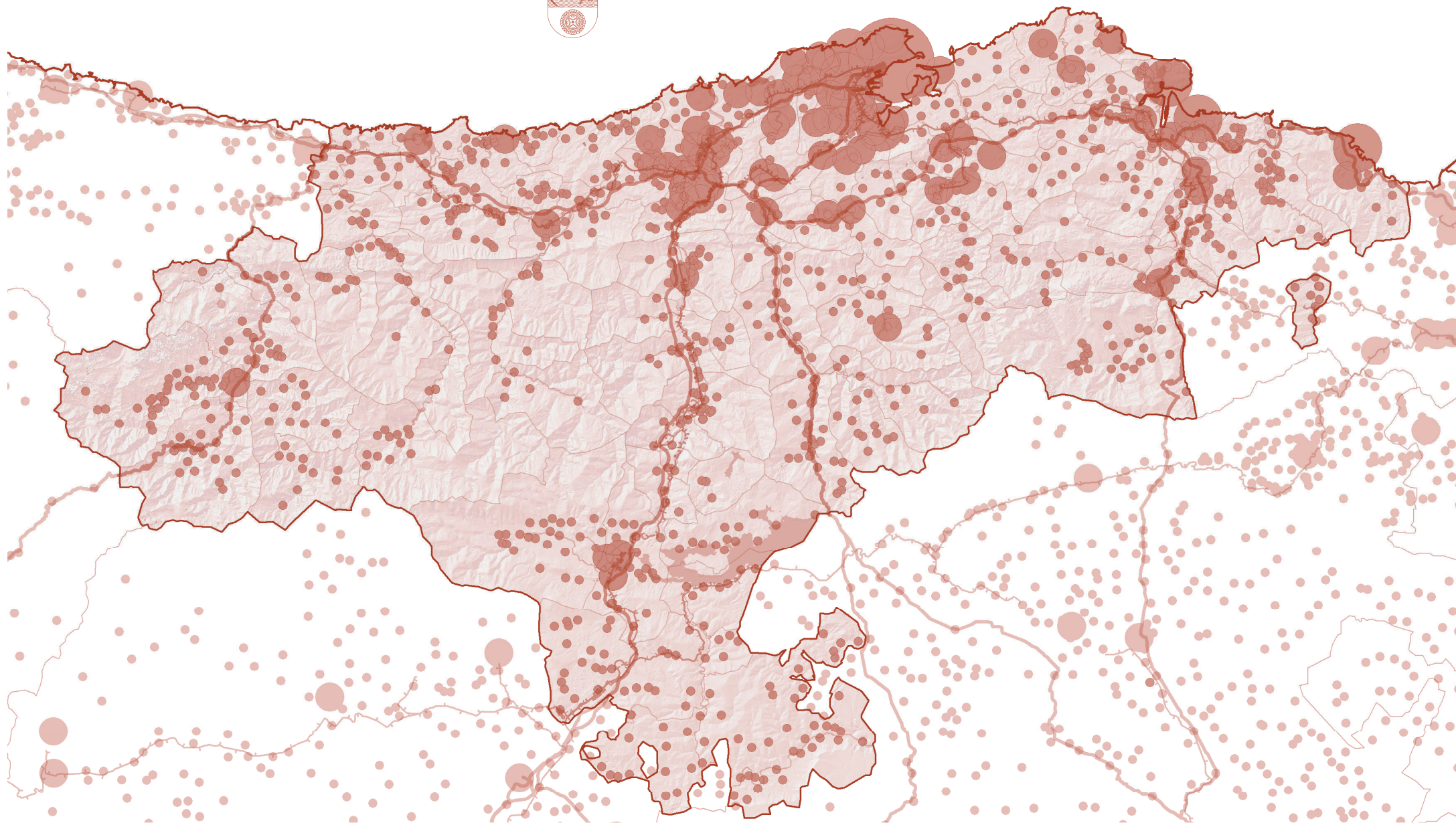




GOBIERNO de CANTABRIA



DOCUMENTO BASE

Plan Regional de Ordenación Territorial

PROT



I. Consejera

Al inicio de esta legislatura manifesté mi firme compromiso para conseguir los consensos necesarios que permitan llevar al Parlamento de Cantabria un Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT). Un PROT que sea aceptado por la mayoría de la sociedad de Cantabria y sus representantes y que sea aprobado antes de que concluya la presente legislatura.

En la coyuntura actual se requiere definir la organización y el modelo territorial de Cantabria para el futuro; concretar objetivos, infraestructuras, dotaciones y sectores productivos que impulsen el desarrollo económico y social de la región.

Ese Plan tiene que ser el marco que determine el mejor uso de los recursos territoriales para la Cantabria de nuestra siguiente generación. Un marco que dé soporte a las prioridades de crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador.

Sin duda la ordenación y planificación territorial es una disciplina que requiere de notables conocimientos técnicos y jurídicos, por cuya razón nos hemos rodeado de un equipo multidisciplinar que aúna rigor científico y experiencia en gestión territorial, urbanística y ambiental, al que se incorporarán diferentes especialistas. Pero también estamos convencidos de que cada uno de los grupos sociales y de interés de la región debe sentirse partícipe del proceso y debe ser tenido en cuenta: agentes económicos, sociales y culturales, academia, administraciones, partidos políticos, entre otros, tienen muchas propuestas y pueden realizar notables aportaciones al Plan.

Por ello el Gobierno de Cantabria ha previsto un Plan de Participación activa durante la elaboración del PROT, mediante el que se propongan, debatan y adopten concertadamente las cuestiones relativas al modelo territorial que se ha de formular. Dicha participación basculará alrededor de un proceso a diferentes niveles al que podrán incorporarse tanto la administración en su conjunto, como la sociedad civil organizada y la ciudadanía a título individual.

El hecho de que el proceso formal que hemos elegido para la elaboración del PROT trascienda del exigido por el marco legal establecido en el artículo 16 de la Ley 2/2001, y se plantee incorporando un proceso participativo desde antes de su trámite administrativo, refleja el compromiso claro en la acción de un gobierno corresponsable que busca recuperar e implicar a la sociedad cántabra en la definición de los objetivos que se presentan, en la concreción del modelo planteado y, así, convertirla en parte y activo fundamental para su desarrollo, seguimiento y evaluación.

Ordenar el territorio no debe ser solo la acción de un gobierno; es y debe ser el marco de entendimiento de la sociedad que lo habita para decidir de forma colaborativa acerca de su desarrollo, avanzando en la gestión integrada del mismo. Hoy en día podemos afirmar que la mejor manera de proteger y preservar los valores de nuestro territorio es gestionarlo desde su conocimiento y comprensión, mediante la acción corresponsable.

II. Director General

La formulación y aprobación de un instrumento de ordenación territorial de alcance regional es un objetivo largamente perseguido en Cantabria. Al respecto, distintos equipos y responsables políticos han realizado trabajos en el pasado cuya finalidad era dotar a la Comunidad Autónoma de un instrumento de esas características, bien sea como Directrices de Ordenación Territorial, bien como Plan Regional de Ordenación Territorial.

Esos trabajos previos son conocidos, y en buena medida aprovechables, aun cuando el contexto temporal y socioeconómico en que fueron elaborados obligue a reconsiderar sus propuestas. Los trabajos más recientes, retomados en esta legislatura, ponen de manifiesto las fuertes transformaciones que algunos procesos están ocasionando sobre el territorio y las tendencias previsibles sobre los usos del suelo y los valores territoriales.

El carácter estratégico que tiene un plan como el PROT, nos ha llevado desde el principio a concebir su elaboración, no solo como un documento técnico objetivo y consistente, sino bajo la premisa de que un instrumento de ordenación territorial como éste sólo será un proyecto colectivo si nace desde la participación ciudadana y es fruto del consenso. Puesto que se trata de integrar en el territorio todas las políticas sociales, económicas, ambientales y de vivienda para la Comunidad Autónoma e implicar a los agentes públicos y privados en la consecución de unos objetivos básicos comunes, queremos debatir las propuestas y confrontar los distintos intereses.

