

## **PLAN REGIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANTABRIA**

**Jose María Mazón Ramos.** *Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo*

**Luis Collado Lara.** *Ingeniero Agrónomo. Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística*

**Jose Manuel Lombera Cagigas.** *Ingeniero Agrónomo. Subdirector General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística*

**Jesús Molinero Barroso.** *Arquitecto. Jefe de Servicio de Planificación Territorial y Urbanística*

**Alicia García Gómez.** *Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Técnico Urbanista*

**Gabriel Jesús Ortiz Rico.** *Geógrafo*

**Belén Cebada Torre.** *Geógrafo*

### **RESUMEN**

La Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo está inmersa en la redacción de la figura de Ordenación Territorial de ámbito regional y en esta comunicación se presenta el avance de los trabajos que se están llevando a cabo. En este sentido, cabe destacar que se han llevado a cabo procesos de participación pública encaminados a involucrar al ciudadano en el proceso de planificación teniendo en cuenta sus opiniones a la hora de la toma de decisiones. En paralelo, se han llevado a cabo estudios pormenorizados de recogida de información de cuantas variables se han considerado importantes para un primer diagnóstico territorial. En esta comunicación se presenta una síntesis de ese diagnóstico. También se incluye una aproximación a la determinación del tamaño territorial que se ha considerado adecuado para el nivel intermedio de planificación. Finalmente se esboza una serie de objetivos, criterios y directrices que serán la base de la propuesta de Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Situación del PROT en el contexto jurídico**

El Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT) de Cantabria es una figura de ordenación territorial con rango de Ley que tiene como función identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Su definición está contemplada en la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y sus determinaciones vinculan a los planeamientos Municipales, que deberán adaptarse a las determinaciones contenidas en el mismo.

La ley de Ordenación Territorial de Cantabria confiere el mismo rango legal que tiene el PROT, a otra figura de ordenación del territorio ya elaborada y actualmente en vigor, como es el Plan de Ordenación del Litoral (POL), aprobado en el año 2004 mediante la Ley 2/2004 de Cantabria. Esta figura nace de la propia Ley en atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma. También vincula al planeamiento municipal y fijaba un plazo de un año desde su entrada en vigor para la adaptación del mismo.

Por otro lado, como desarrollo directo de las previsiones contenidas en el PROT, la Ley Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria contempla la figura del Plan Especial para el desarrollo de:

- Infraestructuras
- Protección de zonas de litoral y montaña
- Abastecimiento y saneamiento de aguas
- Ordenación de residuos
- Suministro de energía y comunicaciones por cable
- Protección del subsuelo
- Protección del paisaje, la riqueza etnográfica, los recursos naturales y el medio rural

El régimen transitorio de nuestra Ley del suelo, por su parte, establece cautelas en relación con la autorización de determinados usos vinculados al medio rural que condicionan en gran medida el desarrollo de estas áreas.

## **1.2. Situación en el contexto territorial europeo**

Las estrategias territoriales que se plantean dentro de la Unión Europea tienen su punto de partida en la denominada “Estrategia Territorial Europea”, documento marco elaborado en base al debate político suscitado en el seno de la Unión sobre dicha estrategia y que finalizó

en Postdam con un documento que recoge las conclusiones y donde se muestran unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea.

Los objetivos fijados por la política territorial europea, que es importante que se alcancen por igual en todas las regiones de la UE, son los siguientes:

- Cohesión económica y social
- Conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural
- Competitividad más equilibrada del territorio europeo

Cantabria se sitúa, dentro del Arco Atlántico, en el conjunto de las ocho euro-regiones en que se estructura el espacio europeo. Resulta fundamental, a la hora de llevar a cabo planificaciones territoriales, considerar las iniciativas llevadas a cabo en los espacios colindantes, en la búsqueda del equilibrio inter-territorial.

### **1.3. Convenio Europeo del Paisaje**

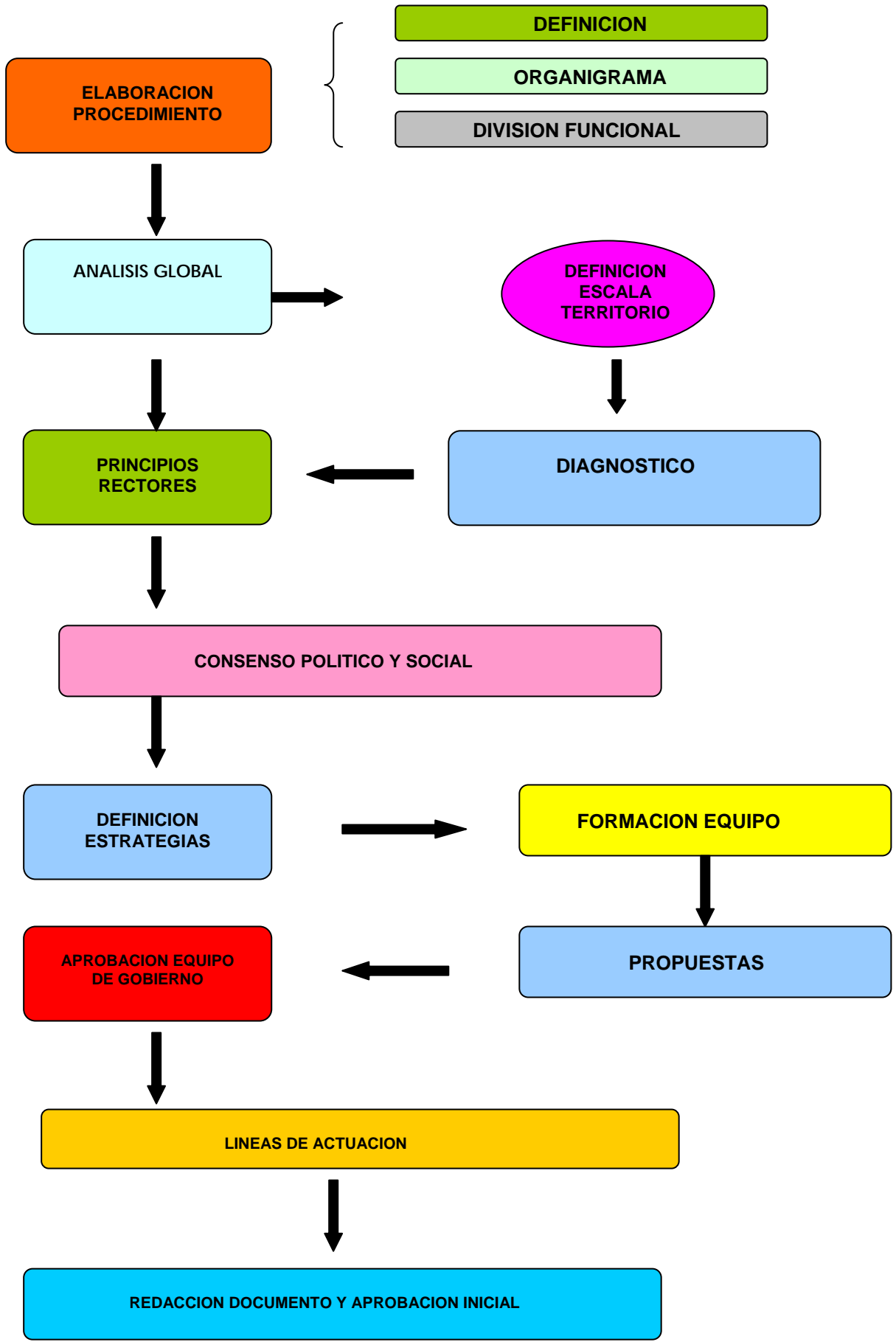
El Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia en el año 2000 y ratificado por España en Noviembre de 2007, compromete a los Estados firmantes a:

- Reconocer jurídicamente a los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común, cultural y natural y como fundamento de su identidad
- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje
- Establecer procedimientos para la participación pública
- Integrar el paisaje en las políticas de Ordenación Territorial y Urbanística

En concordancia con dichos compromisos, el paisaje se integra dentro del PROT como uno de los pilares sobre los que se sostiene la planificación territorial.

