

# PROCESOS DE ESTRUCTURACION TERRITORIAL EN TORNO A LA BAHIA DE SANTANDER

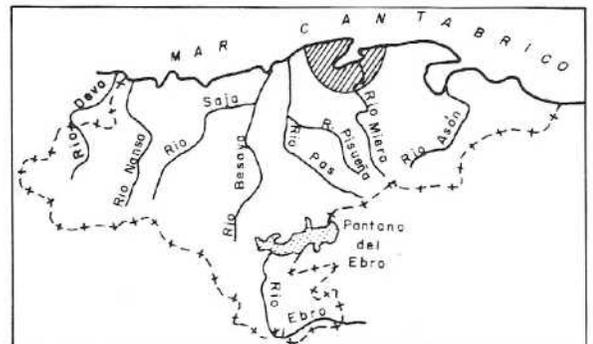
José María Ureña Francés (\*)  
Pedro Gómez Portilla (\*\*)

La bahía de Santander ha sido utilizada de muy diversas formas, en función de los procesos que históricamente se han desarrollado en su entorno. Procesos que se expresan por una primera articulación preindustrial en el siglo XVIII, una importante reestructuración vía la difusión de la actividad minera, la construcción de infraestructuras de transporte y la implantación de modernas

instalaciones industriales y una recomposición con el proceso de metropolización de las últimas décadas. Con la crisis industrial, procesos como la renovación del espacio industrial o la producción del espacio para el ocio determinan un nuevo marco para la explotación del territorio.

## 1. INTRODUCCION

El ámbito de la Bahía de Santander es una unidad territorial diferenciada de las restantes del marco territorial de Cantabria. Con la Cordillera Cantábrica dominando la parte Sur de la región, los valles, que parten de la Cordillera, se desarrollan de forma paralela entre sí y perpendicularmente a la línea de costa, definiendo el cauce de los diferentes ríos. Se conforma así un territorio en el que las unidades básicas son los valles, la rasa litoral y las bahías de las villas de la costa, complementadas con las áreas comarcales de Liébana y Reinosa, que tienen un carácter singular.



La Bahía de Santander ocupa un lugar específico en esta distribución territorial, en el contexto de las Bahías de la costa. Los límites del entorno comarcal no están definidos de forma precisa, pero existen algunos elementos singulares que clarifican la delimitación. Por un lado, la Bahía, como elemento definidor del ámbito territorial y en torno al cual se articulan los diferentes asentamientos y,

(\*) Ingeniero de Caminos.  
Profesor titular de Urbanismo. E.T.S. de I. de C. Santander.

(\*\*) Ingeniero de Caminos.  
Profesor titular de Urbanismo. E.T.S. de I. de C. Santander.

por otro, Peña Cabarga, que establece los límites naturales por el Sur. Entre ambos, el área costera, incluida en una zona de rasas y terrazas litorales y ubicada en los niveles altimétricamente más bajos de la región. En su parte oriental es llana, cubierta de prados y huertas y elevándose suavemente hacia el Sur hasta alcanzar los 188 metros. Al Oeste prosigue la zona de rasas, que termina en lomas montadas sobre el mar, y en el interior, el suelo se eleva bastante más en colinas cuya altitud superan los 500 metros (v.g., Peña Cabarga, 568 metros).

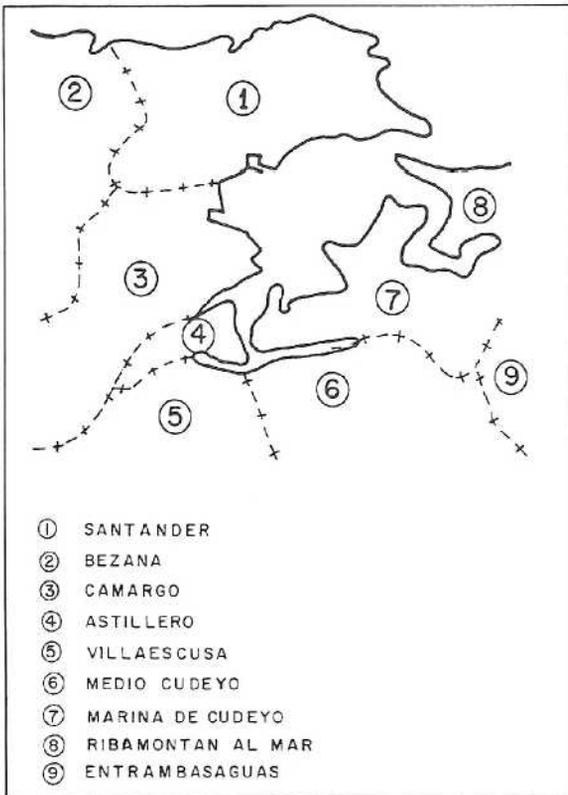
A lo largo del presente artículo nos vamos a referir a diversos ámbitos espaciales en torno a esta Bahía y la ciudad de Santander. En general, nos vamos a referir a algunos de los municipios que limitan con la Bahía o que se encuentran en la rasa litoral y cercanos a la ciudad de Santander; estos municipios son: Astillero, Camargo, Entrambasaguas, Marina de Cudeyo, Ribamonta al Mar, Santander, Villaescusa y Medio Cudeyo, municipios que coinciden con el ámbito territorial del Plan General Comarcal Bahía de Santander, Plan que comenzó a redactarse a finales de los años sesenta, y que no se llegó a aprobar.

ellos corresponda a una hipotética Comarca de Santander ni tampoco que los otros dos sean áreas homogéneas urbano-industrial y rural del entorno de la Bahía de Santander.

En esta zona de la región de Cantabria se han sucedido en los tres últimos siglos organizaciones productivas diversas, las cuales han conducido a la estructuración del territorio de formas muy diversas. Este artículo tiene como objetivos:

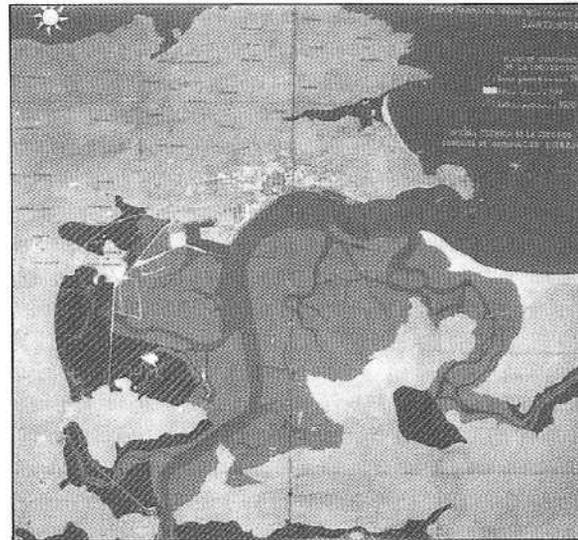
- Presentar el contenido funcional de los territorios en torno a la ciudad de Santander en los tres últimos siglos.
- Expresar las relaciones existentes entre dichos espacios y funciones, proponiendo en cada período histórico el modelo de organización territorial.
- Exponer el carácter singular de la Bahía en dichas organizaciones territoriales.

La Bahía es un recurso específico de este territorio, recurso que ha sido utilizado en las distintas etapas como infraestructura básica para las actividades que se localizan en el mismo. En particular, se va a destacar su papel como canal o nudo de comunicaciones, como espacio natural soporte de



También se va a hacer referencia a una subdivisión del ámbito anterior que se viene admitiendo en los últimos años, en un ámbito denominado Arco Noroeste, formado por los municipios de Astillero, Camargo, Santa Cruz de Bezana y Santander, y en otro, denominado Arco Suroeste, integrado por el resto de los municipios.

Estos ámbitos se utilizarán, a pesar de que no tienen un significado territorial plenamente correcto, ya que ni se puede afirmar que el primero de



actividades de ocio, como recurso directamente productivo, como espacio capaz de asimilar vertidos urbanos e industriales y como generador de suelo.

La propia utilización de la Bahía, particularmente el uso urbano de la misma, ganando espacio a la Bahía y rellenándolo para convertirlo en suelo urbano, que en muchos casos sería correcto denominarlo rapiña o expoliación y no de «interés público y social», como requiere la Ley de Costas, no va a ser como tal analizado críticamente en este artículo, aun cuando este tema no deba dejar de ser mencionado, por su importancia.

En el Plano de la fotografía adjunta, que formaba parte de la exposición del Plan General Comarcal Bahía de Santander, puede apreciarse en rayado oscuro las zonas aproximadas de la bahía que han sido transformadas en suelo.

Como queda reflejado en el trabajo de A.

Cendredo y J. R. Díaz de Terán (1), la superficie total de la Bahía de Santander se ha reducido entre 1837 y 1977 en un 46 por 100, lo que representa unas cifras extraordinariamente significativas para expresar el importante papel que la bahía ha tenido en la organización territorial y urbana de esta zona.