Por eso, en una fase preliminar, se han recogido multitud de informes y propuestas de administraciones e instituciones, lo que ha servido para aglutinar y coordinar las iniciativas de los diferentes departamentos gubernamentales y los intereses sectoriales que confluyen en el territorio. Y a partir de ahora, disponiendo de una información para el debate —**el Documento Base que aquí se presenta- se iniciará un proceso de participación abierto a los agentes económicos, sociales, culturales y ambientales, en una primera fase, y a la sociedad civil no organizada, en una fase posterior. Contamos con todos ellos para llevar a cabo un ejercicio de implicación y de corresponsabilidad, enriqueciendo el resultado al realizar sus propias aportaciones.**

El equipo técnico encargado de la redacción del PROT ha elaborado el denominado DOCUMENTO BASE del PROT, que servirá para alimentar el debate abierto acerca del diagnóstico territorial de Cantabria, los objetivos y un primer esbozo de bases para el modelo territorial de la región.

Para canalizar todas las propuestas se ha diseñado un primer proceso participativo organizado en mesas de trabajo sectoriales y territoriales, que se llevarán a cabo, de manera presencial y previa convocatoria, por todo el territorio cántabro durante los últimos meses del año 2016.

Las mesas de trabajo sectoriales pretenden el debate entre agentes especializados en un sector determinado y se han establecido en torno a ejes temáticos fundamentales: Planificación estratégica, población, economía y empleo; Organización territorial; Patrimonio territorial; y, por último, Vertebración territorial. Las mesas territoriales abordarán áreas temáticas multisectoriales pero características de los territorios correspondientes y pretenden el debate entre agentes significados y diversos en un ámbito territorial determinado, con el objetivo de obtener diagnósticos transversales para un territorio común; Liébana, Saja-Nansa, Campoo-Los Valles, Besaya, Valles Pásegos, Bahía de Santander y Área Oriental corresponden a las distintas comarcas donde se debatirán los diagnósticos y propuestas.

Además, en una fase posterior, se establecerán canales de participación abiertos a toda la ciudadanía a través de las plataformas virtuales del Gobierno de Cantabria.

INDICE

| | |
|---|-----------|
| I. Consejera | 3 |
| II. Director General | 5 |
| 0 INDICE | 6 |
| I. Presentación | 8 |
| II. ¿Qué es el Plan Regional de Ordenación Territorial? | 8 |
| III. ¿Qué es el documento base?..... | 9 |
| 1 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL..... | 10 |
| I. Contexto Global | 10 |
| I.1. Cantabria en el contexto global y en relación a los territorios circundantes.... | 10 |
| I.2. Conectividad exterior. | 13 |
| I.3. Colaboración interterritorial. | 13 |
| I.4. Análisis DAFO..... | 14 |
| I.5. Resumen..... | 15 |
| II. Sistema Biofísico | 16 |
| II.1. El Medio físico soporte de valor y condicionante..... | 16 |
| II.2. Análisis DAFO..... | 34 |
| II.3. Resumen..... | 35 |
| III. Población y actividad económica..... | 36 |
| III.1. Población | 36 |
| III.2. Actividad económica | 38 |
| III.3. Análisis DAFO..... | 42 |
| III.4. Resumen..... | 43 |
| IV. Organización Territorial..... | 44 |
| IV.1. Sistema de asentamientos | 44 |
| IV.2. Planeamiento, usos y actividades | 55 |
| IV.3. Organización y coordinación supramunicipal..... | 62 |
| IV.4. Análisis DAFO..... | 65 |
| IV.5. Resumen..... | 67 |
| V. Vertebración Territorial | 70 |
| V.1. Redes de transporte y movilidad | 70 |
| V.2. Otras redes de servicios | 79 |
| V.3. Equipamientos | 85 |
| V.4. Accesibilidad territorial | 90 |

| | |
|--|------------|
| V.5. Análisis DAFO..... | 91 |
| V.6. Resumen..... | 92 |
| VI. Patrimonio Territorial..... | 94 |
| VI.1. Introducción | 94 |
| VI.2. Patrimonio natural | 94 |
| VI.3. Patrimonio cultural..... | 103 |
| VI.4. Paisaje..... | 105 |
| VI.5. Análisis DAFO..... | 113 |
| VI.6. Resumen..... | 115 |
| 2 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS TERRITORIALES | 118 |
| I. Principios generales..... | 118 |
| II. Orientaciones estratégicas..... | 119 |
| III. Objetivos territoriales | 120 |
| III.1. En relación con el CONTEXTO GLOBAL | 120 |
| III.2. En relación con el SOPORTE BIOFÍSICO | 120 |
| III.3. En relación con la POBLACIÓN Y ACTIVIDAD ECONÓMICA | 121 |
| III.4. En relación con la ORGANIZACIÓN TERRITORIAL | 121 |
| III.5. En relación con la VERTEBRACIÓN TERRITORIAL..... | 122 |
| III.6. En relación con los RECURSOS Y EL PATRIMONIO | 122 |
| 3 MODELO TERRITORIAL..... | 124 |
| I. Introducción..... | 124 |
| II. Bases del Modelo Territorial | 125 |
| II.1. Organización territorial | 126 |
| II.2. Vertebración territorial | 130 |
| II.3. Patrimonio Territorial | 132 |
| III. Gestión..... | 138 |
| III.1. Seguimiento de la eficacia del PROT y sostenibilidad del modelo territorial.. | 138 |
| III.2. Criterios y metodología de seguimiento/evaluación..... | 139 |
| III.3. Indicadores | 139 |

I. Presentación

El Consejo de Gobierno de Cantabria, en su reunión del día 3 de diciembre de 2015, adoptó el acuerdo de iniciar el procedimiento de elaboración del Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) de la Comunidad Autónoma de Cantabria, atendiendo a lo establecido en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

La elaboración de este Plan es, más allá de una obligación legal, **un compromiso en la definición del “nuevo modelo de crecimiento” en el que el desarrollo sostenible de Cantabria es una prioridad estratégica de la acción de gobierno**. El territorio y sus elementos identitarios son la base sobre la que debe sustentarse el crecimiento de la economía y calidad de vida de la sociedad cántabra.

Mediante la ordenación del territorio se planifica la organización física del espacio y la regulación de los usos del suelo de modo tal que contribuyan a un desarrollo equilibrado de la región; se busca preservar y singularizar aquellos elementos de identidad del territorio, al tiempo que se pretende generar nuevas opciones, basadas en sus valores y potencialidades, para favorecer el bienestar de la sociedad. En ese sentido, el desarrollo de los instrumentos previstos en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria es un primer paso para la consecución de estos objetivos.

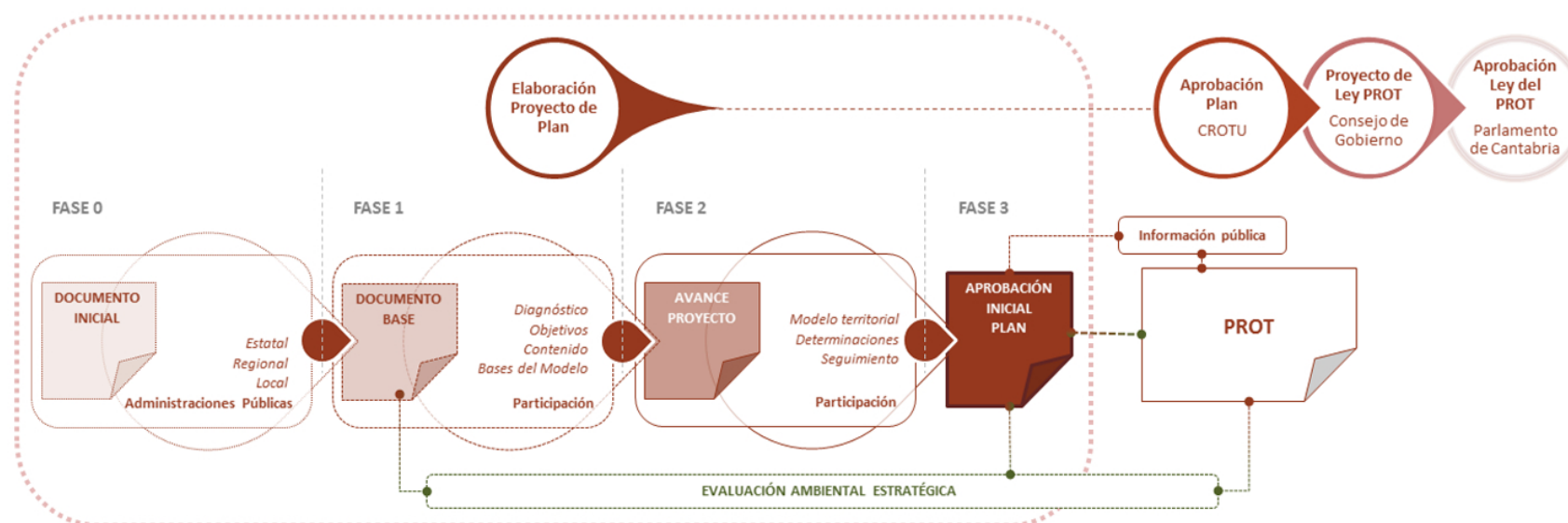
II. ¿Qué es el Plan Regional de Ordenación Territorial?