### **1.4. Metodología**

Para la elaboración del documento de planificación territorial de ámbito regional -y al objeto de lograr una obtención eficaz de la información, así como encontrar los canales adecuados para su interpretación- se diseñó un procedimiento metodológico cuyo esquema se muestra seguidamente, y en el que deviene pilar fundamental la participación ciudadana; el proceso de formulación del Plan se divide en dos etapas claramente diferenciadas: la elaboración del Diagnóstico Territorial, como paso previo a la fijación de las Estrategias, y la concreción de las Directrices y líneas de actuación que conformarán la base del PROT.

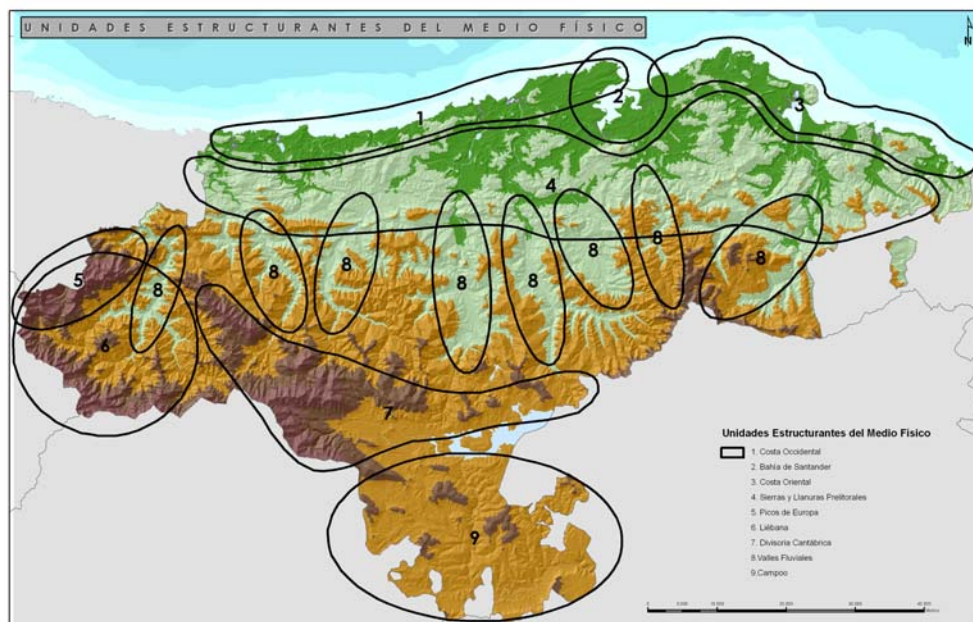


## 2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE CANTABRIA

### 2.1. Marco físico

Las características del medio físico distinguen y definen a Cantabria como una unidad natural claramente diferenciada de otros espacios peninsulares. A grandes rasgos, Cantabria se divide en dos áreas naturales: la Marina y la Montaña. Mientras en la Marina el clima y el relieve son suaves, y tanto el nivel de desarrollo como la población son elevados, en la Montaña encontramos un relieve abrupto, un clima más duro y un nivel de desarrollo y de población más bajo.

La combinación de relieve y relación con el mar es, sin duda, el elemento que en mayor medida permite explicar la forma en que los rasgos físicos del territorio han influido en la organización territorial del espacio.

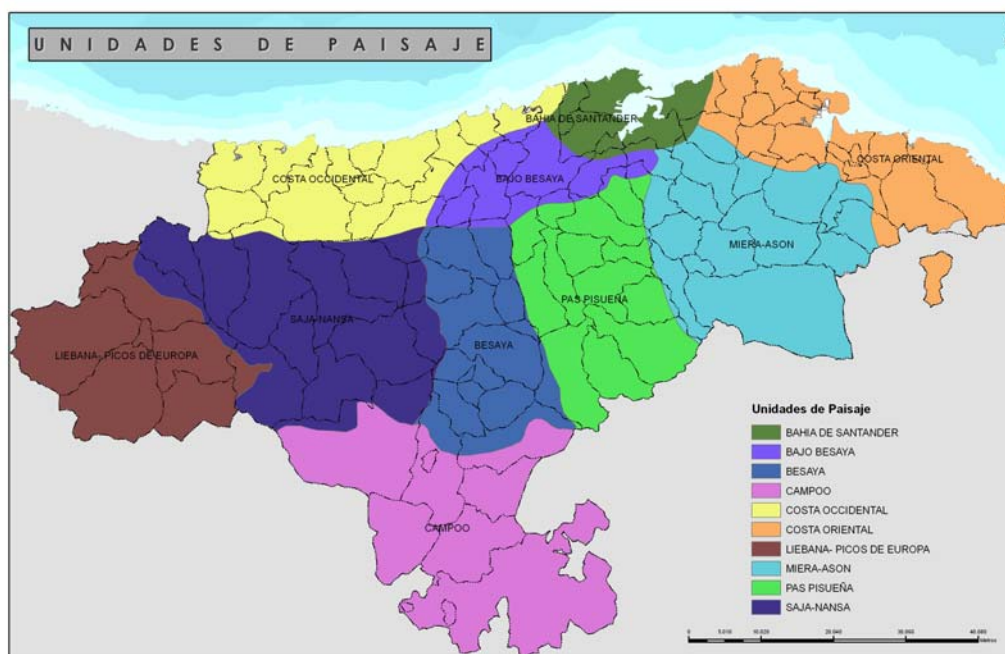


### 2.2. Sistema ambiental y espacios rurales

Dentro del sistema ambiental –si no ya otorgándole un valor individual relevante- el “Paisaje” configura una de las señas de identidad de Cantabria y es uno de los mayores activos de

que dispone nuestra Comunidad de cara al futuro. Los elementos esenciales que definen la geografía de Cantabria conforman la imagen visual y la sensación de “lugar” que los habitantes o visitantes tiene de la región. La calidad visual del paisaje de Cantabria, junto con la identidad de los numerosos impactos producidos hace imprescindible caracterizar la identidad del paisaje percibido y analizar los impactos visuales negativos que lo desvirtúan o destruyen, para de esta forma poder dar soluciones que preserven el “carácter del lugar”.

La estructura visual de un paisaje viene definida por los elementos topográficos y formales del territorio. En base al análisis morfológico y de usos del suelo de la Comunidad se han establecido 10 grandes Unidades del Paisaje.



Algunos lugares de nuestro territorio amenazan con deteriorarse de forma irreversible si no se ponen límite a ciertos procesos urbanizadores. Es, sin duda el momento de realizar una profunda reflexión acerca del futuro del paisaje cántabro.

