió para apoyar 77 proyectos con ayudas del Gobierno central por un valor de 75 millones de euros. Estos proyectos generaron inversiones por un importe de 319 millones de euros y generaron 478 empleos directos en la bahía gaditana, según los datos consultados en la web del Ministerio de Industria y Turismo (2023). Durante los cuatro años siguientes (2009-2012), el Ministerio de Industria distribuyó alrededor de 190 millones de euros en subvenciones públicas a la provincia de Cádiz, las cuales fueron captadas a través de los fondos europeos Feder para el desarrollo y beneficiaron alrededor 200 empresas gaditanas. Sin embargo, el paquete de ayudas que se esperaba para el año fiscal 2011-2012, estuvo en el aire por culpa del adelanto electoral y el posterior cambio de Gobierno en el año 2011. El Ministerio de Industria coetáneo, no otorgó la aprobación para una edición adicional de este programa, lo que significaba que el próximo Gobierno debía ser el encargado de decidir si continuaría o no con los citados Planes Reindus.

**Gráfico 14. Datos turísticos en la provincia de Cádiz (Octubre 2022)**

DATOS BÁSICOS DEL TURISMO EN CÁDIZ		CÁDIZ
	DATOS	PERIODO
Número de viajeros en establecimientos hoteleros	233.612	octubre - 2022
Número de viajeros españoles en establecimientos hoteleros	139.879	octubre - 2022
Número de viajeros extranjeros en establecimientos hoteleros	93.733	octubre - 2022
Número de pernотaciones en establecimientos hoteleros	681.922	octubre - 2022
Número de pernотaciones españolas en establecimientos hoteleros	326.421	octubre - 2022
Número de pernотaciones extranjeras en establecimientos hoteleros	355.501	octubre - 2022
Cuota (% sobre total pernотaciones en Andalucía)	14,8%	octubre - 2022
Establecimientos hoteleros	416	octubre - 2022
Plazas en establecimientos hoteleros	46.803	octubre - 2022
Grado de ocupación hotelera	46,7%	octubre - 2022
Personal empleado en establecimientos hoteleros	7.223	octubre - 2022
Llegadas de pasajeros al aeropuerto Jerez. Total	46.996	mayo - 2022
Llegadas de pasajeros al aeropuerto Jerez. Nacionales	23.572	mayo - 2022
Llegadas de pasajeros al aeropuerto Jerez. Internacionales	23.424	mayo - 2022
Número de turistas	2.424.733	3º Trim 2022
Estancia Media (número de días)	9,9	3º Trim 2022
Gasto medio diario (euros)	88,16	3º Trim 2022
Valoración del destino: escala de 1 a 10	8,5	3º Trim 2022

Fuente: Junta de Andalucía (2023). Elaboración propia

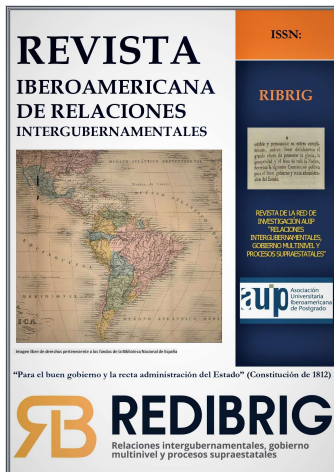


En resumidas cuentas, otro claro ejemplo de atonía política y falta de liderazgo que pueda dar respuesta a como la provincia de Cádiz, tiene cuatro de los cinco municipios con la mayor tasa de desempleo de España (INE, 2023), a pesar de tener el puerto de mercancías más grande del Mediterráneo (Algeciras), una Bahía de Cádiz superconectada por tren, avión, mar, y la visita de más de dos millones de turistas que según los datos turísticos obtenidos de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía (2022), gastaron en la provincia de Cádiz unos 88,16 € diarios (Gráfico 14).