Dentro del conjunto de estos instrumentos territoriales, que van desde lo general hasta lo particular, y desde la concepción global del territorio a la acción específica de carácter sectorial, el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) es el elemento central de ámbito general que se plantea con un carácter integrador. En este marco, el PROT es el modelo que acerca la visión global de la ordenación territorial de Cantabria y que servirá como elemento de referencia para el resto de iniciativas, tal como la propia Ley establece:

“El Plan Regional de Ordenación Territorial tiene como función identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, *fixar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias*”.

Los estudios previos realizados indican el fuerte dinamismo de las acciones y usos sobre el territorio y el paisaje y plasman el estado actual de la política económica, las dinámicas de vivienda, las tendencias de población y poblamiento, los usos del suelo, infraestructuras, equipamientos y servicios. A partir de estos análisis, lo que se pretende con el PROT es diseñar un marco de futuro para el impulso y la coordinación de las distintas políticas que inciden en la actividad económica y el bienestar social de la región, todo ello desde el máximo respeto a los valores del territorio y del paisaje como elementos identitarios y distintivos de nuestra región.

El PROT se concibe como un documento estratégico, flexible y dinámico que establecerá los ejes básicos de actuación futura sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y equipamientos y nuestro gran patrimonio histórico y cultural. Todo ello desde una escala regional, teniendo en cuenta que Cantabria se inserta en un contexto global y que el territorio se construye con la acción de todos. Por eso, además, requerirá practicar una política de cooperación entre todas las Administraciones. Se basará, en suma, en criterios de coordinación y racionalidad para asegurar un desarrollo sostenible de la región.



Esquema del procedimiento de elaboración y aprobación del PROT

III. ¿Qué es el documento base?

Para conformar dicho marco de entendimiento se elabora el presente documento, como un **documento base de partida para la participación, discusión y definición del PROT** que, en esta primera fase de participación, busca profundizar en el diagnóstico territorial, los principios y objetivos identificados y las bases del modelo propuesto, y que ha sido preparado **desde la Dirección General competente en materia de ordenación del territorio considerando también las aportaciones enviadas por los centros directivos de diferentes administraciones públicas**.

Es decir, el **DOCUMENTO BASE** avanza, de modo sintético, el pre-diagnóstico territorial de Cantabria, los objetivos que en esta materia se fijan inicialmente en el Gobierno y un esbozo del contenido de las propuestas para el modelo territorial; todo ello con la pretensión de servir para orientar el debate y el diálogo corresponsable de todos los actores hacia la concreción de las propuestas que finalmente se recojan.

No debe entenderse este documento como parte de un trámite procedimental formal, con implicaciones jurídicas, del proceso de elaboración del PROT, ni como el “Avance del Plan Regional de Ordenación Territorial”.

Es, ante todo, **un documento de partida, abierto a las aportaciones de la sociedad civil organizada invitada en esta primera fase, y más adelante al conjunto de la ciudadanía, pero siempre de forma añadida y previa a los trámites formales legalmente establecidos de información pública y consultas**. Sin duda es un proceso innovador que se ha de alimentar, a lo largo de todas sus fases, de la generosa implicación de todos los agentes invitados en particular, así como de la sociedad cántabra en general para la definición corresponsable y solidaria del nuevo modelo de crecimiento deseado.

El “Documento Base” se estructura en tres partes. El **diagnóstico territorial**, mediante el que se pretende caracterizar territorialmente Cantabria, poniendo de manifiesto sus fortalezas y debilidades, y anticipando las amenazas y oportunidades; los **principios y objetivos generales** que se quieren alcanzar; y, finalmente, las **bases del modelo territorial**, que sirvan de punto de partida para su posterior concreción y formulación.

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

El Diagnóstico Territorial es clave en el proceso de elaboración de los documentos de ordenación del territorio. Refleja y evalúa el “estado” del territorio, en él se expone de forma resumida sus principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

La importancia de un correcto diagnóstico del sistema territorial estriba en que condicionará el proceso de formulación inicial de metas y objetivos, así como las posteriores acciones de ordenación y gestión del territorio, dirigidas a corregir los problemas y desequilibrios territoriales y desarrollar las potencialidades detectadas.

En este caso, se plantea el diagnóstico territorial como un proceso abierto y en permanente revisión, que sirve como punto de partida y a su vez como herramienta de gestión. Por ello se debe articular de manera que permita detectar y, en su caso, modificar aquellas estrategias que no estén funcionando de forma coherente con los objetivos para las que fueron diseñadas o, que se deseen mejorar, así como para la elaboración y puesta en marcha de otras nuevas.

Por ello, aunque se parte de un conocimiento previo y estudios elaborados por diferentes especialistas, tras un proceso de recogida, procesamiento e interpretación cualificada y selectiva de la información correspondiente a Cantabria, se ha de concebir como una acción a desarrollar de forma continuada y sostenida en el tiempo.

Es, sin duda el punto de partida para la definición de los objetivos, pero no debe ser considerado el punto final, como consecuencia de este planteamiento y en la fase de participación que se inicia, se consideran fundamentales las aportaciones que desde la sociedad se hagan a esta propuesta.

I. Contexto Global

Se ha de reconocer que Cantabria tiene la posición de una región periférica, en España y en Europa. Y la tiene, no solamente por su localización física, sino también por sus conexiones y por su relevancia económica. Por tanto, los esfuerzos han de dirigirse a mejorar la posición de Cantabria en el contexto español y europeo.

Su pertenencia a la cornisa cantábrica, su vinculación con Madrid y la meseta, sus relaciones con el valle del Ebro y su situación dentro del Arco Atlántico, determinan los cuatro ejes –tres nacionales y uno europeo- mediante los que podríamos canalizar relaciones, tráfico e intercambios.

I.1. Cantabria en el contexto global y en relación a los territorios circundantes.

Cantabria es una Comunidad Autónoma de carácter uniprovincial que limita al norte con el mar Cantábrico, al sur con Castilla y León, al este con el País Vasco y al oeste con el Principado de Asturias.

Su extensión es reducida (5.327 km²) y su población, a 1 de enero de 2015, era de 585.179 habitantes; esto supone una densidad de población de 109,85 hab/km², que se sitúa entre la media nacional y la media de la Unión Europea. Esta densidad es similar a la del Principado de Asturias, pero poco más de la tercera parte de la del País Vasco y cuadruplica la de Castilla y León.

Cantabria representa el 1,05% de la superficie de España y acoge al 1,26% de su población; en relación con la Unión Europea las anteriores cifras suponen, en tanto por mil, el 1,19 de la superficie y el 1,16 de la población.

En términos de Producto Interior Bruto, Cantabria arrojó en el año 2014 una cifra de 20.855 €/hab cifra que representa un 91,5% del PIB per cápita nacional y es de rango similar a los de las comunidades de Asturias, con 20.334 €/hab, o Castilla y León con 21.727 €/hab, pero notablemente inferior al del País Vasco con 29.683 €/hab. Referido al contexto europeo, las cifras anteriores, expresadas en estándar de poder adquisitivo, dan como resultado que el PIB por habitante para Cantabria es un 86,3% de la media europea.

El Principado de Asturias, que tiene unas características similares a las de Cantabria en cuanto a problemática territorial, densidad de población y riqueza producida per cápita, nunca ha tenido unas relaciones privilegiadas con nuestra región.

No sucede lo mismo con Castilla y León, para la que Cantabria siempre ha sido la salida al mar, lo que se ha traducido en la consideración del Puerto de Santander como un referente en lo económico y del litoral cántabro como lugar de esparcimiento. Antaño fue origen de flujos migratorios encaminados hacia la próspera Provincia de Santander de mediados del siglo pasado, hoy inexistentes habida cuenta de la convergencia de rentas experimentada entre ambas regiones.

