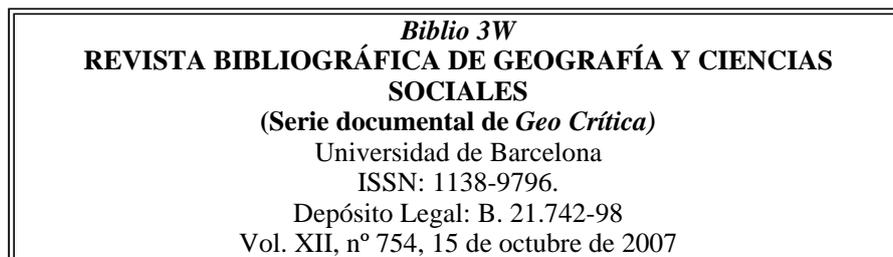


[Menú principal](#)[Índice de Biblio 3W](#)

**PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y CRECIMIENTO URBANO:
IMPORTANCIA DE LA ESCALA METROPOLITANA EN LA DEFINICIÓN DEL MODELO
TERRITORIAL**

Olga de Cos Guerra
Ángela de Meer Lecha-Marzo
Elena Martín Latorre
Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio.
Escuela de Caminos Canales y Puertos
Universidad de Cantabria

Planeamiento urbanístico y crecimiento urbano: importancia de la escala metropolitana en la definición del modelo territorial (Resumen)

Las figuras de planeamiento municipal, a pesar de su carácter local, han configurado en España un ámbito supramunicipal como resultado de la urbanización de la práctica totalidad de los municipios que alojan la capital y de la difusión del crecimiento en el resto de los municipios de su área de influencia. Este proceso se ha apoyado, básica y fundamentalmente, en la construcción de urbanizaciones de vivienda unifamiliar, que están originando un modelo territorial disperso. Éste se encuentra claramente marcado por la proliferación de áreas residenciales aisladas que presionan sobre espacios de gran valor territorial. Estos procesos permiten reflexionar sobre la necesidad de coordinar los planeamientos municipales, a partir de un diagnóstico de la realidad metropolitana que ponga las bases para definir el modelo territorial del futuro.

Palabras clave: planeamiento urbanístico, expansión residencial, área metropolitana, modelo urbano.

Urban Planning and urban growth: the metropolitan scale in the territorial model conception (Abstract)

The municipal planning, with local character, it has configured in Spain an environment supra-municipal as a consequence of the urbanization of the municipalities that lodge the capital and of the diffusion of the growth in the remainder of the municipalities of their area of influence with urban sprawl. This process has been supported in the house urbanizations, and it has originated a dispersed territorial model. This is marked by the remote residential areas that pressure on spaces of great territorial value. These processes permit to reflect about the importance of inter-municipal planning. It is necessary for metropolitan areas and it defines the future territorial metropolitan model.

Keywords: urban planning, residential growth, metropolitan area, urban model

El presente estudio se centra en el análisis e interpretación de los efectos inducidos por las propuestas de planeamiento sobre el conjunto de los municipios del área metropolitana de Santander en las recientes dinámicas urbanísticas. Para ello, la investigación parte de la siguiente hipótesis: el apoyo del planeamiento al crecimiento urbano, además de consolidar la ciudad, ha impulsado los procesos de crecimiento en los municipios próximos en los que, en la actualidad, se están ejecutando numerosas operaciones inmobiliarias que están reforzando una realidad de carácter supra-municipal[1].

Se considera al planeamiento desarrollado a partir de 1955 como el instrumento que decide y apoya a la expansión urbana a través de la clasificación de los suelos rústicos en urbanizables y urbanos. Utilizando estas categorías de suelo, la actuación del sector de la construcción ha influido en la sucesiva desaparición de los espacios rurales del municipio de Santander, el incremento del número de viviendas en las localidades de su entorno y, como consecuencia, en la configuración de un modelo urbano metropolitano.

Para desarrollar esta investigación se parte de la documentación de las diferentes figuras de planeamiento que han actuado sobre los municipios objeto de estudio[2]. Sobre esta base, se comprueba su grado de aplicación, considerando la información sociodemográfica de los padrones y censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística, cuyo análisis estadístico y cartográfico facilita la identificación de las tendencias de crecimiento y la interpretación de los modelos urbanos. Además, para el estudio de la dinámica urbanística del área metropolitana se incorporan, como fuentes relevantes, fotografías aéreas en soporte digital (*Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno de Cantabria*, 1988) y ortofotos (*Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria*, 2002). El análisis de ambos documentos mediante fotointerpretación, y tomando como referencia el Mapa Topográfico Nacional 1:25.000 del *Instituto Geográfico Nacional*, hace posible identificar las recientes tendencias de construcción, tanto en lo que respecta a la agrupación de edificios como a la edificación aislada, en el conjunto metropolitano.

Hechas estas precisiones iniciales, el estudio parte del modelo diseñado en el Plan Comarcal de 1955, que tiene una importante incidencia en la actual configuración territorial en el marco de la Bahía de Santander. Este sector ha sido objeto de estudio de reconocidos expertos[3] que han identificado en este entorno una auténtica unidad funcional en la que reside aproximadamente la mitad de la población cántabra. Se trata, además, del ámbito más dinámico de la región, donde la evolución demográfica de la ciudad de Santander es reflejo de una incipiente fase de crecimiento metropolitano, generadora de nuevas situaciones que deben abordarse desde una perspectiva supra-municipal.

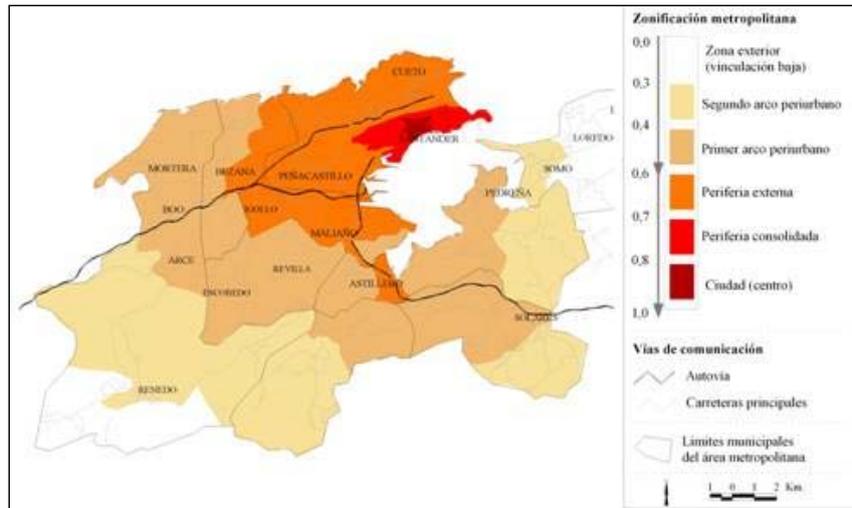
A partir de los distintos grados de intensidad metropolitana analizados en el ámbito de la Bahía, y en base a los modelos sintéticos de accesibilidad, ocupación del suelo y actividad económica, se pueden distinguir importantes diferencias entre el sector oriental y el occidental, en el que se ubica la ciudad de Santander. Incluso, en el área más consolidada en cuanto a los rasgos metropolitanos mencionados, se identifican grados de vinculación en cuya configuración se considera fundamental el papel del planeamiento municipal.

Destaca la intensidad de vinculación territorial en el eje Santander-Camargo-Astillero y en torno a la autovía A-67 dirección a Torrelavega, el segundo núcleo más importante de la región; si bien, esta intensidad de integración metropolitana con Santander desciende progresiva e irregularmente por las zonas más alejadas de la ciudad central. Así, en los sectores más distanciados de Santander, los valores de metropolización van descendiendo, como ocurre en los núcleos meridionales de Piélagos (por su mayor relación con el área de influencia de Torrelavega), en los sectores del otro lado de la Bahía, como Ribamontán al Monte y Ribamontán al Mar y los municipios ubicados a partir del *límite natural* impuesto por Peña Cabarga, lo que confirma que esta barrera física puede constituir un límite claro de la comarca de la Bahía (Ureña y Gómez 1984).

Por todo ello, el área de estudio se ha definido atendiendo a diversos criterios de accesibilidad, forma y grado de ocupación del territorio, así como perfil económico, teniendo Santander su límite máximo en la configuración definida por nueve términos municipales, los cuales, según el orden obtenido por los valores medios de vinculación metropolitana son: Santander, Santa Cruz de Bezana, El Astillero, Camargo, Villaescusa, Piélagos, Ribamontán al Mar, Marina de Cudeyo y Medio Cudeyo (De Cos, 2005b).

Desde un punto de vista metodológico, el trabajo se apoya en una zonificación interna, en la que se supera la escala municipal y se realiza un análisis sintético a escala de sección censal. Se identifican cinco zonas relevantes en cuanto a su perfil metropolitano, las cuales, analizadas de forma concéntrica desde Santander, son (Figura 1): el *centro urbano*, un *área periférica consolidada* con la ciudad central, un amplio sector de *periferia externa* en torno al que se organiza el *primer arco periurbano* y, finalmente, con una vinculación más débil, se delimita el *segundo arco periurbano*. De este modo queda configurada el área de influencia de Santander en una serie de sectores que actúan de transición desde el perfil más consolidado de la ciudad central.

Figura 1
Zonificación del área metropolitana de Santander, según grados de consolidación y vinculación con la ciudad central



Elaboración propia. En: De Cos, O. (2005): *La organización del espacio social del área metropolitana de Santander*. Tesis Doctoral (inérita).