La imagen acuñada de Cantabria es el resultado de la combinación de una orografía accidentada, con unos rasgos geológicos y geomorfológicos singulares, una red hidrográfica abundante complementada por un litoral privilegiado, y una vegetación característica; todo ello configura un medio natural de elevado valor.

Como indicadores de su excelencia se singularizan ecosistemas naturales en buen estado de conservación, preservados de la presión demográfica y repartidos por todo el territorio, que, bajo diversas figuras de ordenación y protección, constituyen la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria.

Por otro lado, el declive sostenido de la actividad agraria durante los últimos decenios, viene dando lugar a un problema de “gestión del territorio”, por cuanto áreas cada vez mayores de la Comunidad van siendo abandonadas, con la consiguiente pérdida de identidad rural tradicional e incremento de riesgos naturales.

En la nueva etapa de desarrollo será muy importante dar un mayor protagonismo a unos elementos que juegan un papel fundamental en el atractivo global del territorio, en la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, en la prevención de riesgos naturales y en las oportunidades de fortalecimiento de los espacios rurales.

Durante los próximos años, uno de los grandes retos de nuestra Comunidad va a ser la adaptación del medio natural a una nueva situación, creada por la modificación de los equilibrios preexistentes como consecuencia del abandono de espacios agrarios tradicionales.

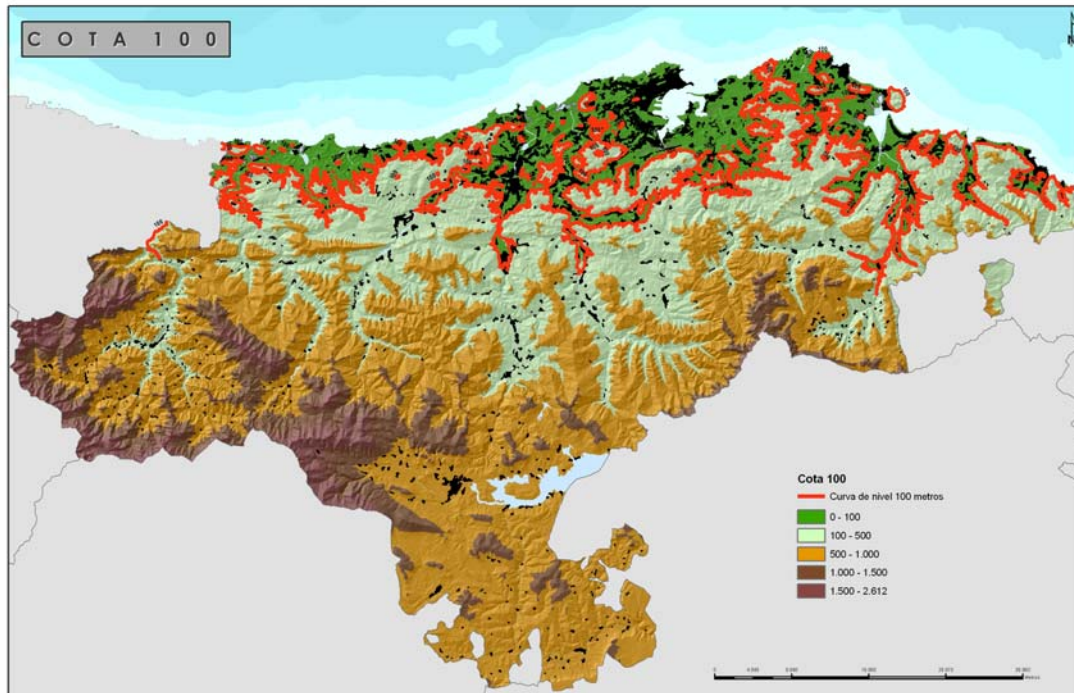
### **2.3. Sistema de asentamientos**

#### **2.3.1. Cota 100**

La variable altimétrica siempre ha sido un factor clave en los procesos de ocupación del territorio y en la asignación final de usos al mismo. Este hecho unido a las oportunidades de actividad y comunicación que permiten las zonas litorales, en contraste con las dificultades de las zonas interiores, ha provocado una concentración de los desarrollos urbanos en las zonas costeras. La cota 100 m puede ser considerada como umbral de referencia para analizar el proceso de litoralización que experimenta el territorio de Cantabria en una aproximación al análisis de la distribución de la población y de las actividades económicas.



La cota 100 se extiende por las zonas más pobladas del territorio, ya que cerca del 85% de la población Cántabra habita en una superficie que representa menos del 23% del total del territorio de la Comunidad.

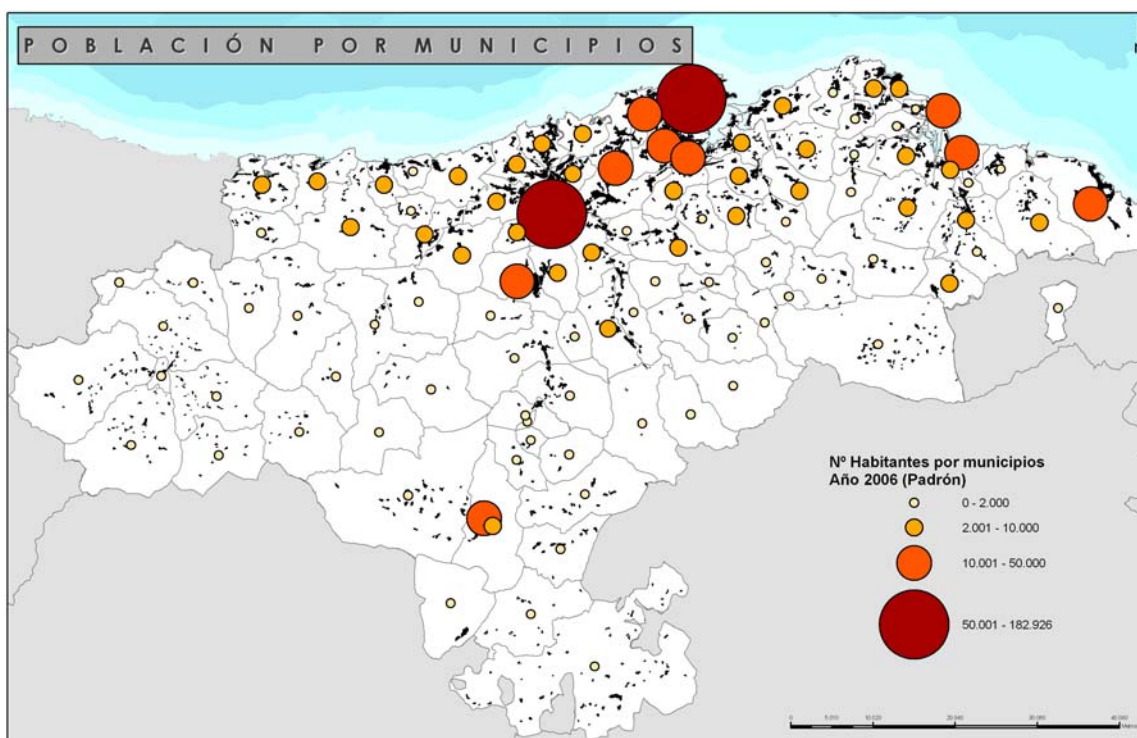


### 2.3.2. Población

Para caracterizar el crecimiento vegetativo de la población en Cantabria, se divide el estudio en tres intervalos cuyos datos pueden ser representativos de la evolución de la población.