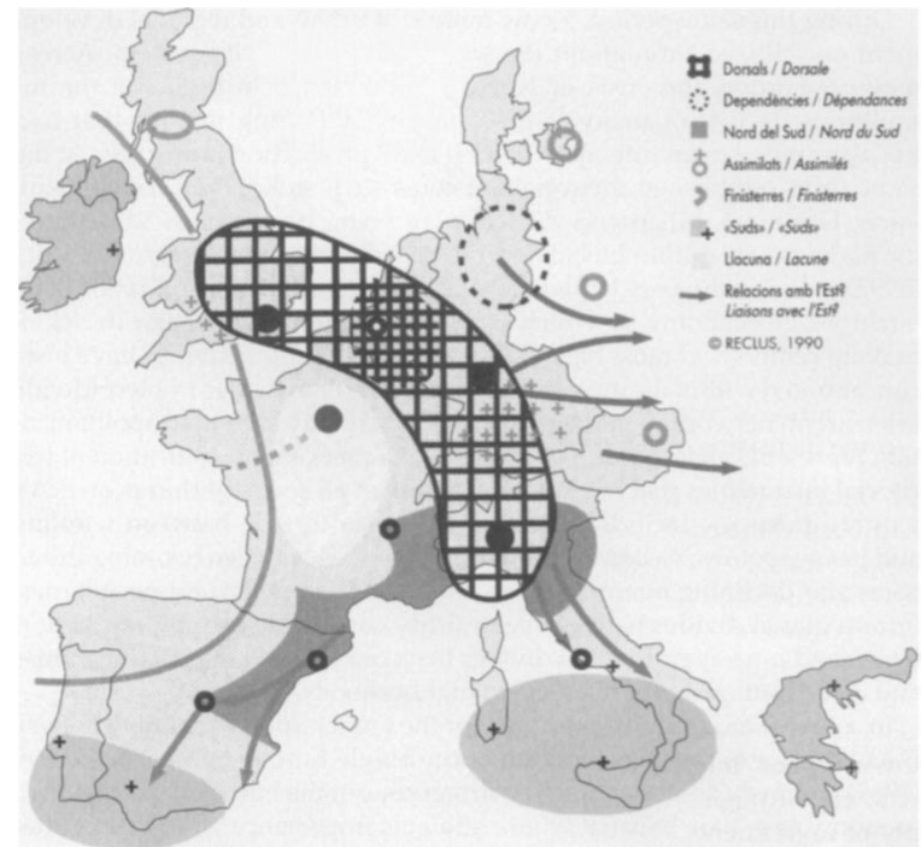
El País Vasco, a diferencia de las otras comunidades vecinas tiene una densidad poblacional muy superior, pese a tener unas características orográficas similares a las de Asturias y Cantabria, y un PIB per cápita muy superior. Dinamismo económico y saturación de actividades llevan al País Vasco a buscar su expansión más allá de sus límites geográficos, tanto en el norte de Castilla o en La Rioja como en Cantabria, buscando espacios para la localización de actividades productivas y en nuestra región, además, urbanizaciones de calidad destinadas a vivienda de segunda residencia, pero, también, a residencia permanente.

Esta capacidad de atracción de Cantabria hacia sus vecinos tiene su fundamento en los valorados recursos naturales, culturales y paisajísticos de la región, unidos a una tradición de paz social y la cualificación profesional de su población activa.

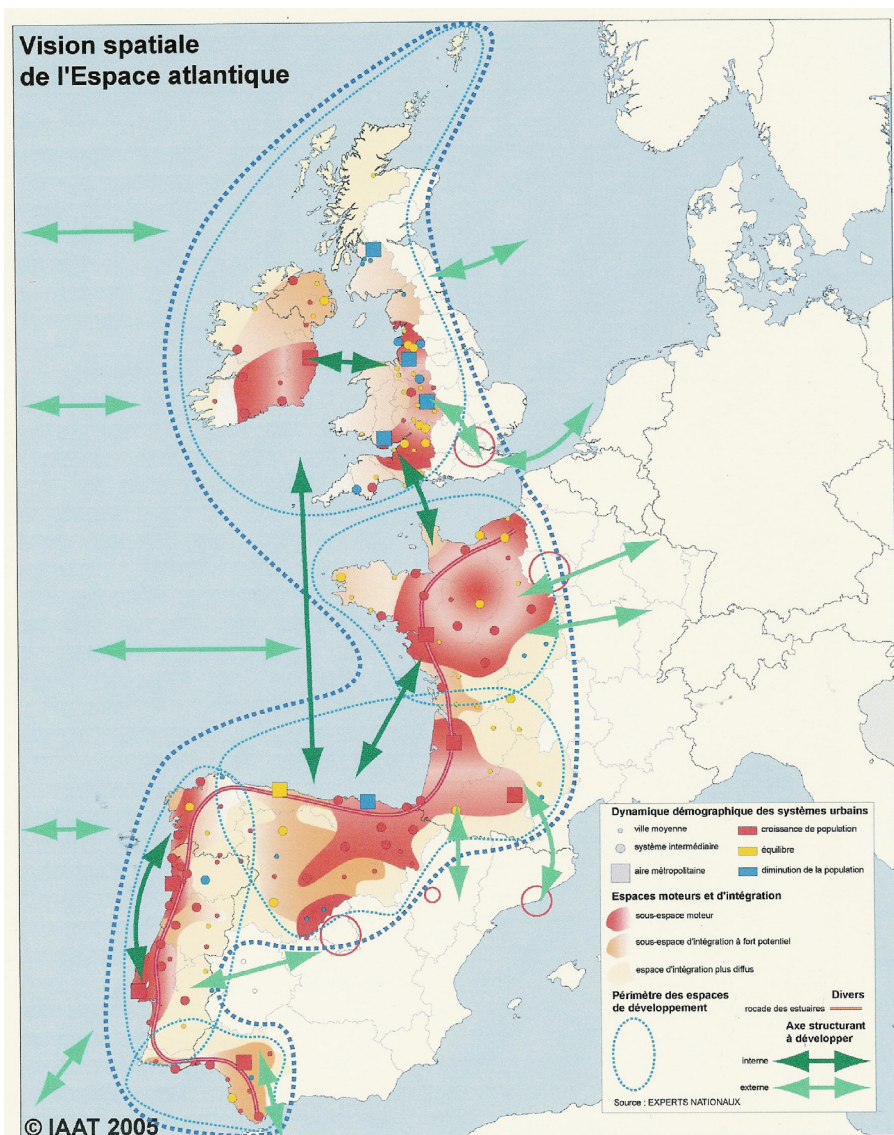
Desde una perspectiva transnacional, la Unión Europea ha estructurado su espacio en ocho grandes euro-regiones que presentan problemáticas comunes. Cantabria se encuentra integrada en el llamado Arco Atlántico; este espacio abarca una extensa franja del litoral europeo, que se extiende desde el norte de Francia hasta Andalucía Occidental e incluye a Irlanda y a las regiones occidentales de Gran Bretaña.

La Comisión Arco Atlántico se creó en 1989 en Faro (Algarve, Portugal) y está integrada por Regiones de cinco Estados (Irlanda, Reino Unido, Francia, España y Portugal), desde Andalucía hasta Escocia. Con aproximadamente 60 millones de habitantes, representa el 12% de la población europea; Cantabria representa algo menos del 1% de la población de la euro-región considerada.

Desde un punto de vista funcional, el espacio europeo anterior a la apertura de la Unión Europea hacia el este de Europa podía caracterizarse mediante los espacios que se señalan en la figura adjunta. Esto es: la Dorsal Europea o Banana Azul, el Arco Atlántico, el Norte del Sur y las Periferias del Sur a las que se sumarían las Periferias del Este.



Brunet, R. (1989) Les Villes 'Europeennes', DATAR: Paris.



Organización Espacial de la Fachada Atlántica. Fuente: CRPM – Commission Arc Atlantique. SDE Oporto. Junio 2005

En el ámbito de la Península Ibérica, el Arco Atlántico se extiende por las comunidades del Cantábrico, Galicia, incluye todo Portugal y llega hasta Cádiz.

Se trata de un espacio constituido por una serie de sistemas urbanos, que se suceden a lo largo del litoral: el sistema polinuclear de capitales del País Vasco, el área metropolitana de la Bahía de Santander, el área Central Asturiana, el sistema urbano gallego, la estructura litoral portuguesa liderada por Oporto y Lisboa y el corredor urbano del bajo Guadalquivir. Salvo en el caso andaluz, y en menor medida en el País Vasco, la elevada densidad de población de las zonas litorales choca con el debilitamiento de las zonas de interior. El sistema de ciudades del Arco Atlántico Ibérico se encuentra encabezado por las aglomeraciones urbanas de Oporto, Bilbao – Burdeos – Nantes – Ruan o Bristol-Newport en el Reino Unido al suroeste de Inglaterra y sur de Gales, respectivamente.

