Ciudades **medias** en España

Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019)

Carme Bellet y Francisco Cebrián (eds.)

Ciudades medias en España

Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos

Carme Bellet y Francisco Cebrián
(eds.)

Edicions de la Universitat de Lleida
Universidad de Castilla-La Mancha
Asociación Española de Geografía
Lleida, Cuenca, Madrid, 2022

Esta investigación ha sido financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCI), la Agencia Estatal de Investigación (AEI), y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dentro de la convocatoria de 2018. Es resultado de un proyecto coordinado, compuesto por dos subproyectos: 1) «Evolución de las políticas urbanísticas en ciudades medias españolas y sus áreas urbanas» (RTI2018-096435-B-C21), cuya investigadora principal ha sido la Dra. Carme Bellet, de la Universitat de Lleida; 2) «Procesos de cambio en la urbanización de las ciudades medias y sus áreas urbanas» (RTI2018-096435-B-C22), cuyo investigador principal ha sido el Dr. Francisco Cebrián, de la Universidad de Castilla-La Mancha.

© Edicions de la Universitat de Lleida, 2022
© Universidad de Castilla-La Mancha, 2022
© Asociación Española de Geografía, 2022
© Textos e ilustraciones: los autores

ISBN 978-84-9144-371-1 (Universitat de Lleida)
ISBN 978-84-9044-528-0 (Universidad de Castilla-La Mancha)
ISBN 978-84-124962-2-2 (Asociación Española de Geografía)
DOI 10.21001/cme (obra completa)
Maquetación: Edicions i Publicacions de la UdL

Índice

Presentación 7
María José Piñeira Mantiñán

Introducción 9
Carme Bellet Sanfeliu, Francisco Cebrián Abellán

Primera parte: Visiones de conjunto. Dinámicas de crecimiento y cambio urbano

El planeamiento urbanístico y la transformación reciente de las ciudades medias españolas (1979-2019) 15
Gonzalo Andrés López, Carme Bellet Sanfeliu

La segunda ola de la España vaciada: la despoblación de las ciudades medias en el siglo xxi 43
Luis Alfonso Escudero Gómez, José María Martínez Navarro, Juan Antonio García González

Segunda parte: Urbanización, planeamiento y proyectos urbanos en ciudades medias. Estudios de caso

Urbanismo, urbanización y proyectos urbanos en ciudades medias: las transformaciones recientes en la ciudad de Burgos 73
Gonzalo Andrés López

El área urbana Santander-Torrelavega: logros y limitaciones de su planeamiento urbanístico en democracia (1979-2019) 113
Francisco García Sánchez, Cecilia Ribalaygua Batalla

Aranjuez: crecimiento y transformación urbana reciente en una ciudad histórica 153
Enrique Pozo Rivera

Toledo, la ciudad del despropósito urbanístico 183
Luis Alfonso Escudero Gómez, Juan Antonio García González

Evolución de las políticas urbanísticas en Cuenca (1979-2019): los ciclos de urbanización de una ciudad intermedia enclavada 213
Carmen Vázquez Varela, José M.ª Martínez Navarro

El proceso de transformación de Albacete: la dialéctica entre la ciudad compacta y el cambio de modelo 259
Francisco Cebrián Abellán, Irene Sánchez Ondoño, Fco. Javier Jover Martí

Dinámicas y transformaciones urbanas recientes en Ciudad Real. De los PGOU al urbanismo de los proyectos estratégicos 293
María de los Ángeles Rodríguez Domenech

Planeamiento y crecimiento urbano en Talavera de la Reina: aspiraciones y crisis de una ciudad media 327
Carmen García Martínez, Francisco Javier Jover Martí

Jaén en democracia (1979-2019): gestión urbana y planificación para el desarrollo territorial 357
Noelia Ruiz Moya, Luis Miguel Sánchez Escolano, Juan Jesús Lara Valle

Planificación, regeneración urbana y desarrollo local en una ciudad media: Linares, 1979-2019 389
Luis Miguel Sánchez Escolano, Juan Jesús Lara Valle, Noelia Ruiz Moya

Planeamiento y proyectos urbanos en Lleida. El trabajo sobre una ciudad relativamente compacta (1979-2019) 417
Carme Bellet Sanfeliu, Josep Maria Llop Torné

Planeamiento y proyectos urbanos en una ciudad media del interior de Catalunya: Manresa (1979-2019) 453
Josep Torras Torra, Carme Bellet Sanfeliu, Josep Maria Llop Torné

Tercera parte: Propuestas metodológicas para el estudio de áreas urbanas

El proceso de urbanización en las áreas de Jaén y Linares, según las nuevas tipologías territoriales del Sistema Estadístico Europeo y la aplicación de técnicas SIG 487
Juan Jesús Lara Valle

Metodología para el análisis de las dinámicas de población y vivienda de las ciudades medias y los municipios de su área de influencia: el ejemplo de León (1981-2011) 527
María Jesús González González, María Eva Vallejo Pascual

El área urbana Santander-Torrelavega: logros y limitaciones de su planeamiento urbanístico en democracia (1979-2019)

The urban area Santander-Torrelavega: achievements and constraints of their master plans during Spanish democracy (1979-2019)

Francisco García Sánchez
Dpto. de Transportes y Tecnología de Proyectos
y Procesos, Universidad de Cantabria
Cecilia Ribalaygua Batalla
Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación
del Territorio, Universidad de Cantabria

Resumen: El área urbana de Santander-Torrelavega, constituida por ocho municipios, presenta una polarización de las actividades productivas y terciarias focalizada en los dos núcleos principales. Sin embargo, se constata cómo los municipios de menor entidad del área han mantenido tasas positivas de crecimiento poblacional en detrimento de Santander y Torrelavega. Una revisión de las figuras de planificación durante los últimos cuarenta años muestra cómo el escaso grado de desarrollo del suelo urbanizable en las dos ciudades de estudio pone en evidencia la política urbanística expansionista de los primeros años que está siendo actualmente revisada. La escasa capacidad de Santander y Torrelavega, como ciudades medias, para completar el suelo urbanizable ofertado es compensada con operaciones de gran calado en las áreas centrales. El desarrollo de grandes proyectos urbanos, ligados a importantes acontecimientos deportivos o a estrategias de captación del capital industrial, enfocados siempre como áreas de oportunidad, ha servido para dar solución a déficits de servicios comunitarios y para equilibrar el escaso éxito de la oferta de suelo existente.

Palabras clave: ciudades medias, planeamiento, grandes proyectos urbanos, Santander, Torrelavega.

Abstract: The metropolitan area of Santander-Torrelavega, made up of eight municipalities, presents a polarization of productive and tertiary activities focused on the two main cities. However, it can be seen how the smaller municipalities in the area have maintained positive rates of population growth against Santander and Torrelavega. A

review of the planning tools during the last forty years illustrates how the low degree of development of the buildable land use in the two study cities, highlights the expansionist urban policy of the first years that is currently being reviewed. The limited capacity of Santander and Torrelavega, as medium-sized cities, to develop the buildable land use offered, is offset by large-scale operations in central areas. The development of large urban projects, linked to important sport events or strategies for attracting industrial capital, always focused as areas of opportunity, have served to solve deficits in community services and, to balance the limited success of the offer of available land use.

Keywords: medium-sized cities, urban planning, large urban projects, Santander, Torrelavega.

1. Introducción

Al igual que las grandes áreas metropolitanas españolas, la gran mayoría de ciudades de tamaño medio se han caracterizado durante la época democrática por una constante expansión del espacio edificado, especialmente con la promoción de sectores residenciales vinculados a infraestructuras de transporte, y a equipamientos y servicios, donde el modelo de ciudad compacta tradicional ha sido radicalmente alterado hacia un crecimiento disperso (Nel·lo y Rullán, 2007; Pujadas, 2009; Cebrián, 2013; Olazabal y Bellet, 2017). Las áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias han presentado en las últimas décadas elevadas tasas de crecimiento, constatándose incrementos importantes del conjunto del sistema urbano estatal (Olazabal y Bellet, 2018; Cebrián y Sánchez, 2018; Andrés y González, 2018). Un factor determinante ha sido la evolución demográfica, con cifras constantes y positivas durante períodos intensos que han condicionado el modelo de expansión urbana de un gran número de ciudades, en el que generalmente los núcleos menores de las áreas urbanas se han visto beneficiados en detrimento de buena parte de los municipios capitales de provincia y de las ciudades de referencia comarcal (Fernández y Morales, 2012; Gil-Alonso *et al.*, 2012; Olazabal y Bellet, 2017). En este sentido, muchos municipios periféricos han apostado por el incremento de las superficies urbanizables, lo que ha favorecido un cierto dinamismo en el sector inmobiliario, impulsado por la disponibilidad de suficiente suelo y por un coste menor respecto a los municipios de referencia (Bellet y Gutiérrez, 2012; Fernández y Morales, 2012).

En este contexto de transformaciones, las áreas urbanas, y en especial las conformadas por ciudades de tamaño medio, han ido generando nuevas estructuras urbanas impropias de modelos tradicionales, derivado de los cambios sucesivos que se han producido en la disposición espacial de sus funciones y actividades (Vahí y Feria, 2007). En este sentido, algunos estudios centran la atención en la interactuación de las ciudades medias en las diferentes redes urbanas, así como en los flujos en los que participan (Cebrián, 2007; Andrés, 2008; Precedo y Míguez, 2018). Sin embargo, los pequeños núcleos

 DOI 10.21001/cme_04

adyacentes a las cabeceras de comarca o las capitales siguen y seguirán dependiendo de estas para el acceso a servicios esenciales; es aquí donde las ciudades de referencia de estas áreas urbanas juegan un papel decisivo para el resto de municipios. El trazado de la trama estructurante, la oferta de suelo disponible para la incorporación de nuevas actividades productivas o el incremento de la oferta de servicios de diversa índole, y la composición y configuración del espacio urbano, en competencia con los núcleos de menor entidad (Andújar, 2017), constituyen algunas de las fuentes de transformación urbana determinantes de un nuevo modelo de hacer ciudad, que debe ser analizado a partir de la comprensión de las determinaciones establecidas en el planeamiento municipal y de su evolución en la construcción de la ciudad contemporánea.

Para que se generen los nuevos modelos de desarrollo urbano derivado de este período de transformaciones se requiere un marco normativo que favorezca o, al menos, permita la integración de las diferentes fuerzas productivas que se concentran en el proceso. En este sentido, es necesario comprender cómo se ha facilitado la producción del espacio urbanizable promovido por las Administraciones públicas municipales (Rullán, 2012; Capel, 2013; Lois *et al.*, 2016), promotoras de los nuevos modelos urbanos y de las políticas urbanísticas.

En este capítulo analizaremos las características principales del planeamiento urbanístico desarrollado dentro del último período democrático en las ciudades de Santander y Torrelavega. A partir del análisis de planeamiento y de las políticas urbanísticas, se analizarán los modelos de crecimiento perseguidos durante los últimos cuarenta años. Estas dos ciudades representan un ejemplo de área urbana bifuncional, cuyos centros de referencia están situados en los extremos de esta, con roles muy diferentes, aunque con características complementarias. Además, el hecho de pertenecer a una misma comunidad autónoma, Cantabria, compartiendo un mismo marco jurídico para la definición de su planeamiento urbanístico y ordenamiento territorial, hace de este caso de estudio un objeto de gran interés para aquellas áreas metropolitanas en las que se produzcan procesos similares de polarización de las actividades urbanas.

2. El área urbana Santander-Torrelavega

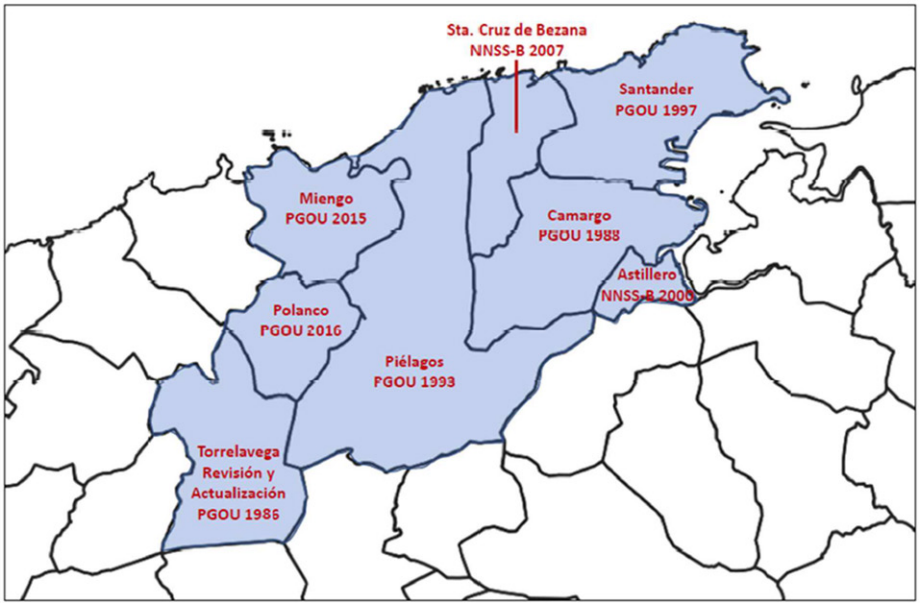
La clasificación de áreas urbanas definida por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Gobierno de España, 2021) permite valorar de forma comparada estas y otras variables de interés general, entre ellas la evolución del planeamiento urbanístico desarrollado en las ciudades medias españolas durante el período democrático. En este sentido, esta aportación tiene por objetivo analizar el área urbana de Santander y Torrelavega mediante el estudio de sus planes generales de ordenación urbana (PGOU).