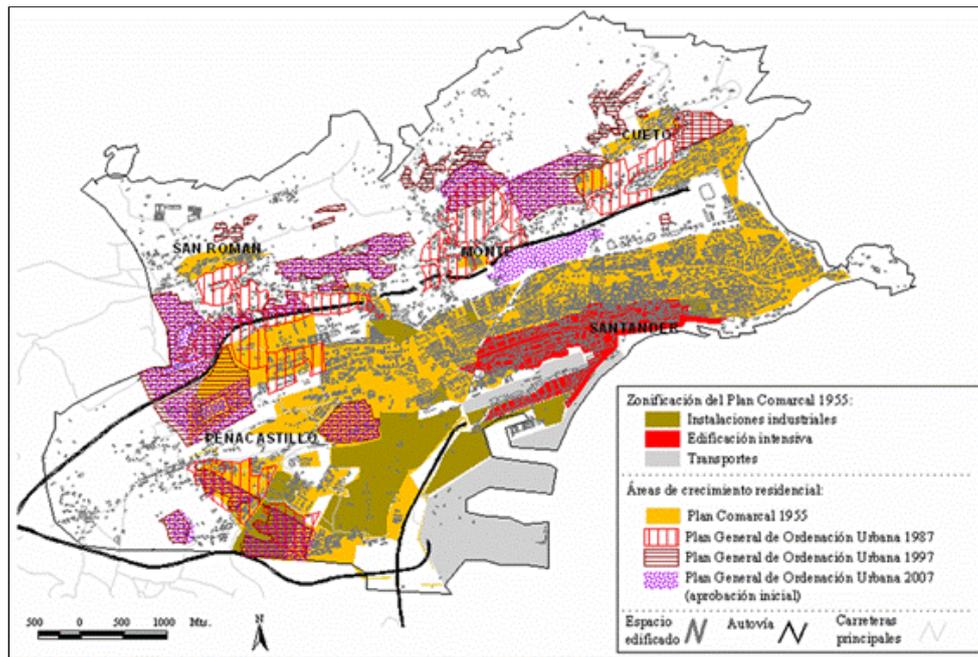
Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria.

El Plan Comarcal de 1955: configuración de un nuevo modelo territorial

La zonificación de la expansión urbana en Santander

Tras los procesos de renovación urbana del área central y de crecimiento periférico impulsados por el Plan de Reforma Interior de 1941, Santander experimenta una importante expansión que respondía a las necesidades de vivienda derivadas del proceso de concentración de la población de Cantabria en la capital regional. Dicho crecimiento fue canalizado por el Plan Comarcal de 1955, marco de la planificación urbanística de la ciudad hasta 1987, que propuso rodear la ciudad consolidada de áreas residenciales y situar nuevas piezas urbanas en los espacios rurales de Cueto, Monte, San Román y Peñacastillo (Figura 2). Se trata, por tanto de una propuesta muy desarrollista, cuyo horizonte se situaba en el año 2000, lo que le ha permitido estar vigente hasta 1987 y ser responsable de la creación de los barrios periféricos construidos en continuidad con el casco urbano y de las pequeñas operaciones inmobiliarias surgidas en los núcleos rurales tradicionales[4].

Figura 2
Planeamiento y áreas de crecimiento urbano en el municipio de Santander (1955-2007)



Fuente: Plan Comarcal de 1955, Planes general de ordenación urbana de Santander (1987, 1997, 2007). IGN, Mapa Topográfico Nacional 1:25.000. Elaboración propia.

La propuesta, además de plantear un gran crecimiento urbano, zonificaba los usos del suelo, al localizar en ámbitos diferentes los usos residenciales, las actividades industriales y del sector servicios (Pozueta, 1985), siguiendo el modelo de ciudad zonificada de los planes de la autarquía propuestos en otras ciudades españolas (Herrán y Fernández, 2005). Por otra parte, también planteaba la separación de los diferentes grupos sociales y la asignación de una tipología arquitectónica a cada uno de ellos, definiendo un mosaico, que expresaba la voluntad de situar a cada grupo social (*acomodado*, *medio* y *modesto*) en un tipo de espacio. De este modo, se concentran los usos residenciales en el núcleo urbano y en expansiones hacia el este y oeste, a la vez que se les divide en las tres categorías de población, ya que se adjudica a las clases sociales más acomodadas el Sardinero y la zona de Menéndez Pelayo, mientras que las áreas con peores condiciones ambientales como la ladera norte de General Dávila o la vertiente sur de la calle Alta se destina a los grupos sociales de nivel medio o modesto.

Si a esto se añade que dicho plan se aprueba antes de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956, los barrios surgidos no tenían por qué cumplir las exigencias de equipamientos y zonas verdes establecidas en dicha ley, lo que explica que el crecimiento experimentado entre 1960 y 1975 se haya caracterizado por un escaso control y por estar dirigido fundamentalmente por las estrategias de promotores, constructores y propietarios del suelo (Martín y De Meer, 2003). En definitiva, la propuesta reforzaba los procesos de crecimiento zonificado iniciados en el proceso de Reconstrucción del área incendiada y definía un modelo de ciudad configurado en torno a la renovación central, la integración del Sardinero como área residencial de calidad y el crecimiento periférico a base de barrios segregados en función de su contenido social y con carencias graves en cuestiones de urbanización y equipamientos.

La superación del ámbito municipal en las propuestas urbanísticas de los municipios en torno a la Bahía de Santander

El Plan Comarcal de 1955 también resulta fundamental para comprender la configuración del actual espacio metropolitano de Santander, pues dicho documento aborda de forma conjunta la ordenación urbanística del término municipal de Santander y parte de los de Camargo, Astillero, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar, siguiendo los criterios del planeamiento comarcal desarrollado en otras ciudades españolas (Erquicia, 2004). Su redacción supuso la superación de la escala local, lo que contribuyó a definir un modelo metropolitano como estrategia de crecimiento en los cincuenta años de vigencia del plan, de los que se agotaron más de la mitad (Martín y De Meer, 2003).

Del mismo modo que en Santander, los objetivos del plan se centraron en la zonificación funcional y en la segregación social en el espacio comarcal, pues los usos residenciales se localizaban en el tercio Norte, en torno al núcleo de Santander y a su expansión hacia el Este y el Oeste. Un polo secundario aparecía al Sur-Oeste, recogiendo los asentamientos de Muriedas, Maliaño y El Astillero. A las actividades comerciales y administrativas se les asignaba el espacio central de la ciudad, mientras que se proponía que la industria y las principales infraestructuras de

transporte se localizasen esencialmente en el arco Oeste de la Bahía, afectando a los municipios de Santander, Camargo y El Astillero, sobre terrenos mayoritariamente ganados al mar y contiguos a la proyectada dársena de Raos y al aeropuerto, completándose y asegurándose así la integración de la actividad industrial con las infraestructuras de transporte (Martín y De Meer, 2003).

Además de la organización territorial de las funciones y el diseño del sistema de transportes, la segregación del espacio residencial fue el otro propósito destacado de la figura de planeamiento comarcal. El modelo propuesto se centraba en identificar una serie de categorías socio-residenciales (*edificación urbana intensiva, bloques aislados, edificación residencial acomodada, edificación residencial modesta y zona rural*), a través de las cuales se asignaba a cada sector una función residencial en el conjunto de la comarca, mientras que para el resto de la comarca significaba su integración en el área metropolitana, a través de dos tipos de medidas. Por un lado, apoyándose en un modelo de urbanización basado en la introducción de nuevas tipologías de *edificación suburbana intensiva* (Somo, Maliaño, Astillero) y *bloques aislados* (Somo, Maliaño, Elechas, Rubayo-Setién, Astillero) y, por otro lado, favoreciendo una segregación de carácter netamente urbano, al localizar *edificación residencial modesta y vivienda modesta en línea* (Pedreña, Maliaño, Elechas, Rubayo-Setién, Astillero, Pontejos y Gajano). Dicha propuesta impulsó la urbanización de los municipios en torno a la Bahía de Santander y configuró un modelo de área metropolitana, en el que a cada núcleo de población se le asignaba una función y un modelo de ocupación del suelo.

Así pues, las determinaciones del Plan Comarcal de 1955 resultan imprescindibles para comprender las claves de la organización territorial actual del área metropolitana: el papel terciario y residencial de Santander, la localización en su término municipal de las viviendas de mayor calidad, la función industrial y residencial de baja calidad en Maliaño y Astillero en el arco occidental de la Bahía, el importante proceso de urbanización experimentado por Somo al otro lado de la Bahía o la consolidación como núcleos urbanos de Elechas, Rubayo-Setién, Pontejos y Gajano.

Esta propuesta de planificar y ordenar un espacio urbano de carácter supramunicipal intentó ser secundada en los años setenta por el fallido Plan Bahía, en el que se incluía la totalidad de la superficie de los municipios afectados por el Plan Comarcal, a los que se añadían Santa Cruz de Bezana, Villaescusa y Medio Cudeyo (Ortiz y Valdeolivas, 1990). Tras el fracaso de este segundo plan de ordenación comarcal, la Comisión Central de Urbanismo plantea, a finales de los años setenta, dos ámbitos de planeamiento, ya que por un lado se redactan las Normas Subsidiarias del Arco Sur (Entrambasaguas, Medio Cudeyo, Marina de Cudeyo, Ribamontán al Monte, Ribamontán al Mar y Villaescusa) y por otro se revisa el Plan Comarcal, a través de los planes municipales de Santander, Camargo, Astillero y Santa Cruz de Bezana.

Las propuestas de planeamiento en la segunda mitad del siglo XX

El desarrollo del planeamiento en Santander: continuismo y crecimiento urbano

A pesar de la problemática acumulada en el largo período de vigencia del Plan Comarcal y de su inadaptación a la Ley del Suelo de 1956, el Ayuntamiento no pone en marcha la Revisión y Adaptación del Plan Comarcal hasta el año 1981, siendo aprobado definitivamente este documento el 26 de enero de 1987.

El Plan General de Ordenación Urbana de 1987 destaca por su carácter continuista, al carecer de los objetivos y determinaciones planteados en el urbanismo de la transición en el resto del país, como por ejemplo la revisión crítica del modelo urbano de décadas anteriores o el interés por conservar la ciudad histórica y mejorar las condiciones de los barrios periféricos, a través de actuaciones relacionadas con los equipamientos, los servicios y la urbanización[5].

La propuesta define un modelo urbano apoyado en el mantenimiento y el refuerzo de la expansión residencial, a través de la clasificación de suelo urbano y urbanizable, que llega a alcanzar el 60% del término municipal. Tal como se mostraba en la Figura 2, se asume el crecimiento del casco tradicional, en sus sucesivas extensiones en continuidad, e integra en la ciudad los núcleos rurales tradicionales, como se puede apreciar en el planteamiento del área de crecimiento de Cueto, tratada como continuación de El Sardinero, o entre Peñacastillo y San Román, donde se proponen diversos sectores de suelo urbanizable, que unen las dispersas barriadas existentes.

La mayor parte del suelo urbanizable se localiza al norte de la proyectada autovía Bezana-Sardinero, entre Cueto y La Pereda-Valdenoja, ampliando los barrios de Monte y prolongándose hacia La Albericia. Además, se extiende el polígono urbano de Cazoña en el Cierro del Alisal y se proyecta la construcción de nuevas áreas residenciales en Peñacastillo. Así pues, el modelo planteado se centra en la expansión de la ciudad, a través de planes parciales, localizados sobre los antiguos núcleos rurales del municipio, utilizando un instrumento ampliamente desarrollado en otras ciudades españolas[6].