Este proceso de ocupación de superficie de la Bahía refleja una acumulación de actividades, uno de cuyos catalizadores es, sin lugar a dudas, la propia Bahía. Es por ello también por lo que en una primera aproximación puede resultar correcto hablar de un territorio integrado (comarca ?) en torno a la Bahía de Santander.

En este artículo se va a prestar poca atención a tres temas que son significativos en el contexto de la Bahía y ciudad de Santander. Por un lado, el incendio del centro de la ciudad de Santander en 1941 y la creación del Sardinero son tratados de forma somera, dado que son objeto más específico de otros artículos de esta misma revista. De forma más injustificada, ha dejado de ser tratado en este artículo el espacio rural y el cambio de contenido funcional de las explotaciones agrícolas y ganaderas del entorno de la Bahía.

## 2. LA ARTICULACION ESPACIAL DEL SIGLO XVIII

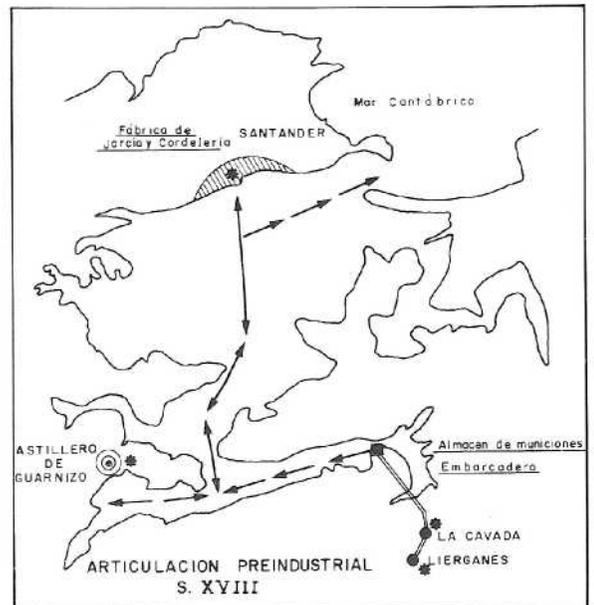
En el siglo XVIII, y junto a procesos a nivel regional, como la fabricación del hierro en las «ferrerías», o de curtidos..., se conforma en torno a la Bahía de Santander un conjunto articulado de empresas de tipo estatal, que, de forma coyuntural y al amparo de circunstancias políticas favorables, se integran en una *amplia unidad de producción*, para producir el material (buques y complementos), que demanda la Armada Española. El Estado interviene explícitamente en la formación de esta unidad a través de empresas públicas de los alrededores de la Bahía (Guarnizo, La Cavada y Liérganes), que estaban bajo la dependencia del Ministerio de la Marina. La unidad funcional de producción de material marino se constituye por estas empresas públicas y por las empresas del montañés Juan Fernández de Isla, complementarias de aquéllas.

Si bien, el impacto territorial más importante de este complejo industrial a nivel regional es la sobreexplotación y consiguiente devastación de sus bosques para obtener la madera necesaria, tanto para los bosques como para las ferrerías, a nivel del área de estudio, la organización territorial se ve determinada por las relaciones entre las indicadas empresas.

El Real Astillero de Guarnizo es la base del conjunto productivo, por cuanto en torno a su producción (buques) se articula producción de las otras empresas. Localizado en el Sur de la Bahía, sobre un antiguo astillero sin relevancia, se confor-

ma como foco inductor del incipiente entramado preindustrial.

Las Reales Fábricas de Cañones de La Cavada y Liérganes, directamente ligadas al Astillero en su producción, explicitan con él un amplio marco mutuo de dependencias y relaciones interindustriales.



La separación entre ambas localizaciones, determinada por las diferentes exigencias funcionales, no es impedimento para que se conforme un amplio conjunto de relaciones espaciales a través del intercambio de productos. Relaciones que se amplían a la villa de Santander, en donde están ubicadas las empresas de fabricación de jarcias y cordelería para los buques (Tinglados de Fernández de Isla).

Hasta la consolidación del antiguo astillero de Guarnizo como Real Astillero, la única entidad de población significativa en el entorno de la Bahía es la villa de Santander, antiguo poblado de pescadores convertido en núcleo en expansión por un incipiente desarrollo comercial. El resultado palpable del proceso de integración se manifiesta en la exaltación de un nuevo asentamiento en el ámbito de la Bahía: Astillero-Guarnizo, que aparece con entidad propia.

Este asentamiento se articula con la villa de Santander, en continua expansión, y con los núcleos de La Cavada y Liérganes, conformando una unidad territorial amplia y estructurada primordialmente por vía marítima y por una incipiente red de caminos.

En este período, la integración funcional de las actividades del complejo industrial de producción de buques no genera una articulación territorial de todo el espacio intermedio del entorno de la Bahía, sino que dicha integración es esencialmente de tipo puntual. Están articulados entre sí Santander, Guarnizo-Astillero y La Cavada-Liérganes, pero el espacio rural intermedio sigue una dinámica independiente y su organización territorial no se ve condicionada por los espacios industriales.

(1) A. Cendredo y J. R. Díaz de Terán (1977). «Caracterización Cuantitativa del Desarrollo Histórico del Relleno de la Bahía de Santander, un proceso natural activado por el Hombre». *Revista de Obras Públicas*, octubre, pp. 797-808.

Existen, por tanto, dos organizaciones territoriales superpuestas y compartiendo, en cierto modo, un territorio común, pero independientes. La organización territorial-industrial, ocupando un espacio puntual y discontinuo, y la organización territorial-rural, ocupando un espacio extenso y continuo.

Esta primera forma de articulación territorial-industrial en torno a la Bahía corresponde, por otra parte, a un modelo de economía dependiente, consistente en la exportación de la producción, buques de guerra, al resto del país y la existencia de un centro decisional —Ministerio de Marina— externo a la región. La desconexión entre el medio de organización rural y el de organización industrial del espacio de la Bahía es específico de la organización dependiente.

La caída del Marqués de Ensenada como Ministro de Marina, que es paralela a la decisión de trasladar el Real Astillero a Galicia, hace que la organización productiva y, por tanto, la organización territorial se debilite y vaya desapareciendo rápidamente dadas las características de la organización funcional del territorio dependiente.

En este período la Bahía mantiene su perímetro natural, con ligeras excepciones en la ciudad de Santander y posiblemente en la zona del Astillero de Guarnizo. En la ciudad de Santander se van comenzando a rellenar las antiguas dársenas del Puerto (actual Plaza del Ayuntamiento...) en busca, quizá, de mayor espacio para los tinglados y mayores calados para los buques.

### 3. EL DESARROLLO DE LA CIUDAD COMERCIAL. CAPITALIDAD, INTENSIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA Y ENSANCHE DE LA CIUDAD (1780-1875)

Superada la fase preindustrial y paralizada la unidad de producción articulada en torno al Astillero de Guarnizo (2), el modelo territorial de la Bahía queda afectado en el período 1770-1875 por un conjunto de transformaciones en la villa de Santander y su entorno que llevan aparejada una modificación del sistema territorial vigente.

- 1745. Creación del Obispado de Santander, desvinculado de Burgos.
- 1755. Se otorga a Santander el título de «ciudad».
- 1778. Autorización a Santander para el comercio con las Indias.
- 1785. Creación del Consulado Marítimo-Terrestre y promoción del desarrollo comercial con las colonias.
- 1790. Construcción del Camino de Castilla. Santander-Reinosa.
- 1801. Designación de Santander como capital de la provincia, ratificando el título de ciudad.

Los progresos que están en la base de estos acontecimientos son de muy diferente carácter y con diferente reflejo temporal. Afectan tanto a la

organización administrativa y a la estructura socio-económica como a la organización territorial y urbana, marcando nuevos contenidos en el proceso de estructuración espacial en torno a la Bahía de Santander.

Se produce un cambio de primera magnitud en la organización administrativa, desligándose de su vinculación anterior con Burgos y convirtiéndose la ciudad de Santander en capital de la región y centro económico y urbano preponderante, rompiendo el equilibrio anterior entre las demás villas de la costa (Castro, Laredo y San Vicente).

Esta reforma en la organización administrativa, con la creación del Consulado, se acompaña y es reflejo de una intensificación de la actividad comercial con las colonias, al convertirse Santander, a través de su Puerto, en centro de intercambio de los cereales castellanos hacia las colonias y de los productos coloniales hacia la meseta.