Desde principios de siglo XX hasta los años 40 Cantabria crece a ritmo importante, por encima de la media nacional aumentando su población en este periodo en más de un 40%.

Desde este momento hasta la década de los 80, la población de la Comunidad sigue aumentando con incrementos parecidos a los de la etapa anterior, pero ahora estos incrementos son inferiores a los obtenidos por el conjunto nacional, comenzando el proceso de pérdida de peso relativo. Este proceso se mantiene de forma más acusada desde los años 80 hasta el momento actual.



El envejecimiento de la población es, probablemente, el factor determinante a medio plazo en la estructura demográfica cántabra. Aproximadamente una cuarta parte de la población tiene más de 64 años. Mayor problema presenta la distribución espacial de esta realidad ya que el crecimiento de la población se presenta de forma muy desigual por núcleos, experimentando la mayor parte del territorio un estado de acentuado declive demográfico.

Por simplificar los procesos de crecimiento podemos distinguir tres focos de crecimiento:

El más importante es el entorno de Santander y su bahía que concentra casi la mitad de la población de todo el territorio de la Comunidad. Las dificultades de Santander para generar suelo y el elevado precio de la vivienda han arrastrado a la población a los municipios colindantes que han visto en los últimos años crecimientos espectaculares. En esta situación se encuentra Camargo que ha pasado a ser el tercer municipio de Cantabria en número de habitantes.

El segundo foco de crecimiento se sitúa en Torrelavega y su área de influencia. A lo largo del siglo XX ha multiplicado por siete su población, invirtiendo esta tendencia en la última

década. Entre Los Corrales de Buelna y Suances se configura un eje de enorme vitalidad y trascendencia que ha venido experimentando incrementos constantes y muy significativos en el número de habitantes.

El tercer foco se sitúa en la costa oriental de Cantabria, coincidiendo con el entorno de la bahía de Santoña y Castro Urdiales. Este último es uno de los municipios más dinámicos de Cantabria, debiéndose su expansión, en gran medida, al flujo de ciudadanos procedentes de Vizcaya que han decidido trasladar aquí su residencia.

Con carácter general puede afirmarse que la contracción demográfica y la tasa de envejecimiento están positivamente correlacionados con la importancia de la agricultura en la estructura económica de cada zona y negativamente con la densidad de población. Son las comarcas agrarias las que tienen menor capacidad de fijar población, no solo por la renta que generan sino, especialmente, por la escasa diversidad de las actividades existentes, que no pueden generar nichos laborales adecuados para los sectores de la población más jóvenes, con mayor nivel educativo o con mayores expectativas de futuro. A la inversa, las zonas más densamente pobladas implican un mayor número de oportunidades y relaciones económicas, lo que les ha permitido fijar población con mayor facilidad.

Especialmente claros parecen los procesos de metropolización de las dos grandes ciudades de la Comunidad. Así, tanto Santander como Torrelavega pierden población en la última década a favor de sus espacios metropolitanos que presentan fuertes crecimientos.

### **2.3.3. Población flotante y segunda residencia**

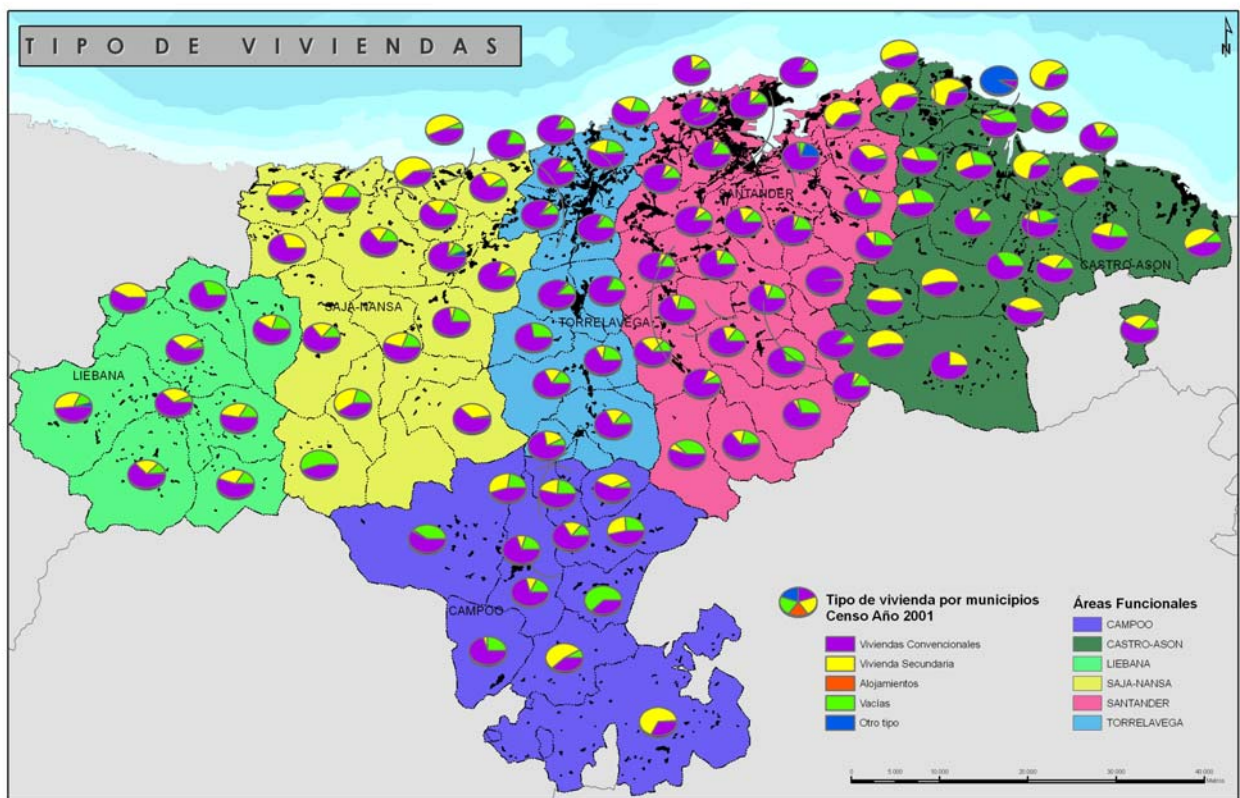
Las grandes vías de comunicación (como el caso de la autovía con Bilbao que entró en funcionamiento en 1995) han supuesto una reducción importante de los tiempos de recorrido y un aumento espectacular de la población flotante de los municipios situados en su entorno. Este hecho donde ya se ha hecho patente de manera muy visible es en los núcleos del extremo oriental de Cantabria como es el caso de Castro Urdiales y en general toda la zona costera. La población flotante ha crecido en el corredor de Castro a Bareyo un 63,5 %. Los desplazamientos de fin de semana hacen que ocasionalmente estas vías se colapsen.

En la zona Oeste es menos acusado este fenómeno debido a que no hay grandes núcleos de población cercanos.

De esta forma, en el periodo comprendido entre 1991 y 2001, la población creció en un 5,76% mientras que el nº de viviendas lo hizo un 10,65%. En el periodo entre 2000 y 2004 la población creció un 8,45% con un porcentaje de viviendas de primera residencia de 43,6% y de segunda de 55,9%. Como dato a destacar, la población flotante de Castro Urdiales supone el 10% de la flotante total calculada para la Comunidad completa.