De este modo, el planeamiento sigue manteniendo la línea de crecimiento del urbanismo santanderino de los años cuarenta y cincuenta, mientras que se obvian los problemas reales de la ciudad de los años ochenta,

fundamentalmente los relacionados con la conservación de piezas de gran valor como el ensanche del siglo XVIII-XIX, el Sardinero o la Ciudad Jardín, donde se empezaban a producir procesos de renovación urbana; a ellos se añadían la necesidad de mejorar las condiciones de los barrios periféricos (Castilla-Hermida, General Dávila, calle Alta) o los problemas de urbanización y servicios de los núcleos rurales tradicionales (Cueto, Monte, San Román o Peñacastillo). Al mismo tiempo, esa falta de ruptura con el modelo urbano del Plan de Reforma Interior de 1941 y del Plan Comarcal de 1955 significa que en Santander no se desarrollaron ninguna de las tendencias de intervención de los años ochenta (Terán, F, 1996; López de Lucio, R, 1999).

Posteriormente, estas estrategias se refuerzan en el Plan General de 1997, que concentra sus proyectos en el crecimiento periférico a través de la ampliación del suelo urbano y de la clasificación de nuevos sectores de suelo urbanizable en torno a los núcleos rurales de Cueto, Monte, San Román y Peñacastillo, contribuyendo a crear un gran eje de crecimiento urbano al norte del municipio (véase Figura 2). Además de ampliar la superficie susceptible de ser urbanizada, el plan considera como suelo rústico sin protección una importante proporción de la superficie de los núcleos rurales, lo cual implica futuras estrategias de reclasificación como suelo urbanizable, que aparecen claramente propuestas en el avance del Plan General de 2007, en el que se puede constatar que al norte de la autovía se va a consolidar una gran área urbana separada del resto de la ciudad por el Parque de la Vaguada de las Llamas, mientras que el suelo rústico del municipio va quedando cada vez más reducido a una estrecha franja litoral.

Así pues, en las últimas propuestas se sigue sin dar solución a la importante necesidad de desarrollar planes de conservación o rehabilitación, ya que en el período de vigencia del Plan General de 1997 tan sólo se ha aprobado el Plan Especial del Río de la Pila. En realidad, la acción urbanística entre 1955 y 2007 se ha centrado en la expansión urbana a través del desarrollo de los diferentes planes parciales, en la ejecución de proyectos de urbanización, en la remodelación de los espacios públicos centrales y en la creación de parques o equipamientos.

2.2. La influencia del planeamiento municipal en la configuración del área metropolitana de Santander

La incorporación del planeamiento municipal en el análisis de las prospectivas territoriales del área metropolitana de Santander constituye un aspecto a considerar, ya que incide directamente sobre la configuración del modelo territorial municipal, sobre la organización de un modelo metropolitano de índole supra-municipal y en la configuración de futuras áreas de crecimiento residencial en el ámbito metropolitano.

En el área de la bahía de Santander se dan dos tipos de figuras de planeamiento municipal: los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias. Así, los municipios de Santander, Camargo, Piélagos y Marina de Cudeyo cuentan con un Plan General de Ordenación Urbana, mientras que el resto de términos municipales con Normas Subsidiarias; entre ellos, Astillero, Santa Cruz de Bezana y Ribamontán al Mar tienen Normas Municipales, mientras que los municipios de Villaescusa y Medio Cudeyo cuentan con una figura de ámbito supramunicipal, denominada *Normas Subsidiarias del Arco Sureste de la Bahía*.

Esta diversidad de figuras de planeamiento (cuadro 1) refleja objetivos municipales bien distintos, más ambiciosos en los planes generales, que buscan resolver problemas urbanísticos, frente a la mera conducción de los procesos de crecimiento urbano planteados en las Normas Subsidiarias. Además, la falta de coordinación se manifiesta en la amplitud cronológica en la que los planes fueron realizados, lo que significa que han seguido diferentes legislaciones estatales y, además, no están adaptados a la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Cuadro 1

Las figuras de planeamiento vigentes en los municipios del área de la bahía de Santander. Año de aprobación y objetivo principal

Municipio	Figura de planeamiento	Ámbito	Año	Objetivo
Santander	Plan General de Ordenación Urbana	Municipal	1997	Resolver la problemática urbanística de la ciudad
Piélagos	Plan General de Ordenación Urbana	Municipal	1993	Dirigir las expectativas de crecimiento urbano, equipamientos y proteger el SNU
Camargo	Plan General de Ordenación Urbana	Municipal	1996 con modificaciones en 1997 y 1998	Resolver la problemática urbanística
Marina de Cudeyo	Plan General de Ordenación Urbana	Municipal	1987	Dirigir la política urbanística del ayuntamiento
Astillero	Normas Subsidiarias	Municipal	2000	Canalizar la construcción en suelo urbano y urbanizable protegiendo el SNU
Ribamontán al Mar	Normas Subsidiarias	Municipal	1992 modificado sustancialmente en 1996 y 2001	Canalizar la construcción en suelo urbano y urbanizable protegiendo el SNU

Santa Cruz de Bezana	Normas Subsidiarias*	Municipal	2002	Adaptación a las grandes infraestructuras y transición hacia el modelo de ciudad
Medio Cudeyo	Normas Subsidiarias del Arco Sureste de la Bahía**	Comarcal	1983	Ordenar los procesos de metropolización
Villaescusa				

* Dicho plan ha sido recurrido y en la actualidad se está elaborando un nuevo documento de planeamiento.

** Inicialmente incorporaba también los municipios de Entrambasaguas, Ribamontán al Mar y Ribamontán al Monte.

Fuente: Análisis realizado a partir de la memoria del proyecto de investigación “Análisis sociourbanístico de Cantabria”, 2003. Grupo de Investigación Espacios y Territorio. Análisis y Ordenación. Universidad de Cantabria. Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno de Cantabria.

Debido fundamentalmente al protagonismo de los ayuntamientos en la definición de sus políticas de planeamiento, se detecta una importante diversidad en las categorías de suelo que aparecen en el conjunto del área metropolitana, de las cuales destaca especialmente la variedad detectada en el suelo no urbanizable[7]. No obstante, las diferencias en cuanto a los tipos de suelo aparecen claramente definidas si realizamos el análisis a nivel municipal. En lo que respecta al suelo urbano (Cuadro 2), la mayor proporción -tanto en términos absolutos como relativos- aparece, como era de esperar, en el municipio de Santander, que concentra el 37% del suelo urbano del área de la bahía[8]. Le siguen los municipios de Piélagos –justificado por su importante extensión, que supone un cuarto de la zona de estudio y por haber optado en su planeamiento por la expansión urbana- y Camargo, aunque ambos ya con valores inferiores al 15% (Martín y De Meer, 2001).

Cuadro 2
La clasificación del suelo en el área metropolitana de Santander: el suelo urbano (valores absolutos y relativos)

Municipio	Hectáreas totales municipio	Hectáreas suelo urbano	Porcentaje municipal	Porcentaje en el área de estudio
El Astillero	640,8	306,5	47,8	7,3
Camargo	3.328,1	532,9	16,0	12,6
Marina de Cudeyo	3.032,6	265,8	8,8	6,3
Medio Cudeyo	2.537,1	187,1	7,4	4,4
Piélagos	8.316,8	587,2	7,1	13,9
Ribamontán al Mar	3.713,8	332,3	8,95	7,9
Santa Cruz de Bezana	1.707,9	309,9	18,1	7,3
Santander	3.544,6	1.560,6	44,0	37,0
Villaescusa	2.623,9	135,0	5,1	3,2

Fuente: Proyecto de investigación “Análisis sociourbanístico de Cantabria”, 2003. Grupo de Investigación Espacios y Territorio. Análisis y Ordenación. Universidad de Cantabria. Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno de Cantabria. Elaboración propia.

Si atendemos a las reservas de suelo urbanizable (Cuadro 3), destaca sorprendentemente el municipio de Santa Cruz de Bezana, que a pesar de ser el segundo término más pequeño del área metropolitana, concentra el 18% del suelo urbanizable del conjunto. Le sigue con una proporción semejante Piélagos, superando la cifra de Santander, de acuerdo a que uno de sus objetivos es dar el salto a un modelo de ciudad. Además de esta extensión de suelo susceptible de ser construida a partir del desarrollo de planes parciales, llama la atención su ubicación en espacios muy próximos a la costa, una circunstancia que si la relacionamos con la antigüedad del planeamiento, nos permite señalar el bajo nivel de protección de esta generación de planes, que proponen grandes piezas de suelo urbanizable sobre unidades territoriales de gran valor, lo que ha dado lugar a que el desarrollo actual de estos planes parciales haya traído consigo incluso sentencias de derribo.

Frente a esta escasa representación interna, en lo que a políticas municipales se refiere, destaca la importancia que el suelo urbanizable asume en dos municipios de pequeño tamaño: el mencionado Santa Cruz de Bezana y El Astillero, en los cuales, el suelo urbanizable supone prácticamente el 20% del término municipal; proporción ésta que es especialmente significativa en el primer municipio aludido, ya que en Bezana la proporción de suelo urbanizable es superior, incluso, a la de suelo urbano. Más restrictivos son, por el contrario, los municipios de Villaescusa y Ribamontán al Mar, en los que la proporción de suelo urbanizable en el contexto municipal está entorno al 2%.