El área urbana de Santander-Torrelavega comprende los municipios de Santander, Torrelavega, Camargo, Piélagos, Astillero, Santa Cruz de Bezana, Polanco y Miengo. Con

una superficie de 256,78 km^2, albergó en 2020 una población de 328.635 habitantes. La clasificación oficial del Ministerio está condicionada por una metodología específica que determina los municipios susceptibles de ser incluidos en cada área urbana (Gobierno de España, 2021), sin embargo, las dinámicas urbanísticas exceden el ámbito definido por el Ministerio. Esto ocurre en el sector occidental del área urbana Santander-Torrelavega, en concreto, en los municipios de Reocín, donde el casco urbano de Puente San Miguel mantiene un continuo edificado con Torrelavega unido por la carretera nacional N-634; Cartes, municipio de menor entidad cuyo núcleo principal actúa prácticamente como un barrio de la ciudad, y en el municipio costero de Suances, que alberga recientes crecimientos de segunda residencia vinculados a la actividad turística.

Santander y Torrelavega participan dentro del área urbana como polos de referencia territorial, pero no solo en su condición de cabeceras de comarca, sino también como referentes en lo relativo a las determinaciones establecidas en sus planes de ordenación municipal. Así, según las condiciones establecidas en sus reglamentos, estos serán más o menos decisivos e impactantes para el desarrollo del planeamiento del resto de municipios del área urbana. La complejidad funcional derivada de estas relaciones ha motivado que la gran mayoría de los municipios del área urbana hayan desarrollado sus planes generales de ordenación, quedando únicamente Astillero y Santa Cruz de Bezana con normas subsidiarias de planeamiento, a la espera de su actualización (figura 1).

Figura 1. Municipios del área urbana Santander-Torrelavega y sus figuras de planeamiento



Fuente: Elaboración propia a partir del Archivo de Planeamiento del Gobierno de Cantabria.

DOI 10.21001/cme_04

Las ciudades de Santander y Torrelavega, distantes entre sí unos 25 km, mantienen fuertes vínculos funcionales y muestran un alto grado de interdependencia (De Cos *et al.*, 2007). La distribución de la ocupación urbana de la región se caracteriza precisamente por esta presencia entre un diseminado edificado entre las dos principales ciudades. Esta distribución es el resultado de un explosivo proceso de industrialización y posterior terciarización de la oferta hacia el turismo, especialmente en la franja costera. Santander y Torrelavega son núcleos de tamaño medio dentro del contexto nacional español, y polarizan las actividades del sector secundario y la oferta de servicios terciarios y administrativos sobre una región metropolitana constituida por núcleos urbanos que oscilan entre los 10.000 y 25.000 habitantes y que concentra dos tercios de la población de la comunidad autónoma de Cantabria. Se trata de un territorio con una fuerte carga antrópica, identificado por algunos autores como un proceso de *rururbanización* (Delgado, 1999). Como resultado de esta evolución histórica se ha creado un vasto espacio de transición entre los dos polos principales en el que el eje Santander-Torrelavega se posiciona como centro e impulsor de la economía regional.

Santander destaca como centro administrativo en el entorno de su bahía, con afección directa a los municipios de Santa Cruz de Bezana, Camargo y Astillero; mientras que Torrelavega genera mayor atracción en los municipios de Polanco, Miengo y Piélagos, si bien este último se sitúa en el centro de la bipolaridad que impone Santander. Los procesos de urbanización generados en el arco de la bahía de Santander y en las proximidades de Torrelavega muestran una alta intensidad de ocupación del espacio apoyado en infraestructuras de transporte de primer orden como las autovías A-67 y A-8 y los colectores viales a Santander (S-10, S-20 y S-30) y las rondas de Torrelavega (N-634 y N-611).

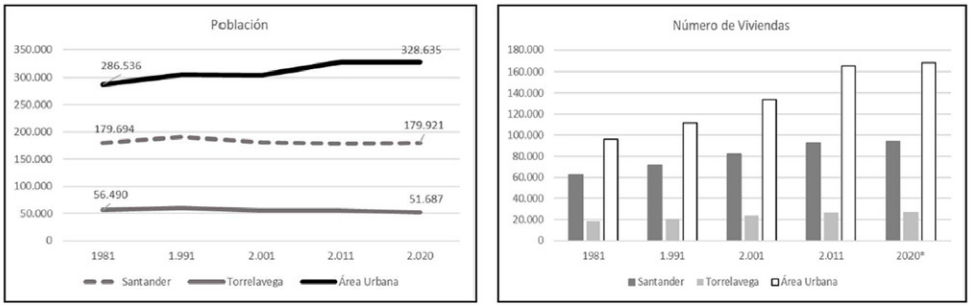
Las complejas relaciones funcionales existentes en el área urbana requieren aún de estudios pormenorizados, si bien algunos autores han enfocado sus investigaciones en comprender los procesos de difusión del continuo edificado (Delgado, 1999), o el protagonismo de las dos ciudades dentro del marco espacial del corredor (De Cos y De Meer, 2013). La importancia territorial del corredor Santander-Torrelavega es manifiesta, y así queda recogido en figuras del planeamiento territorial de la propia comunidad autónoma. La Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, establece en su disposición adicional segunda la necesidad de que se desarrolle un plan especial del corredor Santander-Torrelavega. Concretamente, indica:

> La Comunidad Autónoma realizará un plan especial que analice el entorno del corredor Santander-Torrelavega, al objeto de valorar las necesidades de infraestructuras y equipamientos, así como las morfologías y tipologías más idóneas y las medidas más adecuadas para la integración ordenada de los espacios limítrofes. Del mismo modo, se determinará un sistema de zonas verdes que actúe a modo de corredores ecológicos al objeto de una mejor integración ambiental y paisajística de estas áreas y un desarrollo armónico y sostenible.

Si bien este documento no ha llegado aún a ejecutarse, se evidencia la importancia del corredor como eje funcional y estructurante del sector central de la comunidad autónoma, donde la evolución de la población residente y del número de viviendas muestra un área con ciertas disparidades.

Según datos del Padrón municipal, la población de las ciudades de estudio se ha mantenido estancada en los últimos cuarenta años. Santander, después de varios años con reducciones significativas en su número de habitantes, ha recuperado las cifras del primer decenio democrático. Sin embargo, Torrelavega muestra una dinámica persistentemente negativa en los tres últimos decenios. No obstante, el resto de municipios dentro del área urbana han tenido comportamientos irregulares, generalmente con tasas positivas, y con variaciones importantes en el número de viviendas (figura 2). Durante la burbuja inmobiliaria de finales de los noventa hasta 2007, los municipios adyacentes a Santander y Torrelavega incrementaron su parque residencial de forma considerable. Este proceso, similar al que se produce en otras regiones españolas, ha implicado un menor desarrollo de los suelos urbanizables de las dos ciudades principales. El resultado de este proceso muestra un área urbana polinuclear, con entidades de población menores que optimizan los recursos ambientales (menor densidad edificatoria, proximidad a la costa) y de accesibilidad (autovía A-67, ferrocarril de cercanías FEVE) para captar población en detrimento de Santander y Torrelavega (De Cos *et al.*, 2007; De Cos y De Meer, 2013).

Figura 2. Evolución de la población y viviendas en el área urbana y casos de estudio



	Variación % Población				Variación % Viviendas			
	1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2020	1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2020
Santander	0,6	-0,5	-0,1	0,1	1,6	1,3	1,3	0,2
Torrelavega	0,6	-0,8	-0,1	-0,6	1,2	1,4	1,2	0,2
Área Urbana	0,7	0,0	0,8	0,0	1,6	**2,0**	**2,4**	0,2

Fuente: Elaboración propia, datos del Instituto Nacional (INE) e Instituto Cántabro de Estadística (ICANE). (*) N.º de viviendas estimado, pendiente del Censo 2021.

DOI 10.21001/cme_04

En el caso de Santander, a pesar de los diversos intentos por adaptar su marco de planeamiento a la demanda impuesta por el sector inmobiliario, la ciudad se ha visto incapaz de generar condiciones atractivas para facilitar el desarrollo compacto del suelo residencial dentro del municipio. Los crecimientos de Liencres y Santa Cruz de Bezana, en Bezana, Muriedas y Maliaño, en Camargo, así como el municipio de Astillero, concentran gran parte de los desarrollos residenciales alternativos a la capital.

El escaso empuje de Torrelavega viene condicionado por el exceso de oferta residencial estable en los municipios de Reocín (con el núcleo de Puente San Miguel), Polanco y Piélagos, que, favorecidos por las buenas conexiones territoriales y el precio del suelo, han declinado la balanza a su favor, así como la segunda residencia en el municipio de Suances, si bien este ayuntamiento y el de Reocín no están incluidos dentro del *Atlas de áreas urbanas* del Ministerio.

3. Objetivos y metodología de la investigación

La presente publicación recoge los avances de investigación desarrollados dentro del proyecto coordinado «Ciudades medias españolas: urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. El objetivo principal del proyecto se centra en analizar los cambios que se han producido en las políticas urbanísticas desarrolladas en las ciudades medias estudiadas, a través de la revisión del planeamiento general y derivado que se ha ido aprobando durante el período democrático, así como los grandes proyectos urbanos que se han planificado y desarrollado, de forma coordinada o no, con el planeamiento general.

Se trata de constatar si el planeamiento y las políticas urbanísticas que se despliegan a escala local han ido dando respuesta al modelo de ciudad planteado en cada momento y si aquel queda definido por el contexto sociopolítico y económico que enmarca y condiciona la capacidad real de desarrollar los planes urbanos. Igualmente, se parte de la hipótesis de si el planeamiento urbanístico ha pasado de un urbanismo reglado (1979-1991) a un urbanismo expansivo y basado en la lógica de los proyectos estratégicos (1991-2007), para llegar a una serie de *urbanismo a la carta* para el gran capital, pero también con operaciones de ensayo hacia un nuevo urbanismo menos tecnócrata y más participativo en el último período (2008-2019).

A través del análisis de los documentos de planeamiento, los planes generales de ordenación urbana y el planeamiento derivado, así como de los principales proyectos urbanos aprobados o desarrollados, se han podido caracterizar y comparar los modelos y políticas urbanísticas aplicados en los casos de estudio. Los datos para la elaboración del estudio se obtienen de diferentes fuentes: a partir de los datos de los Censos de población y viviendas y los últimos sobre número de viviendas por entidades estadísticas autonó-

micas, así como del Padrón municipal de habitantes. Los documentos de planeamiento han sido recabados principalmente en el Archivo de Planeamiento Urbanístico del Gobierno de Cantabria y en los fondos catalogados de la Cartoteca del Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria.

Tabla 1. Cronología de las figuras de planeamiento analizadas

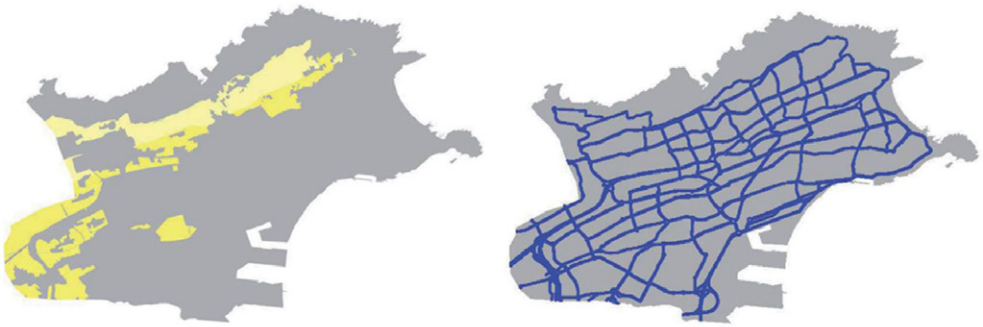
Santander	**Torrelavega**
1954 Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Santander. Equipo redactor: Ángel Hernández Morales y Domingo Lastra Santos	1981 Revisión y Adaptación del PGOU. Equipo redactor: José Ortega Valcárcel, Julio Pozueta, Eduardo Ruiz de la Riva y J. M.ª Ureña Francés
1987 PGOU de Santander: revisión y adaptación. Equipo redactor: Gerencia de Urbanismo del Ayto. de Santander y Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura, SA	1986 Revisión y adaptación del PGOU. Texto refundido. Equipo redactor: Carlos de la Hoz de la Escalera
1997 PGOU de Santander. Equipo redactor: Ideas Urbanas SA, bajo la dirección técnica del Dr. arquitecto Bernardo Ynzenga Acha	2019 Contratación de los servicios de revisión y adaptación del PGOU. No cuenta aún con aprobación definitiva
2012 *PGOU. Anulado por sentencia judicial del Tribunal Supremo*	
2019-2021 Estudios preliminares para la apertura de la fase de licitación para la revisión del PGOU	

Fuente: Elaboración propia.