La situación se atenúa en dirección oeste siendo notable su percepción en Laredo, Santoña y Colindres con un crecimiento anual de 0,3% de población residente y de nº de viviendas 10 veces superior. Similar caso es Argoños, Noja y Bárcena de Cicero con crecimientos de 6, 3, 5 y 0,8% y de viviendas de 12, 7, 17 y 10% respectivamente.

La apertura de la autovía de la meseta supondrá cambios importantes en los Municipios de Arenas de Iguña, Molledo o Reinosa, único municipio interior con una densidad de población que sobrepase los 2.500 hab/Km<sup>2</sup>.



#### 2.3.4. Procesos de cambio en los asentamientos urbanos

La situación demográfica vista anteriormente tiene un claro reflejo en la organización del sistema urbano regional y en sus relaciones con el sistema urbano nacional y europeo.

Este sistema en Cantabria se encuentra polarizado en torno a dos ciudades principales, que concentran en la unión de sus áreas de influencia cerca del 62% del total de población de la Comunicación, existiendo cierta especialización de funciones (Santander, ciudad portuaria y de servicios y Torrelavega industrial).

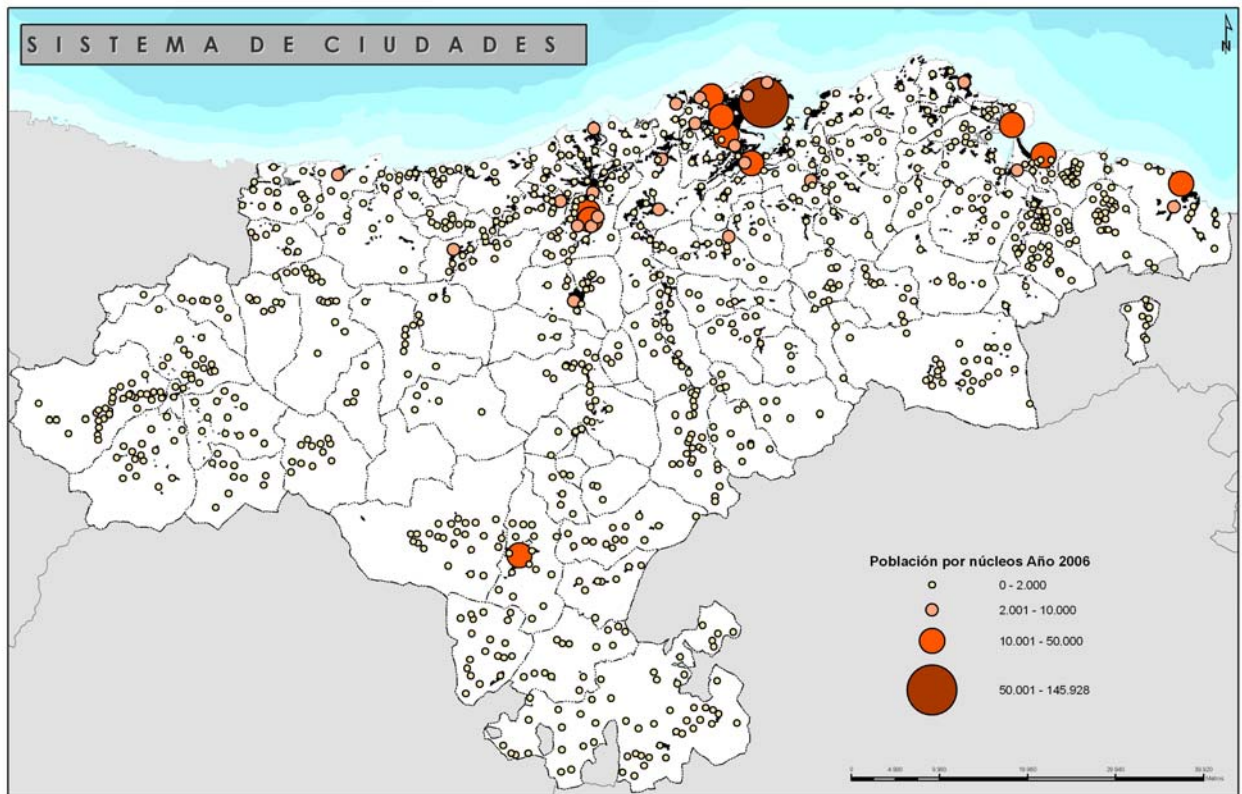
Los asentamientos de la costa oriental aparecen ligados fundamentalmente al turismo.

El límite occidental de Cantabria, en el que aparecen algunos de los espacios con una armadura más debilitada de la región, se ha visto especialmente perjudicado por su localización, en contacto con espacios igualmente débiles de Castilla y León y de Asturias, lo que ha limitado las posibilidades de articulación con sistemas urbanos de mayor rango.



Cabezón de la Sal y San Vicente de la Barquera son los principales nodos urbanos con cierta capacidad de acogida de servicios dentro de su zona.

Reinosa, único núcleo interior con cierto peso, tiene un marcado carácter industrial.



### 2.3.5. Sistemas urbanos intermedios

Las principales áreas urbanas de Cantabria, desarrollan en el sistema urbano de la Comunidad funciones primordialmente asociadas a la acogida de servicios y actividades de nivel superior y de elementos de inserción del territorio.

En contraste con estos ámbitos, existe un conjunto de pequeñas ciudades, cuyas poblaciones oscilan entre los 10.000 y los 2.000 habitantes, que juegan un papel importante en la vertebración del territorio. Aunque con rasgos diferenciados, este grupo de núcleos urbanos presenta rasgos comunes que lo convierte en un elemento clave de equilibrio

territorial y proporcionan una base urbana con enorme potencialidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo territorial de la Comunidad.

La red de ciudades medias constituye uno de los activos más importantes de la Comunidad proporcionando diversidad de oportunidades al modelo territorial, y en una primera aproximación se pueden clasificar en dos grupos: las ciudades industriales interiores y las ciudades medias costeras. Cada uno de estos grupos presenta dinámicas y rasgos urbanos muy característicos por más que en cada uno de ellos se den situaciones muy diversas.

Dentro del primero de ellos la ciudad más importante es Los Corrales de Bulena con un número de habitantes censados superior a los 10.000, seguido de Cabezón de la Sal, cabecera histórica de la costa Occidental.

En cuanto a las ciudades medias costeras, Cantabria cuenta con un sistema muy débil exceptuando a las principales áreas urbanas como Santander, Bahía de Santoña o Castro Urdiales. Exceptuando las anteriores y a pesar de que la costa cuenta con el mayor crecimiento demográfico de la región, sólo Suances y San Vicente de la Barquera tiene cierta entidad.

La posibilidad de articular adecuadamente el sistema de asentamientos del litoral, proporciona la oportunidad para aumentar el rango urbano de este espacio como estrategia básica para consolidar dinámicas positivas y fortalecer el eje de conexión con Asturias que aparece en la actualidad como uno de los ámbitos de conexión exterior más débiles de Cantabria.

Existen otros casos donde la dispersión de la población municipal genera una serie de pequeños asentamientos de insuficiente entidad, aunque el municipio tenga una cifra de habitantes considerable.

