

LA ORDENACION TERRITORIAL DE UNA CONNURBACION. NECESIDAD DE UN MARCO INTEGRADO DE PLANIFICACION

D. PEDRO GOMEZ PORTILLA

1.- INTRODUCCION

La conurbación conformada históricamente en torno a/ la bahía de Santander (Comarca de Santander), con la capital como polo inductor, representa, en el marco general de planificación y ordenación del territorio, uno de los criterios fallidos de implementación de un instrumento de ordenación adecuado y coherente con el desarrollo. Las causas dimanaban de varios factores:

- . Indefinición y falta de concienciación del ámbito territorial como unidad histórico-geográfica-social de referencia.
- . Inadecuación de los instrumentos de ordenación en relación con la problemática existente.

Con estas premisas el desarrollo de este trabajo, que pretende abordar el problema de ordenación de un ámbito/ espacial específico, ha de ser concebido según diversas/ líneas de actuación oportunamente interrelacionadas dirigidas a:

- . Plantear como marco de referencia previo los procesos de conformación y transformación que han determinado la existencia de un ámbito territorial homogéneo en su contenido y en sus relaciones. Delimitar a partir de la aproximación histórica la unidad territorial de actuación futura.
- . Explicitar las características y problemas inherentes al proceso de metropolización manifestado en el

entorno de la bahía y englobado en esta unidad territorial y la inadecuación del actual esquema de planificación para este ámbito espacial. Plantear un diagnóstico de la problemática existente que permita encarar un esquema coherente de ordenación territorial.

- . A modo de conclusión y tomando como punto de partida la necesidad de una instrumentación de ordenación territorial alternativa clarificar ventajas e inconvenientes de soluciones convencionales. Exposición final de un organigrama de instrumentos a aplicar y expresión temporal y espacial de su aplicación.

2.- LA COMARCA DE SANTANDER. APROXIMACION HISTORICA AL PROCESO DE FORMACION

Uno de los temas planteados por el "urbanismo defensivo" en el caso de la Bahía de Santander es la indefinición administrativa de un ámbito territorial con carácter comarcal. Desde este urbanismo defensivo se mantiene una dialéctica en torno a este tema que no hace sino aumentar las dificultades intrínsecas de la ordenación territorial.

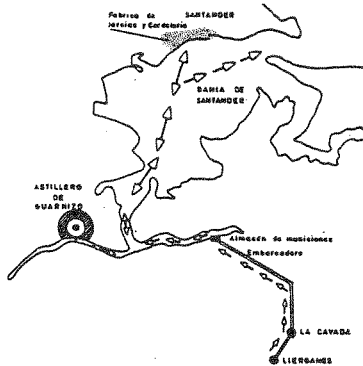
La alternativa debe plantearse ahora en términos de objetivación de las líneas de actuación para definir el ámbito territorial. Para ello y con este marco de referencia, el argumento básico es la aproximación histórica en términos funcionales y espaciales al proceso de integración comarcal expresión de la forma en que se ha producido la articulación económica y especial de la "comarca", entendiendo por comarca el conjunto de municipios / alrededor de Santander y la Bahía, incluyendo la capital.

Aun cuando el presente análisis tendría posibilidad / de mayor profundización y ello sería fundamental para la comprensión perfecta del crecimiento y configuración territorial de la comarca, la exposición de los hechos físicos y acciones concretas fundamentales contribuye al / entendimiento válido de la configuración de la estructura territorial. Esta exposición se sustenta por ello en una cronología básica muy sintética.

CRONOLOGIA BASICA

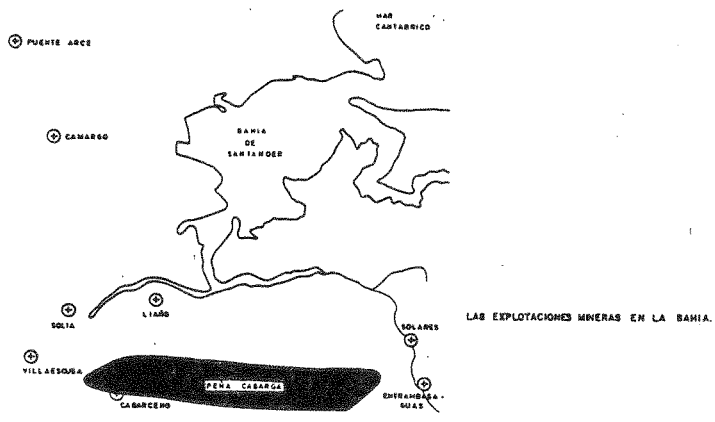
1° INTEGRACION VIA LA INDUSTRIA. S.XVIII (1.700-1.760)

El primer proceso de integración se gesta con la articulación primaria del espacio comarcal a través de la -/ formación de una estructura preindustrial polarizada en/ torno al Astillero de Guarnizo y que se expande en este/ nivel a parte del ámbito espacial en torno a la bahía.



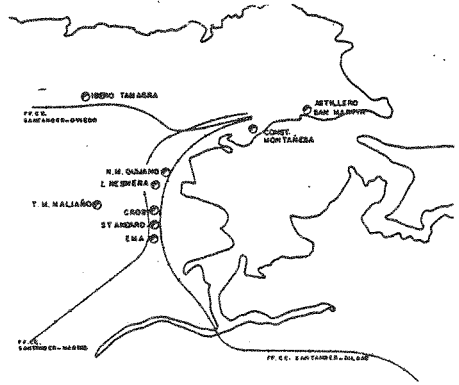
SIGLO XIX (1.875-1.900). Un factor económico es la base de una nueva articulación espacial de la comarca: 2°/ INTEGRACION VIA LA MINERIA. Nueva integración con dife-/ rentes matices y factores:

1.875-1.900. Difusión de la actividad minera que con- lleva una modificación de estructura territorial que se/ adapta a las características y fases del nuevo proceso / productivo.