Las figuras de planeamiento analizadas quedan reflejadas en la tabla 1, con la salvedad de no incidir en los aspectos normativos desarrollados por el PGOU de Santander de 2012. En cualquier caso, este plan representaba un modelo expansionista de la trama urbana con desarrollos extensos que ocupaban prácticamente la totalidad del municipio, excepto los ámbitos rurales del norte, convertido en una suerte de parque litoral (figura 3). La sala III del Tribunal Supremo anuló en 2016 este plan, al estimar un recurso de la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales (ARCA), en concreto, el relativo a la insuficiencia de recursos hídricos para una población estimada de 262.500 residentes (82.500 habitantes más que los actuales), sin la utilización del denominado Bitrasvase (Proyecto de Abastecimiento de Aguas a Santander), que fue anulado, a su vez, por sentencia del Supremo de 18 de diciembre de 2013.

 DOI 10.21001/cme_04

Figura 3. Propuesta de suelos urbanizables y estructura viaria principal (PGOU 2012)



Fuente: Elaboración propia, adaptado del *Boletín Oficial de Cantabria Extraordinario* n.º 35 (29-12-2012).

4. Planeamiento urbanístico en Santander y Torrelavega

La oferta de suelo en los municipios de Santander y Torrelavega ha sufrido una evolución considerable en el período democrático objeto de estudio. A través del análisis se revisará si los procesos de periurbanización de los municipios colindantes del área urbana realmente han propiciado la reducción de la capacidad municipal de producción de suelo urbanizado. La escasa capacidad de Santander y Torrelavega para construir suelo residencial ha podido favorecer el establecimiento de un modelo de organización dispersa del territorio, haciendo imperceptible, en ocasiones, la diferencia entre lo rural y lo urbano en este corredor, lo que ha llevado a una ocupación del suelo excesiva fuera de sus propios límites municipales. En las siguientes líneas revisaremos los aspectos más relevantes del planeamiento municipal para evaluar las hipótesis planteadas sobre las políticas urbanísticas en Santander y Torrelavega.

4.1. Planeamiento urbanístico de Santander

4.1.1. Antecedentes predemocráticos del planeamiento municipal

Mostramos a continuación unas breves pinceladas del planeamiento municipal desarrollado por los documentos normativos de mayor trascendencia antes de la redacción del primer plan general municipal. Un análisis detallado de la evolución urbana de Santander y el impacto de sus planes de desarrollo urbano ha sido tratado por numerosos autores, destacando las publicaciones de González (1980), Cesteros *et al.* (1984), Ortega (1994), De Meer y Martín (1995), Sazatornil (1996), Martín y De Meer (2003), Cam-

po *et al.* (2004), Pérez (2005) o Delgado (2019), entre otras muchas publicaciones y documentación especializada.

La primera expansión urbana de la «puebla vieja» de Santander, que supera las murallas, el puerto y sus arrabales, fue proyectada por Francisco de Llovet en 1765 (Pozueta, 1999). Organizada reticularmente mediante un conjunto de 19 manzanas, fue el germen de la posterior ampliación de la ciudad iniciada a finales del siglo xviii, conocida como Ensanche del Este o Nueva Población, junto a la zona portuaria (actual paseo de Pereda). Mediante la organización bien estructurada de una cuadrícula cuya principal fachada queda orientada al sur, es, hoy día, uno de los elementos más identificativos de la estructura urbana de la ciudad. Posteriormente el Ensanche de las Bigarrías (1876) desarrolla los conectores viales hacia el noreste, enlazando las áreas suburbanas ocupadas en gran parte por «hoteles de familia» y las grandes quintas residenciales, los actuales paseos de Menéndez Pelayo y Pérez Galdós. El incremento de población, especialmente de clase trabajadora, como consecuencia de la pujante actividad portuaria, requiere de la ampliación de áreas habitacionales hacia el oeste, desarrollándose el Ensanche de Maliaño, con terrenos ocupados a la bahía (Ortega, 1994; Sazatornil, 1996).

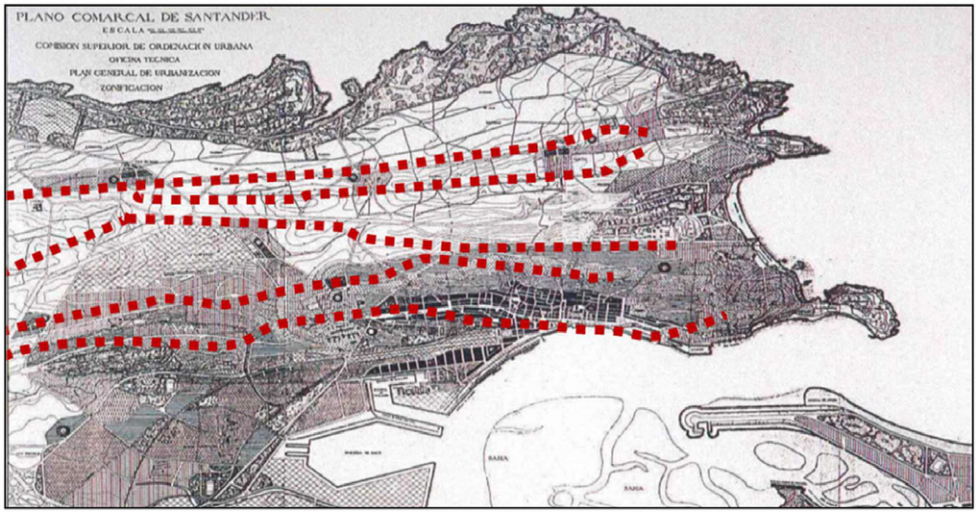
A principios del siglo xx la ciudad va consolidándose como centro administrativo regional, pero también como polo turístico. Los *baños de ola* posicionan a Santander entre la red de ciudades del norte de España donde las familias nobles y acomodadas disfrutaban del suave estío. La creación de numerosos hoteles y la construcción del Gran Casino, al estilo de la costa azul francesa, obligan a desarrollar el Plan General de Ensanche Noroeste y Este para Santander o de El Sardinero, concluido en 1910 por Lavín Casalís. La ciudad continúa su proceso de expansión, ocupando desordenadamente la ladera sur de sus antiguos arrabales, hasta que en 1941 sufre un devastador incendio que destruye gran parte de su centro histórico (De Meer, 2019). Para la reconstrucción apenas se establecen unas orientaciones para la reorganización del espacio incendiado, que incluye determinaciones relativas a tipologías e intensidades a partir del Plan de Reforma Interior posincendio. Sin embargo, no es hasta mediados de siglo, en plena dictadura franquista, cuando en 1954 se define el primer instrumento normativo global para Santander que marcará su fisonomía hasta nuestros días y sin el que no podría interpretarse el posterior desarrollo de la ciudad. El Plan Comarcal de Santander, que incluía no solo la capital, sino también los municipios de la bahía (Camargo, Astillero, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar), establece la programación de los nuevos usos y ámbitos de actuación urbanizadora.

La inexistencia de un Planeamiento General, hasta que en 1984 se inicia el proyecto de PGOU, aprobado finalmente en 1987, obliga a que los desarrollos urbanos de la segunda mitad del siglo xx se produzcan siguiendo la estructura general definida en el Plan Comarcal de Santander, desarrollado este mediante programas de urbanización de bolsas aisladas carentes de estructura general de ordenación.

 DOI 10.21001/cme_04

Sin embargo, el Plan Comarcal (1954), como instrumento normativo anterior a la Ley del Suelo de 1956, fue la primera reflexión integral de la ciudad y su entorno. Se caracteriza por la definición de grandes bolsas de crecimiento que el planeamiento remite a planes parciales no conectados entre sí (Martín y De Meer, 2003; Ordeig y Valtierra, 2011a). Formalmente conservador, marca la perpetuidad de un trazado lineal en paralelo a curvas de nivel de la orografía santanderina. Ese trazado se traducirá en un sistema viario de penetración oeste-este que ha ido consolidándose en sectores residenciales de reciente factura (figura 4). Por otro lado, el Plan Comarcal promueve el desarrollo de urbanizaciones de bajo coste mediante bloques residenciales en hilera, en respuesta a la reubicación de los residentes del área afectada por el incendio y el incremento demográfico. Sin duda, estas determinaciones marcarán notablemente la fisonomía de las áreas más elevadas de la ciudad, donde se generan barrios con muy baja calidad arquitectónica y con espacios públicos degradados a ambos lados del corredor del paseo General Dávila.

Figura 4. Estructura lineal oeste-este del Plan Comarcal (1954)

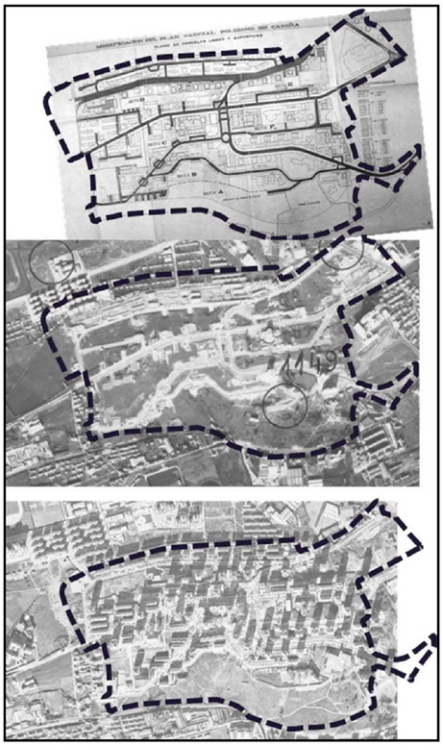


Fuente: Elaboración propia, adaptado del Plan Comarcal (Cartoteca de la Universidad de Cantabria).

El Plan Comarcal se aproxima por primera vez a los núcleos rurales del municipio (Peñacastillo, San Román, Monte y Cueto), clasificando nuevas áreas urbanas en estos espacios rurales (Martín y De Meer, 2003). A partir de la trama urbana existente en estos núcleos, el Plan trata de consolidar procesos expansivos en su entorno inmediato con el objeto de situarse como puntos de referencia del sector rural.

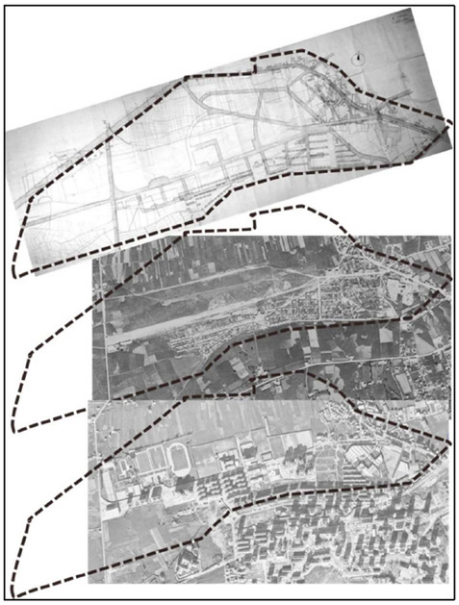
Finalmente, como legado del Plan Comarcal, se crean en los sectores periféricos de la ciudad dos grandes bolsas de crecimiento que han ido consolidándose hasta fechas recientes, con nuevos modelos residenciales a partir de la tipología de bloque aislado (Ordeig y Valtierra, 2011a). Un conjunto de polígonos residenciales que combinan edificaciones de tres a cinco alturas y bloques aislados de más de diez plantas que configuran un nuevo *skyline* orientado hacia la bahía. Se trata de los planes parciales de los polígonos de Cazoña y La Albericia (donde se ubicaba el antiguo aeródromo de la ciudad) (figuras 5 y 6), este último dominado por diversas infraestructuras de servicio comunitario y equipamientos deportivos (Ordeig y Valtierra, 2011b; Ordeig *et al.*, 2011). Sin duda, estos conjuntos de uso predominantemente residencial han marcado una profunda huella en la fisonomía y estructura urbana.

Figura 5. Plan Parcial del Polígono de Cazoña (1963), redactado por Domingo Lastra Santos. Evolución entre 1974 y 1986



Fuente: Archivo de Planeamiento del Gobierno de Cantabria; elaboración propia.

Figura 6. Plan Parcial del Polígono de La Albericia (1965), redactado por el Servicio Municipal de Urbanismo. Evolución entre 1974 y 1986



Fuente: Archivo de Planeamiento del Gobierno de Cantabria; elaboración propia.

DOI 10.21001/cme_04

Si bien el primer documento de planeamiento de la totalidad del municipio de Santander comienza su redacción siete años después de las primeras elecciones democráticas, el Plan Comarcal sienta las bases y deja plasmado en su traza el modelo que heredará el planeamiento democrático a finales del siglo xx y que, aún hoy día, sigue desarrollándose.

4.1.2. Plan General de 1987

El Plan General de 1987, a diferencia del Plan Comarcal, aborda exclusivamente la planificación del término municipal de Santander. En el momento de redacción de este documento, aún no se había aprobado la legislación autonómica en materia de suelo. Por tanto, siguiendo las directrices de la Ley del Suelo de 1956, el plan aborda la reorganización de los intersticios urbanos mediante planes especiales de reforma interior y numerosas áreas especiales de actuación urbanística (38% del suelo urbano sin SS. GG.). El plan se caracteriza por el elevado volumen de suelo para SS. GG. dentro del suelo urbano (17% del suelo municipal) con el objetivo de resolver déficits de dotaciones e infraestructuras, sin bien aparecen sectores identificados como suelo urbano que no habían podido adquirir tal condición. Se trata de áreas desprovistas de servicios mínimos, como el barrio de Tetuán, ciertas áreas en el entorno del paseo General Dávila y sectores orientales de la ciudad. El Plan de 1987 tiene una voluntad claramente consolidadora del suelo urbano. Numerosos sectores y bolsas residenciales e industriales mantienen escasas condiciones de urbanización e infraestructuras y, sin embargo, son considerados suelos urbanos remitidos a operaciones de mejora. Esta situación se rectifica en el Plan General de 1997, reduciendo la superficie identificada como suelo urbano en un 12,32% (tabla 2). El suelo rústico ocupa el 29,43% del municipio en la categoría de suelo no urbanizable.

