

Planificación y ordenación de los espacios portuarios. La experiencia del Puerto de Santander

Planning and Structuring Port Spaces. The Port of Santander Experience

Santander y su dinámica urbano-portuaria

Desde tiempos inmemoriales, la Bahía de Santander, ubicada en el centro de la costa cantábrica, ha servido como refugio portuario para la navegación por su condición de bahía natural; y fue el desarrollo y consolidación del Puerto de Santander, como salida atlántica de la Península Ibérica, el que posibilitó la formación y crecimiento de la ciudad del mismo nombre, generándose una dinámica de convivencia puerto ciudad, en la que ambos se han complementado y nutrido mutuamente desde el punto de vista económico, demográfico, social y cultural.

A partir de la segunda mitad del s. XX, se produce el cambio en la estructura productiva, tanto de la ciudad como del puerto, desvinculándose progresivamente el uno de la otra. La ciudad se posiciona, como urbe de servicios, especialmente centrados en el turismo y el puerto pasa, de utilizar intensivamente la mano de obra local y centrar su actividad en los muelles históricos, a depender en mayor medida, de la creación de nuevas infraestructuras, adaptadas a las nuevas exigencias del comercio internacional.

Se produce así una concurrencia entre las aspiraciones de uso recreativo del borde del mar por la ciudad, y la necesidad de crecimiento industrial del puerto; dando lugar, desde los años 40, a un continuo movimiento de abandono de los muelles más urbanos y de ocupación de nuevas zonas dentro del estuario, donde por otro lado se producen restricciones de carácter medioambiental para el crecimiento de la actividad portuaria. Esta dinámica ha venido creando la necesidad de consensuar la planificación urbanística de las zonas portuarias que caían en desuso, tanto con las administraciones como con los colectivos con intereses y competencias en dichos espacios.

Desde el punto de vista legislativo, las sucesivas normativas que han afectado a la ordenación tanto portuaria como del suelo, reflejan esta dinámica, y la experiencia planificadora del Puerto de Santander se acompaña a estos cambios. Hasta la segunda mitad del s. XX, la conflictividad urbanística puerto-ciudad es prácticamente inexistente. Uno no se entiende sin el otro, los usos y actividades urbanas y portuarias conviven y confluyen en el frente marítimo. En esta fase, la legislación de puertos y la de suelo atribuye una amplia potestad a los puertos para ordenar su territorio sin que los ayuntamientos muestren interés en intervenir en ellos. El Santander de la primera mitad del s. XX es un claro ejemplo de esta armoniosa coexistencia, con el puerto

histórico como referente urbano y canalizador de las actividades ciudadanas.

Es a partir de los 80, cuando surgen conflictos entre las aspiraciones municipales de gestión y uso urbano del borde marítimo y las nuevas necesidades operativas del puerto, produciéndose ocupaciones municipales de suelo portuario sin autorización, denegación sistemática de licencias de obra a concesionarios y paralización municipal de obras portuarias.

En Santander, la aprobación del planeamiento urbano de 1985, incluyendo actuaciones con clara incidencia en la actividad del puerto, desemboca en un conflicto jurídico de competencias entre Ayuntamiento y Puerto que finaliza, en 1998, con una sentencia del Tribunal Constitucional suspendiendo las determinaciones de la planificación municipal sobre el dominio público portuario. En esta época, las actuaciones urbanísticas en zonas de concurrencia puerto-ciudad, son de carácter puntual, amparadas en convenios muy específicos de colaboración, sin responder a una ordenación consensuada y global para el frente marítimo.

La Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante de 1992, viene a dar solución a este tipo de problemáticas. En ella se definen la naturaleza demanial del espacio portuario, los usos permitidos en dichos terrenos y las herramientas para su delimitación y ordenación: el Plan de Utilización (PUEP) y el Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios (PEOP), respectivamente.

Esta misma ley, desarrolla el sistema de redacción y tramitación de ambos planes conforme a estrategias de concertación y consenso, priorizando las necesidades operativas portuarias e integrando, a través de diferentes procedimientos de información, las necesidades y puntos de vista de otros organismos públicos con competencias en agua o tierra, así como de personas o colectivos interesados en la preservación o uso de los recursos que estos espacios ofrecen.