En el eje Cantábrico destacan cuatro grandes áreas urbanas que constituyen los núcleos vertebradores. Por una parte, el área metropolitana de Bilbao y el área Central Asturiana, y a otra escala San Sebastián y Santander.

En cuanto al Arco Atlántico en su conjunto su debilidad deriva de agrupar zonas poco homogéneas, con problemas muy diversos y de su situación periférica con respecto a Europa que supone una desventaja, sobre todo en términos de accesibilidad, que explica el retraso del desarrollo de determinadas regiones de este espacio. El desplazamiento del cursor europeo hacia el este, fruto de sucesivas ampliaciones, refuerza el riesgo de marginación de los territorios atlánticos. Existen además desequilibrios internos en cuanto a densidad de población, tendencias demográficas, situación socio-económica, etc.

En todo caso habrá que ver como se evoluciona en el escenario actual tras el éxito del BREXIT, en el que sin duda alguna, Cantabria ha de plantearse el papel que quiere jugar en sus relaciones con Reino Unido, a través del Puerto de Santander así como con Irlanda y Francia, tal y como se observa en la ilustración, y todo ello a pesar de las debilidades derivadas de las incertidumbres de la salida del Reino Unido de la UE.

I.2. Conectividad exterior.

La política de transporte de la Unión Europea, a partir del año 2014, busca la cohesión del espacio europeo a través de la conectividad generada por una serie de corredores multimodales que integren carretera, ferrocarril, puertos, aeropuertos y vías fluviales navegables. Es la denominada Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) que define dos corredores que atraviesan España:

- El Corredor del Mediterráneo que enlazará la Península Ibérica con la frontera húngaro-ucraniana. El corredor seguirá la costa mediterránea de España y Francia, atravesará los Alpes hacia el Este por el norte de Italia y dejará la costa Adriática de Eslovenia y Croacia en dirección a Hungría.
- El Corredor Atlántico que conecta la parte occidental de la Península Ibérica y los puertos de El Havre y Ruán con París y con Mannheim/Estrasburgo.

Tradicionalmente la relación de Cantabria con la Meseta Castellana y Madrid, arrumbado el sueño de la conexión ferroviaria con el Mediterráneo, ha constituido, junto con la interacción con las comunidades limítrofes de la Cornisa Cantábrica (mucho más intensa con el País Vasco que con Asturias) el elemento de referencia para la integración de Cantabria en el contexto interregional español. **La RTE-T no modifica sustancialmente la situación anterior, siendo Bilbao y Madrid los nodos centrales de dicha red que han de servir para enlazar Cantabria con el espacio europeo.** Las comunicaciones por carretera pueden considerarse satisfactorias ya que tanto la vía litoral como la comunicación con la Meseta se realizan a través de autovía; por el contrario, se ha producido un escaso desarrollo de la red ferroviaria en ambos ejes.

El Puerto de Santander es uno de los activos claves de la región por su ubicación excepcional en el centro de la cornisa cantábrica, pero tiene en otros puertos del Cantábrico una dura competencia, a la que debe hacer frente con la desventaja de una deficiente conexión intermodal con el ferrocarril. La apuesta por una red multimodal integrada abre la puerta a la integración de nuestro puerto en las denominadas “autopistas del mar”, con las Islas Británicas y el norte de Francia como puntos de referencia.

En los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo por incrementar la actividad del Aeropuerto Seve Ballesteros aumentando el número de conexiones con distintos puntos de Europa; es esta una política que se suele asociar al turismo, pero que debe contemplarse desde una perspectiva más amplia: la consolidación del aeropuerto es un elemento clave para la integración de Cantabria en el espacio económico europeo y en la sociedad del conocimiento.

La mejora de la infraestructura viaria ha supuesto una mayor movilidad con los territorios vecinos, traducida en la intensificación y extensión territorial de la segunda residencia, así como a asentamientos permanentes en Cantabria de personas que trabajan en el País Vasco. En cuanto a la actividad productiva, la mejora de las comunicaciones supone una oportunidad para la implantación de actividades en el eje del cantábrico, habida cuenta la escasez de suelo industrial en el área del gran Bilbao; hay que ser prudentes respecto al impacto económico de este fenómeno, ya que parte de esa demanda busca suelo para emplazar centros de almacenaje. En el sur de Cantabria el incremento de movilidad juega en sentido contrario: el norte de Palencia puede absorber actividad de la zona de Campoo. Al Oeste, la distancia física entre la cuenca del Besaya y el “ocho” asturiano sigue frenando unos intercambios fluidos entre ambas comunidades.

I.3. Colaboración interterritorial.

La relación de Cantabria con el País Vasco ha sido vista por algunos con el temor a una progresiva incorporación funcional del área oriental de Cantabria al Gran Bilbao; sin embargo, es también una oportunidad en el marco del Arco Atlántico puesto que la estrategia de integración de Euskadi en el espacio europeo pasa por fortalecer las relaciones con “los espacios metropolitanos en formación a lo largo del Eje del Cantábrico, mediante las nuevas infraestructuras que articulan los procesos de fortalecimiento y reestructuración urbana en las áreas de Santander-Torrelavega, el Área Central Asturiana, las áreas metropolitanas A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra y los importantes procesos de integración entre el sistema urbano gallego y los espacios del norte de Portugal liderados por el Área Metropolitana de Oporto”. Una pequeña región como Cantabria necesita aliados para formar parte activa de estrategias de integración a escala europea y el País Vasco puede ser uno de ellos. En cualquier caso, resulta paradójico que, mientras Cantabria, Asturias y País Vasco tienen foros y grupos de trabajo conjunto en el seno del Arco Atlántico, no existen prácticamente instrumentos institucionales que permitan abordar problemas conjuntos y reivindicaciones comunes entre Cantabria y las comunidades limítrofes.

Así, puede resaltarse el papel activo que Cantabria ha desempeñado en la puesta en marcha de la Estrategia Atlántica, al haber presidido la Comisión del Arco Atlántico de la CRPM (Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas) desde 2012. Los programas de financiación europeos prestarán especial atención a esta Estrategia a través del Programa de Cooperación Interreg Espacio Atlántico, financiación que podrá sumarse a la contemplada en el Programa Operativo de Cantabria 2014-2020 que, en sus tres líneas de actuación (FEDER, Desarrollo Rural y FSE) alcanza los 175 millones de euros.

La pertenencia a la Unión Europea reporta indudables ventajas a Cantabria de cara a un posicionamiento global ante los grandes retos de futuro y permite solicitar financiación para proyectos de interés comunitario, pero supone, también, asumir una serie de obligaciones; está en mente de todos la disciplina presupuestaria exigida por las autoridades monetarias, que está condicionando la capacidad de inversión de nuestro país e intentando marcar límites al denominado estado del bienestar, pero, desde la perspectiva de la ordenación territorial son destacables el compromiso con el mantenimiento de la biodiversidad, articulado a través de la Red Natura 2000, o con la eficiencia energética, plasmada en la Directiva 2012/27/UE.

I.4. Análisis DAFO

I.4.1. Debilidades

1. Una Comunidad pequeña, con poco más del 1% de la población y superficie españolas y con escasa influencia económica y política.
2. Deficiente conexión ferroviaria con la Meseta y el espacio funcional del Arco Atlántico.
3. Cantabria está integrada en un espacio como el Arco Atlántico de características heterogéneas y un cierto grado de “periferismo”.
4. Escasa relación institucional con las comunidades limítrofes.

I.4.2. Fortalezas

1. Espacio atractivo por sus recursos naturales, culturales y paisajísticos, la calidad de vida, la paz social y la cualificación profesional.
2. Un Puerto estratégicamente situado, con conexiones frecuentes con las Islas Británicas y Rotterdam.
3. Comunidad de intereses con el País Vasco para potenciar el Arco Atlántico.

I.4.3. Amenazas

1. Pérdida de importancia estratégica del Arco Atlántico frente a la “diagonal mediterránea”.
2. Una mayor integración de Cantabria en el Arco Atlántico puede incrementar la dependencia funcional del País Vasco de la zona costera oriental de Cantabria.
3. Reducción en las ayudas económicas por parte de la Unión Europea.