## VII. CÁDIZ CAPITAL O CÁDIZ BAHÍA

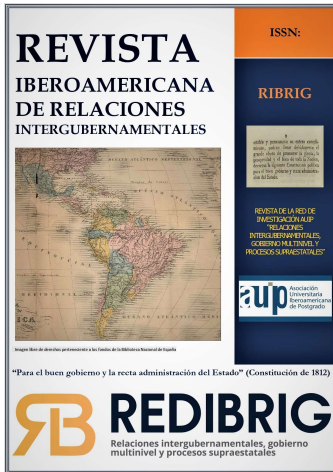
El presente apartado pretende a través de toda la información expuesta anteriormente, hacer reflexionar sobre la realidad actual del área metropolitana de la Bahía de Cádiz, debido a la falta de un liderazgo institucional que encabece proyectos colaborativos entre todos los ayuntamientos de la Bahía para mejorar el progreso de la comarca, planteando la posibilidad de fusionar, al menos, los municipios de Cádiz, San Fernando y Puerto Real en una sola ciudad, o en su defecto, crear un organismo supramunicipal que coordine todos los municipios de la bahía gaditana.

Asimismo, cabe destacarse que el ordenamiento jurídico español contempla la fórmula mancomunada para el asociacionismo supramunicipal, pero a pesar de crearse en el año 1990 la Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz (en adelante, MMBC) con el propósito de aunar esfuerzos para corregir una realidad social, económica y administrativa desequilibrada, de una ciudadanía que repartida en siete municipios (Cádiz, Chiclana, San Fernando, Puerto Real, El Puerto de Santa María, Rota y Jerez) comparte hospitales, viviendas, centros de trabajo, Universidades, transportes, ocio e industria, la fórmula mancomunada en la Bahía de Cádiz desgraciadamente no ha funcionado, sobre todo a la hora de intentar prestar unos servicios municipales mancomunados que buscaban satisfacer —equivocadamente visto los resultados— las necesidades de un área metropolitana con más de 600.000 habitantes, cuestionándose en los últimos años desde la clase política incluso su liquidación y/o existencia. A mayor abundamiento, este autor considera



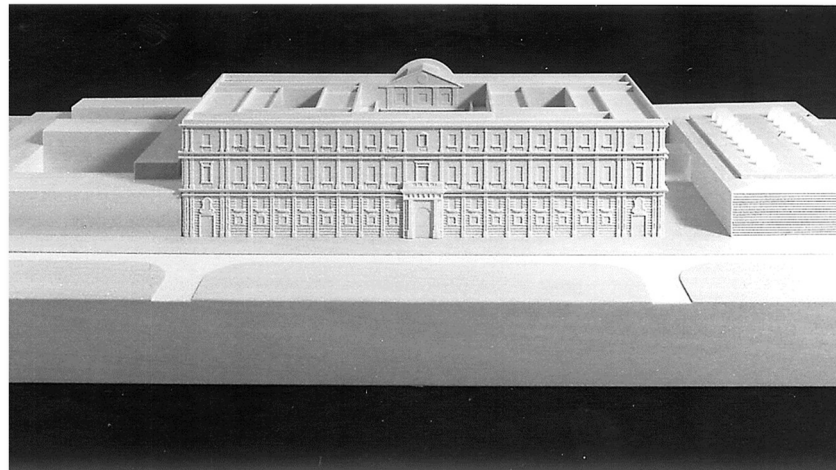
que las mancomunidades y el asociacionismo municipal no han sido las mejores formas de mejorar la gestión municipal en España, y que el régimen jurídico de las Mancomunidades de Municipios españolas necesitan una revisión normativa que asegure la vigencia de la fórmula mancomunada, sobre todo del régimen jurídico andaluz (Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, LAULA) y su aplicación a las Mancomunidades vigentes en la provincia de Cádiz, atendiendo al descenso continuado de mancomunidades que según los datos obtenidos de la Federación Española de Municipios y Provincias, en el año 2019 eran 953 y actualmente 937 (FEMP, 2023). Los exiguos servicios que presta actualmente la MMBC son los siguientes: balizamiento de playas; formación a empleados públicos; recogida de animales abandonados; el Prevenir, un coche patrulla dotado con una cámara de vigilancia que recorre la Bahía multando a vehículos infractores.