En el periodo 1992-2001, el Puerto de Santander redacta y lleva a tramitación los planes anteriormente descritos. En 1995 se aprueba el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, donde se delimita la zona de servicio en tierra y agua, las zonas de reserva para futuros desarrollos de infraestructura, y las áreas del puerto donde es posible realizar actividades no portuarias. Ya en 2001, tras un largo proceso de redacción, información y búsqueda de consenso, se aprueba el Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios, con el objetivo de crear y desarrollar una ordenación espacial capaz de optimizar la eficiencia de la actividad portuaria garantizando la satisfacción de las exigencias urbanas.

A partir de la aprobación de dichos instrumentos se abre una etapa de desarrollo del frente marítimo que llega hasta hoy. En primer lugar, se produce la remodelación del puerto histórico y su conversión en zonas de ocio, paseo y actividades náutico-deportivas, con protagonismo de la vela, convirtiéndose esta zona en una de las estampas más conocidas de la ciudad, aunando el pasado marinero y portuario del muelle con el disfrute del mismo por el ciudadano.

Paralelamente se consolida el área más céntrica del frente marítimo, como referente en el tráfico de pasajeros y cruceros, con la conservación del emblemático edificio de la Estación Marítima, la ampliación del paseo marítimo y la remodelación del tráfico urbano en sus alrededores.

Santander and its Urban-Port Dynamics

Since time immemorial, the Bay of Santander, located in the centre of the Coast of Cantabria, has served as a port haven for navigation because it is a natural bay. It was the development and consolidation of the Port of Santander, as an Atlantic outlet from the Iberian Peninsula that enabled the city of the same name to form and grow, creating the dynamics of a port-city coexistence that enabled the two to exist in symbiotic harmony from economic, demographic, social and cultural perspectives.

During the second half of the 20th century, a change overcame the production structure, affecting both the city and the port. The changes brought about a gradual separation and disassociation between the two. On the other hand, the city positioned itself as a service-providing centre, concentrating mainly on tourism. The port, on the other hand, ceased to make great use of the local work force and concentrated its activities on the historic quays, becoming dependent, to a much greater extent, on creating new infrastructures that were adapted to the emerging requirements of international trade.

As a result, the city aspired to put the seafront to recreational and leisure uses, whereas the port required industrial growth. This apparent conflict of interests since the 1940's, led to a constant movement towards abandoning the quays that were closest to the urban zones, the port gradually taking over new zones in the estuary, where the activities were subject to restrictions of an environmental nature that limited the growth of the port. These dynamics created a need to reach an agreement with respect to the urban planning of the port zones that had fallen into disuse. This agreement had to be reached between various authorities and the stakeholder groups that have control and powers over the spaces concerned.

From a legal viewpoint, the successive regulations that have affected the structuring of both the port and the land reflect these dynamics, and the planning experience of the Port of Santander has kept in step with these changes.

Port-city urban planning conflicts were virtually non-existent until the second half of the 20th century. The two were mutually dependent, the uses and activities of urban areas and port zones co-existed and converged at the seafront. At this stage, port legislation and land-use legislation granted considerable authority to the ports where structuring their land was concerned, without Councils seeing fit to interfere in these matters. Santander in the first half of the 20th century was a clear example of this harmonious co-existence, the historic port serving as an urban benchmark and one through which the city's activities were channelled.

The municipality's management aspirations and its desire to take decisions with respect to the urban use of the seafront only began to come into conflict with the new operational requirements of the port in the 1980's; this led

Christian Manrique Valdor

En cuanto a las zonas de desarrollo portuario surgidas en el periodo 1940-1970, con un nivel socio económico menor y con mayor impacto de las actividades portuarias, el esfuerzo planificador se ha centrado en paliar los efectos adversos de dichas actividades sobre la población, eliminando el tráfico de vehículos pesados en la trama urbana, promoviendo el diseño y construcción de terminales con criterios ambientales, y situando en las zonas limítrofes puerto-ciudad actividades portuarias de bajo impacto y tráficos limpios. Así mismo, y dado que esta es la zona pesquera de la ciudad, la planificación aprobada ha dado lugar a la modernización del sector, edificando una nueva lonja y bodegas de artes de pesca, y ha permitido la concentración de la actividad rescatando espacios para uso urbano en una zona carente de servicios y equipamientos.