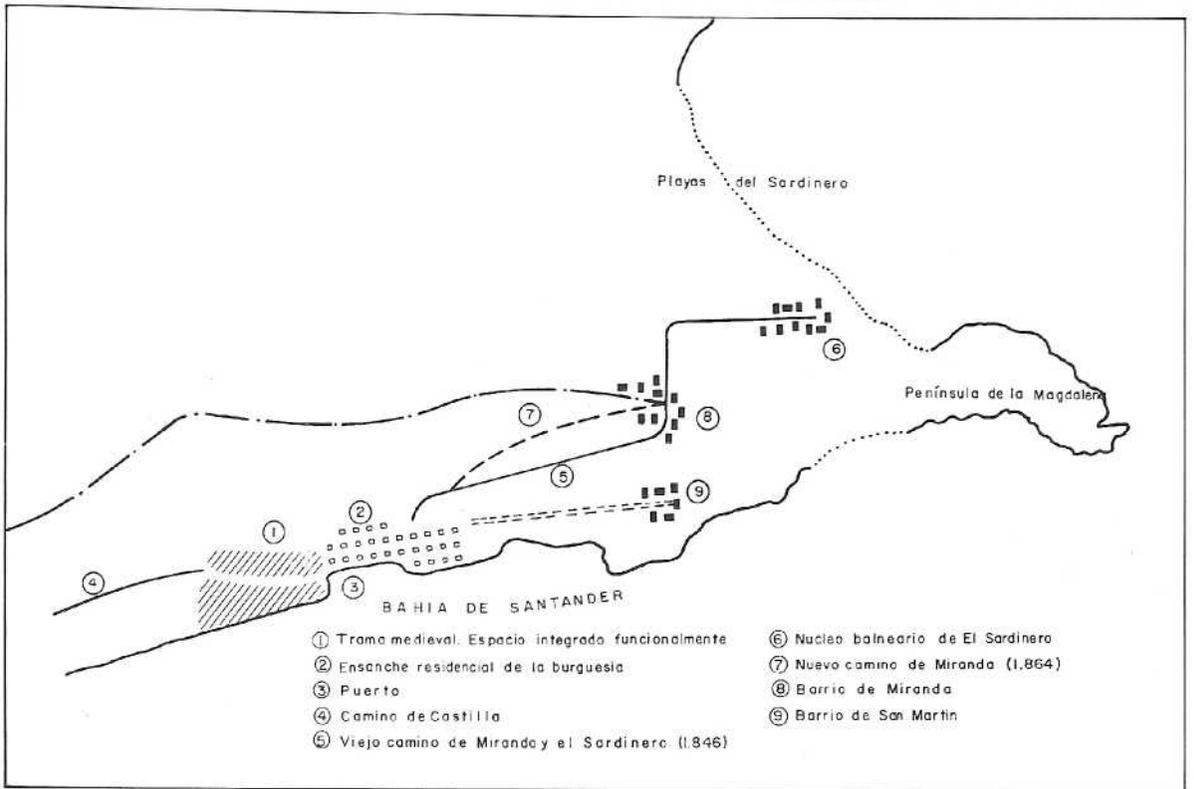
El auge de la actividad mercantil lleva aparejadas diversas transformaciones que afectan no sólo a la actividad económica principal, sino también a la estructura social, con la gestación de una burguesía comercial que se expande con el influjo de ultramar. La transición de villa a ciudad comercial se realiza con ruptura de la *tradicional sociedad urbano-rural*, para dar paso a una floreciente burguesía mercantil, que marcará la evolución de la ciudad durante mucho tiempo, definiendo nuevas pautas de comportamiento.

Se establece, como consecuencia de estas nuevas pautas de comportamiento, una nueva dialéctica sociedad-espacio y se acometen profundas transformaciones en la estructura urbana de la ciudad, con superación de los límites de la muralla y proyección de una nueva forma urbana, el ensanche, que se produce como parte de los proyectos de ampliación del puerto. Las necesidades de expansión espacial, derivadas de la llegada de nuevos contingentes de población, determinan una nueva fase en el crecimiento urbano, con una construcción del nuevo tejido urbano similar al ensanche de otras ciudades españolas del siglo XIX.

El Puerto de Santander se convierte en elemento estructurante de la trama urbana. El auge del intercambio comercial, tras la apertura del camino de Castilla, obliga a una adecuación de la infraestructura portuaria a los nuevos y crecientes tráfico y se acomete de forma sucesiva la ampliación de las dársenas y muelles de acuerdo con las exigencias del tráfico portuario.

- 1765. Proyecto de Llovet de construcción de una dársena y limpia del Puerto, con rotura de la muralla y primera expansión de la ciudad hacia el Este.
- 1794. Proyecto de Colosía de mejora y ampliación de los muelles, perfilando la expansión del Puerto hacia el Este.
- 1820. Proyecto de Calderón, para continuación de los muelles.
- 1851. Concesión Wissocq de ampliación de los muelles y la ciudad hasta Maliaño.
- 1866. Ferrocarril de Santander a Alar, conectando el Puerto con la meseta castellana.

(2) La actividad del Astillero se paraliza en el último tercio del siglo XVIII y tan solo tendrá un leve resurgimiento como astillero comercial en la primera parte del siglo XIX, para cerrar definitivamente en 1840.



1868. Proyecto de Mateo Obregón, para prolongar los muelles hasta Molnedo.

Estas obras no responden exclusivamente a una mejora y ampliación de los muelles, sino que perfilan, asimismo, la expansión de la ciudad. Cada proyecto define una fase de expansión, y el conjunto constituye el proceso global de ensanche de la ciudad. De esta manera se racionaliza la construcción de la ciudad de la burguesía mercantil.

Se desencadena un proceso urbanístico peculiar, con el puerto como elemento catalizador; la construcción de la infraestructura portuaria (muelles) se acompaña de relleno y posterior urbanización de los terrenos ganados al mar, proceso que constituye el ensanche de la ciudad.

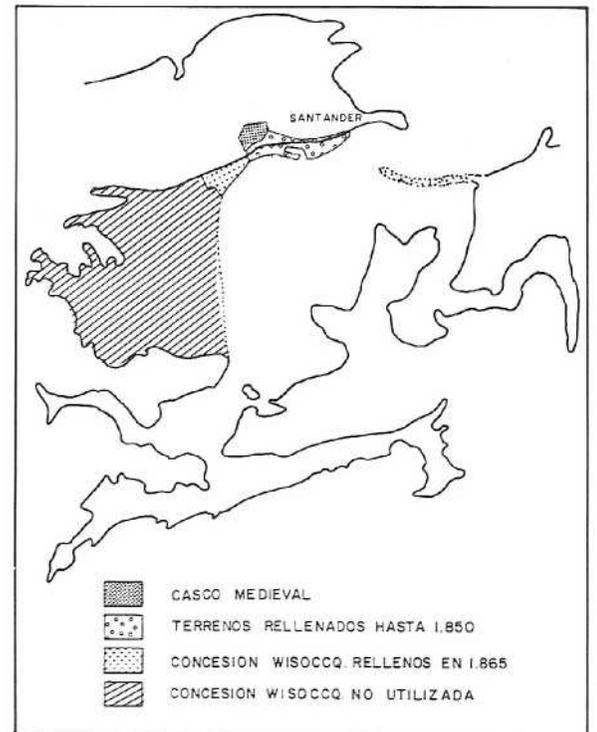
La acumulación de capital comercial busca nuevas expectativas de inversión en la ciudad, invirtiendo en infraestructuras catalizadoras de la expansión urbana; en este sentido se producen inversiones en ferrocarriles, intensificación de la actividad portuaria, ocupación sistemática de los terrenos de relleno de la Bahía y expansión de la ciudad.

La concesión Wissocq (1850) comprendió unas 1.000 Ha de terreno ganado a la Bahía, equivalente a unas diez veces la superficie de la ciudad de Santander en esos momentos. Dicha concesión comprendía toda la zona de la Bahía entre el Puerto y la Punta de Maliaño, esto es, el Oeste de la misma, y entrañaba la culminación, o más bien la mayor de las expectativas especulativas del proceso de expansión de la ciudad antes indicado.

En esta época el objetivo fundamental que se pretende en el proceso de relleno de terrenos ganados al mar es la construcción de la ciudad. En la gestación de la concesión Wissocq aparecen como objetivos de la misma o como nombres de las

compañías concesionarias, los siguientes: «Nueva Población y muelles de Maliaño», «Compañía de Santander para el engrandecimiento de la ciudad», «Compañía de Santander para el ensanche», etc.

Se trata, en nuestra opinión, de unas iniciativas —la construcción de la ciudad y del puerto—, íntimamente relacionadas con el modelo económico imperante en la época, dirigidas a facilitar el comercio. Facilitan la expansión de la ciudad como centro de consumo, por su población y por el



propio proceso de construcción, y por su carácter de centro de servicios del puerto, y facilitan la expansión del puerto como infraestructura básica del comercio con ultramar.