Por último, un tercer tipo de ciudad media corresponde a núcleos que, sin presentar un desarrollo económico significativo, ni tampoco un tamaño demográfico suficiente como para ubicarse entre el sistema intermedio de ciudades de la Comunidad, constituyen los únicos ámbitos con un cierto carácter urbano en medio de extensos espacios rurales, lo que les

otorga un nivel de centralidad superior al previsible y desarrollando un papel importante en ámbitos territoriales frágiles, como es el caso de Potes o Ramales de la Victoria.

### **2.3.6. Núcleos rurales y suelo rústico**

Los núcleos rurales de Cantabria se dividen en dos categorías claras. De un lado, los “centros rurales”, que ejercen funciones de liderazgo y cabecera y se distribuyen por toda la Comunidad, con capacidad para acoger funciones urbanas básicas, garantizar una estructura de poblamiento viable, gestionar el territorio y aprovechar las oportunidades existentes en él. Y de otro, los “núcleos de acceso al territorio”, diseminados por toda la Comunidad como último eslabón urbano de aproximación al medio rural no antropizado; para estos núcleos, la ordenación territorial debiera establecer las normas necesarias para que los futuros crecimientos guarden correspondencia con la trama y las tipologías preexistentes.

El suelo rústico de Cantabria es un componente estratégico del modelo territorial, por las funciones que desarrolla y por ocupar la mayor parte del territorio de la Comunidad.

La mayor parte de los municipios rurales cántabros consideran que su paisaje y su entorno natural constituyen las principales oportunidades para su desarrollo económico en los próximos años. Por el contrario, la mayor amenaza para el adecuado aprovechamiento de dichas oportunidades en el suelo rústico la constituyen los procesos de urbanización difusa, generados por la localización dispersa en el suelo rústico de residencias secundarias o permanentes y de las actividades productivas desvinculadas del aprovechamiento de los recursos naturales.

## **2.4. Sistema de comunicaciones y equipamientos**

### **2.4.1. Infraestructura viaria y ferroviaria**

Cantabria, como ya se ha comentado anteriormente, tiene una orografía complicada que ha hecho que en materia de infraestructura haya estado retrasada respecto al resto del territorio nacional debido al elevado coste de cualquier actuación.



La consecuencia más significativa que se deriva de la fuerte energía del relieve es la existencia de barreras topográficas que condicionan decisivamente el trazado de las infraestructuras de conexión, tanto perpendicular, en sus accesos a la meseta, como transversal, en la comunicación entre valles. Este hecho es especialmente destacado en La Montaña, con carreteras y líneas de ferrocarril que discurren por trazados lentos y sinuosos con el fin de salvar las fuertes pendientes, siendo ésta la característica más definitoria y problemática de la red de comunicaciones de Cantabria.

Cantabria está vertebrada en torno a dos grandes vías de comunicación por carretera: la autovía del norte A – 8 y la autovía de la meseta A-67. De esta forma se conecta la región con las provincias limítrofes de Asturias y Vizcaya, por una parte y con la Meseta desde Palencia con otro.

La finalización de estas dos autovías, que en el caso de la A-8 que actualmente está en construcción, junto con otros tramos complementarios va a suponer para Cantabria salir del aislamiento que venía sufriendo como consecuencia de su carencia en materia de infraestructuras.

La propuesta de conexión con el Mediterráneo se plasma en la denominada Autovía Dos Mares, incluida en el Plan de Infraestructuras y Transportes como corredor en estudio. Esta autovía pretende unir, como su nombre indica el mar Cantábrico con el Mediterráneo conectando directamente Santander con Valencia con un corredor viario que pase por Burgos, Soria, Calatayud y Daroca, en la provincia de Zaragoza, y Teruel capital.

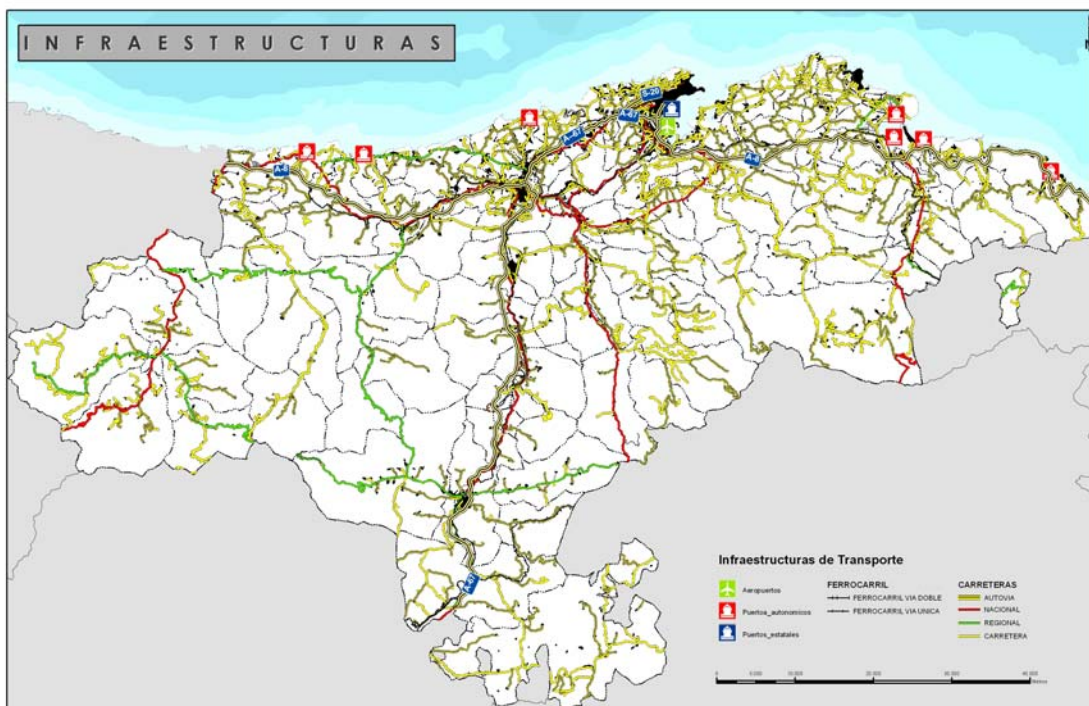
Estas grandes vías de comunicación (como el caso de la autovía con Bilbao que entró en funcionamiento en 1.995) han supuesto una reducción importante de los tiempos de recorrido y de manera más visible un desarrollo de los núcleos limítrofes con Vizcaya como es el caso de Castro Urdiales y en general de toda la zona costera Oriental. Además de estas grandes vías de comunicación construidas ya o en trámite, la Comunidad. destacan por su importancia, las carreteras nacionales que como un peine atraviesan la región de forma paralela y en dirección transversal a la costa siguiendo la configuración de los valles.

Las demás carreteras, de titularidad Autonómica son regionales, comarcales y locales siendo la red más densa en el entorno de Santander, y muy laxa en las montañas.

Cuando se complete el Acceso a la Meseta por autovía, que sirva de elemento dinamizador de la economía regional será necesaria la mejora de las conexiones transversales.

Las conexiones por ferrocarril siguen siendo materia pendiente en esta Comunidad. La Y que configuran las líneas de FEVE y RENFE con trazado antiguos hacen que los tiempos de desplazamientos sean muy elevados llegando a las 5h y media en el caso de Madrid, 2 h y cuarenta y cinco minutos a Bilbao o cuatro horas y cuarenta y cinco a Oviedo. Esto supone una velocidad media aproximada de 40 Km/h a Bilbao y de 72 Km/h a Oviedo.