Tabla 2. Clasificación del suelo y comparativa entre planes de 1987 y 1997

Clase de suelo	**Superficie (m^2)**	**Porcentaje (%)**	**% Plan 1997**
Urbano	20.219.900	56,41	44,09 (–12,32)
Urbanizable	5.072.200	14,16	16,73 (+2,57)
No urbanizable	10.548.000	29,43	39,18 (+9,75)
Total	35.840.100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan General de 1987.

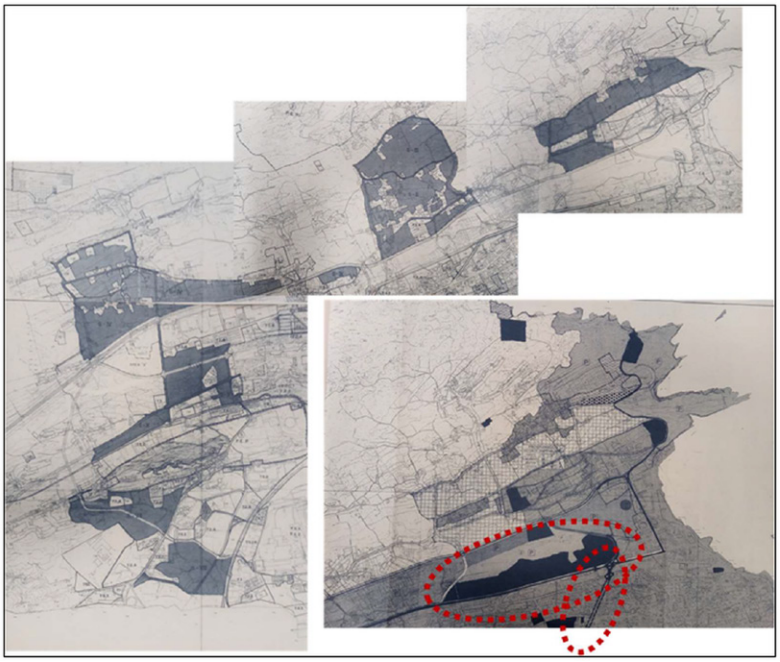
El plan también propone nuevos sectores de uso residencial y productivo en los bordes urbanos, tratando de conectar los incipientes núcleos del espacio rural a la trama consolidada. Se establecen diez sectores de suelo urbanizable, ubicados en continuidad

con el urbano, pero en localizaciones muy periféricas (figura 7). El plan general posterior recuperará gran parte de estos sectores en una nueva organización espacial con el objeto de consolidar la trama edificada.

A pesar de la extensa oferta de suelo urbanizable, ninguno de los sectores propuestos se llega a desarrollar. La aparición de oportunidades residenciales en los municipios limítrofes, añadida a la crisis económica de aquellos años, impide el desarrollo de nuevas promociones, limitándose a operaciones de consolidación de la trama urbana existente. Sí, en cambio, aparecen los crecimientos residenciales de Valdenoja, en la periferia norte de El Sardinero, activados por la nueva estrategia de movilidad propuesta basada en el corredor rápido Torrelavega-Santander mediante la autovía interna por la Vaguada de las Llamas, (actual S-20) y el túnel de acceso al centro que conecta con El Sardinero (túnel de Tetuán), intervenciones que se construirán pocos años después. Estas obras supondrán la mejora de la accesibilidad entre los barrios periféricos de Monte-Cueto y el área central.

Igualmente, el Plan de 1987 trata de reestructurar parte de los servicios públicos básicos, en especial los destinados a espacios libres. Delimita la superficie del actual parque de las Llamas, como equipamiento de sistema general, dando respuesta a la imperiosa necesidad de subir el coeficiente de metros cuadrados de espacios libres por habitante (figura 7).

Figura 7. Sectores de suelo urbanizable (izq.) y áreas de intervención en suelo urbano (dcha.): parque de las Llamas y túnel de Tetuán



Fuente: Elaboración propia, adaptado del Plan General de 1987; Cartoteca de la Universidad de Cantabria.

DOI 10.21001/cme_04

Como se ha indicado, el escaso desarrollo de los suelos urbanos, su fuerte fragmentación y la existencia de importantes discontinuidades motivaron la creación de numerosos planes especiales de reforma interior (PERI) para dar solución a los problemas de crecimiento del Plan Comarcal de 1954 (tabla 3).

La mejora de la calidad urbana de sectores residenciales deprimidos y marginales como los ya mencionados en el entorno del paseo General Dávila y la ordenación de la edificación mediante proyectos innovadores de uso residencial muestran estrategias consecuentes con las deficiencias existentes, especialmente en los barrios de más reciente creación. Destaca el Plan Especial de Reforma Interior de La Albericia (1993), con soluciones residenciales de baja y media densidad ejemplares, pero que, finalmente, no llegaron a desarrollarse en los términos en que se proyectaron (Ordeig y Valtierra, 2011a). También resulta de interés el conjunto de propuestas de mejora de las condiciones urbanas del PERI Río de la Pila y ampliaciones (1992), así como el PERI Ladera Norte de General Dávila, donde se procura resolver la morfología de los intersticios urbanos, la escasez de servicios y la confusa delimitación entre lo público y privado, con el objeto de garantizar el necesario cumplimiento de los estándares mínimos de espacios libres y equipamientos (Ordeig *et al.*, 2011).

Tabla 3. Tipología de planes especiales en el PGOU 1987 de Santander

1. Protección de entornos naturales:
Plan Especial de Protección y Rehabilitación de Peñacastillo y La Remonta
2. Protección del Patrimonio:
El Sardinero
Calles Puerto Chico-Pereda-San José y Sta. Lucía
Calle Alta-Plaza de las Estaciones-Cuesta del Hospital-Burgos-Alcázar de Toledo
3. Mejora de la calidad urbana:
Ladera Norte de la Calle General Dávila
Ladera Sur de la Calle General Dávila (Río de La Pila y ampliaciones)
4. Ordenación de la edificación:
Dársena de Maliaño (transformación del industrial-portuario a residencial 45 viv./ha)
La Albericia (ordenación de este ámbito urbano como punto de entrada a la ciudad)
Barrio de La Teja (Empalme) (incremento de intensidad con vivienda plurifamiliar)
5. Creación de Sistemas Generales:
Plan Especial de Desarrollo de SS. GG. Las Llamas Plan Especial del Frente Marítimo

Fuente: Elaboración propia a partir del PGOU de 1987 de Santander.

El conjunto de planes especiales (tabla 3) da una idea de las situaciones con elevada complejidad urbana a las que se enfrentaba el Plan General. A pesar del planteamiento expansivo del documento de 1987, el plan realiza un esfuerzo evidente por dejar plasmadas en sus determinaciones las áreas con mayores déficits en la ciudad. Hasta la aprobación del siguiente plan general. La aprobación de estos documentos marcó la senda de una ordenación más eficaz y coherente con las necesidades del conjunto de la población santanderina.

4.1.3. El Plan General de 1997

Aprobada la primera legislación autonómica del suelo (Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria), se redacta un nuevo planeamiento municipal para Santander con la voluntad de revisar las determinaciones del plan anterior. El primer objetivo del nuevo instrumento se centra en reconsiderar los suelos establecidos anteriormente como urbanos, detectando aquellas áreas que presentan mayores déficits. Se establecen tres niveles de suelo urbano: además del consolidado por la urbanización y la edificación, se añade un nivel 2, que agrupa las áreas con un avanzado estado de urbanización o consolidación, pero que requieren obras complementarias de urbanización o actuaciones de reparcelación, así como un nivel 3, en situaciones de borde y vacíos interiores de menor escala, calificable como urbano por su estado de urbanización parcial, o por su relación con edificación consolidada.

Además, el planeamiento define 115 áreas específicas (AE) remitidas a actuaciones urbanísticas, que suponen el 34,52% del suelo clasificado como urbano. Esto nos da una idea de la escasa consolidación de la trama urbana de Santander, evidenciando un modelo de desarrollo laxo y discontinuo, que ha derivado en la falta de servicios públicos básicos para satisfacer el cumplimiento de los estándares normativos (tabla 4).

Tabla 4. Determinaciones del PGOU de Santander (1997)

Previsiones	Vigencia indefinida. Transcurridos ocho años puede considerarse su revisión si concurren circunstancias que la puedan motivar
Población	Año 2006, hab.: 206.755 (2006): 182.926 (Padrón municipal)/(2020): 179.921 (Padrón municipal)
Programación	2 cuatrienios.
Viviendas	SU existencia de viviendas de reposición, SUB Programado (4.426 viv.) y en SUB no prog. (3.799 viv.). Total propuesto: 8.225 viv. Objetivo municipal: 91.000 (1.er cuatrienio)/102.267 (2.º cuatrienio), máximo 106.300 viv. (1,94 hab./viv.)

 DOI 10.21001/cme_04

Equipamientos	Cuantificados por clase de suelo. 1.710.855 m²s sin SS. GG. 1.313.000 m²s de SS. GG. Total: 3.023.855 m²s 28,5 m²/vivienda (4 hab./viv. 7,12 m²/hab. sin SS. GG.). 14,62 m²/hab. con SS. GG.
Zonas verdes	Se establecen en SS. GG. 4 zonas por 1.179.614 m²s. Abajo está disgregado por clases de suelo Zonas verdes clasificadas en tipologías L1, L2 y L3 suman en suelo urbano 1.865.000 m². Total: 3.044.614 m²s En suelo urbano se establece capacidad límite de 94.000 viviendas (19,8 m²/viv) Horizonte 2006 población: 206.755 hab. (5,70 m²/hab.), con SS. GG. de EL (14,72 m²/hab.)
Clasificación	Suelo urbano (15.831.648 m²s) (44,09%) Se clasifica en 3 niveles y áreas específicas -Nivel 1, urbanizado y consolidado -Nivel 2, en avanzado estado de urbanización o consolidación -Nivel 3, en situaciones de borde y vacíos interiores -Áreas específicas (identifica 115 AE con 5.466.086 m²s)
	Suelo urbanizable programado (642.067 m²s) (9,89% incluido SS. GG.) Se establecen tres sectores: S1. Ampliación Cerro del Alisal (Resid. + Prod.). S3. Peñacastillo sur (Resid.) S4. Cruce Primero de Mayo (Residencial + Productivo)
	Suelo urbanizable no programado (6,84%), se subdivide en 11 sectores. 2.724.332 m²s con SS. GG. exteriores incluidos
	Suelo no urbanizable. Superficie: 15,591,953 m²s (39,18%) Protegido A, PA, espacio de protección de la costa Protegido B, PB, espacio de reserva ambiental Protegido C, PC, espacio paisajístico de Peñacastillo No urbanizable común, NU, sujeto a restricciones edificatorias, en cuanto a riesgo de formación de núcleos y otros extremos; compatibles con el mantenimiento y potenciación de actividades agropecuarias. Núcleos rurales en suelo no urbanizable común, NR

Fuente: Elaboración propia a partir del PGOU de 1997 de Santander.

El Plan General de 1997 repite la voluntad de consolidar el suelo urbano y equiparlo adecuadamente, sin renunciar a los posibles crecimientos definidos en el plan anterior. Se trata en esta ocasión de redefinir los límites de los suelos urbanizables y ajustarlos a la posible evolución urbanística. En este sentido, los suelos no urbanizables recuperan espacio, aumentando casi un 10% su superficie respecto al plan an-

terior, fundamentalmente al reducir la carga de sistemas generales ubicados en suelo rústico. El plan define la categoría de núcleos rurales (NR) en suelo no urbanizable común con el objeto de mantener las condiciones propias de las edificaciones en el ámbito rural.

La ubicación de los suelos urbanizables sigue, en este caso, la estrategia del plan anterior, ubicándose en contacto con el suelo urbano y en zonas periféricas (figura 8). Solo un área interna, A11 La Remonta, se recupera como equipamiento y para uso residencial a partir de los suelos liberados por el Ministerio de Defensa. Actualmente, solo se ha ejecutado una parte destinada a espacios libres (parque de La Remonta), quedando aún pendiente la cesión de los suelos para edificar viviendas de protección oficial.

Figura 8. Sectores de suelo urbanizable del PGOU de 1997

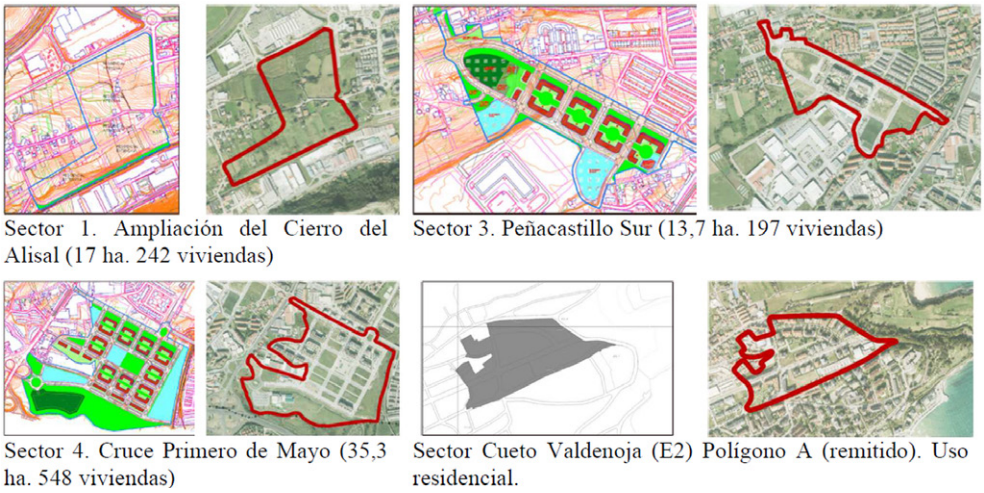
Fuente: Archivo de Planeamiento del Gobierno de Cantabria, Ayto. de Santander.