Cuadro 3
La clasificación del suelo en el área metropolitana de Santander: el suelo urbanizable (valores absolutos y relativos)

	Hectáreas totales	Hectáreas suelo	Porcentaje municipal	Porcentaje en el área de
--	-------------------	-----------------	----------------------	--------------------------

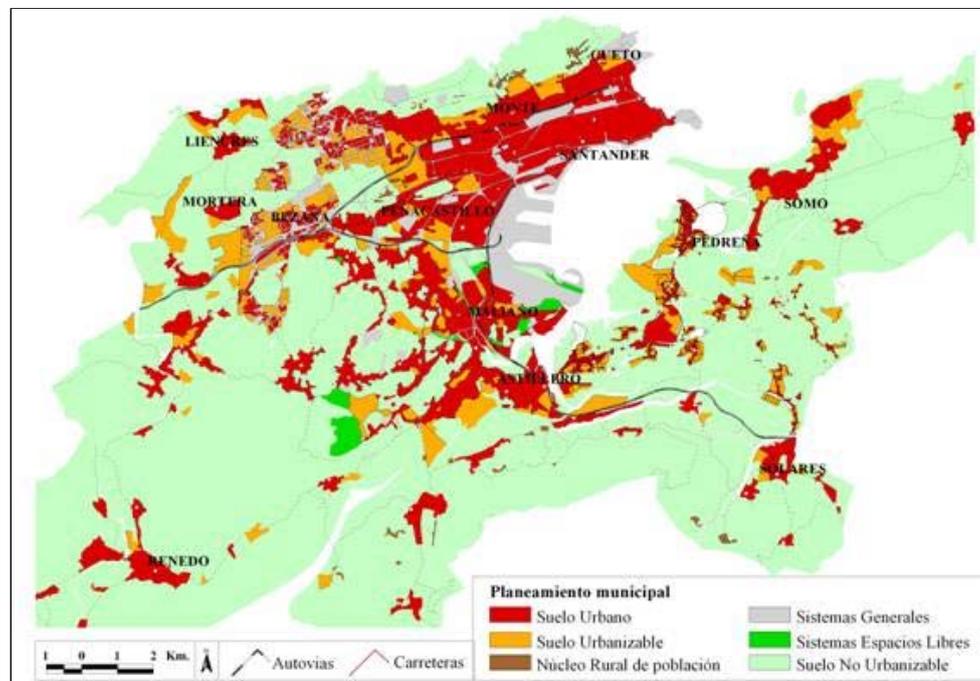
Municipio	municipio	urbanizable		estudio
El Astillero	640,8	131,1	20,5	6,9
Camargo	3328,1	257,9	7,7	13,5
Marina de Cudeyo	3032,6	254,5	8,4	13,4
Medio Cudeyo	2537,1	81,3	3,2	4,3
Piélagos	8316,8	345,5	4,2	18,1
Ribamontán al Mar	3713,8	101,0	2,72	5,3
Santa Cruz de Bezana	1708,0	349,7	20,5	18,4
Santander	3544,6	326,2	9,2	17,1
Villaescusa	2623,9	57,7	2,2	3,0

Fuente: Proyecto de investigación “*Análisis sociourbanístico de Cantabria*”, 2003. Grupo de Investigación Espacios y Territorio. Análisis y Ordenación. Universidad de Cantabria. Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno de Cantabria. Elaboración propia.

Finalmente, atendiendo a la representatividad del suelo no urbanizable, nuevamente destaca el carácter más “urbano” de Santander, y, en cierto modo, más permisivo para la dinámica de crecimiento metropolitano, como en El Astillero y Santa Cruz de Bezana; todos ellos municipios en los que la proporción del suelo no urbanizable oscila en torno al 30%, frente a los valores próximos al 90% que se alcanzan en municipios como Medio Cudeyo, Ribamontán al Mar o Piélagos, hecho en el que también puede influir la tradicional e importante función agropecuaria de los mismos. La localización del suelo no urbanizable se emplaza en numerosas ocasiones entre suelos urbanos y urbanizables, lo que permite matizar su carácter, puesto que se trata de piezas sometidas a una gran presión y con grandes expectativas inmobiliarias.

La distribución de las clases de suelo en el área metropolitana de Santander muestra una configuración del suelo urbanizable en las proximidades del suelo urbano (Figura 3). Esta organización completa espacios intersticiales de potencial crecimiento en los próximos años en el arco occidental de la Bahía y en el eje Santander – Piélagos, con especial importancia de la concentración de suelo urbanizable en torno a Bezana. Con ello puede configurarse, en un futuro inmediato, un ámbito urbano continuo en el sector occidental del área metropolitana a lo largo de los ejes de la autovía, que también puede extenderse hacia Solares.

Figura 3
Planeamiento municipal vigente en el área metropolitana de Santander



Fuente: Proyecto de investigación “*Análisis sociourbanístico de Cantabria*”, 2003. Grupo de Investigación Espacios y Territorio. Análisis y Ordenación. Universidad de Cantabria. Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno de Cantabria. Adaptación propia.

Este ámbito se ve favorecido además por la presencia de sistemas generales de diverso tipo, orientados a mejorar las comunicaciones y facilitar la instalación de equipamientos. Por el contrario, el suelo no urbanizable alcanza su máxima extensión en el sector meridional de Piélagos, así como en el sector oriental del área metropolitana,

especialmente en el municipio de Ribamontán al Mar, de carácter metropolitano ciertamente periférico y con una actividad ganadera aún competitiva.

En definitiva, la configuración de un área metropolitana a partir de diferentes propuestas municipales, apoyadas en varias legislaciones urbanísticas refleja la ausencia de un modelo territorial conjunto, que podría haberse realizado a través de figuras de planeamiento de ámbito comarcal, similares a las existentes en otras comunidades autónomas próximas (Erquicia, 2004). Estas carencias centran las actuaciones urbanísticas en el desarrollo de un fuerte crecimiento urbano que se va difundiendo en el conjunto del área a través de dos estrategias. La primera de ellas, localizando grandes paquetes de suelo urbanizable en los municipios colindantes con Santander, lo que permite crear un espacio urbano en continuidad con la ciudad. La segunda estrategia, planteando la distribución por el conjunto de los municipios de sectores de suelo urbanizable, que a veces se apoyan en piezas de suelo urbano y que, en numerosas ocasiones, surgen de forma aislada en el territorio, fomentando un modelo de crecimiento difuso (Eizaguirre, 2001; Monclús 1998).

Un factor soslayado en el planeamiento: la función turística y la importancia de la segunda residencia en el entorno de la bahía de Santander.

Resulta ciertamente sorprendente que en el ámbito de la bahía de Santander, privilegiado en sus valores medioambientales y escenario, por tanto y de antiguo, de prácticas de ocio y turismo, las sucesivas acciones y actuaciones de planificación y ordenación del territorio no hayan considerado ni tenido en cuenta, explícitamente, dichas circunstancias. Ya en el siglo XIX existieron conjuntos residenciales de *veraneo* en El Astillero, mientras que en el primer tercio del siglo XX se conforma un sólido y cualitativo espacio balneario en Santander, el Sardinero, con importantes equipamientos complementarios al sur de la bahía, como el Real Club de Golf de Pedreña.

Tan sólo el *Plan de Ensanche de la ciudad hacia el Noreste y Este* (1910-1925) tuvo como objeto central de sus determinaciones al Sardinero, actuando en aras de la ordenación urbana del sector y de la dotación de infraestructuras, esencialmente las de transporte para conectarlo a la ciudad (Martín y De Meer, 2003).

Por su parte, el Plan Comarcal de 1955 plantea, específicamente, un cierto tratamiento “turístico” con la creación de *zonas de protección turística en la costa norte* de Santander y un foco secundario al Sardinero en el arenal de Somo (Pozueta, 1980). Precisamente, para Somo (Ribamontán al Mar) determina el Plan Comarcal edificación *extensiva* e *intensiva*, acompañada la primera de una notable zona verde en el mismo arenal (Martín Latorre, 1989). La urbanización plenamente turística aún tardará más de una década en llegar, pero las calificaciones se mantuvieron vigentes y en Somo y en Valdenoja (*costa norte, edificación intensiva urbana*) pudieron edificarse bloques de vivienda colectiva a partir de los años setenta.

Al margen de las actuaciones de planeamiento señaladas, la planificación posterior no consideró oportuno un tratamiento específico del fenómeno, a pesar de su evidencia en los casos citados. En 1970 el 18,1% de la vivienda en Santander lo constituían las secundarias y vacías[9]; en 1980 la proporción ascendía al 20%; en 1991 al 17,9% (Martín Latorre, 1999). Por su parte, en 1980 existían, en Ribamontán al Mar, 530 viviendas secundarias (44,8% del total; Martín Latorre, 1989).

En el inicio del siglo XXI (Cuadro 4), la segunda residencia representa aún, y quizá con mayor protagonismo, un factor esencial e insoslayable del crecimiento residencial de los municipios ambientalmente mejor dotados (con amplios espacios litorales) y con mayor tradición en las prácticas turísticas del área metropolitana: Ribamontán al Mar (61,19% viviendas secundarias); Marina de Cudeyo (22,04%); Santa Cruz de Bezana (15,13%); Santander (9,57%). Y ello sin estimar la proporción de las vacías que incrementaría los anteriores valores.

El área metropolitana reúne sin duda bastante más de un tercio de la residencia secundaria regional. Y este hecho debería tenerse muy presente por varios factores. Se trata, indiscutiblemente, de un motor de urbanización; un motor que, además, contribuye al elevado precio de la vivienda. Tiende, igualmente, a situarse en localizaciones próximas al litoral, presionando sobre éste. Demanda y consume servicios e infraestructuras que han de costear, en buena medida, los municipios, repercutiendo los costes en la población permanente. Sus tipologías son variadas, como lo es la demanda o clientela, pero en los tiempos más recientes la preferencia por la unifamiliar sigue una tónica generalizada.

En definitiva, si el planeamiento y la ordenación del territorio tienen en cuenta la especificidad de las funciones productivas (industria, servicios) y las del transporte, deberían también considerar las características intrínsecas de la residencia que obra como plataforma de las prácticas turísticas en el entorno metropolitano de la bahía de Santander.