1.880-1.920. Implantación de las primeras industrias/modernas al amparo del desarrollo de la minería (Talleres Astillero, Nueva Montaña Quijano...) y el desarrollo económico consecuente

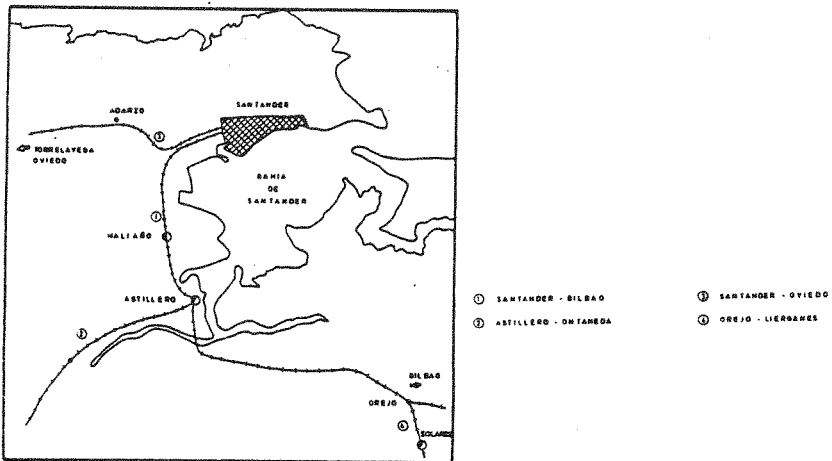
- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| Talleres Astillero (1.872) | EMA (1.913) |
| N.M. Quijano (1.903) | Standard (1.920) |
| Cross (1.904) | Astilleros S.Martín (1.878) |
| Ibero Tanagra (1.906) | Fab. Petroleo (1.881) |



1.890-1.905. Construcción del sistema ferroviario --/ que articula el mecanismo productivo de la comarca e interconecta los primeros asentamientos consolidados.

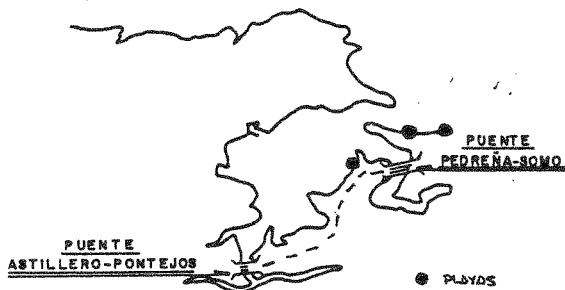
- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| Santander-Bilbao (1.896) | Santander-Oviedo (1.905) |
| Astillero-Ontaneda (1896) | Orejo-Liérganes (1.896) |

El Plan Comarcal conforma y vincula estas últimas --/
transformaciones de índole espacial.



3° INTEGRACION VIA EL TURISMO Y LOS RECURSOS AMBIEN-/
TALES. El desarrollo del turismo y la existencia de re-/
cursos ambientales apropiados (playas, monte...) conlle-
va la integración en el sistema comarcal del Arco Sures-
te. Los elementos clave de esta integración son dos puen-
tes y una carretera costera.

- Astillero-Pontejos (Puente)
- Pedreña-Somo (Puente)
- Santander-Somo (Carretera)



Este esquema interpretativo y aproximativo sirve para
la delimitación a través de argumentos funcionales y es-
paciales de una unidad de referencia articulada en un -/

mismo sistema a la que denominaremos "Comarca de Santander". Aún cuando generalmente la comarca natural no coincide con la comarca socio-económica o funcional y posiblemente con la política en este caso se ha planteado la aproximación histórica para mostrar como la definición política* no es sustancialmente diferente de la interpretación en términos funcionales o espaciales.

3.- LA METROPOLIZACION Y SUS PROBLEMAS

El crecimiento acelerado del área en torno a la Bahía de Santander ha introducido un sistema de relaciones territoriales entre los diferentes municipios del entorno/ diferente al existe con anterioridad. El proceso de metropolización de este área en el periodo 1.960-1.983 se caracteriza fundamentalmente por una polarización de las relaciones territoriales sobre el área Noroeste de la Bahía, polarización que se manifiesta en dos planos distintos:

- . Un plano metropolitano que tiende a configurar una "connurbación" en torno al Arco Noroeste de la Bahía formado por los municipios de Santander, Camarago, Astillero y Santa Cruz de Bezana.
- . Un plano comarcal que se manifiesta en el desarrollo de vinculos territoriales más intensos y con menor frecuencia en torno al Arco Sureste formado por los Municipios de Villaescusa, Marina de Cudeyo, Medio Cudeyo, Ribamontán al Mar, Ribamontán al Monte/ y Entrambasaguas.

*La definición política aparece clarificada tras el Plan General Bahía de Santander (Apartado 3.2)

3.1.- EL PROCESO DE METROPOLIZACION

En términos generales la comarca de Santander cabe entenderla como una connurbación en torno a un polo inductor que es la capital de la provincia, que no se ha sustraído al proceso de metropolización de muchas otras --/ áreas dinámicas como lo muestra su configuración espa--/ cial diversificada, especializada y con una alta conectividad.

Las propias condiciones del proceso son determinantes de desequilibrios y por tanto de problemas de índole territorial, que son los que en verdad caracterizan la vinculación interterritorial. Los procesos más significativos están a su vez interrelacionados.

CRISIS RURAL. Desintegración del área rural (Arco Sureste) por explotación de recursos y creciente ocupación del área rural por las actividades urbanas. Desintegración que reside en un crecimiento diferencial del sector primario frente a la mayor rentabilidad de reconversión/ de la utilización del suelo rural en pro de su integración en el proceso de producción industrial y diversificación del asentamiento urbano.

MIGRACION. La proximidad del área a una capital provincial como Santander inmersa en un proceso creciente / de expansión desde 1.950 y más concretamente la proximidad de una importante aglomeración urbano-industrial (Arco Noroeste) determina la emigración creciente del área/ rural descompuesta al núcleo central donde se concentran las actividades productivas.