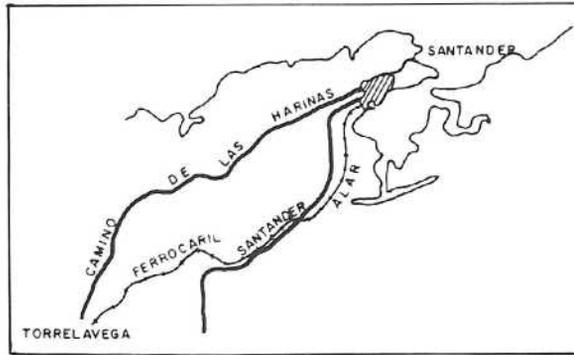
La concesión tiene un significado especial, por dos razones. Por un lado, porque marca la pauta a seguir en la implantación de nuevas actividades en el entorno de la Bahía (agricultura, industria, minería), a partir del relleno de terrenos del área marítimo-terrestre, constante histórica hasta los momentos actuales. Porque orienta el desarrollo urbano-territorial hacia el Arco Noroeste de la Bahía, sentando las bases para la conformación futura del sistema territorial. Y porque define el lugar de localización del Ferrocarril en la ciudad, resolviendo la dialéctica existente de ubicarlo con fin en el Sardinero, en donde se construiría un nuevo Puerto, o construirlo por los terrenos ganados al mar con final en terreno de la concesión Wissocq, que es la solución que prevalece, por la caracterización funcional y social del espacio urbano en Santander, que asigna al Sardinero el papel de espacio reservado a la aristocracia y burguesía comercial.

Asimismo, la concesión Wissocq representa el agotamiento de un modo de funcionamiento y de una etapa, como las Actures o el Urbanismo. Esta concesión representa el esperpento final de una etapa, como las Actures o el Urbanismo Concertado representan el esperpento final del urbanismo de los años sesenta. Esperpento porque, dado su inmenso tamaño para la época, ese cambio cuantitativo en la intención de expansión de la ciudad y en el «ganar terreno a la Bahía» se vuelve en un cambio cualitativo que lo convierte en una iniciativa fuera de contexto y final de una etapa, porque intenta utilizar los mismos procedimientos y objetivos del ensanche de la ciudad para una actuación cualitativamente distinta, lo que le hace fracasar.

La concesión Wissocq, globalmente, fracasa, ya que sólo se lleva a cabo una parte pequeñísima de la misma, la más cercana a la ciudad existente; cambia de promotores sucesivas veces por incapacidad de los mismos de llevarla a cabo, etc. Sin embargo, como se ha dicho antes, los objetivos de esta concesión, si bien fracasan en el marco de la etapa comercial, van a jugar un papel decisivo en el contexto de las siguientes etapas, con un soporte socioeconómico distinto: industrial, etc.

Pues bien, una iniciativa que resulta ser esperpéntica en el contexto de una etapa socioeconómica y territorial, se convierte en la iniciativa territorial central de futuras etapas. La construcción del camino de Castilla al inicio de esta época y la construcción del Ferrocarril de Santander a Alar (por terrenos de la concesión) al final de la misma, junto con la ampliación del puerto, complementarán estas iniciativas, abriendo nuevas perspectivas a la organización territorial.

Estos procesos espaciales rompen la anterior articulación del sistema territorial del entorno de la Bahía, por la polarización de los procesos en torno al Puerto y la ciudad de Santander. Se mantiene el modelo de exportación de los granos de Castilla a



ultramar e importación de productos coloniales hacia la meseta. La ciudad de Santander se convierte en ciudad-puente y nodo de intercambio, pero sin articulación directa en el entorno más próximo que queda al margen de las decisiones y procesos de carácter socioeconómico o espacial que imperan en la ciudad comercial.

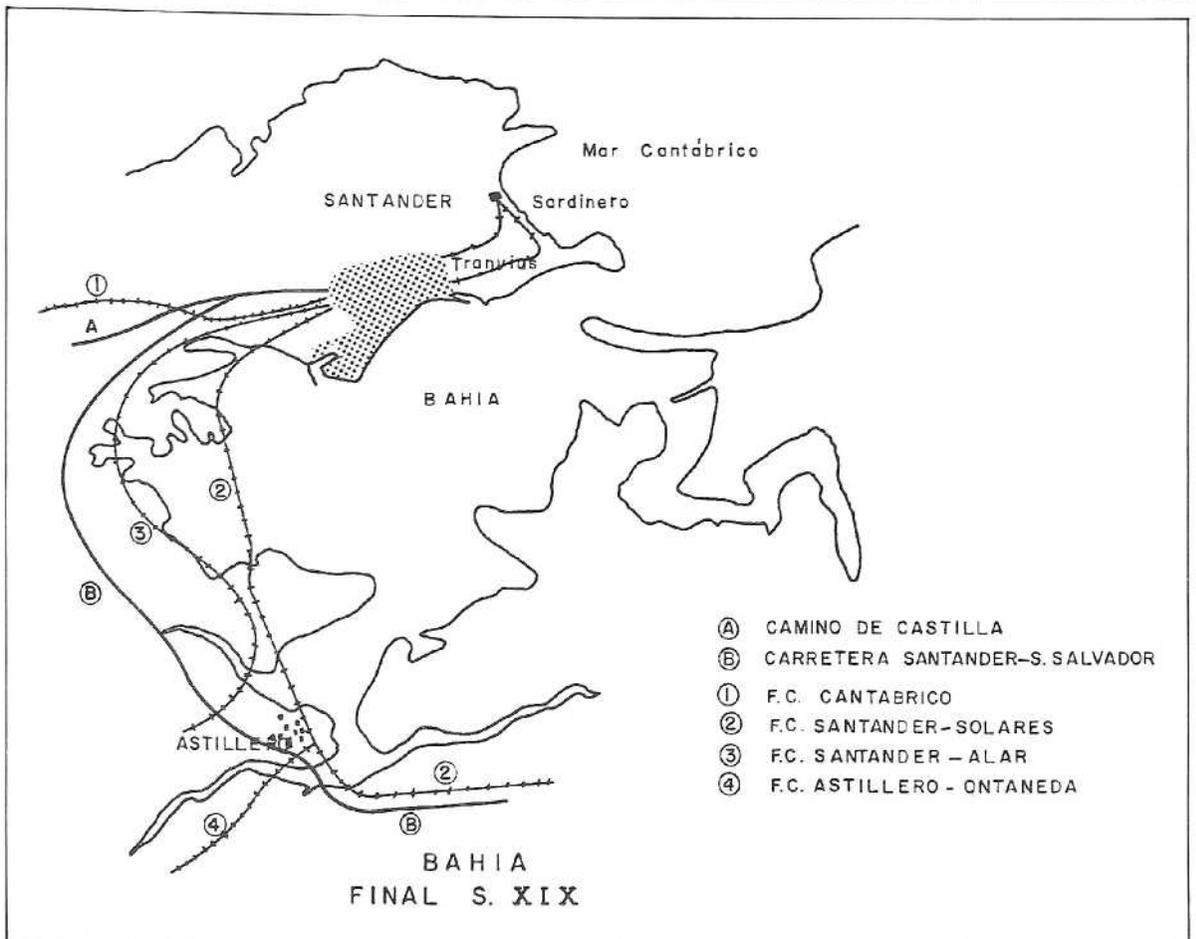
La articulación más importante de Santander y su territorio colindante no se va a producir en esta época con otras zonas del fondo de la Bahía (Astillero-Guarnizo), como sucedía en el período anterior, sino que se va a producir a lo largo de la comunicación con la meseta (Camino de Castilla y Ferrocarril). A lo largo de dicho eje (Santander-Torrelavega y curso del río Besaya) se sitúan diversas actividades relacionadas con el comercio de ultramar y la comunicación con Castilla (Fábricas de Harinas, Ferrerías, Posadas, etc.). Por tanto, son estas actividades las que se relacionan directamente con el puerto y la ciudad de Santander.

En consecuencia, en este período no se produce una articulación en torno a la Bahía, sino a lo largo de un eje, eje que tiene un polo en la ciudad y puerto de Santander.

#### 4. INTEGRACION TERRITORIAL VIA EL DESARROLLO MINERO-INDUSTRIAL (1875-1940)

El proceso de transformación socioeconómica que experimenta el entorno espacial de la Bahía en la segunda mitad del siglo XIX se enmarca en el proceso general de evolución económica del país. Con la Restauración (último tercio del siglo XIX, 1867-1898), se produce un cambio en la orientación de la política nacional, a través del intento de establecer el libre-cambio como forma normal del comercio exterior (3). Aunque el objetivo de esta liberalización del mercado exterior es el desahogo financiero de la Hacienda, subyace, asimismo, la intención de introducir el capital extranjero en España para enmarcarlo fundamentalmente en el sector de construcción de ferrocarriles y las explotaciones mineras, como forma de pago de la cuantiosa deuda externa europea del Estado.