Los suelos urbanizables se clasifican en programados y no programados, atendiendo a la lógica del proceso urbanizador. De los sectores de suelo urbanizable programado se han urbanizado hasta la fecha, aunque con diferentes grados de consolidación por la edificación, tres de los cuatro definidos en el plan. El sector Cueto-Valdenoja se hereda del plan anterior, aunque ya se encontraba en proceso de consolidación. El sector 3, Peñacastillo Sur, y el sector 4, Cruce Primero de Mayo, han sido completamente urba-

 DOI 10.21001/cme_04

nizados, sin bien la demanda inmobiliaria en el área no ha permitido aún su consolidación. Con unas edificabilidades en torno a 15 viviendas por hectárea, el modelo urbano planteado en estas intervenciones sigue una estructura ordenada con grandes colectores viales y amplias aceras y espacios libres, que hacen de estas intervenciones menos atractivas económicamente que otros desarrollos en parcelas de centro urbano. Con la misma densidad edificatoria se define el sector 1, ampliación del Cierro del Alisal, que permanece sin desarrollarse, a pesar de que el sector se sitúa en un área más rentable para la inversión inmobiliaria (figura 9).

Figura 9. Ámbitos de suelo urbanizable programado PGOU de Santander (1997), y situación actual de los desarrollos según ortofoto 2020 (Gobierno de Cantabria)



Fuente: Plan General de 1997, Santander; elaboración propia.

De los 11 sectores de suelo urbanizable no programado, solo dos de ellos destinados a actividades productivas se han desarrollado total o parcialmente: sector A8, Nudo del Alisal (ejecutado al 100%), y sector A9, Adarzo Camarreal (embrión del actual Parque Científico y Tecnológico de Cantabria, que deriva de la alteración del plan que se establece en 2004, con la creación del Plan Singular de Interés Regional). El sector A11, La Remonta, como se ha indicado, está pendiente del acuerdo de cesión por parte del Ministerio de Defensa.

La mayor parte de los sectores no programados se han definido con densidades medias y bajas, entre 13 y 20 viviendas por hectárea. Muchos de ellos asumen cargas importantes de sistemas generales, reequilibrando en parte los déficits de servicios públicos existentes en Santander. Se ha ofertado suficiente suelo para todos los usos, primando la

mezcla de actividades residenciales y productivas, y solo los suelos en contacto con los desarrollos del norte de la ciudad se plantean de uso exclusivamente residencial.

Se trata de los sectores A4 San Román-Monte, A5 Monte Norte y A6 Monte-Cueto, diseñados para conectar los núcleos existentes con la trama consolidada que ha superado el vial estructurante de la S-20. Un total de 1.725 unidades alojativas, situadas en una extensa área periférica en contacto con suelos protegidos del espacio litoral del norte, define un modelo de crecimiento en baja densidad atendiendo a las características del entorno. Los ámbitos de actuación y su comparación con el estado actual de su desarrollo pueden verse en la figura 10.

Figura 10. Ámbitos de suelo urbanizable no programado, PGOU de Santander (1997) y situación actual de los desarrollos según ortofoto 2020 (Gobierno de Cantabria)

DOI 10.21001/cme_04

A10. San Martín Industrial (8,6 ha. Productivo)

A11. La Remonta (24,4 ha. Residencial 30%, Dotacional 60%, Mixto 10% - 285 viv.)

Fuente: Plan General de 1997 de Santander; elaboración propia.

A pesar de la posibilidad de fraccionar los crecimientos de estas áreas en sectores de menor tamaño mediante planes parciales, el escaso éxito en la promoción de actuaciones muestra el exceso de oferta de suelo disponible. Seguramente, la modificación de las cesiones de suelo establecidas por el nuevo marco normativo aprobado cuatro años después, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA), no ha facilitado la ejecución de estos desarrollos dada la baja edificabilidad con la que cuentan. En cualquier caso, se hereda del Plan de 1987 un modelo de ocupación del suelo con extensas bolsas de suelo urbanizable que el documento de 1997 no corrige, y que han demostrado ser insostenibles, facilitando que los municipios limítrofes del área urbana oferten una alternativa residencial más ajustada a las posibilidades de inversión de los ciudadanos. Veintitrés años después de su aprobación, la incapacidad de ejecución del planeamiento está dando lugar a repensar un nuevo esquema de desarrollo urbano.

4.1.4. Estrategias de planificación recientes

El Plan General de 1997 mantiene actualmente su vigencia, una vez el Plan de 2012 fue anulado por sentencia judicial. Como se ha indicado, la propuesta de 2012 planteaba unos crecimientos importantes en la franja norte del municipio, colmatando la trama y considerando la posibilidad de que los grandes vacíos urbanos fueran desarrollados. Ese proceso expansionista se ha demostrado inviable y el nuevo consistorio inicia el proceso de revisión del Plan General en 2019 (PGS). Sin embargo, a diferencia de otros procedimientos, la Dirección General de Urbanismo del municipio no inicia el trámite de licitación, sino que establece un proceso previo de reflexión, invitando a participar a la ciudadanía y a diferentes expertos de los sectores más relevantes para que se plasmen en un documento marco las cuestiones clave que deben ser consideradas para la posterior redacción del plan (Ayuntamiento de Santander, 2020).

Entre las principales reflexiones destaca la necesidad de generar un modelo de ciudad compacta, mixta, integrada y cohesionada. Se trata de la «ciudad de los 15 minutos», donde la infraestructura verde ha de adquirir un rol preponderante y facilitador de la integración del área periurbana. Asimismo, la movilidad interna y externa se plantea en términos de sostenibilidad con la necesidad de potenciar los servicios ferroviarios de cercanías y reformular la playa de vías para un uso colectivo del espacio.

Con todo, las propuestas clave para el futuro PGS en materia de vivienda, recogidas en la consulta pública, se centran en apostar por la regeneración urbana y minimizar el crecimiento de la ciudad, primando la rehabilitación del parque residencial existente. Se busca, por tanto, ampliar el suelo artificializado el mínimo indispensable, con el objeto de proteger el escaso entorno rural que queda en el municipio (figura 11).

Estas premisas muestran un cambio de visión opuesta a la filosofía expansiva que recoge el actual planeamiento en vigor. Una gran mayoría desea un modelo más compacto y diversificado, un modelo más participativo que fusiona los diversos intereses que existen en la ciudad y que hasta ahora no se había producido. Habrá que esperar para saber cuál será el resultado final, sin embargo, sí podemos dilucidar que este modelo de construcción colectiva de la ciudad va a ir consolidándose en los próximos años.

Figura 11. Modelo inicial propuesto para la fase de reflexión colectiva ciudadana

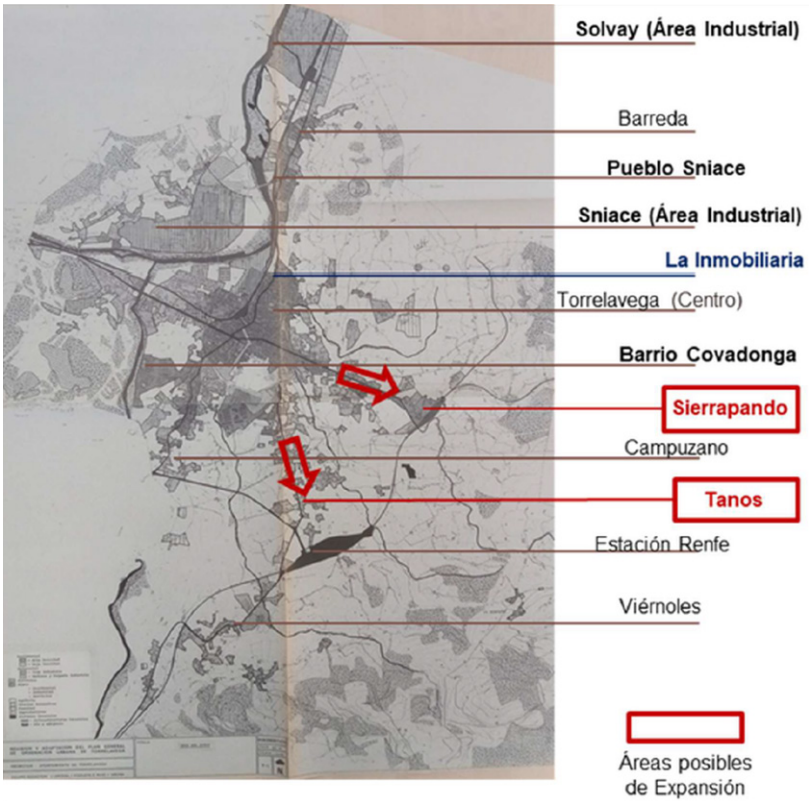
Fuente: Ayuntamiento de Santander, 2020.

DOI 10.21001/cme_04

4.2. Planeamiento urbanístico de Torrelavega

Desde el siglo xviii, la aldea de Torrelavega fue adquiriendo prestigio y consolidándose como centro comarcal a partir de la creación de «Mercado Franco» y el desarrollo de las primeras industrias de explotación de la sal, hilado de algodón y curtidos. Durante el siglo xix, la villa adquiere relevancia como encrucijada de caminos gracias al trazado del ferrocarril, atrayendo actividad industrial y reforzando su papel impulsor de actividades comerciales para la producción agropecuaria, en especial con la apertura de la sede del Mercado de Ganados, lo que le posiciona como referente y motor económico en la comarca.

Figura 12. Situación de Torrelavega al redactar el Plan de 1981



Fuente: Elaboración propia, adaptado de los fondos de la Cartoteca de la Universidad de Cantabria.

Hacia 1940 se produce una reactivación industrial en el Besaya. Sniace y otras industrias (Solvay en la cercana Barreda) se instalan y se generan los primeros ensanches,

se trata de los crecimientos en dirección Campuzano y Sniace (Poblado Sniace). El incremento de población conlleva la construcción de varios equipamientos y actuaciones de reforma interior. Entre 1940 y 1960 se promociona la urbanización residencial de Solvay en Barreda y se traslada el Mercado a la zona de El Zapatón, al sur del núcleo. En 1956 se proyecta el ámbito residencial de La Inmobiliaria, en la entrada nordeste desde Santander, con una visión funcionalista al servicio de las empresas industriales, situada junto a la actual ronda sur (Medina, 1999). En 1973 se construye el Mercado Nacional de Ganados, una infraestructura de primer nivel que renueva la potente capacidad de producción económica de la ciudad de Torrelavega.

En un contexto de pujante crecimiento, en plena época democrática se redacta el Plan General de 1981, que es revisado cinco años después y que aún se mantiene vigente. En ese momento el planeamiento ofrece una edificabilidad generosa que permite la construcción de bloques residenciales de alta densidad. La evolución natural del desarrollo urbano hace que los crecimientos se dirijan hacia nuevas áreas de oportunidad, como las que ofrecen Sierrapando y Tanos (figura 12).

El Plan General de 1981, a pesar de su escaso recorrido, sienta las bases para organizar un modelo de ciudad compacta en torno al centro histórico de Torrelavega y promueve la ordenación de la edificación dispersa que se asienta al sur del núcleo. El documento traza un sistema vial de colectores periféricos (rondas) que conectan las aglomeraciones y barrios desvinculados de la ciudad. Se trata de una estructura que, hoy en día, resulta altamente eficiente y que ha permitido dar carácter, calidad urbana y singularidad a la morfología de la ciudad de Torrelavega.

4.2.1. Plan General de 1986 (texto refundido del PGOU de 1981)

Cinco años después del primer documento de planeamiento desarrollado en época democrática, el Plan General de 1986 consolida los criterios de ordenación establecidos en el PGOU de 1981. Con una voluntad clara de mejora de las condiciones existentes en el suelo urbano, recurre a desarrollar varias estrategias de consolidación de los intersticios y de conexión de los tramos viales desconectados. Estas operaciones son, además, potenciadas con la creación de la Ronda Sur, un sistema general constituido por un vial colector que establecía la conexión de los diferentes barrios desestructurados de la ciudad, a la vez que permitía la relación con los viales de penetración provenientes del sur. A partir de esta estructura se establece una clasificación del suelo acorde con las necesidades de crecimiento (tabla 5).