La transición a economía metropolitana determina la / concentración de población y actividades. Concentración/ y movilidad de población debida a la existencia del aglo

merado urbano-industrial y a las posibilidades de empleo en la capital a partir del desarrollo de actividades de tipo terciario, vinculadas a la industria y la población.

ARTICULACION ESPACIAL. La progresiva transición que / conlleva el proceso de integración determina el desarrollo creciente de grandes líneas de comunicación externa / e interna para facilitar el intercambio de productos, -/ fuerza de trabajo e información. El proceso de metropolización precisa de una articulación espacial delimitada a través de la inversión en infraestructura metropolitana/ (Red Arterial, Autopista Santander-Torrelavega, etc.) -/ adaptada a las necesidades del polo de atracción (Arco / Noroeste) y sin consideración para la estructura territorial de los municipios periféricos del Arco Sureste que/ deben adaptarse a la inercia del proceso.

ESPECIALIZACION FUNCIONAL. La descomposición del área rural y la consolidación de la aglomeración urbano-industrial coexiste con una creciente especialización funcional del espacio comarcal, delimitado según cuatro funciones:

- Especialización residencial-terciaria de la capital y núcleos base del Arco Noroeste (Astillero-Malia/ño) asimilada a los procesos de concentración de población y funciones urbanas.
- Especialización industrial en el conjunto Astillero-Camargo en el entorno de las rías del Carmen, So-lía y Astillero, derivado de la conformación de un complejo industrial de base portuaria con el Puerto de Santander como elemento base del complejo.
- Especialización turística y de ocio en torno a la /

parte Este de la Bahía, área del Sardinero de Santander y el eje Somo-Loredo-Pedreña al servicio de todo el área de la Bahía.

- Definición agroganadera y forestal del resto del Arco Sur.

DEPENDENCIA ESTRUCTURAL. La concentración de actividades urbanas en una parte de la comarca, en detrimento de la progresiva descomposición del resto, conlleva la existencia de un conjunto complejo de interrelaciones y ---/ una demanda creciente de usos alternativos. Junto a la / especialización funcional resalta una dependencia estructural de los conjuntos zonales entre sí y con respecto / al conjunto del área comarcal, que se expresa a través / de una serie de flujos y relaciones.

I - Relaciones de base diaria

- Relaciones vivienda-trabajo con respecto al Arco Noroeste en general
- Relación a través del equipamiento escolar de / rango superior (Instituto de BUP, centros de FP centros universitarios) todo ello concentrado / en el Arco Noroeste.
- Relación de dependencia diaria a través del comercio y servicios cotidianos. Existe un claro/ desequilibrio entre el Arco Sureste, cuya estructura comercial y de servicios está poco desarrollada, y el Arco Nordeste en donde, por el -/ contrario, existe una concentración desmedida.

II - Relaciones de base periódica

- Relación de ocio (playas, discotecas...) del Ar

co Sureste en sí mismo y con el Arco Noroeste.

- Dependencia Administrativa con respecto a los / servicios de la capital

- Dependencia asistencial con respecto a la capital

Puede afirmarse a través de esta visión sintética que aún cuando la comarca refleja un proceso de metropolización con un crecimiento global, este crecimiento no se / ha producido de forma homogénea sino que es claramente / "heterogéneo" como se constata en los anteriores rasgos/ significativos.

Este proceso de metropolización continuo y dinámico / no ha ido acompañado, aunque, sí se preparase un modelo/ en sus inicios (1.950 - Plan Comarcal), de un proceso de planificación adecuado. La disfuncionalidad del proceso/ de planificación implementado es patente y sitúa al planeamiento territorial como uno de los principales problemas a afrontar.

3.2.- LA DISFUNCIONALIDAD DEL PLANEAMIENTO

Que los esquemas de planeamiento y ordenación del territorio en la comarca de Santander, planteados a partir/ de la 3° y última integración, no son los más adecuados / para su función es algo palpable y constatable a nivel / de los diferentes estamentos técnicos de los municipios/ afectados. Sin embargo, son diferentes e incluso contradictorias las interpretaciones de la inadecuación y disfuncionalidad del planeamiento, quizás por falta de una/ comprensión globalizada y continua de todas las actuaciones precedentes.

Una visión sintética de estas actuaciones, su problemática y sus impactos nos sitúan en línea para poder justificar la inadecuación de la globalidad del esquema de ordenación en relación con las necesidades derivadas del proceso de metropolización. Esta visión sintética pasa / por un análisis de los esquemas de planeamiento incidental sobre la situación actual.

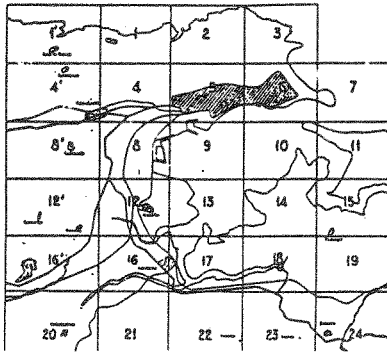
- Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Santander --/
(1.955)
- Plan General Bahía de Santander (1.967-1.978)
- Adaptación y Revisión del Plan Comarcal (1.978-1982)

a) OBSOLESCENCIA DEL PLAN COMARCAL

El primer documento específico de ordenación del territorio en la Comarca de Santander es el Plan Comarcal de Ordenación Urbana, uno de los primeros documentos representativos tras la creación de la Comisión Provincial de Ordenación Urbana, por Decreto de 11 de Abril de ---/ 1.947.

En la línea de lo que está sucediendo en el resto del país la Comisión establece que la capital realice un --/ Plan General y el Ayuntamiento de Santander acuerda su / extensión (1.948) a los municipios lindantes con la Bahía: Camargo, Astillero, Marina de Cudeyo y Ribamontán / al Mar.