Actualmente se encuentra en fase de estudio la creación de una línea de tren de alta velocidad de viajeros que conecte con Cantabria con Bilbao y otra de tráfico mixto de conexión con la Meseta.



## 2.4.2. Equipamientos

Respecto al sistema de equipamientos de Cantabria, destacar que está fuertemente condicionado también por las infraestructuras y por consiguiente con la orografía.

En la mayor parte del territorio la baja densidad de población, la dispersión del sistema de asentamientos, y la reducida talla demográfica de la mayoría de los núcleos de población da lugar a diversos fenómenos que condicionan las características de la oferta de equipamientos y servicios a la población. Un primer resultado es la enorme diseminación que presentan los niveles básicos de cada tipo de asentamiento, con el fin de prestar un servicio a la población lo más próximo a su lugar de residencia. El segundo es la dispersión y baja accesibilidad de los equipamientos de mayor rango, que exigen un cierto umbral de población para poder desarrollarlos adecuadamente.

Esta situación encarece notablemente la prestación de servicios que, en su nivel local, se desarrollan con frecuencia para niveles de población inferiores a los necesarios, dando lugar a un sobredimensionamiento de instalaciones y personal con el fin de evitar la desaparición de elementos que dotan de cierta vitalidad a zonas muy deterioradas demográficamente. En ocasiones la crisis poblacional es tal que resulta imposible su mantenimiento, debiendo incluirse los sistemas de transporte dentro de la organización de los equipamientos básicos que prestan su servicio a diversas entidades de población. Ello es además fuente de conflictos sociales, pues se obliga a desplazamientos diarios que aunque no suelen ser de mucha duración si se perciben de este modo por la población rural afectada.

En cualquier caso, una vez superado el nivel local y cuando se trata de equipamientos de mayor complejidad, resulta inevitable una localización algo más concentrada. De este modo, se carece de servicios de uso muy frecuente, y en absoluto excepcionales, en la mayor parte de los municipios, ante la falta de núcleos urbanos de cierta entidad con capacidad para acogerlos. Los desplazamientos necesarios y la percepción de carencias asistenciales se convierte de este modo en un factor más de atonía en amplias zonas rurales de Cantabria.

## **2.5. Sistema productivo**

La estructura productiva de Cantabria ha cambiado drásticamente en las dos últimas décadas siguiendo las tendencias experimentadas por el conjunto de España y, en general, las principales economías industrializadas. De esta manera, la crisis y pérdida de empleo en la actividad industrial y la caída del sector primario, han derivado en una creciente terciarización de la economía, mostrando un cierto grado de especialización en el sector industrial al tiempo que una ligera desespecialización en el sector primario. Este cambio estructural se ha dado en Cantabria con mayor rapidez que en el global de la economía española.

A continuación se presenta una breve descripción de la estructura intrasectorial de la economía cántabra.

El sector primario presenta actividad en cuatro subsectores:

- La ganadería, que aporta el mayor porcentaje del VAB del sector.
- La agricultura, con un peso relativo inferior a la ganadería.
- La pesca, cuyo encaje en las políticas comunitarias, con la consiguiente reducción en la capacidad de capturas, no presenta buenas perspectivas para el futuro.
- La explotación forestal, con gran potencial por sus condiciones óptimas de desarrollo en la Comunidad.

El sector industrial se encuentra en situación de espera, debido a su especialización en sectores tradicionales y maduros. En general, desde la perspectiva regional, se puede observar una tendencia de protagonismo creciente ante la puesta en mercado por parte del gobierno, de diez millones de metros cuadrados para suelo industrial.

La construcción ha experimentado un notorio dinamismo en los últimos años. Así, en cuanto a la tasa de crecimiento del VAB, la construcción –que genera cerca del 8% del valor añadido total– se sitúa por encima del resto de sectores en el conjunto de la región, favorecida por la coyuntura económica favorable y la reducción de los tipos de interés del mercado hipotecario, que ha hecho que se haya producido un aumento de la demanda de viviendas. Adicionalmente, la construcción es un sector con una elevada capacidad de generación de empleo, cercano al 12% del total. Es significativa su creciente aportación

porcentual al VAB de nuestra Comunidad, y su peso relativo dentro del Sector Secundario, en el que representa el 30%.

El sector servicios aporta en torno al 65% del VAB de la región y más de la mitad del empleo.

### **3. OBJETIVOS, CRITERIOS Y DIRECTRICES PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Considerando el estado de elaboración del Plan en el momento de redactarse esta comunicación, con una fase de diagnóstico muy avanzada y desarrollándose la fase de participación pública, las determinaciones que se presentan a continuación tienen el carácter de provisionales y han de tomarse como un esbozo de las directrices y líneas de actuación que pudieran llegar a concretarse en el documento que finalmente pudiera ser aprobado.

#### **3.1. Objetivos generales y principios rectores del PROT**

Como base de partida en la redacción del PROT se plantea una serie de principios rectores que inspirarán el modelo territorial de Cantabria.

Estos principios, nacidos del asentimiento general y de las aportaciones derivadas del proceso de participación pública que lleva a cabo la Consejería responsable de la elaboración del Plan Regional de Ordenación del Territorio, se pueden resumir en los siguientes:

- ❑ Lograr un desarrollo equilibrado y sostenible de la Comunidad Autónoma
- ❑ Contribuir al mantenimiento y potenciación de los valores intrínsecos
- ❑ Destacar la especificidad y fortalezas de Cantabria dentro del panorama nacional e internacional para reforzar su competitividad económica

En un segundo nivel, los objetivos generales anteriores pueden concretarse en los siguientes:

- ❖ La preservación de la biodiversidad y de los valores paisajísticos, así como los suelos y recursos naturales no renovables, en razón a su cualidad de recursos

estratégicos para el desarrollo sostenible, la cohesión territorial y el bienestar social.

- ❖ El desarrollo de sistemas urbanos más compactos, complejos y atractivos, que reduzcan la movilidad y favorezcan la integración social y funcional. La conservación del modelo tradicional de núcleos rurales, que garantice su significación cultural y fije la población del medio rural.
- ❖ Favorecer la igualdad de acceso a las infraestructuras, los equipamientos, la información y el conocimiento, como medidas que impidan la aparición de desventajas competitivas en áreas del territorio.

### **3.2. La escala intermedia como instrumento para el desarrollo del modelo territorial**

Una Política de Ordenación del Territorio operativa debe desarrollarse íntegramente en un marco suficientemente próximo al ciudadano y al municipio y, para ello, es esencial considerar la escala intermedia, dado el nivel de concreción que esta permite para aplicar políticas coherentes.

Esos ámbitos territoriales que constituyen las Áreas Territoriales Intermedias (ATI) resulta un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial.