 DOI 10.21001/cme_04

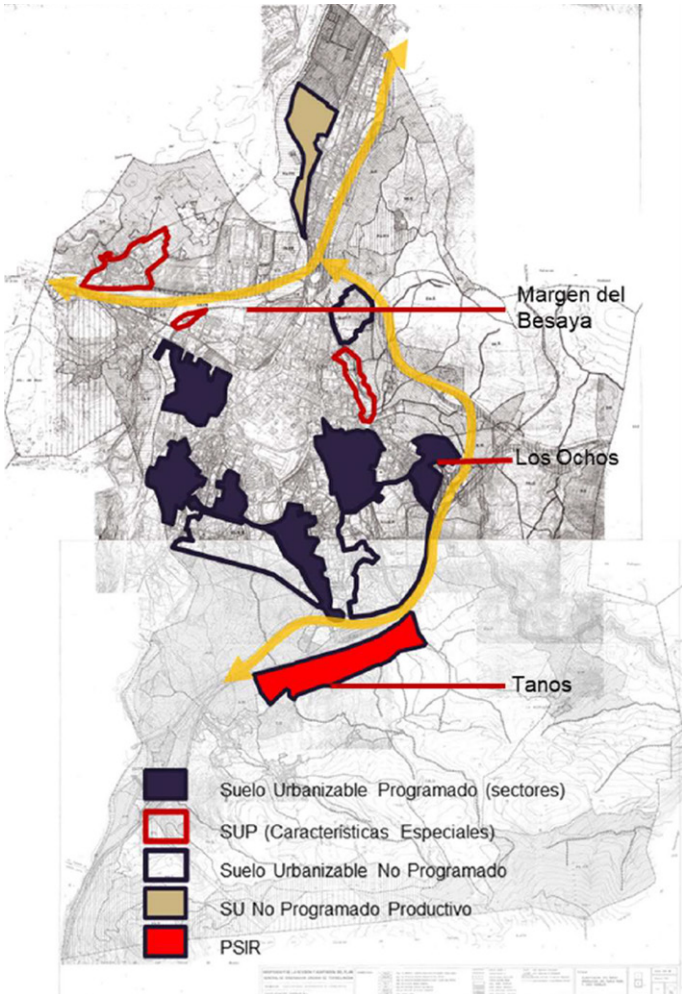
Tabla 5. Determinaciones del PGOU de Torrelavega (1986)

Previsiones	Vigencia indefinida. Transcurridos cuatro años se deberá actualizar el programa de actuación por otros cuatro años. En lo sucesivo, cada cuatro años deberá articularse la prolongación del programa de actuación.
Población	Año 2004, hab.: 65.789 (2004): 56.407 (Padrón municipal)/(2020): 51.687 (Padrón municipal)
Programación	2 cuatrienios
Viviendas	1.600 (1.er cuatrienio) / 3.200 (2.º cuatrienio) Objetivo municipal: 24.148 (1.er cuatrienio) y 25.748 (2.º cuatrienio) (2,55 hab./viv.)
Equipamientos	Se prevén 456.496 m²s de equipamientos. Se añaden 135.074 m²s de SS. GG. 6,93 m²/hab. sin SS. GG. 9 m²/hab. con SS. GG.
Zonas verdes	Se prevén 723.745 m²s de zonas verdes. 535.500 m²s de SS. GG. Total: 1.259.245 m²s. Se prevén otros SS. GG. de EL de 219.000 m²s complementarios. Total: 1.478.245 m²s, 11 m²/hab. 19,14 m²/hab. con SS. GG. Si se incorporan los SS. GG. de EL complementarios, pasa a 22,47 m²/hab.
Clasificación	Suelo urbano residencial (4.878.324 m²s) Suelo urbano industrial (1.360.877 m²s) Total: 6.239.201 m²s (17,53%)
	Suelo urbanizable programado Residencial (849.661 m²s)/industrial (329.836 m²s) Incluye en esta categoría SS. GG. (274.131 m²s). Total: 1.453.628 m²s (4.09%) Se establecen seis sectores: Mies de Vega (resid.); Campuzano (productivo); Viar (resid.); Coteríos (resid.); Del Valle (resid.); Los Ochos (mixto)
	Suelo urbanizable no programado Se distribuye en cinco unidades urbanísticas integradas: residencial (520.000 m²s)/industrial (630.000 m²s); residencial-industrial (950.000 m²s) Total: 2.100.000 m²s (5,90%).
	Suelo no urbanizable. 25.787.171 m²s (72,48%) -De protección ambiental-paisajística -De protección agrícola-ganadera -De protección especial -Agrícola-mixta -SS. GG.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGOU 1986 de Torrelavega.

El modelo planteado por el Plan de 1986 busca materializar una visión compacta de la ciudad sin dejar de ofrecer suficiente suelo residencial y productivo mediante sectores de suelo urbanizable continuos al consolidado. El plan ha dado pie a diversos programas de regeneración urbana y del espacio público del área central, con la peatonalización de diversas calles. Sin embargo, las nuevas urbanizaciones quedan condicionadas por el trazado de la autovía del Cantábrico y el túnel de enlace a la autovía de la Meseta, que impide los crecimientos hacia el norte y el este, por lo que los desarrollos del sur adquieren más relevancia (figura 13).

Figura 13. Clasificación del suelo urbanizable en el PGOU de Torrelavega (1986)



Fuente: Elaboración propia, con fondos de la Cartoteca de la Universidad de Cantabria.

DOI 10.21001/cme_04

Se ajustan las dimensiones de los sectores de suelo urbanizable programados en el plan anterior, aunque muy pocos se han desarrollado en los últimos 35 años de vigencia del plan general. Se observan, por tanto, dinámicas muy similares a Santander, donde los municipios más próximos, Reocín y Polanco, ofertan suelo residencial y productivo alternativo a los de Torrelavega con tasas de ocupación mayores.

En los suelos urbanizables programados destacan las operaciones realizadas en el sector 2, Campuzano, de carácter productivo, aunque aún requiere la conclusión de algunos sistemas locales. También destaca el sector 7, Los Ochos en Sierrapando, que alberga un complejo comercial de gran magnitud para la escala municipal (Carrefour y Leroy Merlin), situándose como uno de los motores de actividad de la zona. La consolidación del sector de Los Ochos supone un nuevo polo atractor del sureste conectado a la autovía A-67 y a la A-8.

El sector 1, Mies de Vega, el 3, Viar, y el sector 6, Del Valle, siguen prácticamente en su totalidad sin ser urbanizados y edificados, si bien este último cuenta con el trazado de la ronda exterior y con ciertas actuaciones edificatorias próximas al suelo urbano (véase figura 14).

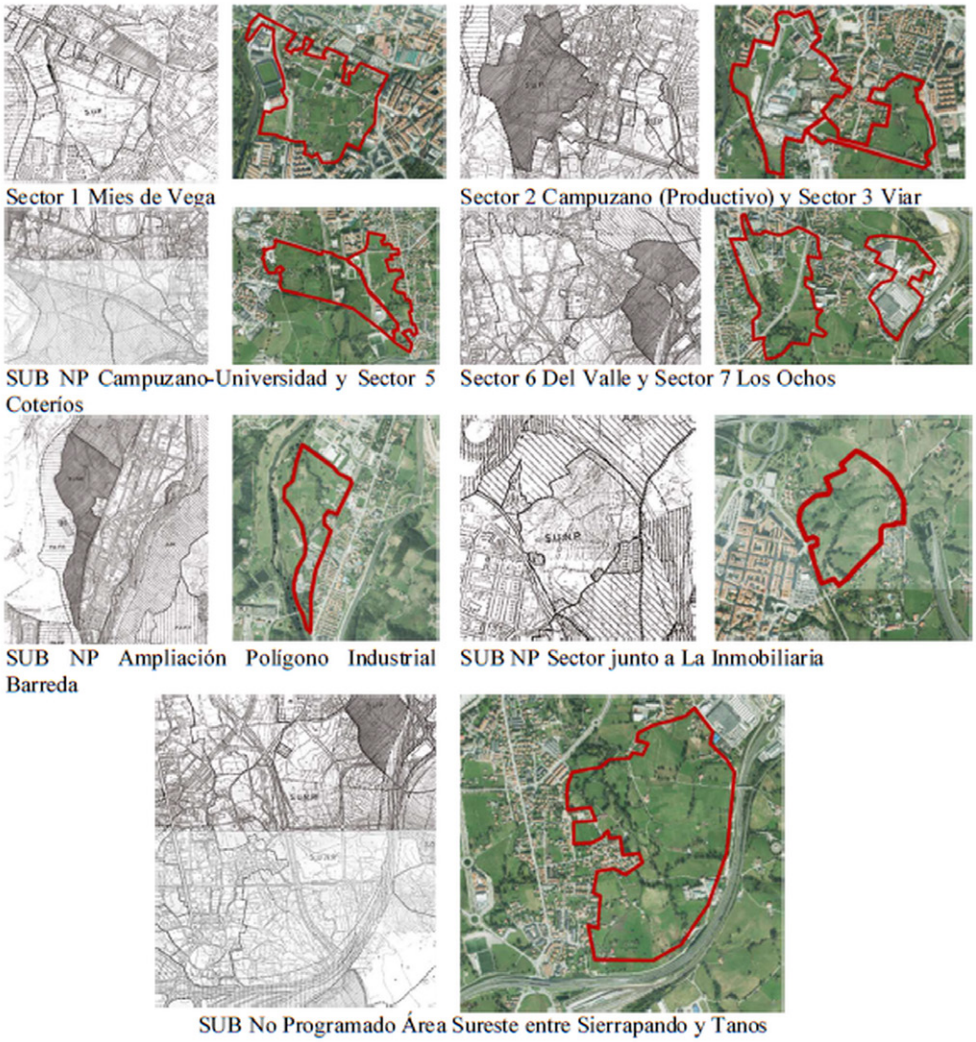
El sector de suelo urbanizable no programado de Campuzano-Universidad y el sector 5, Coteríos, quedan alterados por el proyecto del campus universitario, que se inserta en medio de las dos áreas. Este proyecto, en cambio, produce un nuevo modelo de ocupación en gran manzana que marca las líneas directrices de continuación de la trama en dirección hacia Tanos. Los suelos no programados del sector junto a La Inmobiliaria y el área sureste entre Sierrapando (Los Ochos) y Tanos permanecen libres de urbanización y edificación. La ampliación del polígono industrial Barreda tampoco se ha ejecutado según las previsiones.

La ejecución por trámite de urgencia del Plan Singular de Interés Regional (PSIR) del polígono industrial de Tanos-Viérnoles, al sur de la ciudad, supone una alternativa para la localización de las actividades productivas. Integrado inicialmente en el Plan de 1986, la propuesta de ejecutarse como PSIR responde a la necesidad de acelerar el procedimiento administrativo y facilitar la instalación de las empresas logísticas y de servicios que alberga.

El plan no descuida el tratamiento de los espacios libres y trata de recuperar los principales activos naturales de la ciudad, las márgenes del río Besaya como espacio público lineal y el antiguo recinto ferial de La Lechera, que desarrollaremos más adelante.

Sin duda, el modelo de desarrollo de Torrelavega ha funcionado de manera aceptable, la ciudad ha ido colmatando su trama interna y desarrollado de manera equilibrada sus áreas de expansión. Sin embargo, se vuelve a observar que la oferta de suelo es demasiado extensa para la capacidad que tiene el municipio de generar procesos urbanizadores.

Figura 14. Ámbitos de suelo urbanizable del PGOU de Torrelavega (1986), y situación actual de los desarrollos, según ortofoto 2020 (Gobierno de Cantabria)



Fuente: Plan General de 1986, Santander; elaboración propia.

4.2.2. Revisión actual del plan

Después de más treinta años de vigencia del plan general y sin haberse superado las expectativas proyectadas en 1986, se inicia en 2019 un nuevo proceso de revisión del PGOU, aprobado por el pleno de la corporación el 4 de diciembre de 2020. Sin entrar en detalle en las determinaciones de este nuevo proyecto, al no contar con la aprobación

 DOI 10.21001/cme_04

definitiva necesaria, es destacable el nuevo enfoque que recoge de las políticas urbanísticas del municipio.

Dado que las previsiones de crecimiento del Plan de 1986 no se han consumado, con la existencia de vacíos en la estructura urbana, con bordes difusos y barrios mal conectados, se propone un cambio integral del desarrollo futuro de la ciudad. La preocupación principal se centra en la consecución de un tejido urbano de mayor calidad, bien estructurado a partir de las rondas que se han ejecutado, cuestionando el modelo de crecimiento extensivo que proponía la ocupación de todos los terrenos vacíos entre la ciudad actual y el trazado sur de la autovía A-67. Se plantea, por tanto, una propuesta más racional, acorde con la demanda real existente. En este sentido el modelo previsto de crecimiento recoge los sectores de suelo urbanizable delimitado no desarrollados, replanteándose hacia la mezcla de usos con servicios, que exigen «espacios adecuados, preparados, amplios y bien comunicados» (Ayuntamiento de Torrelavega, 2020).

Las operaciones de peatonalización del centro urbano realizadas en las dos últimas décadas son ahora reforzadas en la revisión del plan, que apuesta por jerarquizar y reforzar la red viaria existente favoreciendo la movilidad peatonal. En este sentido destaca la mejora prevista en el proyecto de acceso a la estación ferroviaria con el soterramiento de las vías. Finalmente, se observa una visión consecuente con el entorno y la potenciación de los valores medioambientales, en especial de los corredores naturales, como el corredor fluvial Saja-Besaya.

5. Los grandes proyectos urbanos

El planeamiento municipal de Torrelavega y Santander se ha articulado en buena parte a partir de intervenciones, con el objetivo de dinamizar la actividad urbana en lo que podríamos denominar «grandes proyectos». Intervenciones que persiguen ser nuevas áreas de centralidad y que permiten inversiones más rentables, asociadas frecuentemente a operaciones especulativas (Roch, 2015).