Ambito Plan Comarcal



Tras un proceso pausado de consulta y análisis, con / informe de todos los Ayuntamientos afectados y Departa-/ mentos relacionados con el Plan, éste es aprobado por la Comisión Central de Sanidad Local con fecha de 13 de sep- tiembre de 1.955, con anterioridad a la primera Ley del/ Suelo aprobada en Julio de 1.956.

Aún cuando el Plan Comarcal se adelanta a las trans-/ formaciones económicas de los años 60 en el ámbito comar- cal, configurando la distribución de usos y actividades/ y racionalizando el proceso de crecimiento urbano e inte- gración espacial del ámbito comarcal, su obsolescencia / es manifiesta y su inadecuación al desarrollo urbanísti- co actual, preocupante.

Las razones que justifican este calificativo son va-/ rias:

- Su aprobación previa a la Ley del Suelo de 1.956 -/ conlleva una inadecuación inicial a algunas especi- ficaciones legales. Ello ha supuesto que algunos -/ puntos como la redacción de Planes Parciales, la de- limitación del casco urbano y la posibilidad de con- ceder licencias sin Plan Parcial han quedado confu- sos y poco concretos generando con ello la imposibi- lidad de una instrumentación clara.

- En el contenido del Plan se han obviado algunos temas de crucial importancia en su ejecución posterior. Así falta una programación de dotaciones y espacios verdes, una programación en la localización/ de nuevas viviendas, una descripción y normativa de las dotaciones necesarias para cada actuación urbana y falta una indicación del proceso de ejecución/ que posteriormente definirá la Ley del Suelo.
- No se ha producido la ocupación de suelo que proponía el programa de etapas en cada zona, de forma -/ que existen áreas residenciales e industriales va- / cías, mientras que se han ocupado otras que ya quedan fuera de ordenación.

El balance actual expresa su total disfuncionalidad, / tanto por no ser adecuado en sus previsiones a la realidad como por su falta de adaptabilidad a la Ley del Suelo. Este anormal comportamiento generó en su momento un/ planteamiento alternativo: El Plan General Bahía de Santander, planeamiento que no cristalizaría con posteriori / dad.

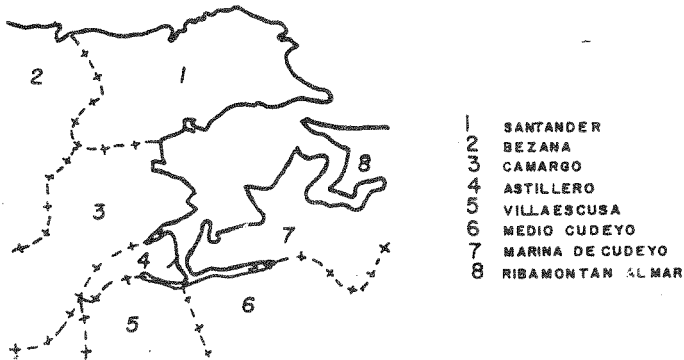
b) FRACASO DE UN PLAN ALTERNATIVO. EL PLAN GENERAL BAHIA DE SANTANDER

Entre 1.966 y 1.967, con la llegada de un Alcalde de / Santander a Delegado de la Vivienda y promocionado por / dicha Delegación como actividad prioritaria se acomete / la redacción de un Plan alternativo al Plan comarcal. El objetivo es redactar un plan general comarcal adaptado a la Ley del Suelo (1.956) y que abarque un ámbito espa- / cial más amplio y acorde a la realidad económica y terri / torial de la comarca.

Este Plan General Bahía de Santander, integrado en un marco ambicioso, corresponde urbanísticamente a un --/ Plan General de Ordenación Urbana de ámbito comarcal. En globa la redacción de varios planes generales municipa- / les coordinados con objeto de responder a la dinámica ur- / bana de varios municipios interdependientes, cuyo planea- / miento independiente aparece como inoperante por la lógi- / ca común del conjunto.

La Delegación de la Vivienda y el Ayuntamiento de San- / tander son los promotores iniciales del Plan, para con / posterioridad llegarse a la organización de una comisión de control formada por los Alcaldes de los municipios im- / plicados: Santander, Santa Curz de Bezana, Camargo, Asti- / llero, Medio Cudeyo, Villaescusa, Marina de Cudeyo, Riba- / montán al Mar, Entrambasaguas y Ribamontán al Monte.

Ambito Plan Bahía



El fracaso de este Plan, que no llega a aprobarse de- / finitivamente, se debe a varias razones que se agregan / hasta conducir a una situación irreversible.

- Su propia concepción del modelo territorial de la / comarca, esbozado en una época en la que España en- / general y la comarca en particular experimenta un / proceso de crecimiento muy rápido y desequilibrado;

se adopta este esquema a nivel de ordenación territorial de la comarca con un modelo polarizado y desequilibrado que descansa en tres pilares:

- . Polarización en Santander
- . Calificación desmesurada de suelo (sobremanera/ industrial)
- . Red arterial

Todos ellos son consecuentes con el objetivo expansionista que se plantea, sobremanera la red arterial que se convierte en elemento básico y determinante del Plan. La necesidad de construcción de nuevas infraestructuras de transporte en la comarca es un hecho palpable en el diagnóstico previo; la aparición de la autopista del cantábrico y su engarce/ con la Bahía es otro de los puntos que hacen pasar/ a un primer nivel a la red arterial. Es precisamente su propio carácter de polo inductor lo que le -/ convierte en base primordial del fracaso posterior.

- Al haberse tomado la iniciativa del Plan desde Santander, el proceso no es bien recogido a nivel de / los restantes municipios afectados. Ello conlleva / una falta de homogeneidad en los criterios para --/ acometer la redacción, que a la postre se convertirá en factor asimismo inductor de la irreversibilidad/ del proceso.