(3) J. Vicens Vives. «Historia Económica de España». Barcelona, 1977. 4.ª reedición, p. 558. En España se produce un intercambio moderado a partir del arancel de 1869 como una de las medidas destacables en el engranaje económico de la Restauración.



Paralelamente a este proceso general, en Santander se produce una decadencia progresiva del tráfico harinero, que es sustituido por el tráfico minero a partir del comienzo de las explotaciones de mineral de hierro en la comarca de Santander. La intensificación de la actividad minera reside en la confluencia de una serie de factores externos que generan una importante demanda, con la existencia de un potencial interno adecuado a esta demanda. Los factores externos más importantes son los siguientes:

- Las exigencias que impone la industrialización, con importantes innovaciones tecnológicas (proceso Bessemer...), que determinan la apertura de nuevos yacimientos para satisfacer la creciente necesidad de mineral de hierro de los países industrializados.
- La facilidad de introducción del capital extranjero con la nueva Ley de Minas que potencia la creación de compañías extranjeras para la explotación del mineral de hierro.

En este contexto favorable se acomete en la comarca de Santander la explotación de los yacimientos existentes en Peña Cabarga (Villaescusa, Solares, Heras...) y Entrambasaguas, señalando el comienzo de un proceso de transformación de la estructura económica global, sustentada hasta este momento en la actividad comercial de Santander y en las explotaciones agrícolas del resto del área.

#### PRIMERA APERTURA A LA ARTICULACION DE LA BAHIA

##### Cronología básica

1850	Concesión Wiscoq. Relleno de la Bahía
1861	Carretera de Santander a San Salvador
1866	Ferrocarril de Santander a Alar del Rey
1870	Comienzo explotaciones mineras en la Bahía
1872	Taller de forja B. Lavín (Astillero)
1874	Tranvías al Sardinero
1875-1900	Auge del Sardinero como lugar de veraneo
1877	LOS CORCOVERA. Vapores de recreo en la Bahía
1878	Astillero de San Martín
1881-1900	Primeros rellenos de marismas
1881	Fábrica de petróleo en Astillero. «La Cantábrica»
1882	Plan Lequerica para Puerto de Santander
1883-1890	Tranvías interurbanos
1891	Ferrocarril de Solares
1891	Fábrica petróleo en Astillero. «Desmarais»
1892	Tranvía de Pombo al Sardinero
1896	Tranvía a Miranda
	Ferrocarril de Ontaneda
	Ferrocarril Cantábrico

El impacto más inmediato de la actividad minera es la *modificación de la estructura territorial*, que ha de adaptarse a las características del proceso productivo en sus diferentes fases de extracción, transporte, lavado y decantación y distribución. Cada una de estas fases impone una serie de impactos diferenciados y su efecto conjunto determina una sustancial transformación de la estructura territorial. Vía la minería, se produce la integración espacial de parte de la comarca a través de la interconexión entre los ámbitos espaciales de los yacimientos: Solares-Astillero-Santander.



\* HIERRO

#### LAS EXPLOTACIONES MINERAS DE LA BAHIA

El ámbito de influencia se extiende a una parte amplia de la comarca. El entorno de la ría de Astillero es apropiado para la implantación de una red integrada de comunicaciones con origen en Santander y extensión al resto de la Bahía, y la expansión de la minería lo facilita, contribuyendo al desarrollo de las infraestructuras de transporte (fundamentalmente ferrocarril) en este período. La difusión de la actividad minera en el ámbito comarcal conlleva la formación de nuevos ejes de transporte que sustentan el intercambio de mineral y en los cuales subyace la correspondiente articulación espacial.

Cambia la orientación de la red viaria, enfocada hasta ahora en la conexión de Santander con la meseta para dirigirse a la conexión con Bilbao consecuente con las explotaciones de mineral. La nueva carretera Santander-San Salvador (1861) posibilita esta interconexión y permite la integración espacial de la comarca en su parte Noroeste, con accesibilidad directa entre los municipios de Santander-Camargo-Astillero-Medio Cudeyo. Esta articulación viaria, sin embargo, no es más que un complemento del ferrocarril, que es el elemento de transporte que delimita realmente la integración espacial de la comarca.

La ampliación de la red de ferrocarriles existente (4) permite una mayor difusión de actividades y funciones en el espacio, dado que no sólo posibilita la integración de los centros de producción de mineral y hace accesible el mercado de la ciudad para nuevos trabajadores, sino que, además, hace efectivo el acercamiento de la población rural a este mercado, con el gradual abastecimiento de un área de mercado unificado, centrado en Santander.

La mejora conyuntural, inducida por el desarrollo minero y el desarrollo infraestructural, viabiliza la implementación de los primeros procesos indus-

triales de importancia. La progresiva evolución de algunas iniciativas industriales esbozadas en la segunda mitad del siglo XIX conduce a una primera industrialización de la comarca. La consolidación de la actividad minero-industrial en Astillero se completa con la expansión de la industria siderúrgica en Nueva Montaña, la revitalización del sector naval en la capital, la progresiva evolución de otros procesos productivos ligados a la formación de un incipiente aglomerado industrial. Se conforma el espacio industrial de la comarca a través de varias implantaciones básicas.

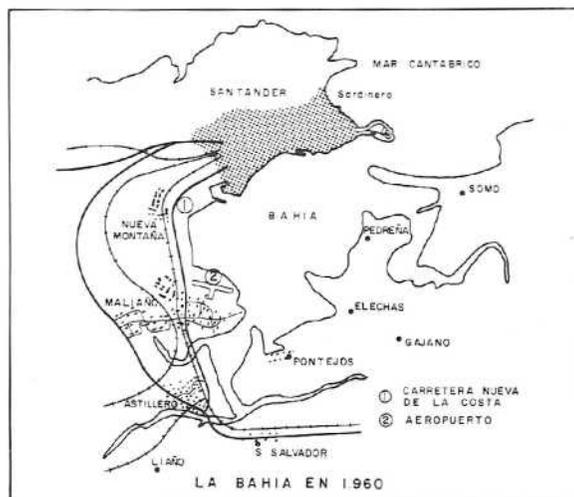
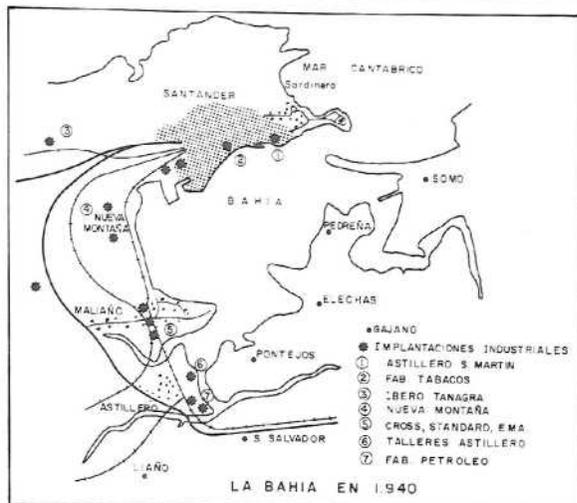
Durante este período se continúa el proceso de ocupación y relleno de espacio de la Bahía. En el fondo sur de la Bahía se producen las primeras ocupaciones para el lavado de minerales. En otras zonas del oeste de la Bahía, en gran medida apoyándose sobre espacios previamente integrados en la concesión Wissocq, se produce la ocupación de espacios de la Bahía para usos industriales. Por último, y en menor medida, se produce la ocupación de otros espacios para expectativas futuras, para usos agrícolas y para uso portuario.



La Bahía comienza a ser soporte de otros usos y en particular comienza un intenso consumo como espacio natural capaz de asimilar y reciclar una cantidad creciente de vertidos. Este proceso lleva, sin duda, aparejado un importante deterioro ambiental de la Bahía y una reducción de su capacidad biológica, al verterse cantidades importantes de sólidos en suspensión procedentes de los lavaderos de mineral, de productos tóxicos procedentes de los vertidos industriales y de aguas negras urbanas. Se puede comprobar cómo el perímetro de la Bahía es la localización prioritaria de las nuevas actividades industriales.

La Bahía pasa, por tanto, de cumplir un papel especulativo para la construcción de la ciudad, a

(4) Hasta estos momentos, sólo estaba construido el ferrocarril Santander-Alar (1868), dirigido a la comunicación del Puerto con la meseta.



desempeñar un papel de factor de producción o infraestructura de la producción minera e industrial.