A partir de los criterios seleccionados por Bellet (2017) para la identificación de los grandes proyectos urbanos, se revisan, a continuación, algunas de las operaciones más relevantes desarrolladas a lo largo de los últimos cuarenta años en ambas ciudades. Se trata de proyectos con una clara finalidad de reorganización estructural de los tejidos urbanos, generalmente degradados u obsoletos, con efectos sinérgicos y catalizadores en los que se invierte una gran cantidad de recursos.

Pero, además, los grandes proyectos urbanos pueden convertirse en nuevas áreas de oportunidad, incluso no urbanizadas previamente, con un alto impacto en el precio del suelo y en el mercado inmobiliario de sus inmediaciones. A través de su planificación nacen procesos de transformación urbana que requieren de fórmulas más flexibles para la consecución de sus objetivos (Bellet, 2017).

En ocasiones, estas intervenciones se desarrollan sobre espacios industriales obsoletos, o infraestructuras ferroviarias o portuarias en desuso, con el objetivo de transformarse en nuevas áreas de consumo y producción del capital. Pero también se producen fenómenos positivos de reordenación urbana, en áreas centrales o en densos espacios degradados. Un ejemplo palpable de este modelo es el persistente desarrollo de la integración puerto-ciudad llevado a cabo en Santander.

Uno de los grandes proyectos estratégicos de Santander ha sido la integración de su frente marítimo y la recuperación de diversos espacios portuarios obsoletos. El proceso de integración portuaria continúa hoy día, con actividades portuarias que van trasladándose hacia el puerto interior al suroeste, recuperando para la ciudad parte de este espacio con equipamientos y dotaciones públicas articuladas mediante operaciones aisladas (Ribalaygua y Martín, 2014). La primera gran intervención fue la ordenación de los espacios públicos de los jardines de Pereda, los paseos de Pereda y Castelar entre los muelles de Calderón y Puerto Chico. La recuperación de la dársena de San Martín, donde se ubican equipamientos como el Instituto Español de Oceanografía de Santander (1978) o el Museo Marítimo del Cantábrico (1981), muestra el potencial urbanístico de este espacio. Como resultado del Plan Especial del Frente Marítimo, redactado en 1995, se incorporan al espacio litoral equipamientos importantes como el Palacio de Festivales, construido cinco años antes, o el Centro de Alto Rendimiento de Vela (2007). La celebración del Mundial de Vela de 2014 supuso la reconversión definitiva del área de Gamazo y la cesión de una importante superficie portuaria para uso y disfrute de sus ciudadanos. Se trata del parque público en Punta de San Martín, así como la recuperación del Bien de Interés Cultural (BIC) Dique Seco de Gamazo y la construcción del graderío y nave conocida como La Duna (figura 15), que remata la sucesión de espacios libres del frente litoral. Posteriormente, en 2017 se rediseñan los jardines de Pereda para integrar el Centro Botín (figura 16), buque insignia actual de la cultura santanderina y cuya actuación permitió, mediante el soterramiento de un tramo de vial, la conexión física sin barreras de la ciudad al mar.

Afortunadamente, las actuaciones aisladas no solo se concentran en el sector más privilegiado de la ciudad, en 2015 se reordenaron los usos del frente litoral de la calle Marqués de la Hermida junto al sector Varadero, un barrio castigado durante años por la falta de inversiones que ha podido mejorar su relación con el mar. La última operación realizada se trata de la recuperación de las denominadas Naves de Gamazo, antiguos tinglados portuarios destinados ahora a sala de exposiciones, inaugurada en 2021 y gestionada por la Fundación ENAIRE y la Autoridad Portuaria de Santander, intervención que completa las actuaciones de mejora del espacio público realizadas en su entorno.

Dentro de los grandes proyectos de espacios libres de Santander, y aprovechando la inercia del mencionado Mundial de Vela de 2014, el anulado PGOU de 2012 promovió la creación del Parque Litoral como actuación de ordenación de las áreas actualmente

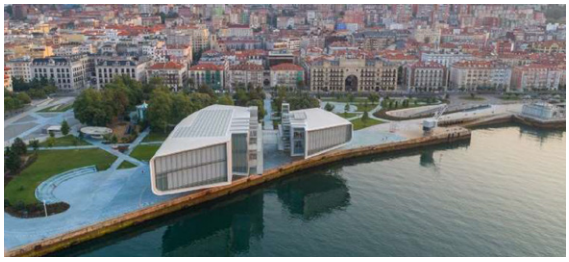
 DOI 10.21001/cme_04

clasificadas como no urbanizables y especialmente protegidas. El enfoque expansionista de este plan llevó a promover la redacción del Plan Especial del Parque Litoral Público del Norte de Santander, con una superficie de 400 ha, con el objeto de implantar un área lúdica en sustitución de las categorías de suelo rústico existentes de un área aún poco transformada, con actividades y elementos de valor natural y ecológico. Sin embargo, la fuerte presión ciudadana contra este Plan Especial hizo que el Ayuntamiento desestimara seguir adelante con la operación, que ya se había iniciado con la construcción de una senda costera en 2015 (obras que fueron paralizadas poco después por la Demarcación de Costas). Finalmente, la anulación del Plan de 2012 dejó sin efecto toda la polémica planificación de esta zona.

Figura 15. La Duna, en Gamazo

Fuente: Elaboración propia (julio de 2021).

Figura 16. Centro Botín y jardines de Pereda

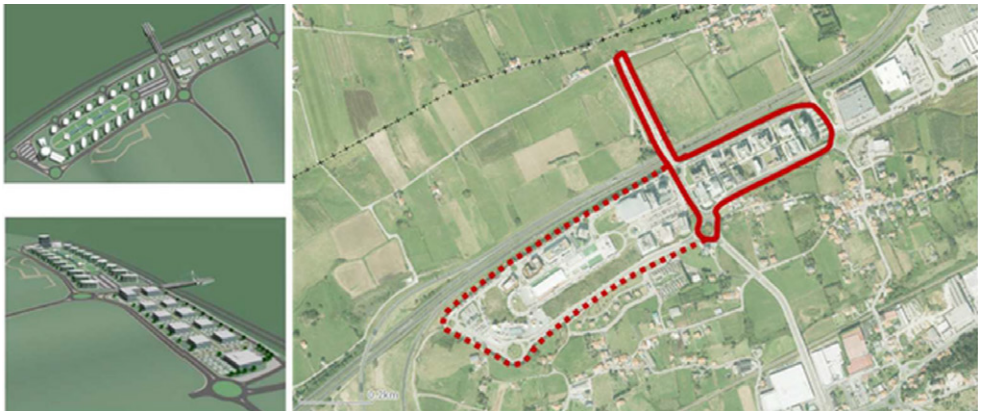


Fuente: Turismo de Cantabria, 2021.

Un modelo bien diferente al expuesto ha sido el desarrollo de grandes piezas de suelo urbano para la introducción de nuevas actividades económicas. Tanto en Santander como en Torrelavega, se han aprobado sendos documentos de planeamiento de desarrollo externos al planeamiento general, en consonancia con lo que también ha sucedido en otras ciudades españolas en las últimas décadas. Se trata de la figura denominada Proyecto Singular de Interés Regional (PSIR), que tiene por objetivo regular la implantación de instalaciones industriales y de viviendas de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características (figura 17).

Entre ellos, destaca el PSIR Parque Científico y Tecnológico de Cantabria (PCTCAN), que resulta en gran medida de la alteración del sector A9, Adarzo Camarreal, del PGOU de 1997 de Santander. Destinado a la creación de suelo productivo para la implantación de empresas relacionadas con actividades científicas, tecnológicas y comerciales, cuenta con una superficie de 23,7 hectáreas. En este caso, esta actuación muestra cómo, a través de recursos normativos externos, se pueden aprovechar las oportunidades de inversión generadas, transformando drásticamente la estructura funcional y organizativa del plan general.

Figura 17. Polígonos industriales de nueva factura en Santander y Torrelavega



2004. Proyecto singular de interés regional del Parque Científico y Tecnológico de Cantabria

PSIR (2003). Polígono industrial Tanos-Viérnoles (32 ha).

Fuente: Elaboración propia; imágenes de las entidades gestoras (PCTCAN y CEADES Tanos).

De una manera más coordinada con el planeamiento municipal se desarrolla en 2003 el PSIR Polígono industrial de Tanos-Viérnoles, en las inmediaciones de la estación de Renfe, al sur de las vías del ferrocarril y de la autovía A-67, con una superficie de 32 ha. La intervención se centra en crear suelo productivo con áreas destinadas a usos industriales, empresariales y servicios, cuya ubicación implica tensiones funcionales para el área urbana de Torrelavega. La proximidad del área comercial de Sierrapando, en el sector Los Ochos, puede facilitar la atracción residencial en el sector sur de la ciudad, aspecto que está siendo recogido en la actual revisión del plan general.

 DOI 10.21001/cme_04

Otra de las características que definen los grandes proyectos urbanos es la creación o remodelación de infraestructuras de gran capacidad en materia de transporte, como, por ejemplo, las propuestas de integración ferroviaria de Santander y Torrelavega, que representan dos ejemplos bien diferentes de actuación.

Si en el caso de Santander el ente gestor ferroviario impone una visión sectorial sobre la trama urbana (Ministerio de Fomento, 2018a), en el de Torrelavega, en cambio, se desarrolla un modelo consensuado de integración del ferrocarril con el soterramiento de las vías (Ministerio de Fomento, 2018b). No obstante, en el caso de Torrelavega, la actuación se propone al margen del planeamiento municipal, que solo establece el área como equipamiento ferroviario (sistema general). Sin embargo, el estudio informativo establece la necesidad de que el entorno de la estación sea contemplado en la futura revisión del plan general. Para ambas ciudades, los proyectos deben ser desarrollados a través de sendos planes especiales, sin embargo, en el caso de Santander, la propuesta del Ministerio sigue criterios dispares a las determinaciones del Plan General de 1997 (figura 18), justificadas exclusivamente para espacios libres (García y Ribalaygua, 2021). Torrelavega, por el contrario, se ha beneficiado de un proceso de concertación administrativa donde los intereses de la ciudadanía han primado y aspectos como la conectividad peatonal, la mejora de la accesibilidad o la reducción del efecto barrera están presentes en su formalización (figura 19).

Figura 18. Proyecto para la estación ferroviaria de Santander, ordenación de usos

Fuente: Elaboración propia, adaptado del Ministerio de Fomento.

Figura 19. Proyecto de integración ferroviaria de Torrelavega

Fuente: Elaboración propia, adaptado del Ministerio de Fomento.

Por último, los proyectos de los campus universitarios son también piezas clave en el plan urbano de ambas ciudades. La universidad juega también un rol muy destacado, aunque con diferente peso. Si bien el espacio destinado en Torrelavega para el campus está aún por desarrollarse, destaca el rol articulador que tiene el área universitaria dentro de la trama urbana y su entorno. Situado en el borde sur del casco urbano, está a la espera de ser rodeado por los nuevos desarrollos urbanísticos propuestos. En cambio, el campus de las Llamas de Santander ha ido desarrollándose conforme crecía la trama urbana, marcando un límite claro entre las urbanizaciones de la cara norte del paseo General Dávila y los barrios de Cueto-Valdenoja y Monte. La prevista ampliación del campus fue objeto de un proceso participativo que se concretó en la reordenación de los espacios libres del campus a través de un plan director (Ribalaygua y García, 2016), documento previo al desarrollo del plan especial que deberá desarrollar las determinaciones específicas del área.

Sin duda, las grandes intervenciones realizadas en los últimos años para la creación de importantes espacios libres son una de las estrategias derivadas de un urbanismo escaso en la construcción de equipamientos y dotaciones. Así, dentro de las capacidades municipales de Torrelavega para generar espacios libres de uso general, destacan el parque de La Lechera y el Corredor Verde del Besaya hasta el parque de La Barquera. La estrategia desarrollada, aún inconclusa, es la de crear en el borde noroeste, junto al río Besaya, un potente equipamiento lúdico-cultural-deportivo. La actuación prevé recuperar como centro cultural las naves de la antigua fábrica de La Lechera, utilizadas hasta hace años como lugar para feria de muestras. La construcción de diversos equipamientos dentro de esta infraestructura verde ha posicionado al sector como polo de desarrollo de actividades sociales.

En Santander, el parque atlántico de las Llamas, junto al campus universitario del mismo nombre, representa el exponente claro de un urbanismo de regeneración. Tras décadas de abandono en el cumplimiento de los estándares mínimos necesarios derivados de procesos especulativos, facilitado primero por el Plan Comarcal, después por el PGOU de 1987, la ciudad invierte los recursos necesarios para recuperar espacios libres urbanos. La necesidad de contar con un parque central que compensara años de déficit en espacios públicos lleva a la construcción de este parque en 2007, diseñado por Enric Batlle y Joan Roig. El parque supone un gran sistema general de espacios libres construido sobre una antigua ciénaga y humedal de la Vaguada de las Llamas, un espacio fuertemente degradado y marginal. Actualmente, es punto de referencia de actividades deportivas y lúdicas en el municipio.

Los seis proyectos que se han presentado para ilustrar las dinámicas de desarrollo urbano de Santander y Torrelavega responden a casuísticas muy diversas y dependen de factores externos o de la coyuntura socioeconómica de cada momento, especialmente de financiación de las operaciones. Intervenciones que, por otro lado, no han sido producto de la participación activa de la comunidad, sino que los ciudadanos han quedado relegados a meros espectadores de decisiones ulteriores e imposiciones por parte de intereses particulares o estratégicos.