Los puertos y la competitividad y modernidad urbana

En la actualidad, las ciudades y regiones portuarias de todo el mundo afrontan el reto de situarse y mantenerse competitivamente entre los nodos relevantes de la nueva red mundial de circulación de riqueza que a lo largo de los últimos años se viene configurando en los procesos de globalización.

Un desafío que, en estos momentos, adquiere nuevas dimensiones, mayor complejidad e incertidumbre por la profunda trascendencia de la crisis global en la que estamos inmersos. Una crisis cuyas repercusiones a medio y largo plazo son hoy difíciles de evaluar, aunque es más que probable que, cuando la normalidad regrese, en el nuevo escenario emergente nada volverá a ser igual que antes.

Los puertos, infraestructuras presentes en el origen de muchas ciudades y, en numerosos casos, motores en de su desarrollo urbano durante siglos, se configuran como un componente fundamental para superar estos retos. En este

to the City Council taking over port land without authorisation, systematically refusing to grant works permits to the licensees and bringing port construction works to a standstill.

In Santander, the formal approval given to the urban planning in 1985 included actions that clearly affected port activity. This led to a legal conflict between the City Council and the port over the respective powers of each group. This came to an end in 1998 with a ruling from the Constitutional Tribunal, whereby any municipal planning over the port's public domain was declared beyond the jurisdiction of the City Council. At this point in time, urban planning activities in zones where port and city coincide, only occur after specific collaboration pacts have been signed between the two, and they are not a result of any general and overall urban-planning agreement affecting the waterfront.

The Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante (State-Owned Ports and Merchant Shipping Act) passed in 1992, provided a solution for these types of problems. It establishes that port spaces are public domain, the uses to which such spaces can be put and the legal criteria for delimiting and structuring them: the Utilisation Plan (PUEP) and the Special Plan for Structuring Port Spaces (PEOP), respectively.

The same Act sets out the system for drawing up and dealing with both plans in accordance with strategies of agreement and consensus, giving precedence to port operation requirements and integration, through different information procedures, the needs and viewpoints of other public bodies with powers in matters concerning water or land, as well as the individuals or groups that



contexto, los puertos precisan de una estrategia que, consensuada con sus entornos urbanos, contribuya a, conjuntamente, posicionarles competitivamente en el nuevo entorno emergente.

Desde nuestro punto de vista, dicha estrategia se puede articular alrededor de cinco grandes directrices, traducibles a iniciativas concretas conforme a las particulares condiciones locales, y que pueden resumirse del siguiente modo:

1. Facilitar conectividad física de alta calidad con el fin de contribuir a la competitividad del tejido productivo local y regional. Este propósito se materializa a través de acciones tales como: el aumento de la capacidad operativa del puerto; la mejora de su accesibilidad marítima y terrestre; una mayor eficiencia y optimización de las instalaciones portuarias disponibles; el desarrollo de la intermodalidad y la logística, etc.
2. Contribuir a mejorar la habitabilidad y calidad de vida urbana. Este empeño, enmarcado en una estrategia de sostenibilidad ambiental, se articula a través de la promoción y desarrollo de políticas ambientales respetuosas con el equilibrio entre las actividades portuarias y el medio natural, preservadoras del marco de vida, de la calidad y el bienestar urbano.

are interested parties when it comes to the conservation or use of the resources that are afforded by these spaces.

Between 1992 and 2001, the Port of Santander drew up the aforementioned plans and initiated the procedures required to put them into practice. In 1995, approval was given to the PUEP, which now defined the service zone on both land and water, as well as the zones reserved for future infrastructure developments and the port areas where it would be possible to indulge in non-port activities. In 2001, after a long process of preparation, obtaining information and seeking consensus, approval was given to the PEOP, with a view to creating and structuring the space that would be able to optimise the efficiency of the port activity whilst guaranteeing that the urban planning requirements would be met.