Por otro lado, los municipios de la Bahía de Cádiz destacan por sus características de proximidad e interconexión., lo que en realidad los convierte en un entorno lo suficientemente importante como para proyectarse en la línea de la rentabilidad y el desarrollo económico, pudiendo transformarse en una sola ciudad, el nombre es lo de menos, Cádiz Bahía, Bahía Cádiz..., o un nombre que no cueste pronunciarse más allá del término municipal de la capital. Los Ayuntamientos de la bahía gaditana acusan un fuerte localismo y se han convertido en pequeños reinos de taifas cargados de competencias que se niegan a ceder al municipio limítrofe. Tal como bien sugiere Zoido Naranjo en una entrevista (DIARIODECADIZ, 2023), el verdadero problema de la Bahía son los intereses locales y los representantes políticos, quienes se niegan a tomar medidas que beneficien a las ciudades cercanas gobernadas por diferentes formaciones políticas. Sirva de ejemplo el conflicto del edificio de Valcárcel y la Facultad de Educación de la Universidad de Cádiz, un conflicto que dura más de veinte años por culpa de la burocracia administrativa y las confrontaciones entre distintas administraciones con distinto color político (Junta de Andalucía, Diputación Provincial, Ayuntamiento de Cádiz y Ayuntamiento de Puerto Real).



La Diputación Provincial de Cádiz gobernada entonces por el PSOE, como titular del edificio, declaró su intención de comercializarlo el 2 de diciembre del año 2001. En este mismo año, la Diputación Provincial evaluó dos posibles iniciativas: convertirlo en un Centro de Arte Contemporáneo con un gran auditorio mientras que la Escuela de Hostelería se mantendría en sus instalaciones, o enajenar el histórico edificio transformándolo en un complejo hotelero vendiéndolo a la empresa Zaragoza Urbana, una cadena hotelera que encargó el proyecto al Premio Príncipe de Asturias de las Artes en 2012, Rafael Moneo, uno de los arquitectos más prestigiosos de España (Gráfico 15).

**Gráfico 15. Maqueta del proyecto de Rafael Moneo para el edificio Valcárcel**

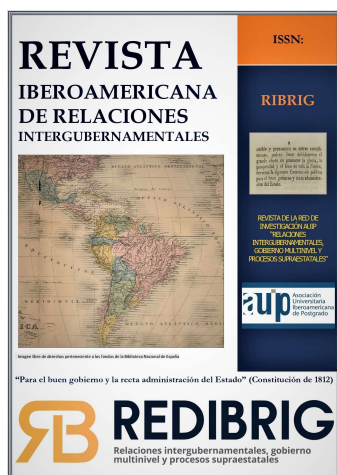


40

Fuente: Diario de Cádiz (2022)

El Ayuntamiento de Cádiz gobernado entonces por el PP, denunció la enajenación del edificio de Valcárcel por pretender llevarse a cabo sin haberse aprobado el Plan General de Ordenación Urbana. Han transcurrido más de dos décadas y el edificio, uno de los símbolos históricos de Cádiz, permanece cerrado sin uso alguno,





observando como la responsabilidad sobre su futuro pasa de Administración en Administración sin que nadie lidere la solución al conflicto.

Una vez más, la falta de liderazgo y la atonía entre los representantes políticos, y, por ende, entre las instituciones, hacen fracasar un proyecto urbano y la posibilidad de revitalizar una zona de gente humilde y obrera, el barrio de “La Viña”, donde se encuentra ubicado el edificio de Valcárcel.