 DOI 10.21001/cme_04

6. Conclusiones

El área urbana de Santander-Torrelavega ha mantenido tasas positivas de crecimiento de población y vivienda en estos últimos cuarenta años. Sin embargo, si bien Santander ha permanecido estancada en las cifras de población residente, Torrelavega presenta un panorama muy diferente, con valores negativos en los últimos treinta años. El análisis del desarrollo urbanístico de ambas ciudades confirma que los municipios limítrofes compiten con las dos capitales, aumentando su población y parque inmobiliario de manera significativa.

El análisis de los documentos de planeamiento muestra que las estrategias de planificación llevadas a cabo en ambos casos de estudio vienen condicionadas por el contexto socioeconómico del momento. El inicio del período democrático se presenta como una etapa de prosperidad que invita a generar grandes expectativas de crecimiento, con una oferta de suelo urbanizable que excede la capacidad de producción de los desarrollos inmobiliarios.

Los planes de esta época de Santander (1987) y Torrelavega (1986) presentan modelos expansionistas, con grandes bolsas de suelo urbanizable, pero también operaciones valientes de vertebración urbana en áreas centrales para resolver los déficits de servicios comunitarios que se daban en la ciudad consolidada. Estos planes, cargados con infinidad de actuaciones urbanizadoras y planes especiales de reforma interior, dan paso a un modelo de ciudad más compacto en el centro, a la vez que difuso en su periferia.

El segundo plan general de Santander (1997) asume gran parte de los errores de clasificación del suelo del plan anterior y promueve un urbanismo menos expansionista, aunque arrastra delimitaciones de suelo previas fuera de la lógica del desarrollo urbano de la ciudad. No obstante, el Plan de 1997 articula diversas estrategias para aprovechar inercias económicas y coyunturales, potenciando intervenciones del gran capital, como el Centro Botín, al tiempo que recupera sectores degradados y culmina grandes proyectos urbanos con algunos equipamientos colectivos como el parque atlántico de las Llamas.

En los últimos años el planeamiento ha iniciado su revisión mediante procedimientos más participativos, como ha quedado evidenciado en Santander. También comienza una nueva fase de integración de infraestructuras en la trama urbana, en ocasiones con soluciones aún no consensuadas, como sucede en Santander con la estación ferroviaria, y en otras, con la concertación adecuada, como el soterramiento del ferrocarril en Torrelavega y las actuaciones del frente marítimo de Santander, que permiten intuir un cambio de tendencia en la práctica urbanística.

Bibliografía

Andrés, G. y González, M. J. (2018). Dinámicas residenciales y transformaciones inmobiliarias en las áreas de influencia urbana de las ciudades medias de Castilla y León.

En F. Cebrián (ed.). *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración* (pp. 137-160). Cuenca: Servicio de Publicaciones de la UCLM.

Andrés, G. (2008). Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria? *Scripta Nova*, XII, 270 (49). Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-49.htm

Andújar, A. (2017). Movilidad residencial y (re)composición social del espacio urbano en el municipio de Madrid. *Papers*, 102 (4), 761-792. Disponible en: https://papers.uab.cat/article/view/v102-n4-andujar

Ayuntamiento de Santander (2020). *Consulta Pública Ciudadana previa a la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Santander. Memoria y Conclusiones*. Concejalía de Urbanismo, Cultura y Transparencia, Ayuntamiento de Santander. Disponible en: http://santander.es/sites/default/files/Memoria_Plan_General_00_Consulta_PGS_INFORME_MEMORIA_y_CONCLUSIONES.pdf

Ayuntamiento de Torrelavega (2020). *Plan General de Ordenación Urbana de Torrelavega, Tomo I Memoria*. Disponible en: https://www.pgou-torrelavega.es/files/pgou/tomo-i.pdf

Bellet, C. (2017). Proyectos y grandes operaciones urbanas. En VV. AA. *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global* (pp. 1249- 1265). Madrid: Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (octubre). Disponible en: https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza_Territorio_y_Ciudad_AGE2017.pdf

Bellet, C. y Gutiérrez, A. (2012). Vivienda, migraciones residenciales y descentralización en el sistema urbano de Lleida (1990-2010). En O de Cos y P. Reques (coords.). *La población en clave territorial: procesos, estructuras y perspectivas de análisis* (pp. 38-45). Santander: Actas XIII Congreso de la Población Española.

Campo, L., Diego, C., De Meer, Á., Díez, C, Martín, E. y Ríos, M. (2004). Tratamiento urbanístico y estructura territorial en la bahía de Santander (Cantabria). *Ingeniería y Territorio*, 67, 32-41.

Capel, H. (2013). Crisis de los modelos urbanos. Una mirada al futuro. *Mercator*, 12 (2), 7-27. Disponible en: http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1148/496

Cebrián, F. (2007). Transformaciones y ajustes ante las nuevas dinámicas urbanas. Manifestaciones en la organización del territorio de Castilla-La Mancha. *Estudios Geográficos*, 68 (262), 7-32. Disponible en: https://doi.org/10.3989/egeogr.2007.i262.1

Cebrián, F. y Panadero, M. (coords.) (2013). *Ciudades medias. Formas de expansión urbana*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Cebrián, F. y Sánchez, I. (2018). Los procesos de dispersión urbana en algunas ciudades medias interiores españolas durante el periodo del urbanismo expansivo y los años de crisis posteriores. En F. Cebrián (ed.). *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración,* (pp. 61-82). Cuenca: Servicio de Publicaciones de la UCLM. Disponible en: https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/28348

 DOI 10.21001/cme_04

Cesteros, M., De Meer, Á. y Disponible en: Sierra, I. (1984). Incendio y transformaciones urbanas: Santander 1941-1955. *Ciudad y Territorio*, 62, 35-52. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81799

De Cos, O. y De Meer, Á. (2013). Las áreas metropolitanas de tamaño medio: la configuración de un espacio de cohesión en el conjunto polinuclear Santander-Torrelavega. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 176, 351-362. Disponible en: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76211

De Cos, O., De Meer, Á. y Martín, E. (2007). 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*, XII, 754. Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/b3w-754.htm

Delgado, C. (1999). Los procesos de difusión urbana en Cantabria. *Polígonos*, 9, 71-96. Disponible en: http://dx.doi.org/10.18002/pol.v0i9.575

Delgado, C. (2019). Evolución urbanística de una ciudad portuaria burguesa (Santander, 1750-1941) / Urban development of a bourgeois port city (Santander, 1750-1941). *Ería*, 3 (3), 285-328. Disponible en: https://doi.org/10.17811/er.3.2019.285-330

De Meer, Á. y Martín, E. (1995). Creación y transformaciones de un espacio urbano: Santander, 1750-1990. En A. Montesinos (coord.). *Estudios sobre la sociedad tradicional de Cantabria, Continuidades, Cambios y Procesos adaptativos* (pp. 205-231). Santander: UC, Asamblea Regional.

De Meer, Á. (2019). Itinerario urbano por el área incendiada de Santander. *Itinerarios Geográficos*, 3 (octubre), 3-25.

Fernández, J. y Morales, E. (2012). Cambios socioespaciales en los municipios del área metropolitana norte de Valladolid. En O. de Cos y P. Reques (coords.). *La población en clave territorial: procesos, estructuras y perspectivas de análisis* (pp. 71-79). Santander: Actas XIII Congreso de la Población Española.

García, F. y Ribalaygua, C. (2021). Urban planning and railway integration in medium-sized cities: comparative analysis in Santander and Torrelavega. En J. M. Parreño y C. J. Moreno (coords.). *La reconfiguración capitalista de los espacios urbanos: transformaciones y desigualdades* (pp. 477-491). XV Coloquio de Geografía Urbana, ULPGC. Disponible en: http://hdl.handle.net/10553/110189

Gil-Alonso, F., Bayona, J. y Pujadas, R. (2012). Cuarenta años de evolución de las áreas urbanas españolas (1970-2011). Análisis demográfico y propuesta de clasificación. En O. de Cos y P. Reques (coords.). *La población en clave territorial: procesos, estructuras y perspectivas de análisis* (pp. 99-107). Santander: Actas XIII Congreso de la Población Española.

Gobierno de España (2021). Áreas urbanas en España 2020. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo. Disponible en: https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW080

González, M.ª C. (1980). *Del Muelle a Cañadío. Historia del primer ensanche de Santander*. Santander: Bedia Artes Gráficas.

Lois, R. C., Piñeira, M. J. y Vives, S. (2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la Geografía y la teoría de los circuitos del capital. *Scripta Nova*, XX, 539. Disponible en: https://doi.org/10.1344/sn2016.20.16793

Martín, E. y De Meer, Á. (2003). *Evolución urbanística de Santander, 1941-1990*. Santander: Ayuntamiento de Santander.

Medina, A. (1999). La organización del espacio en Torrelavega. En R. Domínguez (coord.). *La ciudad. Tamaño y crecimiento* (pp. 123-132). Antequera: III Coloquio de Geografía Urbana, Universidad de Málaga (UMA). Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-organizacin-del-espacio-en-torrelavega-0/html/003f2224-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html

Ministerio de Fomento (2018a). *Estudio Informativo para la Reordenación de Espacios en la Estación de Santander*. Disponible en: https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/estudios-en-tramite/Estacion-Santander

Ministerio de Fomento (2018b). *Estudio Informativo del soterramiento del ferrocarril en Torrelavega*. Disponible en: https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/estudios-en-tramite/estudios-y-proyectos-en-tramite/torrelavega

Nel·lo, O. y Rullán, O. (2007). La tercera fase del proceso de metropolitanización en España. En A. Artigues, A. Bauzà, M. Blázquez, I. Murray y O. Rullán (eds.). *Los procesos urbanos postfordistas. Actas del VIII coloquio y Jornadas de campo de Geografía Urbana* (pp. 19-31). Palma: Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles.

Olazabal, E. y Bellet, C. (2017). Análisis de las nuevas dinámicas de urbanización en España. Su estudio a través del uso de Corine Land Cover y SIOSE. En *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, 2017* (pp. 2639-2648). Madrid: Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Disponible en: https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza_Territorio_y_Ciudad_AGE2017.pdf

Olazabal, E. y Bellet, C. (2018). Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011). *Cuadernos Geográficos*, 57 (2), 189-210. Disponible en: https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5920

Ordeig, J. M. y Valtierra, C. (2011a). *Santander, desarrollos urbanos desde 1950*. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España (Pamplona, ETSA, Universidad de Navarra). Disponible en: https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/19061/1/Urbanismo%20en%20Santander.pdf

Ordeig, J. M. y Valtierra, C. (2011b). *Panel de Santander*. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España (Pamplona, ETSA, Universidad de Navarra). Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7399621&orden=0&info=link

Ordeig, J. M., Martínez, J., Leoz, X. y Gortari C. (2011). *Santander, desarrollos urbanos 1950-2000: Catálogo*. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España (Pamplona,

 DOI 10.21001/cme_04

ETSA, Universidad de Navarra). Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7399610&orden=0&info=link

Ortega, J. (1994). El ensanche de Maliaño y el desarrollo urbano de Santander. En *I Taller de Arquitectura en Santander* (pp. 23-47). Santander: Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria; Fundación Marcelino Botín.

Pérez, J. L. (dir.) (2005). *Santander: historia de una ciudad*. Santander: Cantabria.

Pozueta, J. (1999). Los ensanches de Santander y el Ensanche Cerdá. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXI (119-120), 373-381. Disponible en: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85588

Precedo, A. y Míguez, A. (2018). Los efectos de la crisis en el posicionamiento de las ciudades españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 76, 79-101. Disponible en: https://doi.org/10.21138/bage.2516

Pujadas, I. (2009). Movilidad residencial y expansión urbana en la Región Metropolitana de Barcelona, 1982-2005. *Scripta Nova*, XIII, 290. Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-290.htm

Ribalaygua, C. y García, F. (2016). Creating a Sustainable Learning District by Integrating Different Stakeholders' Needs. Methodology and Results from the University of Cantabria Campus Master Plan. En W. Leal y L. Brandli (eds.). *Engaging Stakeholders in Education for Sustainable Development at University Level* (pp. 3-20). Springer (World Sustainable Series). Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-26734-0_1

Ribalaygua, C. y Martín, E. (2014). Port and City. An approach to the study of new urban port role from its perception as node and place. *Portus the Online Magazine of RETE*, (XIV), 27.

Roch, F. (2015). Revolución neoliberal y utopía ciudadana, una batalla inaplazable. *Ciudades*, 18 (1), 49-68. Disponible en: https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.49-68

Rullán, O. (2012). Urbanismo expansivo en el Estado español: de la utopía a la realidad. En V. Gozálvez y J. A. Marco (coords.). *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI* (pp. 165-209). Alicante: Asociación de Geógrafos Españoles; Universidad de Alicante. Disponible en: http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/48446

Sazatornil, L. (1996). *Arquitectura y desarrollo urbano de Cantabria en el siglo XIX*. Santander: Universidad de Cantabria; COACAN; Fundación Marcelino Botín. Disponible en: https://doi.org/10.22429/Euc1996.001

Vahí, A. y Feria, J. M. (2007). Estructuras urbanas y grandes formatos comerciales. El ejemplo de las áreas metropolitanas andaluzas. *Ería*, 72, 35-54. Disponible en: https://doi.org/10.17811/er.0.2007.35-54