I.4.4. Oportunidades

1. Mejorar la integración de Cantabria en la Red Transeuropea de Transporte, mediante la mejora de las conexiones con Bilbao y Madrid (en especial en lo que se refiere al modo ferroviario).
2. Integrar el Puerto de Santander en las autovías del mar hacia el norte de Europa.
3. Investigar y desarrollar las potencialidades del mar y del litoral.
4. Potenciar y difundir el atractivo de Cantabria ligado a la calidad de vida y a sus recursos naturales, culturales y paisajísticos.
5. Establecer nuevas y más intensas relaciones comerciales con las ciudades y regiones de nuestro ámbito de pertenencia.

I.5. Resumen

Cantabria es una comunidad autónoma uniprovincial, periférica, del norte cantábrico español; representa el 1,05% de la superficie de España y acoge al 1,26% de su población; en relación con la Unión Europea las anteriores cifras suponen, en tanto por mil, el 1,19 de la superficie y el 1,16 de la población. En relación con las comunidades vecinas, cabe señalar una capacidad de generar riqueza similar a la de Castilla y León, pero netamente inferior a la del País Vasco. El dinamismo económico vasco, unido a una elevada densidad de población, habida cuenta de sus características orográficas, determinan una necesidad de expansión allende sus fronteras que, en el caso de Cantabria, se traduce en la búsqueda de espacios para la implantación de usos productivos y, además, urbanizaciones de calidad destinadas a vivienda de segunda residencia, y también a residencia permanente. La segunda residencia, junto a la salida al mar por el Puerto de Santander, ha sido y continúa siendo un elemento de referencia para Castilla y León.

Esta capacidad de atracción de Cantabria hacia sus vecinos tiene su fundamento en los valorados recursos naturales, culturales y paisajísticos de la región, unidos a una tradición de paz social y la cualificación profesional de su población activa.

Tradicionalmente la relación de Cantabria con la Meseta Castellana y Madrid, ha constituido, junto con la interacción con las comunidades limítrofes de la Cornisa Cantábrica el elemento de referencia para su integración en el contexto interregional español. **Pero Cantabria no tiene la potencia y dinamismo para ser un polo tractor.** Por tanto, sus posibilidades se basan en desarrollar sus fortalezas y encontrar su espacio de oportunidad y relación. Buena parte de esa relación se orienta hacia la metrópoli del País Vasco, nodo de conexión con Europa y el eje del Ebro; para ese nexo puede jugar una función determinante la ciudad-bisagra de Castro Urdiales. Todo ello sin debilitar la fuerte vinculación actual con Madrid, como capital. Y además, intensificando las relaciones con las comunidades vecinas de Asturias y Castilla.

El éxito de esa estrategia de posicionamiento requiere, sin lugar a dudas, que el Estado salde la deuda histórica en infraestructuras que tiene con Cantabria, y que es consecuencia del escaso peso político de la región, derivado de su carácter de autonomía uniprovincial y número de habitantes. Las previsiones de la política de transporte de la Unión Europea, plasmada en la Red Transeuropea de transporte no modifica sustancialmente la situación actual, siendo Bilbao y Madrid los nodos centrales de dicha red que han de servir para enlazar Cantabria con el espacio europeo. La concepción multimodal de dicha Red es una oportunidad para integrar el Puerto de Santander en las autopistas del mar hacia las Islas Británicas y el norte de Francia.

Cantabria forma parte del denominado Arco Atlántico. **Como integrante de esta euro-región, comparte estrategias comunes y participa activamente en distintos grupos de trabajo y actividades de lobby ante la UE, con acciones conjuntas que persiguen mitigar el carácter periférico de estas regiones.**

Esta actividad está justificada porque la amenaza para estas Regiones viene de la apuesta de la Unión Europea por el fortalecimiento del eje denominado “Norte del Sur” mediante la prolongación del mismo hasta Madrid y Lisboa, con lo que el extremo occidental del Arco Atlántico (Oporto-Lisboa) pasaría a gravitar sobre la diagonal mediterránea (Lisboa, Madrid, Barcelona, Marsella, Milán).

La pertenencia a la Unión Europea reporta indudables ventajas a Cantabria de cara a un posicionamiento global ante los grandes retos de futuro, pero supone, también, asumir una serie de obligaciones. Desde la perspectiva de la ordenación territorial son destacables el compromiso con el mantenimiento de la biodiversidad, articulado a través de la Red Natura 2000, o con la eficiencia energética, plasmada en la Directiva 2012/27/UE.

Debe resaltarse que, mientras Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco tienen foros y grupos de trabajo conjunto en el seno del Arco Atlántico, no existen prácticamente instrumentos institucionales que permitan abordar problemas conjuntos y reivindicaciones comunes entre Cantabria y las comunidades limítrofes.

II. Sistema Biofísico

En los últimos 30 años, el estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales de Cantabria ha evolucionado de forma favorable. Dos han sido los factores que han contribuido a esa mejora de la calidad ambiental: por un lado el mejor y mayor conocimiento de la población, de las empresas y los agentes sociales que ha conducido a un nivel de conciencia y de demanda de una mejora de la calidad ambiental; por otro las acciones derivadas de las instituciones regionales, nacionales e internacionales, que en ese periodo, han generado un cuerpo legislativo y un conjunto de medidas de impulso que ha posibilitado ir abordando y resolviendo, de forma sectorial pero sin una visión global territorial, diferentes actuaciones tendentes a la mejora de la calidad en materia de aguas, espacios naturales, residuos, contaminación, evaluación ambiental, cambio climático, riesgos naturales y antrópicos, etc.

El cambio climático, aceptado de forma mayoritaria en los últimos tiempos, está suponiendo un cambio de vida hacia formas más sostenibles que permiten vivir dentro de las posibilidades de nuestros territorios. Esta transición conlleva cambios estructurales en sistemas esenciales como la energía, el transporte, el tratamiento de los recursos naturales y el conjunto de la naturaleza. Junto a este reto existe un elevado número de objetivos por conseguir para la consecución de un medio ambiente acorde con las necesidades de la población, así como para una mejor adaptación al cambio climático.

La situación actual en relación con: el aprovechamiento de los recursos naturales, la contaminación de las aguas y del aire, la utilización de los residuos, la debida funcionalidad de los ecosistemas, como las nuevas medidas para poder abordar el cambio climático, **demandan la necesidad de plantear un desarrollo económico y social acorde con una estrategia ambiental sostenible**, como ya está puesto de manifiesto en diferentes tratados internacionales, instituciones y conferencias ambientales y han manifestado diferentes Gobiernos. El PROT dedicará el tratamiento necesario para analizar la problemática y las oportunidades que puede deparar el medio ambiente y en particular el medio físico regional.

Con el conocimiento científico y los paradigmas económicos y sociales actuales, ese análisis se realiza, teniendo en consideración las escalas y niveles en los que participa la Comunidad Autónoma de Cantabria. Los factores constituyentes del medio ambiente van a participar de forma integrada con el desarrollo económico y social que la sociedad demanda y necesita. El conjunto de directrices ambientales irán encaminadas, dentro del objetivo estratégico de sostenibilidad, a su integración en el necesario desarrollo. De forma efectiva el desarrollo sostenible lo será de forma coordinada con el desarrollo ambiental, social y económico.

Se plantea recuperar el sistema biofísico, no solamente como paisaje territorial, aislado de la realidad económica, sino como soporte decisivo para el mantenimiento de la sociedad y sus actividades. Para ello se pretende tener una dimensión holística del medio ambiente, incorporando los conceptos de conectividad territorial y ecológica, los servicios ecosistémicos a la sociedad, o la contribución a la adaptación al cambio climático, entre otras, a través de la infraestructura verde.

Así se plantea la definición de la **infraestructura verde**, como una red de zonas naturales y seminaturales, de alta calidad o potencialidad, y de otros elementos ambientales, estratégicamente planificada para proporcionar un conjunto de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad de los asentamientos del medio rural y urbano. Esta infraestructura incorpora la **infraestructura azul**, de los ecosistemas acuáticos.

Se pretende que, este sistema de infraestructuras naturales, contribuyan a la aplicación efectiva de todas las políticas cuando alguno o todos los objetivos pueden conseguirse mediante soluciones basadas en la naturaleza.