Cuadro 4 **Distribución de las viviendas familiares en el área metropolitana. 2001**

Municipio	Viviendas Principales		Viviendas no principales				Total viviendas principales y no principales
			(1)		(2)		
	Total	%/3	Secundarias	Vacías	Total	%/3	
El Astillero	4.831	82.63	220	3.76	795	13.59	5.846
Camargo	7.716	77.45	579	5.81	1.667	16.73	9.962
Marina de Cudeyo	1.623	70.29	62	22.04	177	7.6	2.309
Medio Cudeyo	1.975	78.56	195	7.75	344	13.68	2.514
Pielagos	4.170	79.91	384	7.35	664	12.72	5.218
Ribamontán al Mar	1.276	35.49	2.200	61.19	119	3.31	3.595
Santa Cruz de Bezana	2.701	74.88	546	15.13	360	9.98	3.607
Santander	62.775	76.80	7.825	9.57	9.750	11.90	81.737
Villaescusa	1.044	80.24	116	8.91	141	10.83	1.301
TOTAL ÁREA METROPOLITANA	88.111	75.90	13.961	12.02	14.017	12.07	116.088
% SOBRE TOTAL CANTABRIA	48.24	(182.645)	26.57	(52.536)	38.38	(36.518)	(271.699)

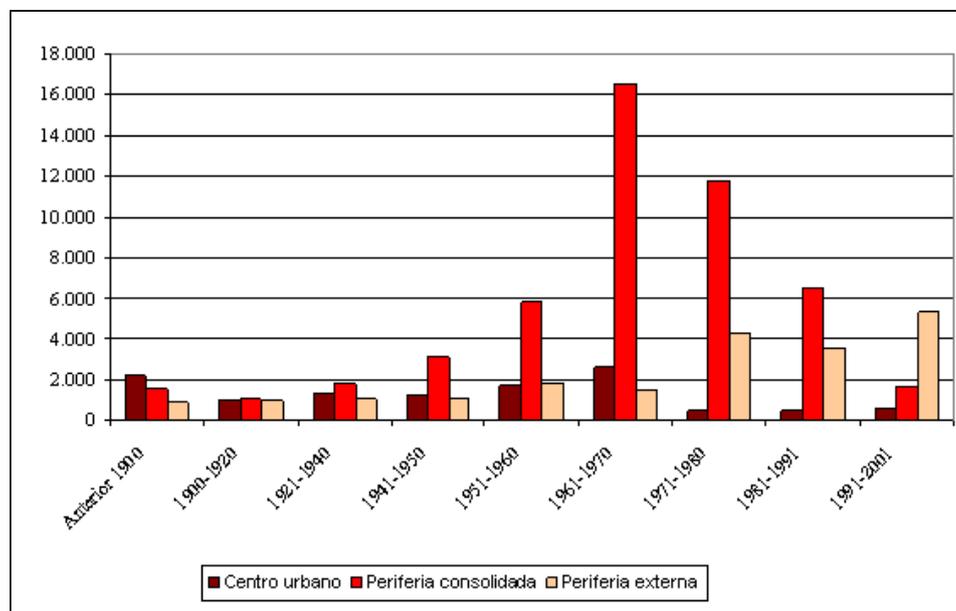
Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*. Elaboración propia.

Los procesos urbanos en el área metropolitana

Continuidad y densificación de la expansión urbana en Santander

Como resultado del desarrollo del Plan Comarcal, a principios de los años setenta Santander había experimentado, frente a etapas anteriores, un fuerte incremento en el número de viviendas, el cual se centró en el desarrollo de la periferia consolidada, mientras que en la periferia externa tan sólo se construyeron operaciones inmobiliarias de reducido tamaño, de acuerdo a las pequeñas áreas de crecimiento urbano planteadas en el planeamiento sobre los núcleos rurales tradicionales de Cueto, Monte, San Román y Peñacastillo (figura 4).

Figura 4
Número de viviendas en el municipio de Santander, por periodo de construcción y sector urbano



Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*. Elaboración propia.

A partir de los años setenta se distinguen claramente tres fases, en cada una de las cuales la construcción se produce en determinadas áreas y se generan distintos procesos urbanos. Así entre 1971 y 1980 apenas se edifica en el área central, como es lógico tras el final de la reconstrucción del área incendiada, mientras que la mayoría de las viviendas se levantan en la periferia consolidada (Figura 5a). Ahora bien, dentro de esta área se observan dos tipos de procesos: por un lado, el crecimiento de los barrios de Castilla-Hermida, General Dávila y Cazoña; por otro, la renovación urbana en el Sardinero con la introducción de la tipología de bloques. A ello se añade un tercer proceso en la periferia externa, al avanzar la urbanización sobre los espacios rurales de los núcleos tradicionales de Cueto, San Román y la

Albericia.

En la siguiente etapa (1981-1990) se asiste a una desaceleración en el número de viviendas construidas en la periferia consolidada, mientras que se reafirma el carácter residencial de Cueto-Valdenoja y se inicia el desarrollo de los sectores de suelo urbanizable en Peñacastillo, Monte, San Román y la Albericia (Figura 5b). Por lo tanto, se observa la escasa intervención en la ciudad central frente a la fuerte explosión del crecimiento urbano sobre los espacios rurales existentes en el término municipal de Santander.

Esta dinámica de expansión urbana se consolida en la última década del siglo XX, ya que las actuaciones en la ciudad se limitan a procesos de renovación urbana, fundamentalmente en el Sardinero y en el Paseo de Menéndez Pelayo, donde se está sustituyendo el paisaje residencial de carácter unifamiliar ajardinado por vivienda en bloque destinada a los grupos sociales más acomodados; mientras que al mismo tiempo se está consolidando una clara línea de crecimiento a lo largo de la autovía de entrada a la ciudad por el Sardinero (Figura 5c). Por otro lado se produce una clara recualificación de los barrios de Peñacastillo y Nueva Montaña, ya que la disminución del suelo industrial, el derribo de antiguas colonias obreras junto a la localización de las grandes superficies comerciales está transformando la imagen urbana del área. Esta nueva realidad ha sido canalizada por los instrumentos urbanísticos a través del cambio de calificación de industrial a residencial/comercial, lo que ha permitido crear áreas residenciales al suroeste del término municipal de Santander, donde se ha ubicado parte de la demanda de las viviendas de Protección Oficial construidas en el período. Además, el último periodo se caracteriza por el desarrollo de planes parciales en la periferia externa (el Cierro del Alisal y Valdenoja) que han dado lugar a la oferta de conjuntos residenciales orientados hacia diversos grupos sociales.

Este crecimiento urbano de Santander responde a las propuestas de los Planes Generales de 1987 y 1997 y se caracteriza por una fuerte densidad, ya que predomina la agrupación de edificios sobre las construcciones aisladas. Se trata de un claro proceso de expansión la ciudad y de pérdida de sus espacios rurales, en los que sus característicos núcleos de viviendas unifamiliares están siendo paulatinamente sustituidos por urbanizaciones en bloque.

Ahora bien, a pesar del ritmo de construcción en Santander, el elevado precio de la vivienda construida en los últimos años ha repercutido en la pérdida de efectivos demográficos por su traslado hacia Santa Cruz de Bezana, Astillero, Camargo o Piélagos, municipios en los que la vivienda unifamiliar está experimentando un acelerado crecimiento. Este proceso de descentralización también está afectando al sector servicios, que merced a la creación de nuevas infraestructuras de transporte está provocando la localización de grandes equipamientos comerciales y de ocio en las proximidades de las principales vías de entrada a la ciudad, la mayoría de las veces sobre antiguos solares industriales. En definitiva, a principios del siglo XXI se asiste a un cambio de modelo urbano, en el que la descentralización residencial y terciaria aparece como el proceso más dinámico, mientras se asiste a una crisis del centro urbano, como consecuencia de la falta de iniciativas para relanzar su papel como espacio residencial, comercial y de servicios.

Figura 5
Distribución espacial de las viviendas en el municipio de Santander, según periodo de construcción

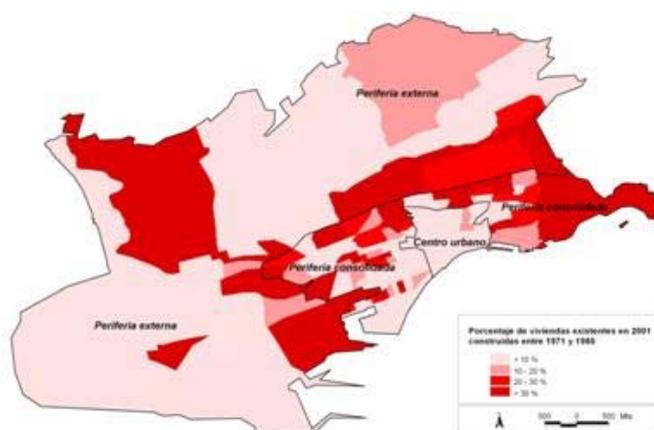


Figura 5a

Porcentaje de viviendas de las secciones censales existentes en 2001 que han sido construidas en el periodo 1971-1980

Figura 5b:

Porcentaje de viviendas de las secciones censales existentes en 2001 que han sido construidas en el periodo 1981-1990

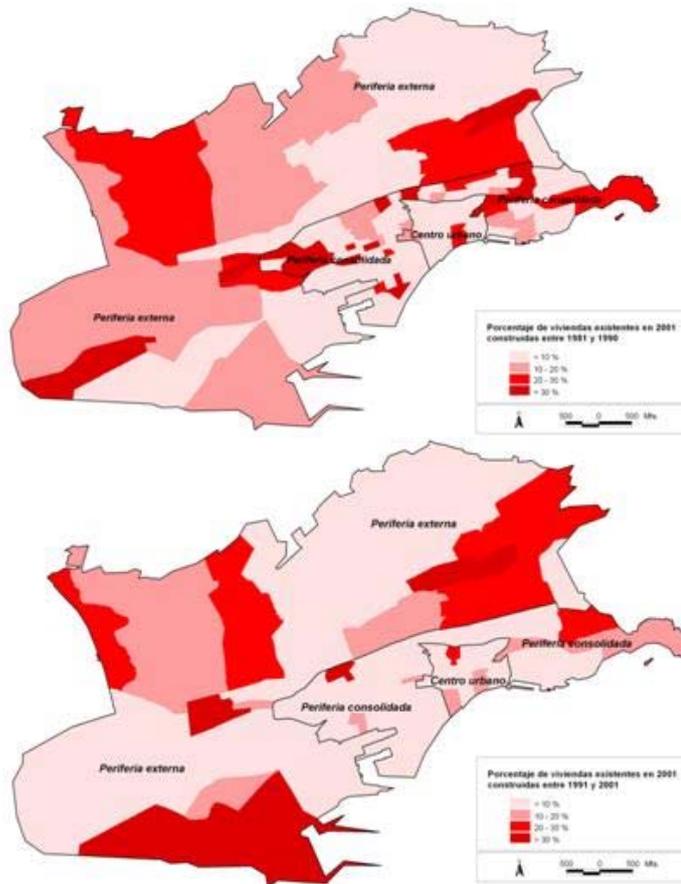


Figura 5c:

Porcentaje de viviendas de las secciones censales existentes en 2001 que han sido construidas en el periodo 1991-2001

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2001*. Elaboración propia.