**4.1. Difusión de actividades, articulación espacial y especialización funcional**

Con la expansión de algunos sectores de actividad, como el minero o el industrial, y la difusión en el espacio de la Bahía de las diferentes actividades generadas en este nuevo contexto, se tiende a un marco espacial integrado y a una superación de las formas urbanas individuales, para llegar a un ámbito espacial en el que se explicitan un conjunto amplio de interrelaciones que integran estas formas individuales.

Cada actividad organiza funcionalmente el espacio en relación directa del modo de integración de los elementos que utiliza para su funcionamiento. La evolución de esta organización se produce en forma inmediata a la estructura territorial y, el ámbito del Arco Noroeste de la Bahía experimenta una profunda transformación consecuente con los procesos espaciales que lleva aparejado el desarrollo industrial y la implantación del incipiente aglomerado urbano-industrial.

Cabe resaltar, asimismo, que la configuración del espacio productivo industrial no es el único proceso espacial resaltable en el entorno de Santander. La formación y consolidación del Sardinero, como espacio soporte de un amplio abanico de relaciones sociales y políticas, conlleva la ocupación y estructuración de nuevos ámbitos espaciales. Estos procesos se sitúan en lo que se ha conocido como la «belle époque» de Santander, como centro de veraneo nacional de los años 20 (4). Las playas y los balnearios se potencian ante la atención de la Familia Real, que establece el Sardinero como centro de veraneo regio, tras la construcción del Palacio de la Magdalena y donación de la península como posesión real de verano. El desarrollo de un nuevo tipo de relaciones se acompaña de una

importante expansión de este área y de nuevos procesos espaciales, que modifican la configuración de la ciudad.

La difusión de nuevas actividades, la definición de nuevas funciones y la modificación de la estructura territorial se acompaña de una clara especialización funcional de la comarca, en relación directa con las actividades. Por un lado, la ciudad de Santander se especializa en funciones residenciales y terciarias (comerciales y de servicio), así como de ocio, quedando al margen la periferia (Tetuán, San Martín o Arenales de Maliaño), que es soporte, en pequeña medida, de actividades productivas industriales.

El espacio productivo industrial se ubica en el Arco Noroeste y concretamente en el núcleo de Astillero, que se configura como área minero-industrial básica, y los de Maliaño y Nueva Montaña, que evolucionan en torno a las grandes instalaciones industriales implantadas en este período. El espacio de ocio se ubica sustancialmente en el Sardinero (5).

**COMIENZO INDUSTRIALIZACION**

**Cronología básica**

- 1900-1910 Continuación rellenos de marismas
- 1903 Industria. Nueva Montaña Quijano
- 1900-1920 Auge de la actividad minera
- Creación de las compañías navieras de Santander
- 1904 Factoría «CROSS» de Maliaño
- 1913 El Astillero de Corcho
- Fábrica del Carburo (EMA) en Maliaño
- 1910-1930 Ensanche de Maliaño. Desarrollo urbano hacia Noroeste
- 1925 Ensanche del Sardinero. «Belle époque» y verano Ciudad Jardín. Barrio obrero del Rey en Santander
- 1926 Instalación de Standard Eléctrica
- 1930 Creación de la Casa de Salud «Valdecilla»
- 1936 Estallido Guerra Civil

Esta difusión y especialización de las actividades en el espacio es posible por la articulación espacial que, vía las infraestructuras de transporte, se produce entre las diferentes áreas especializadas. Se produce una integración a diferentes niveles.

**A nivel urbano.**—Con la construcción de los

(4) Julio Pozueta Echevarri: «El proceso de urbanización turística. La producción del Sardinero». Tesis Doctoral. Santander, 1981.

(5) Decree el contenido de ocio de Astillero o Solares frente a la expansión del Sardinero.



PLAN  
COMARCAL.  
Zonificación.

tranvías se integran en un mismo contexto urbano las diferentes áreas de la ciudad especializadas funcionalmente y con escasa conexión entre sí hasta este momento.

**A nivel interurbano.**—Con la expansión viaria y la construcción de la red de ferrocarriles se logra la interconexión de áreas independientes hasta ese momento por la deficiente conexión infraestructural (Solares-Astillero-Camargo-Santander). Se aumenta con ello la conectividad entre los diferentes núcleos, con el establecimiento de una red más funcional que asegura una mayor facilidad en términos de accesibilidad para las relaciones de base diaria, que empiezan a ser importantes ante la formación de una incipiente estructura industrial y de un área más amplia de mercado.

##### 5. LA DEFINICION DEL MODELO TERRITORIAL. EL PLAN COMARCAL (1950-70)

El período 1940-1960 es expresivo de una fase de transición entre dos períodos claves en el proceso

de estructuración y articulación de la comarca (6). En esta fase, junto a diferentes procesos de redefinición de la estructura económica global, se formulan las bases para la definición de un modelo territorial para la comarca, modelo que queda explícito en el Plan Comarcal de Santander (1955), cuya redacción es paralela al proceso de redacción de nuevo planeamiento en las comarcas y principales ciudades españolas en los años 50 (7).

El Plan Comarcal de Santander se adelanta a las transformaciones económicas de los años 60 en el ámbito de la Bahía, configura la distribución de usos y actividades y establece el marco de relaciones estructurales entre ellas, explicitando la dualidad centro-periferia y remarcando la especialización funcional y segregación espacial. Establece en

(6) El período que expresa la primera integración económica y espacial y el período que expresa el proceso general de metropolización de una aglomeración urbano-industrial (1960-1980).

(7) F. Terán: «Planeamiento urbano en la España Contemporánea. Historia de un proceso imposible». Biblioteca de Arquitectura. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, 1978, p. 269.

conjunto un modelo territorial de la comarca, que responde a la realidad de un territorio adaptado a un proceso progresivo de integración económica y espacial.

En primera instancia se potencia el carácter de nudo de comunicaciones del territorio colindante con la Bahía, con el planteamiento de nuevas infraestructuras de transporte (ampliación del Puerto y Aeropuerto), que aseguran la articulación de las actividades y funciones asignadas al espacio comarcal y que expresan la voluntad de estructuración del entorno espacial de la Bahía: conexión de la ciudad con el Aeropuerto, enlace entre zonas industriales, acceso directo al Sardinero o integración directa con el sur de la Bahía.

Junto a esta asignación a las infraestructuras de transporte de un papel sustancial en la vertebración del territorio comarcal, el Plan plantea un modelo de distribución de usos, que expresa una intencionalidad de especialización funcional del espacio sustentada en la incipiente especialización detectada con anterioridad:

- El ámbito residencial se circunscribe a la ciudad histórica, a la que se adicionan nuevas unidades periféricas, y a los aglomerados urbanos de Astillero y Maliaño-Muriedas.
- El espacio intermedio entre las áreas residenciales se reserva a las funciones industriales y de transportes, conformando el espacio industrial, que aparece nítidamente diferenciado con respecto al residencial.
- El área del Sardinero se especializa en funciones turísticas y de ocio-esparcimiento, con planteamiento de grandes áreas de recreo y espacios verdes, y similar tratamiento se plantea en otros núcleos del Este de la Bahía, como Somo o Pedreña, ligados, asimismo, a los recursos naturales (playas, dunas...).
- El Arco Sureste mantiene, en general, su vocación rural, al margen del crecimiento urbano, aunque abriéndose a posibles iniciativas en este sentido.

Queda así planteada la estructuración territorial en torno a la Bahía, en una posición de reforzamiento y consolidación de procesos anteriores, con perceptible tendencia a una estructura polarizada

en el Arco Noroeste y extendida radialmente a los municipios del Arco Sureste.

El Plan Comarcal sienta las bases para una segunda integración en el entorno de la Bahía, adelantándose a los procesos que acontecen en las décadas posteriores. Será el proceso general de expansión industrial y urbana de España en la década de los 60, que dentro de la región se manifiesta con especial intensidad en la Comarca de Santander, el que consolide las expectativas abiertas por el planeamiento.