Once approval had been given to these directives a new period of seafront development began that has lasted up until the present time. First of all, the historic port was remodelled and converted into a promenade, a zone for leisure activities, and a zone for nautical activities, allowing sports such as yachting and sailing, making this one of the best known areas in the city, bring-

Vista aérea del Puerto histórico de Santander, Zona San Martín-Gamazo

Vista aérea de Santander y su puerto desde el fondo de la Bahía

Aerial view of the historical port of Santander, San Martín-Gamazo area
Aerial view of Santander and its port, seen from the bottom of the bay



3. Contribuir al dinamismo económico y social de las ciudades a través de la revitalización de los frentes marítimo portuarios obsoletos. Se trata de que las remodelaciones de este tipo de espacios, sean concebidas y proyectadas de tal modo que éstos puedan constituirse en distritos cívico-portuarios innovadores, de alta calidad ambiental, dedicados a actividades atractivas, capaces de impulsar y fortalecer la escena urbana de la ciudad; de que este tipo de actuaciones permitan crear lugares generadores de centralidad y evocación simbólica, accesibles y seguros.

4. Promover la investigación, el desarrollo y la innovación participando en las redes globales de conocimiento especializado vinculadas al sector portuario. Hoy en día el conocimiento es el principal factor de producción determinante del crecimiento a largo plazo y, en este contexto, los puertos tienen vocación de actuar como agentes impulsores y favorecedores de acciones formativas, de investigación e innovación sectorial, a través de instrumentos que faciliten la colaboración entre entornos empresariales, científicos y universitarios.

5. Contribuir al fomento de las prácticas creativas y a la forja de identidad urbana. En este caso se trata de promover y fomentar la imagen e identidad marítima de la ciudad, y de favorecer su desarrollo cultural a través de iniciativas destinadas a la protección, conservación y puesta en valor de su patrimonio portuario, así como de su enriquecimiento mediante acciones que estimulen el cultivo de sus capacidades y prácticas creativas y artísticas.

El diálogo, la cooperación, las alianzas entre ciudades y puertos, son capaces de generar poderosas sinergias, de suscitar oportunidades e impulsar iniciativas de progreso para hacer de las urbes portuarias lugares más innovadores, cosmopolitas, cohesionados, tolerantes, solidarios y sostenibles; aptos para retener y atraer a las clases creativas y emprendedoras.

Los ejes anteriormente descritos son sobre los que el Puerto de Santander, en su compromiso con el desarrollo y bienestar ciudadano, viene trabajando a lo largo de los últimos años con el fin de estimular la innovación y apoyar el dinamismo, competitividad y modernidad urbana.

En este contexto, y desde el punto de vista de la planificación del espacio portuario, se hace necesario avanzar en dos direcciones. En efecto, además de atender las prioridades del presente, ahora es el momento de prepararse para afrontar los retos del futuro; de dotarse de capacidad de respuesta

ing together the seafaring and port history of the wharves with the citizens' enjoyment of this zone.

At the same time, the most central area of the seafront was more firmly established as the place for passenger traffic and cruise ships, thanks to the conservation of the flagship Maritime Station building, the enlargement of the esplanade and the creation of a new layout for the urban traffic in the vicinity.

The planning efforts in the port development zones that emerged between 1940 and 1970, with a lower socio-economic level and a greater impact on port activities, concentrated on mitigating the adverse effects of those activities on the inhabitants, prohibiting heavy vehicles from using the urban stretches, promoting the design and construction of terminals on the basis of environmental criteria, and locating at the port-city boundaries, those port activities that were relatively clean and had little negative environmental impact. Furthermore, in view of the fact that this is the city's fishing zone, the approved planning included ideas for modernising the sector, with plans to construct a new fish market and rooms for fishing gear and tackle. Their construction has made it possible to concentrate the activity, taking over spaces for urban use in a zone that lacked services and equipment.

Ports and Competitiveness and Urban Modernity

At present, port regions and cities all over the world are facing the challenge of positioning themselves competitively and remaining competitive, between the main nodes on the new world network of wealth that has been emerging in recent years as part of the global processes.

It is a challenge that is currently taking on new dimensions, getting more complex and becoming fraught with uncertainty in view of the far-reaching effects of the serious global crisis. It is a crisis whose repercussions are as yet difficult to evaluate in the medium and long term. However, it is highly likely that when normality returns, things will not be the same as before on the new and emerging scenario.

Ports (infrastructures that existed right from the outset where many cities were concerned and, in many cases, the driving forces behind their urban development for centuries) appeared as a vital component for dealing successfully with these challenges. Within this context, ports require a strategy that, once consensus has been reached with its urban environments, contributes towards positioning them competitively in the new emerging situation.