3.2. La superación de los límites municipales: la dispersión del crecimiento urbano en el área metropolitana

Como consecuencia de los procesos de construcción desarrollados a partir del Plan Comarcal de 1955, los nueve municipios que configuran el área metropolitana de Santander agrupan más de 273.000 habitantes en 2006, lo que hace que en poco más de 300 Km² -el 5,8% de la superficie de Cantabria- resida cerca de la mitad de la población de la región (Cuadro 5). Dicho crecimiento demográfico se plasma en la aparición de de nuevas áreas residenciales, que suponen un importante proceso de ocupación del territorio.

Cuadro 5
Evolución de la población de los municipios del área metropolitana de Santander (2000-2006)

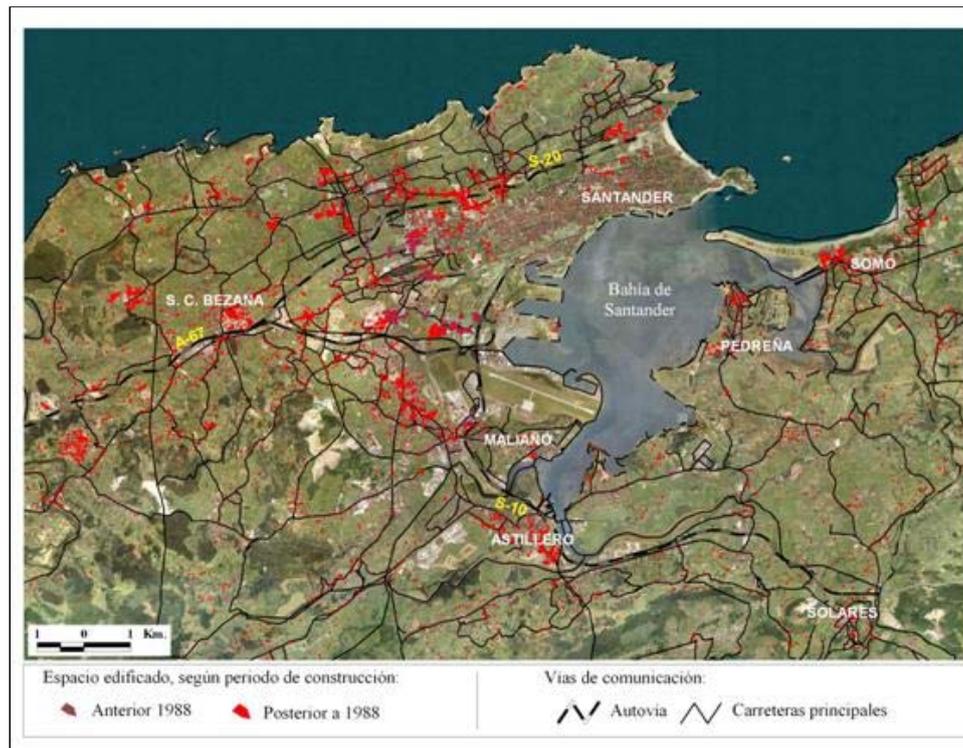
Municipio	Población 2000	Población 2006	Tasa de Crecimiento (2000-2006)
Santander	184.264	183.955	-0,17 %
Camargo	22.749	28.429	24,97 %
El Astillero	13.348	15.635	17,13 %
Piélagos	11.862	15.748	32,76 %
Santa Cruz de Bezana	7.890	10.012	26,89 %
Medio Cudeyo	6.087	6.925	13,77 %
Marina de Cudeyo	4.765	5.000	4,93 %
Ribamontán al Mar	3.651	4.045	10,79 %
Villaescusa	3.177	3.437	8,18 %
Total	257.793	273.186	5,97 %

Fuente: INE, *Padrón de Habitantes* actualizado a 2000 y 2006. Elaboración propia.

Además, hay que valorar que este crecimiento es muy diferente al realizado en Santander, ya que se caracteriza por el proceso de difusión de las edificaciones, lo que da lugar a la configuración de un área metropolitana surgida a partir de la unión de las diferentes áreas de expansión de cada municipio (Rodrigues Lagoeiro de Magalhaes, L. 2005). El resultado es un modelo territorial en el que no existe una clara organización ni jerarquización, ya que salvo el área urbana de Santander, en el resto del espacio urbano metropolitano no se ha optado por un modelo de crecimiento apoyado en la continuidad de los núcleos de población más importantes, lo que ha dado lugar a la proliferación de piezas de suelo urbano discontinuas y dispersas por el conjunto del área metropolitana y apoyadas en el mayoría de

los casos en las infraestructuras de transporte (Figura 6).

Figura 6
Localización de las nuevas construcciones en el periodo 1988-2002 en el área metropolitana de Santander



Fuente: Gobierno de Cantabria, *Ortofoto 2001* e IGN, *Mapa Topográfico Nacional 1:25.000*. Elaboración propia.

Como consecuencia de estos procesos de crecimiento y de las tendencias descentralizadoras de la ciudad Santander, se está generando una redistribución demográfica muy importante desde 1991, ya que la pérdida de población de la ciudad de Santander supuso unos 13.000 habitantes en la década intercensal 1991-2001, descendiendo hasta el momento actual –unos 3.000 habitantes en los últimos dos años– y llegando, en 2006, a los 147.256 habitantes, cifra relativamente baja frente a los más de 164.000 habitantes que tuvo en 1991.

Frente a la tendencia regresiva del núcleo central, el conjunto de municipios que configuran el área metropolitana de la Bahía de Santander constituye un ámbito con una importante dinámica de construcción, donde al menos el 30% de las edificaciones han sido levantadas a partir de la década de los noventa del siglo pasado.

Las principales zonas de crecimiento residencial metropolitano responden a diferentes patrones espaciales, según la tipología edificatoria: las construcciones aisladas (el 80% del total) se distribuyen por todo el área de estudio, mientras que las agrupaciones de edificios (el 20% restante) aparecen asociadas al crecimiento y dinamismo de los núcleos de mayor tamaño y a la proximidad a la autovía, llegando a concentrarse en un corredor de un kilómetro, a partir de este eje, dos tercios de las nuevas agrupaciones de edificios. No obstante, este último elemento explicativo señalado puede extenderse a prácticamente todas las construcciones, al desempeñar un importante papel articulador del crecimiento residencial metropolitano; tanto que en el área metropolitana de Santander casi la mitad de las nuevas edificaciones, construidas a partir de los 90, se ubican a menos de 1 kilómetro de distancia de algún tramo de autovía. Su capacidad de canalización del crecimiento residencial es tal que si extendemos el corredor a 5 kilómetros, la proporción de nuevas construcciones supera el 80%.

Analizando los patrones espaciales obtenidos, se pone de relieve el importante eje de crecimiento generado al oeste, en torno a la autovía A-67 que conecta Santander con el segundo núcleo más importante de la región (Torrelavega), así como el arco occidental de la Bahía Santander-Maliaño-Astillero, a partir del eje de la autovía S-10.

Incluso, los focos de crecimiento pueden servir de pauta para canalizar futuras áreas de crecimiento, en las proximidades de las grandes superficies comerciales y de los principales ejes de comunicación, ya que es frecuente que las nuevas construcciones configuren los espacios más dinámicos desde el punto de vista del crecimiento residencial y, por tanto, puedan desempeñar una función de atracción para las futuras construcciones que se localicen en el ámbito de la Bahía de Santander (Calderón y García, 2006).

Procesos actuales y prospectivas demográfico-territoriales en el área metropolitana

El mencionado proceso de redistribución poblacional está acompañado de otros no menos importantes, como el consecuente cambio de perfil demográfico, diferenciado por sectores metropolitanos: envejecimiento del centro urbano y de la periferia consolidada frente al rejuvenecimiento de parte de la periferia externa y de los dos arcos metropolitanos.

Junto a ello, se pone de manifiesto una importante segregación social, de marcada diferenciación tanto a escala intraurbana como para el conjunto metropolitano. Las condiciones de emplazamiento, el estado de conservación de los edificios y la tipología edificatoria, han destacado como condicionantes fundamentales del contenido social en el área metropolitana de Santander.

La organización funcional interna del conjunto metropolitano presenta asimismo una importante segregación espacial, tanto atendiendo al perfil económico de sus residentes, como a la actividad productiva que se realiza. En este contexto destaca la concentración de actividades terciarias en el centro urbano, la especialización industrial del arco occidental de la Bahía (ya apuntado en el Plan Comarcal de 1955) y los reductos de actividad primaria en la parte más externa del área metropolitana oriental.

Los procesos de segregación funcional se materializan también en la progresiva diferenciación de lugares residenciales y de actividad, de abastecimiento, de gestión, etc., lo que genera una dinámica de movimientos pendulares diarios, que en los últimos años cobran especial protagonismo en el área metropolitana de Santander, con sobrecargas en las principales vías de comunicación, como la S-10 y la A-67, que soportan la mayor parte de los desplazamientos del área.

Resulta interesante incorporar una proyección demográfica en los próximos años, hasta el horizonte 2010, considerando las tasas de mortalidad de la región y las tasas de fecundidad y de saldo migratorio diferenciadas por sectores metropolitanos. Así, la proyección demográfica se desarrolla, tanto para el conjunto metropolitano como, de forma detallada, para los cinco ámbitos de influencia metropolitana, dado su contrastado comportamiento evolutivo en los últimos años: el centro urbano (20 secciones), el área periférica consolidada (87 secciones), la periferia externa (61 secciones) y los dos arcos periurbanos (de 19 y 7 secciones respectivamente), incluyéndose en el segundo arco, de baja integración, los sectores menos consolidados de Piélagos y Ribamontán al Mar, que incorporan cinco secciones. A partir de las proyecciones realizadas para los cinco sectores metropolitanos apuntados, el crecimiento del conjunto metropolitano puede rebasar en pocos años los 275.000 habitantes, con una hipótesis de proyección constante en la que se considera que los parámetros de fecundidad, mortalidad y migración no varían respecto a los conocidos en la actualidad. Es suficiente con la modificación de alguno de estos indicadores de forma directa (fecundidad y migración) o inversa (mortalidad) para que la cifra anteriormente señalada sea, incluso, superada.

No obstante, además de la importancia que presenta la evolución neta del conjunto metropolitano, resulta aún más determinante, desde la óptica prospectiva, el estudio de los procesos de redistribución previstos (Cuadro 6): de los cinco sectores definidos anteriormente, dos aparecen como focos regresivos desde el punto de vista evolutivo –el centro urbano y la periferia consolidada– que conjuntamente pueden perder más de 10.000 habitantes en el periodo proyectado.