La Comarca de Santander experimenta en este período una nueva transformación, vía el crecimiento acelerado de población y actividades en el entorno de la Bahía, que introduce un sistema de relaciones territoriales entre los municipios diferente del existente con anterioridad. El proceso general de metropolización del período 1960-80 va a caracterizarse primordialmente por una polarización de las relaciones territoriales sobre el área Noroeste de la Bahía, en un proceso que se expresa en dos planos distintos:

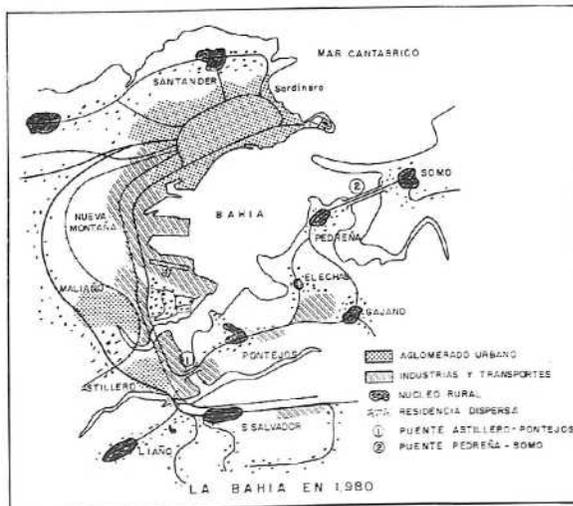
- Un plano metropolitano, que tiende a configurar una «conurbanización» en torno al Arco Noroeste, formado por los municipios de Santander, Camargo, Astillero y Bezana.
- Un plano comarcal que manifiesta el desarrollo de vínculos territoriales menos intensos y de menor frecuencia en el Arco Sureste, formado por los municipios de Villaescusa, Medio Cudeyo, Marina de Cudeyo, Ribamontán al Mar, Ribamontán al Monte y Entrambasaguas.

Las propias condiciones del proceso son determinantes de esta polarización y de desequilibrios internos directamente relacionados a la implementación de los vínculos interterritoriales. La proximidad a la capitalidad, inmersa en el proceso creciente de expansión desde 1950, y más concretamente la proximidad de una importante aglomeración urbano-industrial (Arco Noroeste), determina una migración creciente del área rural dependiente al núcleo polarizador de relaciones y actividades.

#### FASE DE TRANSICION (1940-1965)

##### Cronología básica

- 1941 Incendio de Santander
- 1941 FYESA. Empresa Siderometalúrgica en Boo
- 1942 Construcción BARRIO PESQUERO de Santander
- 1948-60 Comienzo construcción naval en Astillero
- 1950 Instalación de CAMPSA
- 1945-60 Barrios periféricos de Astillero (Estación, Habanera)
- Barrios periféricos de Maliaño
- Barrios periféricos de Santander (Pedro Velarde)



La transición a economía metropolitana determina una progresiva concentración no sólo de población, sino también de actividades. Concentración y movilidad de actividades debida a la existencia del aglomerado urbano-industrial y a las posibilidades de empleo en la ciudad, que tiene un importante desarrollo terciario en los últimos años.

El territorio comarcal se reestructura ante la exigencia de los nuevos procesos y de las funciones que ha de soportar. La progresiva ampliación de relaciones inherente al proceso de metropolización

lleva aparejado una mejora de las grandes líneas de comunicación.

El territorio comarcal se reestructura ante la exigencia de los nuevos procesos y de las funciones que ha de soportar. La progresiva ampliación de relaciones inherente al proceso de metropolización lleva aparejada una mejora de las grandes líneas de comunicación externa e interna, en aras a facilitar el intercambio de productos, fuerza de trabajo e información.

#### EXPANSION INDUSTRIAL Y URBANA (1965-1978)

##### Cronología básica

- 1960-65 Puente sobre la ría de Astillero. Astillero-Pontejos  
Carretera de la costa. Santander-Astillero  
Ampliación del Puerto. Polígono de Wissocq
- 1965-75 Importante crecimiento del movimiento portuario  
Nuevos rellenos de marismas para uso industrial (Astilleros del Atlántico, Butano, Campsa...)  
Importantes implantaciones industriales (Calatrava, Simsa, Equipos Nucleares, Bimbo, Teka Hergom...)
- 1970-78 Polígono industrial de Raos  
Polígono de la Cerrada (Maliaño)  
Polígono Industrial de Guarnizo (Astillero)
- 1970-78 Desarrollo urbano en polígonos residenciales: Cazoña...  
Renovación del Centro Médico Marqués de Valdecilla  
Desarrollo Polígono Universitario (Medicina, Filosofía...)  
Concesión viaria entre todos los municipios de la Bahía.  
Construcción del puente Pedreña-Somo.  
Ordenación Urbana. Plan Parcial de Astillero y Maliaño.

En este contexto se plantean las grandes infraestructuras metropolitanas (Red Arterial, Autopista Santander-Bilbao, Autovía Santander-Torrelavega...). La especial coyuntura de los últimos años y la crisis económica dejan en el aire estas propuestas (tan sólo se construye ahora la autovía de Santander a Torrelavega) y se restringe el campo de actuaciones al ámbito interno de la comarca, potenciando la conexión intermunicipal y asegurando la conectividad de la conurbanización.

La construcción de la carretera costera de Santander a Astillero (1961) se ajusta a las exigencias del tráfico rodado, que precisa vías rápidas de comunicación interurbana, y sirve de solución a los problemas de comunicación interna en los núcleos del Arco Noroeste, posibilitando además la ampliación de funciones al Arco Sureste (en especial al municipio de Medio Cudeyo, que se integra al proceso de expansión industrial y urbano).

Esta vía, que en sí es importante en el esquema comarcal, se consolida de forma inmediata con la apertura del Sur de la bahía al proceso de metropolización según las directrices marcadas por el Plan Comarcal. Para ello ha de completarse la «circunvalación» a la Bahía con los puentes sobre las rías de Astillero y de Cubas, que abrirán al proceso de urbanización una amplia zona estructurada hasta estos instantes para el uso agrícola y ganadero.

En este período se continúa utilizando el espacio de la Bahía. Se consolida el uso industrial de terrenos ganados al mar en períodos anteriores, se realiza la ocupación definitiva del espacio asignado al Aeropuerto en el Plan Comarcal y se comienzan lentamente las obras de ampliación del Puerto.

La articulación espacial se acompaña de una progresiva desintegración del área rural (Arco

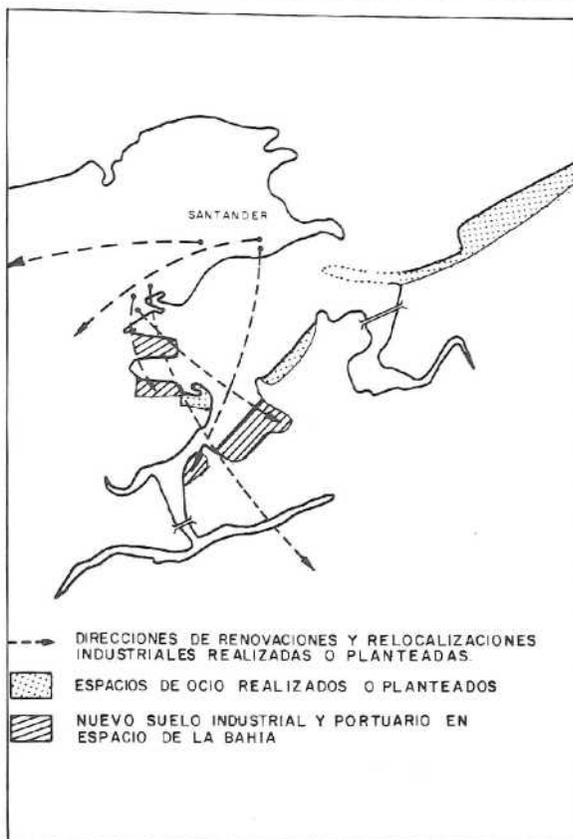
Sureste) ante la creciente ocupación del territorio rural por los usos y actividades urbanas. Desintegración que reside en el crecimiento diferencial del sector primario frente a la mayor rentabilidad que proporciona la reconversión del suelo para su integración en el proceso de producción industrial y de diversificación de los asentamientos urbano-industriales.

Esta desintegración y reconversión del suelo rural es progresiva y tiene diversas acepciones:

- En una primera fase la ocupación del suelo viene determinada por las exigencias de la industrialización. El crecimiento urbano industrial supera los límites del Arco Noroeste, para asentarse en el suelo rural (municipios de Medio Cudeyo y Marina de Cudeyo) en un nuevo proceso de reestructuración del territorio que ha de responder a las exigencias de la conurbanización, poniéndose de manifiesto la dependencia del área rural con respecto a la nueva funcionalidad impuesta por el desarrollo industrial. Las primeras implantaciones de Calatrava o Simsa, tras la construcción del puente sobre la ría de Astillero, son fiel reflejo de lo que después será una creciente implantación de industrias sobre el suelo rural, en el entorno de las primeras o en otras zonas de Medio Cudeyo (Recta de Heras...).
- El individualismo característico de la población, la deficiente calidad urbana en algunos núcleos (Astillero, Maliaño) y el desarrollo del automóvil inducen y hacen posible el desarrollo de un nuevo tipo de urbanización sin antecedente en la comarca: la urbanización dispersa. La existencia de una red de caminos integrada y extendida a la globalidad del territorio comarcal facilita este tipo de urbanización que amplía considerablemente el ámbito de influencia de la conurbanización. El área de Guarnizo, el valle de Camargo o Santa Cruz de Bezana en el Arco Noroeste y la ladera Norte de Peña Cabarga (Medio Cudeyo) en la parte Sureste se integran en el ámbito de la conurbanización a través de estos procesos.
- Ya en la última década, y tras la construcción del puente de Somo, el proceso de urbanización dispersa se ha trasladado a Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar. El desarrollo de la actividad turística en el eje Pedreña-Somo-Laredo viabiliza un nuevo tipo de demanda secundaria, potenciando este tipo de implantaciones y agudizando la desintegración del medio rural.