Cantabria por su situación climatológica y orográfica, el grado de transformación de sus ecosistemas y paisajes, y así como por la densidad de población, presenta un grado de naturalización, que en el contexto europeo, se puede considerar alto. Lo que conlleva a que la propuesta territorial debe tener muy presente: el clima óptimo para el asentamiento de nuevos usos productivos, la calidad ambiental, las aptitudes territoriales para contribuir a la mitigación del cambio climático, la variedad de ecosistemas o, los recursos naturales, hídricos, ganaderos, agrícolas, forestales, mineros, entre otros.

II.1. El Medio físico soporte de valor y condicionante

El medio físico es un factor determinante en la localización y la distribución de la población y las actividades en el territorio, ya que es el soporte sobre el que se asientan y principal proveedor de recursos.

Sin embargo, el desarrollo de las actividades humanas sin consideración del medio y sus valores ecológicos, paisajísticos y productivos ha llevado a un proceso histórico de degradación de los ecosistemas naturales, patente en la regresión de los bosques autóctonos, la contaminación de las aguas, la ocupación de suelos de elevado valor agrario, que ha generado una importante alteración de los procesos naturales, con aumento de los procesos erosivos vinculados a la dinámica de vertientes, los incendios forestales y las inundaciones, entre otros riesgos.

II.1.1. Geología y geomorfología

a. Sustrato Geológico

Cantabria se encuentra situada en el reborde septentrional de la Placa Ibérica o Macizo Hespérico y, por ello, el territorio está sometido a los contrastes e interacciones de ésta con el resto de las placas que confluyen en la zona. Todo ello ha desencadenado una gran actividad orogénica en determinadas fases, seguidas de otras de relativa calma, dando lugar a etapas de trasgresión y regresión marinas. **La consecuencia, es una notable diversidad litológica, estructural y geomorfológica que explica los rasgos del territorio actual.**

Desde el punto de vista geológico, **Cantabria se sitúa en una zona que constituye el borde oriental de una extensa cuenca de sedimentación**, ubicada durante el Paleozoico en la actual área Astur-Leonesa. Por ello, los materiales más antiguos aparecen en el extremo suroeste y oeste de la región. El resto del territorio presenta materiales más modernos, pertenecientes al Mesozoico y Cenozoico (Terciario y Cuaternario). Entre los más antiguos se encuentran las cuarcitas ordovícicas areniscosas con algunas intercalaciones de pizarras y delgados niveles carbonatados que aparecen entre Tina Mayor y Sierra de Prellezo, y configuran la base de las Sierras Planas de Prellezo y Pechón. Con una altura superior de 200 metros, son en realidad rasas elevadas formadas gracias a la dureza de los materiales ordovícicos.

Sobre estos materiales se acumularon grandes masas de caliza masiva (caliza de montaña) durante el carbonífero. Aparecen en la costa de Val de San Vicente formando una rasa muy karstificada y, sobre todo, en Picos de Europa que, en realidad, conforman un gran horst levantado por la orogenia hercínica y fracturado posteriormente por la orogenia alpina. Rodeando esta caliza masiva de los Picos de Europa nos encontramos otros materiales carboníferos: pizarras, areniscas y conglomerados, formando los valles de Liébana y Polaciones. Estos materiales paleozoicos han sido fracturados por dos orogenias, la hercínica y la alpina, dando lugar a una red de fracturas de tendencia principalmente Este-Oeste y fuertes buzamientos hacia el norte. En el resto de la región, los materiales del zócalo aparecen cubiertos por sucesivas capas de materiales más modernos del Mesozoico y Cenozoico, resultantes del desmantelamiento de la cadena hercínica.

Durante el Permotriás y el Triásico se produce un desmantelamiento de la cadena hercínica, generando una acumulación de materiales detríticos (areniscas, conglomerados,...) cuya facies más representativa es el Keuper (mayoritariamente arcillas abigarradas, yesos y puntualmente ofitas). La estructura de estos materiales se encuentra

ligada casi siempre a estructuras diapíricas (Bahía de Santander) y son las causantes de la morfología de los tramos bajos del Saja-Besaya, Asón, Ría de Solía o San Salvador.

Durante el Jurásico se produce una transgresión del mar que genera el depósito de materiales margosos, calizo-margosos y dolomíticos. Estos materiales no son muy frecuentes, se encuentran en el sur de la Bahía de Santander y se asocian a relieves suaves.

En el Cretácico Inferior y finales de Jurásico se desarrolla una etapa regresiva, produciéndose las facies de los materiales más representativos de la región: Purbeck y, sobre todo, Weald que corresponden con limonitas y areniscas. Constituyen el centro de la región y son, en parte, el material que abastece los arenales de las playas.

Durante el Aptiense se produce una transgresión marina debido a una etapa de subsidencia que hizo que el mar avanzara, generándose potentes depósitos calcáreos de los complejos Urgoniano y Supraurgoniano. Son calizas y dolomías arrecifales, resultado de unas condiciones climáticas diferentes a las actuales. Han producido depósitos calcáreos masivos intensamente karstificados que conforman los relieves más importantes del litoral: Candina, Buciero,... en ocasiones contienen mineralizaciones de zinc, plomo y sobre todo hierro, como en Peña Cabarga. Durante el Albiense se produce una etapa regresiva, en la que se generan materiales arenosos y calizo-margosos.

El inicio del Terciario, se produce sin contrastes con respecto al Cretácico, lo que se manifiesta en materiales concordantes y facies análogas. Se puede observar, no obstante, como diferenciación, las delgadas formaciones de calizas litoestratigráficas de alternancia muy rápida, dando lugar a acantilados con gran riqueza de formas (Bezana y Piélagos).

En el Cuaternario se presenta una menor distribución superficial y más irregular, de procedencia diversa: suelos de origen fluvial (aluviones y coluviones), que recubren los fondos de valle, produciendo fluvisoles muy fértiles; suelos de origen marino (arenales y dunas, limos); suelos de origen químico, de la disolución de rocas carbonatadas, dando lugar a arcillas de descalcificación; y suelos de origen glacial (morrenas y valles en forma de “U”).



Mapa de relieve

b. El relieve

La Comunidad Autónoma de Cantabria presenta una configuración caracterizada por dos elementos naturales que la definen: La Marina al norte y La Montaña al sur. La Marina y La Montaña son los dos hitos que configuran el relieve condicionando la organización del territorio.

La **Montaña** está constituida por relieves con una disposición oeste a este, paralelos entre sí y en sucesión de norte a sur. El relieve más abrupto, la Cordillera Cantábrica, en la que se ubican las máximas alturas, se desarrolla desde el macizo oriental de los Picos de Europa, con alturas superiores a los 2.500m, hasta el extremo sur del Valle de Villaverde. Al norte de la Cordillera Cantábrica y paralela a ésta, con altitudes entre los 600 y los 1.000 m, discurre la Sierra del Escudo de Cabuérniga. Finalmente, al sur de la Cordillera Cantábrica encontramos la última alineación con la misma disposición oeste-este y una altitud entre los 1.000 y los 1.200 m, que se corresponde con el borde estructural de la plataforma de La Lora.

Este relieve accidentado se completa con numerosos valles fluviales, cuyos ríos cortan perpendicularmente a la Cordillera Cantábrica de sur a norte, para abrirse paso hacia el mar originando rías y estuarios. En las áreas montañosas y estos valles es donde se han desarrollado los pequeños núcleos rurales de poblamiento disperso. Así, la orografía, junto a otros factores como la existencia de suelos para el cultivo agrario o de agua, ha sido un elemento determinante en el desarrollo del hábitat, influyendo en las características de los asentamientos y en la localización de las actividades.