## VIII. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que la fórmula mancomunada —a pesar de necesitar una revisión de su régimen jurídico— es a priori el instrumento más adecuado de carácter asociativo para que los municipios presten servicios comunes que requieran altos recursos económicos, en la Bahía de Cádiz la realidad y los datos, han demostrado lo contrario. Los siete municipios que componen la MMBC aglutinan individualmente multitud de competencias donde gestionan multitud de administraciones (Administración Estatal, Junta de Andalucía, Diputación Provincial y sus propios Ayuntamientos). Asimismo, es posible afirmar que la mejor gestión realizada por la MMBC en sus treinta y tres años de vida, ha sido la creación del Cementerio Mancomunado de Chiclana, facilitando con ello el cierre del Cementerio Municipal de Cádiz capital que estaba ubicado anómalamente dentro de su casco urbano.

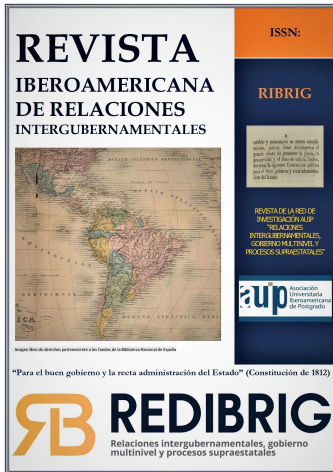
Por otro lado, la veracidad de los datos lleva a plantearnos la utilidad real de la MMBC, debido a que si atendemos a su presupuesto para el año 2020 (BAHIADECADIZ, 2020), este se redujo en 51.604,92 € con respecto al año 2019, y, de 1.069.193,13 € de presupuesto, los gastos del Capítulo I de Personal se elevaron a la cantidad de 365.778,90 €, las inversiones reales a 42.846,50 €, y las aportaciones a gastos de los siete municipios que conforman la MMBC, establecían un montante de 967.633,67 € destinado a las cuotas de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, el coche “pone multas” de Prevencar, aportaciones a los equipamientos de Playas, y recogida de animales. En resumidas cuentas, unos

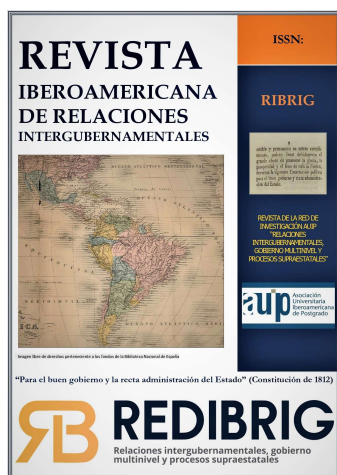
servicios públicos que bien podrían asumir individualmente cada Ayuntamiento.

De igual forma, y atendiendo a los gastos del Capítulo I reflejados en el presupuesto para el año 2020 de la MMBC, los números hacen pensar que la mancomunidad de la bahía gaditana malvive para sostener el sueldo de unos pocos, basándonos en la necesidad de mantener un ente supramunicipal que actualmente ofrece “cuatro” servicios mancomunados y mantiene una gerencia con un gasto salarial de 81.220,22 €. Subrayar que en el año 2020 el Boletín Oficial del Estado publicaba el Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero de 2020, por el que se aprobaban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, estableciendo las retribuciones del Presidente del Gobierno de España en 84.845,16 €.

Un área metropolitana, una comarca, una mancomunidad, Planes de empleo, Planes de Ordenación del Territorio, Planes de Vivienda, Ayudas del Estado, Fondos europeos, Subvenciones, Reindustrializaciones, y un mar de propuestas que, o bien han ahogado a la bahía gaditana en sus propias necesidades, o han quedado en el cajón del olvido durante décadas, tampoco han servido para erradicar problemas estructurales en la Bahía de Cádiz como la vivienda o el desempleo.