From our viewpoint, this strategy can revolve around five major guidelines, which can be translated into specific initiatives based on the specific local conditions. The five guidelines can be summarised in the following way:

1. Enhancing high-quality physical connectivity with a view to boosting the competitiveness of local and regional production. This objective manifests itself through such actions as: increas-

ing the port's operating capacity; improving sea and land accessibility; greater efficiency and optimisation of the available port facilities and installations; developing intermodality and logistics, etc.

2. Contributing to improving the quality of urban life and making the city more inhabitable. This task, forming part of an environmental sustainability strategy, requires promoting and developing environmentally-friendly policies that seek to achieve a healthy balance between port activities and the natural environment, and to improve the quality of life and welfare in an urban context.

3. Helping to boost economic and social dynamism in cities by revitalising the obsolete port waterfronts. The aim here is to ensure that the remodelling of these types of spaces is conceived and planned in such a way that they can be turned into innovative port-civic districts with a high level of environmental quality, specialising in appealing activities, which are able to enhance and strengthen the urban scene in the city; these actions must make it possible to create accessible, safe and secure places that generate centrality and symbolic evocation.

4. Encouraging research, development and innovation through taking part in the global networks of specialist knowledge linked to the port sector. These days, knowledge is the main production factor that determines growth in the long term, and within this context ports have a duty to act as driving forces and to be conducive to training human resources, encouraging research work and promoting sectorial innovation, through the tools that facilitate collaboration between business, scientific and university environments.

5. Helping to encourage creative practices and to forging urban identity. In this case, it is a question of promoting and fostering the city's maritime image and identity, and enhancing its cultural development through initiatives aimed at protecting, conserving and promoting its port heritage, as well as enriching it by taking actions that are conducive to nurturing its creative and artistic skills, crafts and customs.

Dialogue, cooperation and the alliances between cities and ports, are all able to generate powerful synergies, of creating opportunities and supporting progress initiatives, to ensure that port metropolitan areas become places that are more innovative, cosmopolitan, united, tolerant, supportive and sustainable; suitable for retaining and attracting those who are creative and entrepreneurs.

The guidelines described above are the ones that the Port of Santander, in its commitment to the well-being and development of the city, has been implementing in recent years with a view to encouraging innovation and supporting dynamism, competitiveness and urban modernity.

Within this context, and from a port-space planning viewpoint, it is necessary to progress on two fronts. In fact, apart from attending to current priorities, now is the time to make prepara-

ante las demandas que se generarán el nuevo escenario resultante tras la crisis.

En este sentido, se hace preciso un aumento de la capacidad operativa de las instalaciones portuarias, a través de dos estrategias: especialización y modernización de las terminales portuarias y ampliación racional de las infraestructuras, tanto comerciales (muelles y superficie de almacenamiento) como de accesibilidad marítima y terrestre. La planificación, que actualmente se está tramitando, una vez más parte del respeto al medio donde se desarrolla y de la valoración de las distintas visiones de los colectivos y administraciones con interés en los recursos que ofrece el espacio compartido de la Bahía, siempre sin perder de vista que los impactos positivos en la coyuntura económica que un puerto genera se extienden por un territorio multirregional y que su crecimiento y modernización es clave en la recuperación de la competitividad global.

La otra dirección se está orientando hacia una completa planificación y desarrollo del frente marítimo urbano, partiendo de las premisas de respeto a las competencias de cada administración, la búsqueda de consenso y la necesidad de evolución y adaptación de los instrumentos de planificación urbanística de Municipios y Puertos, se debe buscar el máximo aprovechamiento de las nuevas oportunidades de desarrollo urbano y portuario y generar sinergias positivas entre ambos que superen los intereses individuales de cada entidad y ofrezcan beneficios globales para la comunidad que soporta en mayor medida los posibles efectos menos amables del desarrollo portuario.