La no existencia de una verdadera intención de / comarca en los Ayuntamientos retrasa el Plan, que / desde su comienzo se ve de esta forma handicapado./ Desde 1.967 a 1.971 se trabaja con lentitud, realizándose fundamentalmente un estudio demográfico y / de proyecciones de población, para pasar de 1.971 a 1.974 a encajar una red arterial compleja polarizada en Santander.

La falta de homogeneidad de criterios se agudiza en estos momentos y la red arterial es aprobada por el M.O.P. en 1.974 de forma independiente al resto/ del Plan, a pesar de la oposición de la generalidad de los Ayuntamientos afectados que presentan alegaciones concretas en los aspectos de trazado y forma de financiación.

- La tercera razón fundamental es la revisión de la / Ley del Suelo de 1.956 y la aparición del texto refundido de 1.975. El conocimiento de esta revisión/ conlleva un acuerdo urgente para aprobar el Plan antes de la aparición del nuevo texto legal.

Esta premura determina la presentación de un documento incompleto, desequilibrado y conducido directamente al fracaso. Debido a la importancia de / la Red Arterial los planos del Plan Bahía son los / de la Red Arterial, a los que se ha añadido una zonificación. Por otro lado el documento no se adapta a las nuevas determinaciones y conceptos de la Ley, lo que le invalida de salida.

Precisamente la Ley del Suelo se aprueba en Mayo de 1.975 entre la aprobación del Plan Bahía por la/ C.P.A.U. en Mayo de 1.975 y la exposición al público en Julio del mismo año. Paradójicamente sale a / exposición un documento que no se ajusta a la legalidad vigente.

La ordenación del territorio y la redacción del planeamiento urbanístico requieren una actuación coordinada y homogénea que en este caso no se produce. No se ha --/ creado una conciencia comarcal y la red arterial del M.O P. desequilibra el conjunto de la propuesta, que aparece sin posibilidad de financiación por los Ayuntamientos, /

desencadenando además la oposición abierta de todos los agentes urbanos, oposición que se ha agudizado por el -/ largo periodo transcurrido desde el comienzo de elaboración del documento.

El Plan Bahía fracasa como alternativa al Plan Comarcal por estas razones y el Director General de Urbanismo toma la decisión de archivar el Plan, suspendiéndolo de forma definitiva, tras una reunión pública en Santander/ que sirvió de cierre a la exposición de la última ver--/ sión del Plan realizada en 1.977. Un proceso de 10 años, mal encauzado y totalmente descoordinado, conduce a una situación sin salida y mantiene la vigencia del Plan Comarcal cuya obsolescencia ya había sido estimada 10 años atrás.

c) DESCOORDINACION E INADECUACION DE ACTUACIONES EN CURSO

La anulación del Plan Bahía conduce a una reconsideración de sus planteamientos iniciales y desde el año 1978 se empieza a madurar la idea de hacer un plan menos ambicioso. El proceso de metropolización ha generado una serie de contradicciones que no son resueltas desde el planeamiento vigente (Plan Comarcal) y la ordenación del territorio comarcal es un problema adicional que ha de ser reencauzado para la resolución de estas contradicciones.

Con la idea inicial de la Dirección General de Urbanismo y el apoyo de la Delegación del M.O.P.U. en Santander se propone, en la visita que el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo realiza en Santander, la revisión del Plan Comarcal y su sustitución por un nuevo marco de ordenación territorial. Así, entre finales de 1.978 y principios de 1.979, la Comisión Central de Urbanismo, con / forma de Orden Ministerial tomó el siguiente acuerdo pa-

ra revisar el Plan Comarcal de Santander:

- 1°. Formulación y subsiguiente tramitación por la Diputación Provincial de determinadas modificaciones y aclaraciones de carácter parcial de la normativa urbanística contenida en el Plan Comarcal de Santander ahora vigente.
- 2°. Redacción y tramitación por la Diputación Provincial de Normas Subsidiarias de Planeamiento para el área denominada "Arco Sur" que comprende los Municipios de Villaescusa, Medio Cudeyo, Marina de Cudeyo, Ribamontán al Mar, Entrambasaguas y Ribamontán al Monte, recogiendo en las mismas, la red arterial vigente.
- 3°. Revisión y adaptación a los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 9 de Abril de 1.976 del vigente Plan Comarcal, incluyendo los términos municipales de Santander, Santa Cruz de Bezana, Camargo y Astillero.

Con este acuerdo se plasma la desintegración del proceso de ordenación territorial, no sólo por la división espacial sino por abrir un camino a la descoordinación que ha sido ampliamente aprovechado, Así, la cumplimentación del acuerdo anterior, deriva en una situación de ordenación sustancialmente diferente a lo previsto, que cronológicamente se ajusta a lo siguiente:

- 1.978 . Normas subsidiarias del ARco Sureste. Municipios de Villaescusa, Entrambasaguas, Medio Cudeyo, Marina de Cudeyo, Ribamontán al Mar y Ribamontán al Monte. Normas comarcales.
- . Normas subsidiarias de Santa Cruz de Bezana./

Normas municipales.

- 1.980 . Plan General de Santander, Decisión unilate-/
ral. Plan General municipal.
- 1.981 . Plan General de Marina de Cudeyo. Este munici-
pio se separa del resto del Arco Sureste y -/
unilateralmente decide acometer la redacción/
de un Plan General municipal.
- . Normas Subsidiarias comarcales de Astillero,/
Camargo y Santa Cruz de Bezana.
 - . Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano. San-
ta Cruz de Bezana. Al no aprobarse las Normas
Municipales se opta por esta nueva figura de/
ordenación.
- 1.982 . Normas Subsidiarias de Astillero. Este munici-
pio se separa de los restantes en las Normas/
Comarcales y elige la figura de Normas Subsidiarias Municipales.