La fusión de los municipios de la bahía gaditana en una sola ciudad es un gran sacrificio histórico, político y administrativo, pero dejando los localismos e intereses individualistas de los diferentes representantes políticos a un lado, el potencial de fusionar todos o algunos de los municipios de la MMBC, por ejemplo, Cádiz, Puerto Real, San Fernando, El Puerto de Santa María y Chiclana, los convertiría en un sólo núcleo municipal con más de 400.000 habitantes y en una de las principales ciudades de España. Esta fusión conllevaría la eliminación de estructuras y competencias duplicadas atendiendo al principio establecido en el preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (una Administración, una competencia); el ahorro considerable al eliminar cientos de puestos de confianza; multitud de contratos; alquileres de oficinas; recursos materiales, etc. Además, esta posible fusión debe ser liderada institucionalmente por

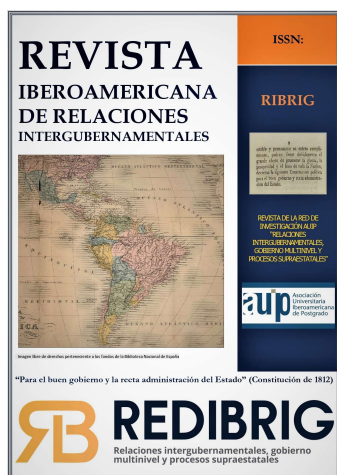




una persona física o jurídica, que consiga el consenso de los ayuntamientos afectados desde el dialogo y la correspondiente pedagogía con la ciudadanía afectada, poniendo en marcha los procedimientos normativos para ello. Nuestro ordenamiento jurídico lo permite, el art. 148.1.2 de la Constitución de 1978 delega en las Comunidades Autónomas la posibilidad de alterar los términos municipales, del mismo modo, el artículo 149.1.18 establece en su apartado 18 la competencia exclusiva del Estado para determinar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarían a la ciudadanía un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común; la legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas relacionadas (Estado, Junta de Andalucía, Diputación Provincial y Ayuntamientos de los municipios de la Bahía de Cádiz). A mayor abundamiento y atendiendo a la situación geográfica de la bahía gaditana, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía establece un exclusivo Capítulo II alusivo a la creación, supresión y alteración de municipios, concretamente en su artículo 92 establece que podrá acordarse la fusión de municipios cuando falten recursos para prestar los servicios mínimos impuestos por la ley, cuando exista confusión de núcleos de población consecuencia del desarrollo de sus edificaciones y demás espacios urbanos, y existan condiciones de orden geográfico, económico, demográfico, administrativo o cualesquiera otras que pudieran hacerla necesaria o conveniente, características estas reflejadas en la situación actual de los municipios de la Bahía de Cádiz y algunas expuestas en este artículo. Existen los mimbres jurídicos para llevarlo a cabo, la Bahía de Cádiz puede funcionar como una sola ciudad, no hay excusas, sólo hace falta voluntad política.

## IX. BIBLIOGRAFÍA.

Anes Fernández, L. (2001). Comercio con América y títulos de nobleza: Cádiz en el siglo XVIII. *Cuadernos dieciochistas*, Vol. 2.



Arteaga, O. (2001). La emergencia de la 'Polis' en el mundo púnico occidental. En Almagro, M. *et alii: Protohistoria de la Península Ibérica*, 217-281.

Artola Blanco, M. (2015). El fin de la clase ociosa. De Romanones al estraperlo, Madrid, Alianza Editorial.

De Castro y Rossi, A. (1862). Memoria justificativa de la necesidad e importancia de que el Puerto de Cádiz se construya delante de la ciudad y no en otro punto de la bahía. *El puerto de Cádiz*, Imp. de D. José Rodríguez, Cádiz, 1862.

Ferreiro López, M. (2008). Cádiz en el tiempo de César y los Balbo. La ordenación territorial en la bahía de Cádiz a finales de la república romana. *Revista Atlántica-Mediterránea de Prehistoria y Arqueología Social*, 309-324.