Por el contrario, los otros tres ámbitos metropolitanos presentan una clara tendencia progresiva, que puede materializarse en un incremento poblacional en la periferia externa de unos 13.000 habitantes y en los dos arcos metropolitanos, sectores que pueden incrementar su tamaño demográfico hasta el 2010 en unos 5.000 habitantes.

Cuadro 6
Proyección demográfica por sectores del área metropolitana de Santander: horizonte 2010

Año de proyección	Centro Urbano (-)	Periferia Consolidada (-)	Periferia exterior (+)	1º Arco periurbano (+)	2º Arco periurbano (+)
2003	23.662	111.242	86.412	30.357	16.033
2004	23.323	109.915	88.210	30.927	16.302
2005	22.979	108.618	90.070	31.502	16.559
2006	22.629	107.307	91.975	32.088	16.825
2007	22.283	105.973	93.932	32.674	17.092
2008	21.925	104.663	95.918	33.268	17.361
2009	21.577	103.366	97.991	33.882	17.637
2010	21.221	102.028	100.063	34.480	17.901

Elaboración propia, a partir de la proyección de los efectivos por grupos anuales de edad, según el Padrón continuo actualizado a 2003.

Esta proyección realizada es muy significativa tanto por el potencial crecimiento de la población del área metropolitana, como por los marcados procesos de redistribución esperados, mientras que el perfil demográfico es

Conclusiones: la necesidad de adaptar la intervención urbanística al nuevo modelo territorial

A pesar de su carácter local, las propuestas de planeamiento han configurado un área supramunicipal, como resultado de la urbanización de prácticamente la totalidad de la superficie de Santander y de la difusión del crecimiento en el resto de los municipios. Este último proceso se ha apoyado en la construcción de urbanizaciones de vivienda unifamiliar, que están contribuyendo a crear un modelo territorial disperso, en el que los núcleos de población tradicionales no aparecen definidos con nitidez y en el que destaca la proliferación de áreas residenciales aisladas, que además presionan sobre espacios de gran valor territorial.

Así, la configuración de este espacio urbano-metropolitano conlleva intensos flujos entre sus diferentes elementos, los cuales se realizan sin ningún tipo de coordinación, lo que acarrea problemas relacionados con el tráfico, el transporte público o los equipamientos. Esta realidad permite reflexionar sobre la inadecuación del modelo de intervención urbanística, que se apoya en un planeamiento pensado para atraer y promover la expansión urbana de cada municipio y que sigue criterios planteados en los años cincuenta, sin que se haya producido la necesaria revisión conceptual y metodológica.

Por ello, la adaptación de los planeamientos municipales a la legislación del suelo de Cantabria (2001) y al Plan de Ordenación del Litoral (2004) debería partir de un diagnóstico de la realidad metropolitana, no limitándose al desarrollo de instrumentos de carácter local y yendo acompañados de planes de ámbito comarcal que permitan definir el modelo de área metropolitana del futuro.

El estudio realizado permite plantear una aproximación inicial a los principales aspectos que deben ser considerados a escala de área metropolitana, entre los que el planeamiento ocupa una posición destacada, bien mediante figuras de ámbito comarcal, o al menos mediante una coordinación del planeamiento municipal. Asimismo, sería también importante coordinar las políticas sectoriales, como por ejemplo la regulación del transporte público, con el objeto de reequilibrar el grado de interrelación de los diferentes sectores, con una dotación actual muy irregular -tanto en lo relativo a recorridos como a frecuencias- incluso en el área cubierta por las rutas de cercanías de Santander.

Cuestiones no menos importantes son la ordenación del tráfico de vehículos en el contexto metropolitano, especialmente en las vías que mayor presión soportan, como la S-10 o la A-67, en las que se producen los atascos generados en las proximidades de la ciudad central. De hecho, la elevada frecuencia de uso de esas dos autovías suele revertir en la carretera nacional de Burgos N-623, que además absorbe una parte del tráfico del metropolitano en condiciones normales.

Por último, la consideración de la realidad metropolitana de Santander es un hecho suficientemente demostrado de cara a la realización de estudios específicos, como por ejemplo de paisaje, así como de planes especiales para el diseño de modelos de servicios y equipamientos básicos, de planes de ordenación del frente litoral, de proyectos de recuperación del patrimonio cultural o de propuestas de protección y ordenación de los suelos rústicos.

Notas

[1] El presente artículo es fruto de la interrelación y colaboración entre dos líneas de investigación desarrolladas en los últimos años por las autoras firmantes, en el marco del grupo de investigación de la Universidad de Cantabria "Espacios y Territorio. Análisis y Ordenación". Se trata por un lado de las investigaciones centradas en el análisis del planeamiento urbanístico regional y por otro de los trabajos sobre el área metropolitana. Con ello se consigue la explicación conjunta de la actual organización del área metropolitana de Santander en base a las condiciones reguladas en las diferentes figuras de planeamiento existentes desde mediados del siglo XX.

[2] Para el análisis del planeamiento se han estudiado los documentos (memoria y cartografía) y se ha elaborado un SIG del planeamiento regional en cuya base de datos se ha introducido información sobre: tipo de figura, año de aprobación, modificaciones puntuales, clasificación y calificación del suelo, usos del suelo, parámetros de construcción y determinaciones en cada categoría de suelo. Dicho trabajo ha formado parte de los Estudios Previos de las Normas Urbanísticas Regionales, fruto del convenio firmado en julio de 2002 entre el Grupo de Investigación "Espacios y Territorio: análisis y ordenación" de la Universidad de Cantabria y la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno de Cantabria.

[3] Destacan especialmente los trabajos de Ortega, 1984; Ureña y Gómez Portilla, 1984; Gómez Portilla, 1990; Ortiz y Valdeolivas, 1990; De Meer y Martín, 2001, entre otros.

[4] El crecimiento de la periferia en continuidad constituye una de los procesos de crecimiento más generalizados en España como señala para Madrid López de Lucio, R (1999).

[5] Basta como ejemplo las propuestas planteada en el Plan General de Madrid de 1985, donde se señalaba que: "Madrid es hoy una ciudad inacabada, rota, cuyas carencias se plasman en una insuficiente e inadecuada ordenación urbana. El Plan se dirige, así, a paliar, o mitigar al menos, esos problemas que podrían resumirse en un objetivo de terminación, de remate o compleción de sus insuficiencias. Pero el Plan va más allá: centrado en la ciudad existente hace una propuesta de transformación. "Recuperar Madrid", término utilizado para describir sus contenidos, se conjuga, pues, en futuro: lo que se hace es proponer un proyecto de transformación a partir de la recuperación, sobre todo, de la idea de ciudad. Se confirma su condición de ciudad compacta y densa; se trata de alcanzar una continuidad entre las partes que la componen, de la que hoy carece. Para lograr esa transformación positiva, como proyecto intencionado de futuro, se utilizan una serie de

operaciones urbanas, a las que se otorga, podría decirse, la condición de motores de esta transformación. No se trata, pues, tan sólo de remediar deficiencias. Esto se aborda yendo más allá, tratando de dirigir esa transformación sobre sí misma de la ciudad consolidada, sobre la base de la selectiva remodelación interna y de un moderado y ajustado crecimiento con ocupación estratégica de nuevas áreas a urbanizar o reurbanizar. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO (1998). *Los planes de ordenación urbana de Madrid*. COPLACO, Madrid, p. 56.

[6] La importancia del desarrollo urbano a través de planes parciales permite señalar a PERALES MADUEÑO, F. (1996) que: "La conclusión sobre este período en cuanto al planeamiento, es que se implantó en la cultura urbanística española la tesis de la ordenación integral de los territorios municipales a través de instrumentos de planeamiento general que clasificaban el suelo y lo zonificaban, pese al divorcio que en la práctica existió entre la teoría general y el urbanismo operativo. Se complementa la teoría del planeamiento general con la fórmula de su desarrollo o ejecución mediante Planes Parciales, sometidos al principio de jerarquía normativa y, por tanto, de su vinculación jurídica estricta al Plan General". "La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975". En: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 107-108, 1996, p. 106-107.

[7] SNU-NR, Suelo no urbanizable de núcleo rural; SNU, Suelo No Urbanizable. Zona Próxima a Núcleo; SNU, Suelo no urbanizable simple; SP, Suelo no urbanizable sin protección; SNU-PA, Suelo no urbanizable con protección agrícola-ganadera; NUAG, Suelo no urbanizable protección agropecuaria; SNU-PF, Suelo no urbanizable con protección forestal; SNU-PE, Suelo no urbanizable con protección ecológica-paisajística; SNU, UN, Suelo no urbanizable común; SNU-AE, Suelo No Urbanizable Compatible con Actividades Extractivas; NUR, Suelo no urbanizable normal restringido; NU-1, NU1, Suelo no urbanizable; NU-2, NU2, Suelo no urbanizable de interés agrícola o ganadero; NU-3, N3, Suelo no urbanizable de interés forestal; NU-4, N4, Suelo no urbanizable de interés paisajístico-ecológico; NU-5, NU5, Suelo no urbanizable de reserva minera; NUPA, Suelo no urbanizable protección absoluta; NUPN, Suelo no urbanizable próximo a núcleo; PA, Suelos no urbanizables protegidos del tipo A; PB, Suelos no urbanizables protegidos del tipo B; PC, Suelos no urbanizables protegidos del tipo C; A, Suelo no urbanizable especialmente protegido; B, Suelo no urbanizable de interés; C, Suelo no urbanizable genérico; D, Suelo no urbanizable reservado para equipamientos; PMF, Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Medio Físico y Paisaje; SNU-EPE, Suelo no urbanizable con especial protección ecológica; SNU-PE, Suelo no urbanizable con protección ecológica; SNU-PR, Suelo no urbanizable con protección por riesgos; SNU-PA, Suelo no urbanizable con protección agropecuaria; PMFT, Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Medio Físico y Paisaje Tolerado; PMR, Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Medio Rural.

[8] La proporción de suelo urbano se incrementa a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, que considera a los núcleos rurales como suelo urbano, mientras que en los planes analizados era una categoría de suelo no urbanizable.

[9] Aunque es imposible de determinar la proporción, una parte fundamental de la vivienda contabilizada como "vacía" en los censos de población y vivienda corresponde a viviendas secundarias.

Bibliografía

ARCEO MINGUEZ, B., et al. Actividad industrial y espacios rurales: aproximación a su estudio en Cantabria". *Ciudad y Territorio*, nº 62, 1984, p. 81-91.