El cúmulo de actuaciones expresadas, totalmente des-/
coordinadas e inadecuadas a la realidad de la problemáti-
ca territorial en la Bahía de Santander, explicitada en/
apartados anteriores, ha conducido a un proceso de desin-
tegración del ámbito territorial concebido en sus comien-
zos con pérdida del sentido de globalidad. Aún cuando -/
los esquemas de ordenación planteados puedan ser válidos
para resolver los problemas de desarrollo interno de ca-
da municipio no lo son evidentemente para la ordenación/
territorial de la connurbación como conjunto. El hecho /
de que no esté vigente aún ninguno de estos documentos,/
imprime un mayor carácter de disfuncionalidad a la plani-
ficación y ejecución que obliga a la consideración de -/
una alternativa coherente.

4.- BASES PARA LA ORDENACION TERRITORIAL DE LA CONNURBACION

El análisis de la configuración de la estructura territorial, el diagnóstico de la problemática actual del área en su conjunto y en particular de la situación del planeamiento vigente, permiten encarar con una mayor objetividad un nuevo esquema de ordenación territorial de la connurbación en torno a la Bahía de Santander.

La problemática detectada en el proceso de planificación territorial conduce a una instrumentación de ordenación territorial alternativa. La propuesta alternativa / se encara en pasos sucesivos...

- Unidades básicas de planificación
- Soluciones convencionales
- Organigrama de ordenación territorial

El primer paso es la delimitación de las unidades básicas de planificación. En el caso de la connurbación de la Bahía de Santander se puede perfilar ya de forma objetiva la comarca (con el ámbito espacial ya explicitado) / como base de planeamiento alternativo. Las características socioeconómicas, espaciales, históricas, etc., ya -/ analizadas, con un proceso de metropolización en gestación, obligan a considerar la comarca como unidad territorial de fundamentación de estrategia de desarrollo. La / propia concepción de comarca, con un binomio campo-ciudad (Arco Suroeste-Arco Noroeste) y con un polo definido en el aglomerado urbano-industrial del Arco Noroeste ratifica la necesidad de esta unidad territorial global.

Si bien la actual Ley de Régimen Local no contempla / la posibilidad de la comarca como entidad Municipal, se /

citan específicamente los términos mancomunidad y agrupación municipal que pueden asociarse a la unidad territorial objeto de ordenación, Igualmente La Constitución en sus artículos 141.3 y 102.3 apunta hacia la agrupación / de municipios limítrofes. En cualquier caso la Ley del / Suelo plantea otras posibilidades de intervención como / puede constatarse en las soluciones convencionales.

4.1.- ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN. SOLUCIONES CONVEN--/ CIONALES

Las alternativas de intervención a nivel de ordena--/ ción territorial, que se ajustan a la problemática detec- / tada son de diversos tipo. A nivel de instrumentos pue- / den delimitarse varios elementos:

1.- Estudios

Los estudios a nivel de "reconocimiento territorial"/ u "ordenación territorial" sirven para presentar la rea- / lidad del territorio objeto de planificación. No son vin- / culantes y tienen por tanto carácter tan solo informati- / vo, lo cual es una ventaja y un inconveniente al mismo / tiempo.

2.- Plan Director Territorial de Coordinación

Delimitado en el Artículo 8º del Texto Refundido de / la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de --/ 1.976.

Art. 8.1: "... Los Planes Directores Territoriales de Coordinación establecerán, de conformidad con los pro--/ pios del Plan Nacional de Ordenación y de la planifica- / ción económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territo

rio, el marco físico en que ha de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte...".

El P.D.T.C. tiene por objeto definir el modelo de desarrollo y el modelo territorial con definición de los / elementos territoriales determinantes tales como infraestructuras, equipamientos, servicios...

Es vinculante para el sector público y privado, con / obligación de ejecución de las acciones previstas por -/ los distintos departamentos del Gobierno Central y la Comunidad Autónoma en las materias de sus respectivas competencias.

Entre las ventajas más importantes de la realización/ de un P.D.T.C. cabe destacar:

- Su carácter vinculante y directamente ejecutivo
- Afectar a todos los planes sectoriales que se adecuarán a sus directrices
- Organizar el planeamiento general y especial de forma vinculante

Los inconvenientes básicos de un P.D.T.C. son los siguientes:

- La necesidad de aprobación por Consejo de Ministros
- La necesidad de compatibilidad de las propuestas de planeamiento global
- La necesidad de consenso en el contexto socio-político y administrativo.

3.- Plan General Comarcal

Delimitado en el Art. 32 del Texto Refundido de la -/
Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Art. 32. 1 "... Si las necesidades urbanísticas de un municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros, en defecto de acuerdo entre las Corporaciones afectadas, el Ministro de la Vivienda, cuando se tratase de municipios pertenecientes a distintas provincias y la Comisión Provincial de Urbanismo, si pertenecieran a la misma, a instancia del Municipio o de oficio podrán disponer la formación de un Plan de Conjunto.

2. " Igual medida será aplicable cuando conviniera ordenar urbanísticamente alguna comarca".

Las ventajas de este tipo de planificación a destacar son:

- La coordinación en la ordenación a nivel de la co-/
marca
- Afectar a todos los planes sectoriales y parciales
- Al no existir en este caso una Gerencia Comarcal de Urbanismo, la concesión de licencias y aprobación / de planeamiento inferior seguiría en manos de los / Ayuntamientos.

Por otro lado existen algunos inconvenientes:

- La dificultad de coordinación intermunicipal a ni-/
vel de ordenación
- La aprobación por organismos supramunicipales

4.- Plan General Municipal

Delimitado en el Art. 10 del Texto Refundido de la -/
Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Art. 10. 1. "Los Planes Generales de Ordenación, como instrumento de ordenación integral del territorio, abarcarán uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen / jurídico correspondiente: definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo/ mínimo de su vigencia".

El conjunto de ventajas e inconvenientes es el si---/
guiente:

- Se ha constatado que es más sencillo el planeamiento municipal por la innecesidad de consenso con --/
otros municipios. Sin embargo, en el caso de una -/
unidad territorial de ámbito comarcal (como la Ba-/
hía de Santander) gran parte de los problemas supe-
ran el ámbito municipal y se explicitan a través -/
del conjunto de interrelaciones entre los municí--/
pios.