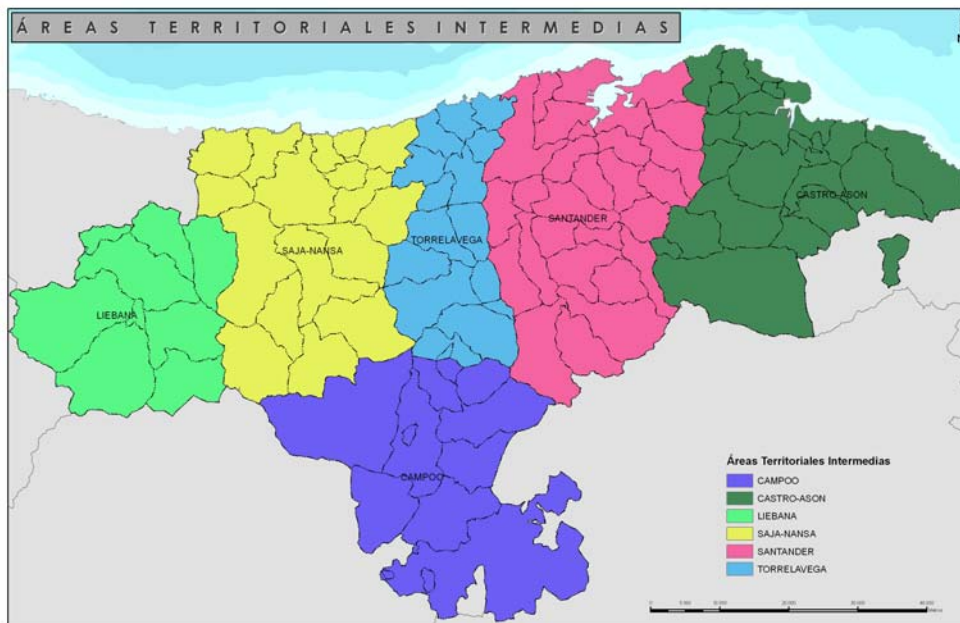
Las Áreas Territoriales Intermedias no son delimitaciones administrativas ni pretenden sustituir a otras demarcaciones de administración y comarcalización concebidas con otros fines. Son ámbitos para la ordenación territorial, es decir, espacios para la aplicación de instrumentos y estrategias de ordenación espacial de rango supramunicipal que, concebidos y desarrollados de forma coherente y conjunta con otras iniciativas, sirvan como elementos que impulsen el desarrollo socioeconómico de cada ámbito y aprovechen las oportunidades existentes en el territorio.

La delimitación de este tamaño intermedio debe apoyarse sobre ámbitos coherentes desde el punto de vista geográfico y en correspondencia con criterios “funcionales”, es decir,

ámbitos constituidos por la cabecera o cabeceras correspondientes y por los municipios que entran dentro de su área de influencia. El concepto de funcionalidad conviene interpretarlo en un sentido amplio que haga referencia tanto a las pautas actuales de comportamiento y actividad de la población, como a las circunstancias de evolución histórica y a las peculiaridades del medio físico soporte del asentamiento humano.

Por lo tanto la delimitación debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Coherencia geográfica como resultado de un medio físico que tradicionalmente ha condicionado la actividad humana y en el que el hombre ha incidido en mayor o menor medida con su actividad, en muchas ocasiones de una manera inconsciente
- Existencia de un cierto liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre el conjunto de municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico
- Complementariedad, observándose unos niveles de interrelación interna notable y mayor que con el exterior para un conjunto de actividades y servicios de rango comarcal.
- Idoneidad para el planeamiento territorial de escala intermedia, es decir para el tratamiento de los problemas y de las oportunidades de los diferentes territorios mediante planes territoriales de escala intermedia entre la Comunidad Autónoma y el Municipio.



Las Áreas Territoriales Intermedias y las ciudades de tamaño medio constituyen “piezas clave” para la aplicación de estrategias de desarrollo y de equilibrio territorial.

Una de las principales conclusiones de la fase de trabajo de Diagnóstico es que Cantabria resulta esencialmente heterogénea. Los rasgos característicos del medio natural y de los sistemas de asentamientos varían mucho de unas zonas a otras del territorio.

La configuración física y el sistema de asentamientos pueden esquematizarse en una franja litoral en que se agrupan la población y las actividades, y unos valles interiores, de gran debilidad demográfica, que se recogen en esta franja. De cara a la articulación de propuestas y estrategias territoriales, resulta necesaria la integración de estas dos realidades para poder dotar a estas grandes piezas de la suficiente complejidad. Así, las Áreas Territoriales Intermedias que finalmente se definan habrán de abarcar un territorio en el que las dinámicas más urbanas del litoral engarcen con los ámbitos más débiles del interior conformando conjuntos espaciales que contengan elementos de suficiente rango urbano como para liderar futuras operaciones junto a espacios rurales interiores en entornos naturales de gran atractivo.



### 3.3. Criterios para la regulación del crecimiento Municipal

Tal y como queda de manifiesto en el diagnóstico sobre el sistema de poblamiento y los riesgos a que se expone la falta de estructura y planificación ante los planeamientos unitarios aportados por los Ayuntamientos, es necesario plantear desde el PROT uno de los principales retos a que se enfrenta la Comunidad, como es la modelización del crecimiento y su estructura. Partiendo de esta base, un primer paso por el que se están dirigiendo los estudios que se llevan a cabo, es buscar el método idóneo para limitar o coordinar los crecimientos municipales en una búsqueda por lograr un desarrollo unitario de toda la Comunidad.

Las líneas o factores que influyen y sobre los que es necesario actuar son los siguientes:

- Capacidad de los recursos naturales. Como factor limitante en Cantabria pueden encontrarse dos recursos, el suelo y el agua. El recurso suelo será objeto de estudio pormenorizado en la fijación de estrategias sobre el modelo de desarrollo. El factor agua es limitado, principalmente en las zonas costeras donde las aportaciones en época estival vienen dadas por la capacidad de distribución de la denominada “autovía del agua”. El reparto del agua dependerá de las estrategias de crecimiento para cada Municipio fijadas desde el planeamiento territorial de rango regional.
- Crecimiento poblacional. Los estudios de población pondrán en evidencia datos sobre crecimiento vegetativo del Municipio y las tensiones migratorias. No es un factor limitante en si mismo sino relacionado con la población flotante.
- Población flotante. Factor limitante principal en esta Comunidad Autónoma será la fijación del porcentaje de segunda residencia que los Municipios son capaces de absorber en condiciones de calidad de vida de los ciudadanos, de manera que se evite la situación de “ciudades de verano”.
- Variación de la estructura familiar. Como factor de conversión entre el crecimiento poblacional y la oferta del número de viviendas es necesario conocer

su tendencia ya que la dinámica actual de reducción del número de miembros de la unidad familiar hace que se incremente la demanda del número de viviendas.

- Coeficiente de corrección a la oferta. En aquellos municipios en los que existe fuerte demanda de viviendas y una cierta dificultad de gestión por su tamaño o por la estructura de la propiedad.
- Corrección por estrategia territorial. Como resultado del análisis y las vocaciones de los diferentes núcleos comprendidos en cada Área Territorial Intermedia delimitada y, atendiendo a las estrategias que el modelo territorial plantee en cada una puede ser necesario añadir correcciones por las implicaciones que pueda tener en relación con el crecimiento poblacional.

### 3.4. Normas y Directrices de aplicación del PROT

Cabe suponer que las determinaciones para la aplicación del PROT comprendan unas **Normas de obligado cumplimiento** para aspectos que la política territorial regional decida regular con dicho instrumento y rango de ley, acompañadas por unas **Directrices de carácter orientativo** para las políticas sectoriales y para el planeamiento municipal.

Finalmente, el Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria señalará en quien recaiga la responsabilidad de la interpretación de sus determinaciones y definirá su plazo de vigencia, el carácter de las modificaciones y las circunstancias en que haya de revisarse el PROT.