BELLET SANFELIU, C. LLOP TOMÉ, J. M. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias". *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 165, 2004.

BOIX DOMÈNECH, R. Las áreas metropolitanas en España. *Desarrollo de regiones y Euroregiones. El desafío del cambio rural*. XXIII Reunión de Estudios Regionales. Asociación Galega de Ciencia Rexional, 2006. [Consulta: Marzo, 2007]
<http://www.ecap.uab.es/urban/references/2006/06011.pdf>

BOIX DOMÈNECH, R. Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas en España. Seminario *Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada*. Sevilla: 2007. [En línea].

CALDERÓN CALDERÓN, B. y GARCIA CUESTA, J. Formatos y estrategias para el control del espacio comercial urbano: el caso de Valladolid y su entorno". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol X, número 223, 2006.

CAMPO, L., DIEGO, C., DÍEZ, C., MARTÍN, E. DE MEER, A. y RÍOS, M. Tratamiento urbanístico y estructura territorial en la Bahía de Santander (Cantabria)". *Ingeniería y Territorio*, nº 67, p. 32-41, 2004.

CAÑETE PÉREZ, J.A.; LOZANO MALDONADO, J.M.; SAENZ LORITE, M Cambios demográficos en la aglomeración urbana de Granada y su plan de ordenación del territorio. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 36, p 275-289, 2005.

CAPEL SAEZ, H. Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos. *GeoTrópico*, nº 1, p. 30-65, 2003.
http://www.geotropico.org/1_1_Capel.html [Consultado: Marzo, 2007].

CAPEL SAEZ, H. *La morfología de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002. 2 Vol.

COMISIÓN SUPERIOR DE ORDENACIÓN URBANA DE SANTANDER. *Memoria del Plan Comarcal de Santander*. Santander: Comisión Superior de Ordenación Urbana de Santander, 1956.

CIUDADES, *Dispersión territorial, paisaje y ciudad construida*. Instituto Universitario de Urbanística, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, nº especial 2002-003.

- DE COS GUERRA, O. *La organización del espacio social del área metropolitana de Santander*. Tesis Doctoral (inérita). Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria, 2005a.
- DE COS GUERRA, O. *Propuesta de delimitación del área metropolitana de Santander. Realidad funcional, organización administrativa y Gobernanza*. Santander: CEARC, Gobierno de Cantabria, 2005b.
- DE COS GUERRA, O.; DE MEER LECHA-MARZO, A. Crecimiento residencial y organización territorial en el área metropolitana de Santander: la organización de su hinterland en el marco de la bahía. *Historia de Cantabria*. Santander: Editorial Cantabria, 2007a, p. 121-128.
- DE COS GUERRA, O.; DE MEER LECHA-MARZO, A. Desarrollo urbano de Santander (1975-2001). *Historia de Cantabria*. Santander: Editorial Cantabria, 2007b, p. 129-136.
- EIZAGUIRRE, X. *La construcción del territorio disperso*. Barcelona: ediciones UPC, 2001. 227 p.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. . Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 36 (139), 200, p17-41.
- FERIA TORIBIO, J. M. Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* , nº 38, 2004, p. 85-99.
- FONT, A. *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2003. 255 p.
- GARCÍA MERINO, L.V. Red urbana y articulación territorial en Cantabria. *Situación 1995* , nº 3, p. 189-201.
- GÓMEZ PORTILLA, P. Modelo territorial e infraestructuras de transporte en la Bahía de Santander. In: *La Bahía de Santander: Actas de las Jornadas de Estudios Territoriales de Cantabria* . Santander: Asociación Cántabra de Ciencia Regional, 1990, p. 104-117.
- HERRAN ALONSO, M. y FERNANDEZ GARCÍA, F. Espacios residenciales periféricos y planeamiento en Oviedo (1900-1986). *Actas del XIX Congreso de Geógrafos Españoles*, 2005. 9 p.
- LEONARDO MARTÍN, J. y POZUETA ECHEVARRI, J. Transformación del litoral e intervención pública: el caso de Cantabria. *Ciudad y Territorio*, 1984, nº 62, p. 93-99.
- LOPEZ DE LUCIO, R. *Madrid 1979-1999: la transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*. Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo, 1999. 425 p.
- LUENGO GALLEGO, J.A. .El crecimiento urbano periférico de Segovia . *Ería*, 2003, nº 61, p. 197-208.
- MARTÍN LATORRE, E. Génesis y formación de un espacio de ocio periurbano: Ribamontán al Mar (Cantabria). *Ería*, 1989, nº 18, p. 5-17
- MARTÍN LATORRE, E. Ed. *La memoria del territorio. Atlas histórico de Santander y su puerto* . Santander: Autoridad Portuaria de Santander, 1998. 261 p.
- MARTÍN LATORRE, E. *El turismo en Santander: presencia y trascendencia (1060-1990)* . Santander: Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cantabria, 1999. 214 p.
- MARTÍN LATORRE, E. y DE MEER LECHA-MARZO, A. Creación y transformación de un espacio urbano. Santander, 1750-1990 . In: MONTESINO GONZÁLEZ, A., ed.: *Estudios sobre la sociedad tradicional cántabra: continuidades, cambios y procesos adaptativos* . Santander: Universidad de Cantabria – Asamblea Regional de Cantabria, 1995, p. 205-231.
- MARTÍN LATORRE, E. y DE MEER LECHA-MARZO, A. -Dirs.- La comarca de la Bahía de Santander. *Bahía de Santander: visions for the future* (2001). Santander: Empresa de Residuos de Cantabria, 2001, p. 16-23.
- MARTÍN LATORRE, E. y DE MEER LECHA-MARZO, A., eds. *Evolución urbanística de Santander, 1941-1990* . Santander, Ayuntamiento de Santander, 2003. 253 p.
- MEDINA SAÍZ, A. *Promoción inmobiliaria y crecimiento espacial. Santander 1955-1974*. Santander, Universidad de Cantabria, Parlamento de Cantabria, 2004. 286 p.
- MINISTERIO DE VIVIENDA. *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España. 2004*. Madrid, 2005.
- MONCLÚS, F.J. *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 1998.
- NELLO, O. ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del S.XXI. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* , 2004, XXXVI (141-142), p. 523-542.
- NOGUES LINARES, S. Caracterización socioeconómica y territorial del área de la Bahía de Santander. In: *La Bahía de Santander: Actas de las Jornadas de Estudios Territoriales de Cantabria* . Santander: Asociación Cántabra de Ciencia Regional, 1990, p. 30-55.

- ORTEGA VALCÁRCEL, J. El ensanche de Maliaño y el desarrollo urbano de Santander. *I Taller de Arquitectura en Santander*. Santander: Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria - Fundación Marcelino Botín, 1994.
- ORTIZ URIARTE, I. y VALDEOLIVAS ABAD, M. El planeamiento en la Bahía de Santander: evolución, vigencia y directrices futuras. *La Bahía de Santander: Actas de las Jornadas de Estudios Territoriales de Cantabria*. Santander: Asociación Cántabra de Ciencia Regional, 1990, p. 82-102.
- PLAN General de Ordenación Urbana de Santander. *Memoria y Planos*. Ayuntamiento de Santander, 1987.
- PLAN General de Ordenación Urbana de Santander. *Memoria y Planos*. Ayuntamiento de Santander, 1997.
- PLAN General de Ordenación Urbana de Santander. *Planos*. Ayuntamiento de Santander, 2007. <http://www.ayto-santander.es/> [Consultado: Junio, 2007]
- POZUETA ECHEVARRI, J. *El proceso de urbanización turística. La producción del Sardinero*. Santander, Cátedra de Urbanismo. Tesis doctoral inédita, 1980.
- POZUETA ECHEVARRI, J. Relaciones e implicaciones en el modelo ciudad/puerto de Santander. *Ciudad y Territorio*, 1984, nº 62, p. 23-34.
- POZUETA ECHAVARRI, J., ed. *Santander: el puerto y su historia. Bicentenario del Consulado del Mar*. Santander: Junta del Puerto – Madrid: M.O.P.U, 1985.
- REQUES VELASCO, P. *Población y territorio en Cantabria*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1997.
- ROCA, J., BURNS, M. y MOIX, M. *Las áreas metropolitanas españolas. Evolución 1991-2001* [en línea]. Barcelona: Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya. [Consulta: agosto de 2004]. <http://www.upc.edu/castellano/noticies/acinvestigacion/2004/EstudioAreasMetropolitanas.pdf>
- RODRIGUES LAGOEIRO DE MAGALHAES, L. Movilidad intrametropolitana y difusión espacial del proceso de urbanización. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, 2005, nº194 (95). 13 p.
- RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J.M. Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2005, nº 298-299, pp 229-268.
- SANTOS PRECIADO, J. M. El proceso de distribución espacial de la población en las periferias metropolitanas españolas (1960-1996). *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 2001, nº 21, p. 139-181.
- SERRANO MARTINEZ, J. M. Aglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensión y tendencias: Breves precisiones. *Lurralde*, 2006, vol 29. [Consulta: Marzo, 2007] <http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur29/29serra/29serra.htm>
- SENABRE LÓPEZ, D. Desarrollo urbano y urbanístico del municipio de Salamanca en el siglo XX. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2003, nº 7(146/139), 10 p.
- TERAN, F. Evolución del planeamiento urbanístico 1846-1996. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 1996, nº 107-108, p. 167-184.
- UREÑA FRANCÉS, J.M. y GÓMEZ PORTILLA, P. Procesos de estructuración territorial en torno a la Bahía de Santander. *Ciudad y Territorio*, 1984, nº 62, p. 9-22.
- VILAGRASA IBARZ, J. Creixement urbà y producció de l'espai a Lleida (1940-1980). En: *Documents D'Anàlisi Geogràfica*, 1984, nº 5.

© Copyright: Olga de Cos Guerra, Ángela de Meer Lecha-Marzo, Elena Martín Latorre, 2007
© Copyright: Biblio3W, 2007

Ficha bibliográfica

COS GUERRA, O. de, MEER LECHA-MARZO, A. de, MARTÍN LATORRE, E. Planeamiento urbanístico y crecimiento urbano: importancia de la escala metropolitana en la definición del modelo territorial. *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol.XII, nº 754, 15 de octubre de 2007. [<http://www.ub.es/geocrit/b3w-754.htm>]. [ISSN 1138-9796].

[Volver al índice de Biblio 3W](http://www.ub.edu/geocrit/b3w-754.htm)



[Volver al menú principal](#)