- El planeamiento debe recoger la problemática real./
De ahí que deba superar el ámbito municipal y pasar
por la coordinación entre todos los municipios in-/
terrelacionados, que obligue a una consideración -/
conjunta de los problemas y por tanto de los proble-
mas de ordenación.

5.- Planes Especiales

Delimitados en el Art. 17 del Texto Refundido de la / Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Art. 17. 1 "... deberán redactarse, si fueran necesarios para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y las vías de comunicación, / conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas..."

2. "... También podrán redactarse Planes Especiales / para la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio..."

Ventajas:

- Su carácter sectorial que disminuye su complejidad
- Vinculación a los Departamentos correspondientes

Inconvenientes:

- El más importante es que no sirven como instrumento en sí mismos, sino que deben hacerse para desarrollar planeamientos de ámbito superior.

6.- Directrices de Planeamiento Territorial

En el Orden Urbanístico la Ley del Suelo en su artículo 7º y el Reglamento de Planeamiento en el artículo 8º, disponen que el "Plan Nacional de Ordenación" establecerá las DIRECTRICES de la Ordenación del Territorio y lo mismo sucede para los Planes Directores Territoriales de Coordinación para los que la Ley del Suelo en el artícu-

lo 8.1 y el Reglamento de Planeamiento en el 10.1 determinan que establecerán las "Directrices" para la Ordenación del territorio en su ámbito de aplicación.

Se trata de una intervención previa al planeamiento / general, estableciendo los criterios básicos y las directrices de referencia.

Ventajas:

- Permiten una aproximación ante la imposibilidad de/ que algunos temas sean regulados en detalle a nivel de la ordenación general.
- Son flexibles y coordinables con otros instrumentos de planeamiento

Inconvenientes:

- No son vinculantes en el aspecto de inversiones ni/ implican acciones de orden supramunicipal.
- Deja la intervención directa al planeamiento general.

4.2.- INCIDENCIA DE LA ALTERNATIVA ACTUAL

La alternativa elegida en la actualidad para la ordenación territorial de la connurbación en la Comarca de / Santander (apartado 3.2.c), en relación a las soluciones convencionales presenta la siguiente caracterización:

- 1.- No tiene carácter global ni coordinado, por lo -/ que en ningún caso puede asimilarse a un Plan Director Territorial de Coordinación ni al Plan Comarcal.

- 2.- No se ha conseguido una aprobación definitiva de/ ninguno de los instrumentos en elaboración por lo que tiene un carácter simplemente de ESTUDIO.
- 3.- No se han realizado en ningún caso Planes Especiales ni con carácter ejecutivo ni siquiera con un/ simple carácter cautelar.
- 4.- No responde a un conjunto de DIRECTRICES previamente elaboradas.
- 5.- Se trata en definitiva de un esquema de ordena--/ ción conformado por la edición de un conjunto de/ Planes Generales (o Normas) de tipo municipal, -/ sin coordinación en el planeamiento y en la ges-/ tión entre sí. Únicamente las Normas del Arco Su- roeste podrían asimilarse al Planeamiento Comar- cal, pero el hecho de que su ámbito de aplicación sea tan solo una parte de la comarca y de que no/ se coordinen con el resto, lo invalida como ins-/ trumento para la ordenación territorial de la co- marca.
- 6.- No se ha implementado la forma de gestión paralela al ejercicio de planificación. No es solo el / común acuerdo de hacer algo lo que soluciona la / problemática existente, sino que en las solucio-/ nes instrumentales debe contemplarse la figura de gestión de forma paralela y coordinada con la de/ planeamiento.
- 7.- En definitiva la solución adoptada es inválida en la coyuntura actual, pues apenas presenta más ven- tajás que las de autonomía municipal y presenta / todos los inconvenientes de falta de globalidad y.

de coordinación comarcal.

4.3.- ESQUEMA INSTRUMENTAL DE LA ORDENACION

Como consecuencia de la exposición crítica anterior, / parece necesario ofrecer una alternativa al actual esque ma de ordenación de la Comarca de Santander. Las premi- / sas en que se sustenta esta propuesta son varias:

- . Es una alternativa que, matizada conveniente según / el caso, puede adaptarse en general para la ordena- ción de una Comarca (entendida en términos funciona les) con una estructura polarizada, en la que hay / un polo dominante y un área dependiente y directa- / mente interrelacionada.
- . Aunque tiene un evidente carácter propositivo no es sino una contribución formal de carácter técnico a / un debate sobre la futura política territorial en / la Bahía de Santander.
- . No se trata de un instrumento único según la tipifi cación convencional, que tendría los problemas del / esquema acutal, sino que engloba diferentes solucio nes convencionales que se articulan en el espacio y en el tiempo.
- . Es una alternativa en etapas que no implica la adop ción al mismo tiempo de todos los compromisos, sino que permite encarar las distintas fases de forma co rrelativa.
- . No es una alternativa global y solidaria que supera la fragmentación y descoordinación del planeamiento municipal individualizado. Parte de una visión de / conjunto.