La herramienta que actualmente se está revelando como mejor medio de concreción de los acuerdos sobre planificación es el convenio interadministrativo. En la actualidad todos los esfuerzos de las administraciones implicadas en desarrollo del frente marítimo de Santander, están en generar un documento de colaboración y consenso en el que participen: el Puerto como titular de los espacios y ente competente en el desarrollo portuario, el ayuntamiento, competente en urbanismo y referente de los intereses ciudadanos, la Comunidad Autónoma de Cantabria como entidad gestora del sector pesquero, industrial y responsable de medioambiente y ordenación del territorio y el Estado a través del organismo Puertos del Estado como último titular de los puertos de interés general, coordinador y regulador de la estrategia nacional de puertos.

El convenio que se está gestando definirá por tanto, los distintos roles de cada actor participante, la visión integrada del frente marítimo acordada por las partes previamente, los objetivos de desarrollo generales de las operaciones de reordenación, los usos y las principales actuaciones que llevarán a la consecución de dicho objetivo y las cargas, aportaciones y beneficios que cada actor está dispuesto a asumir u obtendrá del desarrollo final de la planificación del suelo portuario.

El desarrollo portuario y urbano se concibe como dos realidades complementarias y su resultado debiera constituir un beneficio global para la comunidad donde el desarrollo se produce, suma de los efectos del desarrollo de infraestructura portuaria comercial, (desarrollo industrial, comercial, empleo) y del desarrollo del frente marítimo urbano (turismo, mejora medioambiental e incremento de los servicios y de la calidad de la vida).

tions for facing up to the challenges of the future; the time for finding the capacity for responding to the demands that will be generated by the new scenario after the crisis.

In this sense, it is necessary to increase the operating capacity of the port facilities and installations, through two strategies: specialisation and modernisation of the port terminals and rational enlargement of the infrastructures, both commercial (quays and storage space) and maritime and land accessibility. The planning, which is currently being dealt with, once again takes environmental friendliness as its starting point, as well as assessing the different perspectives of the groups and administrations interested in the resources offered by the shared zones in the Bay, without forgetting the fact that the positive impacts in the economic circumstance generated by a port have effects upon a multi-regional territory and that it is vital for them to grow and be modernised if they are to become globally competitive once again.

The objective of the other front where progress must be made involves completely planning and developing the urban seafront, but doing so without encroaching upon the jurisdictions of the administrations concerned, seeking consensus and accepting the need for the urban-planning directives of Municipalities and Ports to evolve and adapt. The intention must be to make the most of the new opportunities for urban and port development and to generate positive synergies between the two that go beyond the specific interests of the individual stakeholders and offer overall benefits for the community that has to endure more than anyone else, the less environmentally-friendly effects of port development.

The tool that is currently proving to be the best means for precisely establishing the planning agreements is the inter-administrative agreement. At present, the authorities involved in developing Santander's waterfront are concentrating their efforts on preparing a collaboration and consensus document, the following bodies participating in this activity: the Port, as the owner of the spaces and the body with powers where port development is concerned; the City Council, with powers over urban-planning matters and the citizens' interests; the Comunidad Autónoma de Cantabria as the administration that manages the fishing and industrial sectors and the body responsible for the environment and territorial planning; and the State, through Puertos del Estado, which is ultimately responsible for ports of general interest, which coordinates and regulates the national ports strategy.

As a result, the agreement that is being arranged will define the different roles to be played by all the parties concerned, the integrated view of the waterfront to which those parties have agreed beforehand, the general development aims for the restructuring operations, the uses and the main actions to be taken to achieve the aims, as well as the responsibilities and contributions that each stakeholder is prepared to

take on and the benefits they are prepared to receive once the port land has finally been developed.

Port development and urban development are perceived as being two sides of the same coin. Wherever the development takes place, the combined effects of developing the commercial port's infrastructure (industrial, commercial and employment) and developing the urban waterfront (tourism, environmental improvement, an increase in the number of services and improvements to the quality of life) must be of overall benefit to the community.

Vista general de la Bahía, ciudad y puerto de Santander

Paseo marítimo del Muelle de Calderón. Fachada portuaria histórica de Santander Terminal de pasajeros del Puerto de Santander y paseo marítimo del Muelle de Calderón Plano esquemático del Puerto de Santander

General view of the bay, the city and the port of Santander

Promenade of the Muelle de Calderón.

Port historic façade of Santander

Passenger terminal of the Port of Santander and the Muelle de Calderón promenade

Plan of the Port of Santander