Florido del Corral, D., & Gutiérrez Molina, J. L. (2009). El pueblo en la calle: Reconversión naval, sindicalismo y protesta popular en el astillero de Puerto Real. *Centro de Estudios Andaluces*.

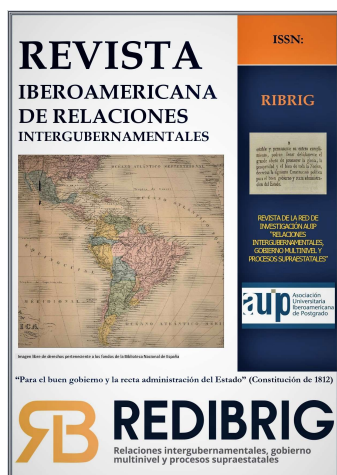
Izco Reina, M. (2023). Los corregidores de la corona en el Puerto Real (Cádiz) de los siglos XVI Y XVII (1572-1614). *Revista Matagorda*, 45-74.

Jorda Borrell, R.M. (1987). Alternativas a la crisis industrial de la Bahía de Cádiz. *Revista de Estudios Andaluces*, 171-180.

Márquez Carmona, L., Alonso Villalobos, C., & Benítez López, D. (2016). El patrimonio cultural marítimo de la Bahía de Cádiz según la visión de un hidrógrafo de Napoleón: El vicealmirante Rosily. *Revista de historia de El Puerto*, 31-60.

Martín López, M.A. (1985). Crisis y reconversión del sector naval. *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 34-50.

Martínez Romero, M.F. (1991). La industrialización en Cádiz: sector naval (siglos XIX-XX). Universidad de Cádiz.



Merino Rey, L. A. (1993). El Parque Natural de la Bahía de Cádiz: singularidad y pervivencia de un espacio protegido. *Cuadernos de Geografía y Ordenación del Territorio* 4, 31.

Ojeda Avilés, A. (1988). Reconversiones industriales: Balance provisional de un privilegio, *Revista española de derecho administrativo*, 531-552.

Pauli, G. (2010). The blue economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs. Paradigm publications.

Peña Sánchez, A. R. (2010). Los desequilibrios económicos territoriales: el caso de la provincia de Cádiz. *Revista de Economía*, 9-47.

Quintero González, J. (2008). El Arsenal de La Carraca: 300 años de actividad naval en la Bahía de Cádiz. *Andalucía en la Historia*, 48-53.

Roca, B., & Florido del Corral, D. (2015). Narrativas de la reconversión. Historias de vida, memoria social y acción colectiva en el astillero de Puerto Real. *Disparidades, Revista De Antropología*, 11-33.

Suárez Japón, J. M. (2011). Apuntes para una Geografía Humana de la Bahía de Cádiz. *Revista Atlántica-Mediterránea de Prehistoria y Arqueología Social*, 489-505.

### Internetgrafía

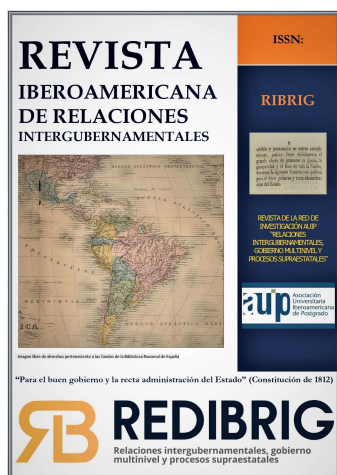
Andaluciatrade.es (15 de 11 de 2023). Obtenido de