La propuesta alternativa se concreta en un ESQUEMA -/
INSTRUMENTAL DE ORDENACION TERRITORIAL en diversas fases

PRIMERA FASE

La primera fase se conforma con los siguientes procesos:

- Culminación del esquema de planeamiento actual en / los términos elegidos:

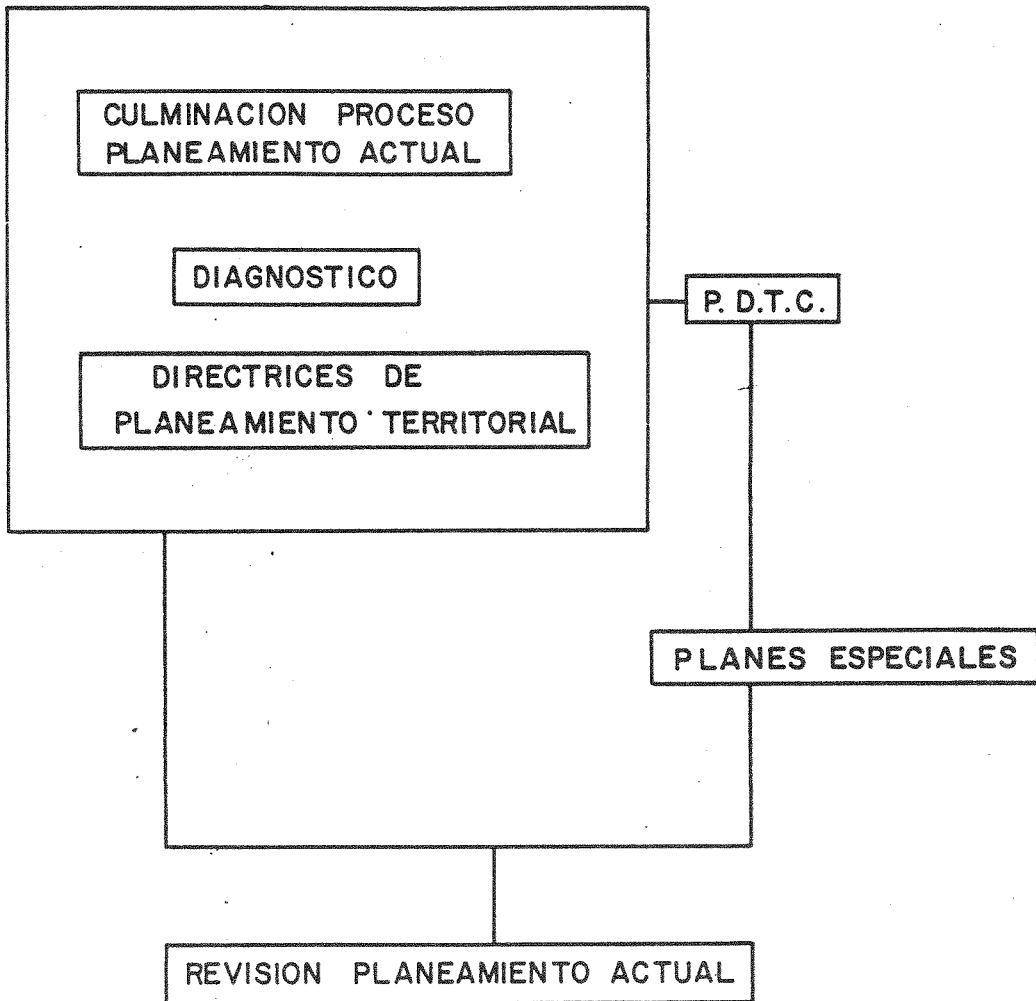
Santander	Plan General Municipal
S.C. Bezana	Normas Subsidiarias Municipales
Camargo	Plan General Municipal
Astillero	Normas Subsidiarias Municipales
Marina Cudeyo	Plan General Municipal
Villaescusa	Normas Subsidiarias Arco-Sur
Medio Cudeyo	Normas Subsidiarias Arco-Sur
R. al Mar	Normas Subsidiarias Arco-Sur
R. al Monte	Normas Subsidiarias Arco-Sur
Entrambasaguas	Normas Subsidiarias Arco-Sur

- De forma paralela y aprovechando el trabajo realizado acometer la redacción de un Plan Director Territorial de Coordinación (Art. 9 Reglamento de Planeamiento) de contenido mínimo, basado en una estrategia de redefinición general de las infraestructuras y dotaciones, protección de los recursos naturales/ y provisión de suelo urbanizado.

En la primera fase este Plan Director se conformará / con los siguientes apartados:

- . Realización de un Estudio Comarcal síntesis de los/ diversos estudios individuales ya acometidos con el actual esquema de planeamiento.

ORGANIGRAMA DE ORDENACION TERRITORIAL PARA LA COMARCA DE SANTANDER



- . Realización de un Diagnóstico integrado a modo de / conclusión de este Estudio Comarcal.

SEGUNDA FASE

El comienzo de la segunda fase implica la finaliza--/ ción de la anterior al menos en su mayor parte (referido especialmente al proceso actual de planeamiento) se acometerá entonces como parte del P.D.T.C.

- Redacción de unas Directrices de Planeamiento Te--/ rritorial, expresión de la política territorial y / de las opciones de desarrollo para la Comarca, quedando explícitas en un documento legal las intenciones de planeamiento.
- Debate y declaración política sobre el futuro de la comarca y sobre los usos preferenciales del territorio.

TERCERA FASE

La elaboración de las Directrices de planeamiento territorial será la base para:

- Redacción en desarrollo del P.D.T.C. de Planes Es--/ peciales adaptados a estas Directrices y con los siguientes contenidos:
 - . Plan Especial de Infraestructuras
 - . Plan Especial de Equipamientos y Espacios Li--/ bres
 - . Plan Especial de Protección del Medio Físico

CUARTA FASE

La aprobación del P.D.T.C. y de los Planes Especiales da paso a una última fase en la que se contempla .:

- Revisión del Planeamiento Municipal, incluyendo las determinaciones del P.D.T.C. y Planes Especiales y/ con el contenido (Plan General o Normas Subsidiarias) delimitado en las Directrices.

Este contexto instrumental constituye la propuesta al alternativa de BASES PARA LA ORDENACION TERRITORIAL DE LA/ BAHIA DE SANTANDER. En el actual contexto administrativo no parece viable la ejecución de un programa de este tipo por lo que se ha de plantear de forma paralela una -/ propuesta de gestión encaminada a

- Creación de un organismo público de acción territorial, ente capaz de contener fórmulas de compromiso político para la Comarca.