#### 6. CRISIS DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y LA EXPLOTACION DEL TERRITORIO COMARCAL (1970-1980)

En la década de los setenta y ochenta el territorio comarcal participa del inicio y desarrollo de la crisis industrial. A lo largo de los períodos en que el beneficio de la producción industrial decrece y se



*Procesos de producción de suelo.*

plantea una crisis los distintos grupos económicos intentan obtener el beneficio que no pueden obtener a través de sus actividades productivas, a través de otros procedimientos; uno de estos procedimientos usuales es que dichos grupos participan en la especulación del suelo y en la producción de ciudad. Es por esta razón por la que el territorio comarcal se ve inmerso en este período en una intensificación de los procesos de producción de suelo urbano.

La crisis conlleva también el que se aumente el número de iniciativas fallidas o que siguen un proceso más o menos incierto de gestación y/o supervivencia. Por esta razón, es importante describir en este apartado no sólo las actuaciones llevadas a cabo, sino también los proyectos.

Vamos a referirnos casi exclusivamente a los procesos de producción de suelo en los bordes y el exterior de la ciudad y particularmente a aquellos que suceden en el perímetro o en el interior de la Bahía. No nos vamos a referir a los procesos de renovación residencial que tienen características comunes en distintas ciudades españolas, sino que deseamos presentar prioritariamente los procesos más específicos de Santander y su Bahía.

De entre estos procesos de producción de suelo destacan dos, en nuestra opinión: la creciente renovación del espacio industrial y la producción del espacio de la Bahía para uso de ocio.

El proceso de renovación del espacio industrial presenta dos variantes. La primera, se produce por el cierre de la correspondiente industria, la venta

del suelo y su posterior edificación residencial o de oficinas, aumentando extraordinariamente la densidad edificadora. La segunda, se produce de la misma manera, pero sin el cierre de la industria, sino mediante su relocalización en un lugar más periférico de la comarca. Este segundo proceso, al menos, ha venido permitiendo la modernización de la correspondiente industria, si bien esto se lleva a cabo con sólo una parte de las plusvalías obtenidas de la venta del terreno.

Como puede verse en el plano adjunto en varios de los casos de renovación industrial, la relocalización se produce en espacios ocupados a la Bahía.

En este período se produce también la ocupación de espacios de la Bahía, no ya directamente para localizar una actividad productiva, lo que ha sido normal en otros períodos, sino para la producción de suelo industrial, suelo que es parcelado y posteriormente vendido (8).

Lo que es también peculiar en esta época es la ocupación de espacio de la Bahía para la producción de suelo dirigido al ocio, esto es, a una actividad no directamente productiva, sino más bien al contrario, directamente de consumo. En cualquier caso, ello sería coherente con el hecho de que en los momentos posteriores a un crecimiento industrial y en los inicios de las etapas de crisis, un objetivo prioritario de la economía es fomentar el consumo.

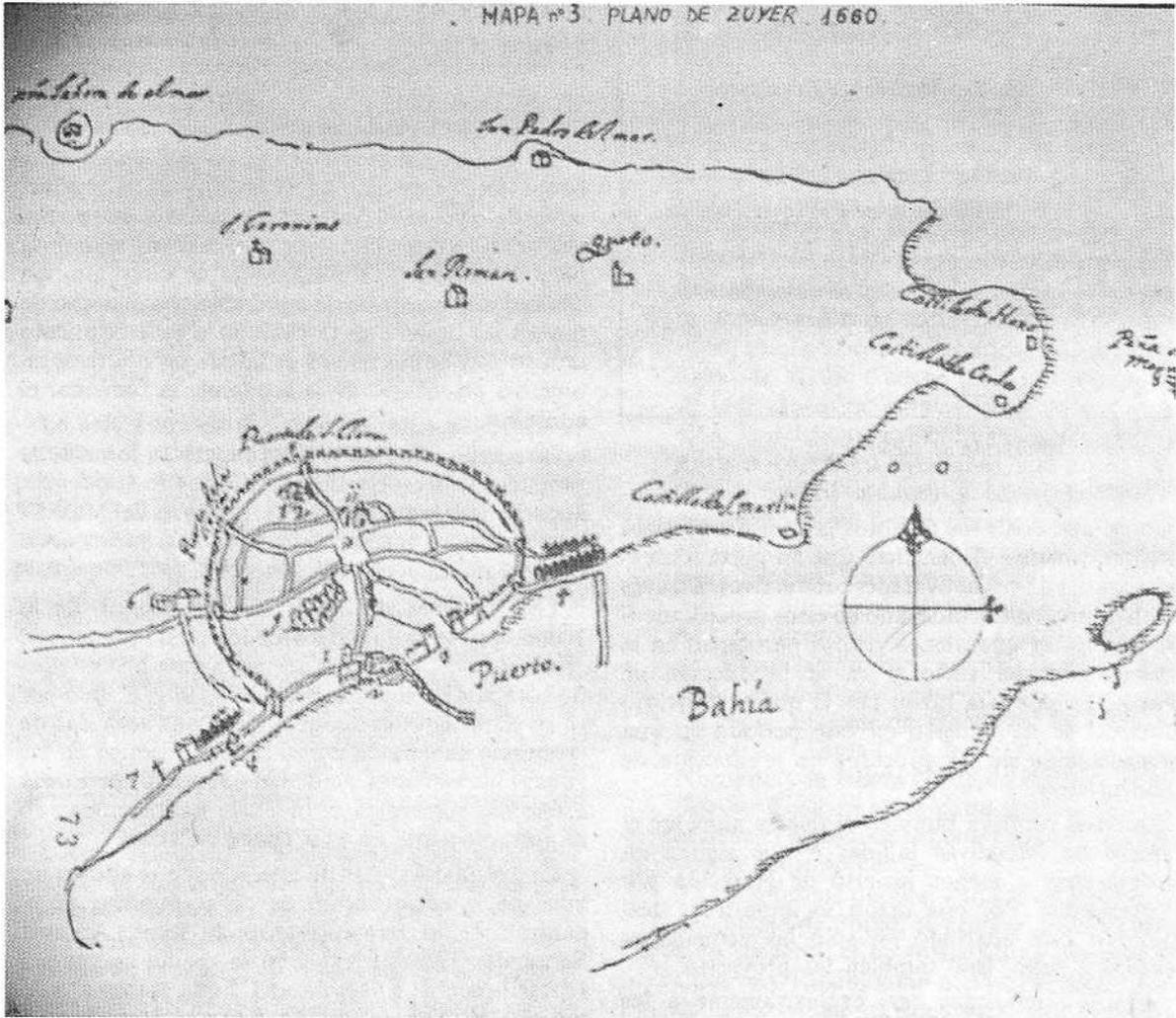
Es significativo que en esta época se fomente la producción de suelo de ocio (trínomio residencia, deporte, mar), concediéndose, por parte del MOPU, y por primera vez, la ocupación de espacios de la Bahía para este uso (9).

Los procesos de ocupación del espacio de la Bahía, que se han incrementado en este período de crisis, han comenzado a ser altamente protestados no sólo por la mayor conciencia ecológica, sino por su creciente conflicto concreto con una actividad de economía sumergida como es el marisqueo en las zonas intermareales, actividad que como parte de la economía sumergida también se ha incrementado importantemente en esta época de crisis.

En los últimos años de este período se apunta un auge de la construcción de obras públicas en el entorno de la Bahía (Puerto de Raos, Autovía Santander-Torrelavega) y en la región en general (electrificación y mejora del Feve, accesos a la meseta). En nuestra opinión, esto está demostrando implícitamente que se han extraído todas las posibilidades que ofrecía el nuevo orden territorial. Este nuevo orden se facilita con inversiones públicas y va a significar, sin duda, potenciar relaciones funcionales entre territorios que sobrepasan el ámbito de la Bahía de Santander (corredor Santander-Torrelavega, etc.).

(8) Administrativamente, el suelo no se vende, sino que se traspasa la concesión de ocupación de la zona de la Bahía. La renta o precio del suelo se obtiene por dicho traspaso.

(9) Un puerto deportivo cercano al Aeropuerto y un paseo marítimo en Pedreña. También se permite la parcelación y venta de antiguas zonas marítimo-terrestres, como son las dunas de las playas de Somo-Laredo.



Plano de Zuyer. 1660.