<https://www.andaluciatrade.es/> <https://www.andaluciatrade.es/observatorio-internacionalizacion/>

bahiadecadiz.es (20 de 11 de 2023). Obtenido de

<https://www.bahiadecadiz.es/index.php/tablon-de-anuncios/158-presupuesto-general-2020>

boe.es (17 de 11 de 2023). Obtenido de



[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3724](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3724)

datos.expansion.com (22 de 11 de 2023). Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/paro/espana/municipios/andalucia/cadiz/cadiz>

dipucadiz.es (15 de 11 de 2023) Obtenido de <https://www.dipucadiz.es/patronatoturismocadiz/observatorio-turistico/Comparativas-Anuales>

es.weatherspark.com (1 de 12 de 2023). Obtenido de

[https://es.weatherspark.com/compare/y/33186~36848/Comparacion-del-tiempo-promedio-en-Cadiz-y-Madrid#google\\_vignette](https://es.weatherspark.com/compare/y/33186~36848/Comparacion-del-tiempo-promedio-en-Cadiz-y-Madrid#google_vignette)

46

femp.femp.es. (18 de 11 de 2023). Obtenido de [http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion\\_al\\_asociado/](http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/)

Mancomunidades/\_fxSSGDnKJVn8ikoMNdjNbq5W2bsv4fqP

www.fpa.es (13 de 11 de 2023). Obtenido de

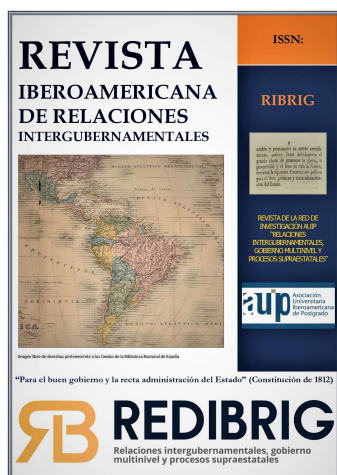
<https://www.fpa.es/es/premios-princesa-de-asturias/premiados/2012-rafael-moneo.html?texto=trayectoria>

incubazul.es (8 de 12 de 2023) Obtenido de

<https://www.incubazul.es/el-proyecto/>

institucional.cadiz.es (20 de 11 de 2023) Obtenido de <https://institucional.cadiz.es/ayuntamientodecadiz/empleo>

Instituto Nacional de Estadística (2023) Cifras INE [www.ine.es].



puertoreal.es (20 de 11 de 2023) Obtenido de <https://www.puertoreal.es/APRW/Miscelaneo.nsf/xMLEPR.xsp>.

sanfernando.es (20 de 11 de 2023) Obtenido de

<https://www.sanfernando.es/ayto/visor.asp?hidOptNav=609>.

sede.serviciosmin.gob.es/ (5 de 11 de 2023) Obtenido de

<https://sede.serviciosmin.gob.es/>

<https://sede.serviciosmin.gob.es/es-es/procedimientoselectronicos/Paginas/detalle-procedimientos.aspx?IdProcedimiento=171>

Servicio de Empleo Público Estatal (2023) Cifras SEPE  
[[www.sepe.es](http://www.sepe.es)]

<https://sede.serviciosmin.gob.es/>

### Prensa

J.A.H (17 de mayo de 2022). Así era el hotel de lujo proyectado en Valcárcel. *Diario de Cádiz*. Obtenido de [https://www.diariodecadiz.es/cadiz/hotel-lujo-proyectado-Valcarcel\\_0\\_1684331976.html](https://www.diariodecadiz.es/cadiz/hotel-lujo-proyectado-Valcarcel_0_1684331976.html)

J.A.H (6 de agosto de 2023). A Cádiz le faltó liderazgo en el proceso de cambio de la Bahía. *Diario de Cádiz*, Obtenido de [https://www.diariodecadiz.es/cadiz/Cadiz-capital-liderazgo-cambio-Bahia-area-metropolitana\\_0\\_1817518537.html](https://www.diariodecadiz.es/cadiz/Cadiz-capital-liderazgo-cambio-Bahia-area-metropolitana_0_1817518537.html)