La Marina, formada por una estrecha rasa de dirección este a oeste, está constituida por antiguas plataformas de abrasión ahora emergidas, que debido a la erosión marina fueron arrasadas y, posteriormente como consecuencia del movimiento ascendente del continente con respecto al nivel del mar, han emergido. **La topografía de estas planicies,** que se extienden desde el borde litoral hasta las primeras laderas montañosas, entre otros recursos naturales, **han favorecido el desarrollo de los asentamientos humanos y de las infraestructuras de transporte, hasta el punto de que aquí se localizan las principales ciudades e infraestructuras que configuran el sistema territorial de la región.**

La costa de Cantabria se extiende a lo largo de 170 km. Se trata de una costa dentada, con predominio de los acantilados, truncada por la presencia de bahías y estuarios, en general de pequeñas dimensiones y en avanzado estado de colmatación, y playas de diversos tipos y grados de naturalidad.

c. Procesos geomorfológicos

Cantabria se encuentra situada en el reborde septentrional de la Placa Ibérica y, por ello, el territorio está sometido a las interacciones de ésta con el resto de las placas que confluyen en la zona. Todo ello ha desencadenado una gran actividad orogénica en determinadas fases, seguidas de otras de relativa calma, dando lugar a etapas de trasgresión y regresión marinas. La consecuencia es una notable diversidad litológica, estructural y geomorfológica, que explica los rasgos del territorio actual. El sustrato actual está sometido a una serie de procesos geomorfológicos, tanto activos como inactivos, que originan las formas del relieve presentes en Cantabria:

Procesos costeros: se incluyen los producidos por la acción del oleaje, que da lugar a acantilados o plataformas de abrasión, caso de La Arnía en Piélagos, por la acción del viento, como los campos dunares en las playas o flechas de la región, y los deslizamientos y corrimientos que se dan en diversas zonas costeras.

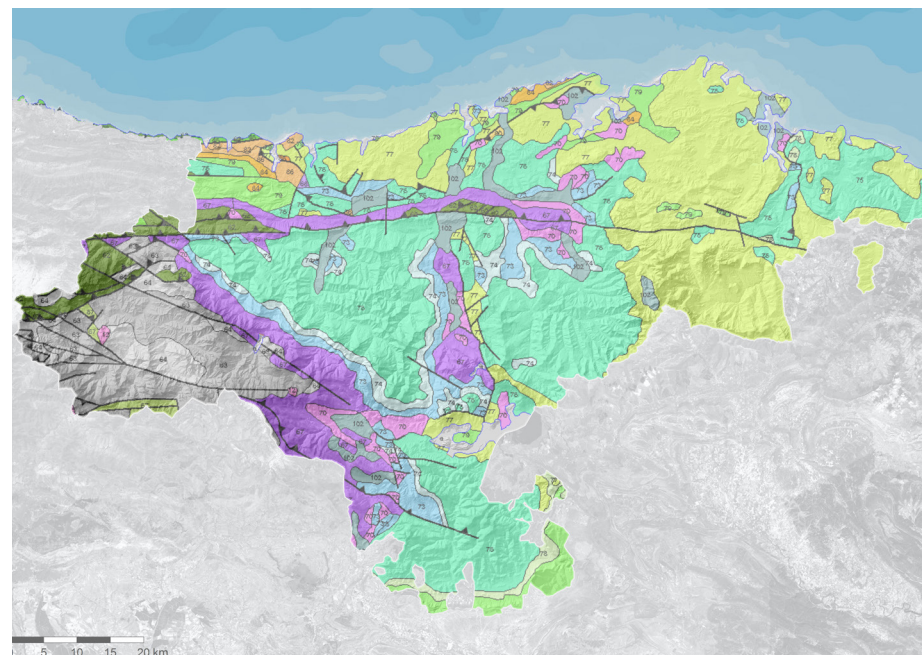
Procesos de vertiente o gravitacionales: los deslizamientos, tanto superficiales como profundos, pueden ser en bloque o en masa y pueden estar asociados a fenómenos de reptación, como en Correpoco, o a caídas de canchales activos, como en el desfiladero de La Hermida.

Son comunes en todo el ámbito regional, debido a la confluencia de una serie de circunstancias: la configuración topográfica de la región, caracterizada por fuertes pendientes; el clima que, con un régimen pluviométrico generoso, impide la total absorción del agua ya que en momentos supera a la capacidad de infiltración; y la intensa deforestación en ciertas zonas que impide la recuperación vegetal debido a la escasez de suelo formado.

Procesos fluviales: Los episodios de inundación periódica que afectan a las zonas bajas y llanas conforman relieves de llanuras (vegas), con suelos muy fértiles (fluvisoles) y generan la aparición de barras, la profundización de los meandros y la aparición de meandros abandonados, acanaladuras y lazos.

Procesos de subsidencia: El hundimiento lento o subsidencia puede producirse por dos razones: debido a la baja capacidad portante de terrenos artificiales, ya sean escombros o rellenos, o por la explotación en profundidad de los recursos geológicos. Cantabria está especialmente afectada por estos procesos por la importancia de las industrias de base minera.

Procesos kársticos: Tienen su origen en la disolución de las rocas calcáreas por la acción del agua. Afectan a toda la región. Encontrándose entre los más característicos las grandes depresiones kársticas en forma de embudo, originadas por el colapso de



Mapa geológico

las cavidades subterráneas (ej. macizos de Candina en Liendo o Cerrredo en Islares), las grandes depresiones de fondo plano tipo poljé, como la localizada en Matienzo, o la de Oreña (cerca de Santillana), pequeñas depresiones o dolinas (Comillas, Soba o Polientes), lapiaces (Punta del Dichoso en Suances, Cabárceno), simas, cavernas y "soplaos" (yacimientos prehistóricos de Altamira y Puente Viesgo, la Cueva del Soplaio "soplaos" del municipio de Camargo entre otras), y páramos calizos.

Procesos derivados del modelado glaciar: La acción de las lenguas de hielo durante las épocas glaciares ha dejado huella en el modelado del paisaje. Aún hoy podemos distinguir cinco áreas glaciares en la región donde la acción de la nieve y el hielo se deja sentir un buen número de días al año: Picos de Europa, Peña Sagra, Alto Híjar, vertiente septentrional de la Sierra de Sejos y el Macizo de Castro Valnera. Se manifiesta en el desarrollo de glaciares de valle, circos, valles en forma de "U", morrenas, cantos erráticos del Valle del Híjar, la topografía de rocas aborregadas por la acción del hielo con ejemplos como el del "Jou sin Tierra" en Picos de Europa, o lagunas formadas por sobreexcavación glaciar, etc.

II.1.2. Clima

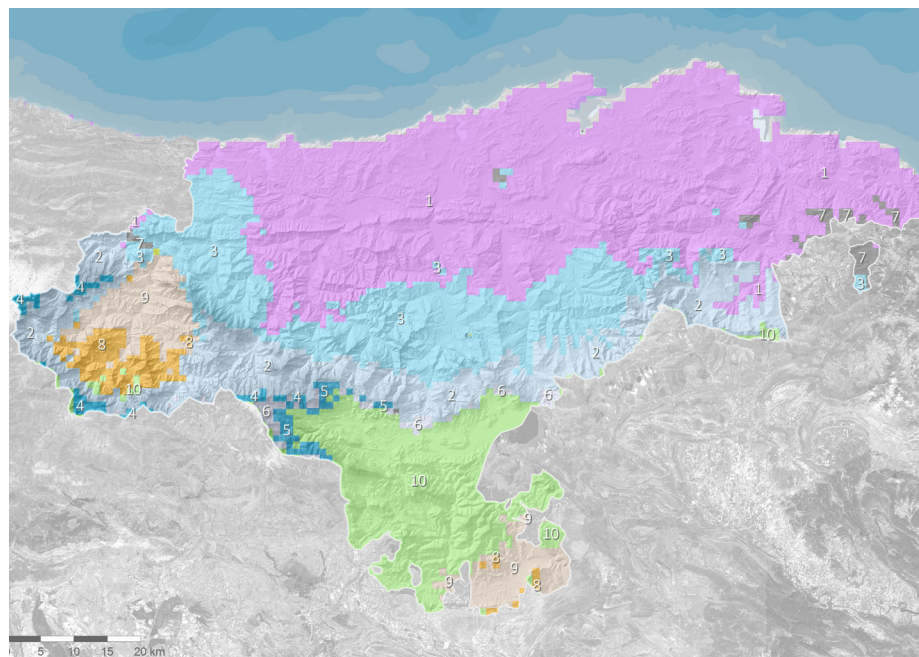
El clima de Cantabria es de tipo oceánico atlántico, con un régimen de temperaturas suaves y templadas, una oscilación térmica limitada y precipitaciones persistentes durante todo el año, si bien presenta algunos rasgos de transición hacia el dominio mediterráneo. Estas características aparecen condicionadas en gran medida por la orografía y la litoralidad. El mar proporciona una doble influencia climática, al actuar como amortiguador térmico y suministrar vapor de agua y partículas de sal a la atmósfera.

Aunque se registran precipitaciones durante todo el año, el volumen es mayor durante los meses de invierno. En las zonas de montaña del centro de la región, pueden alcanzarse precipitaciones anuales superiores a 2.000 mm, pero en general no se superan los 1.200 mm anuales.

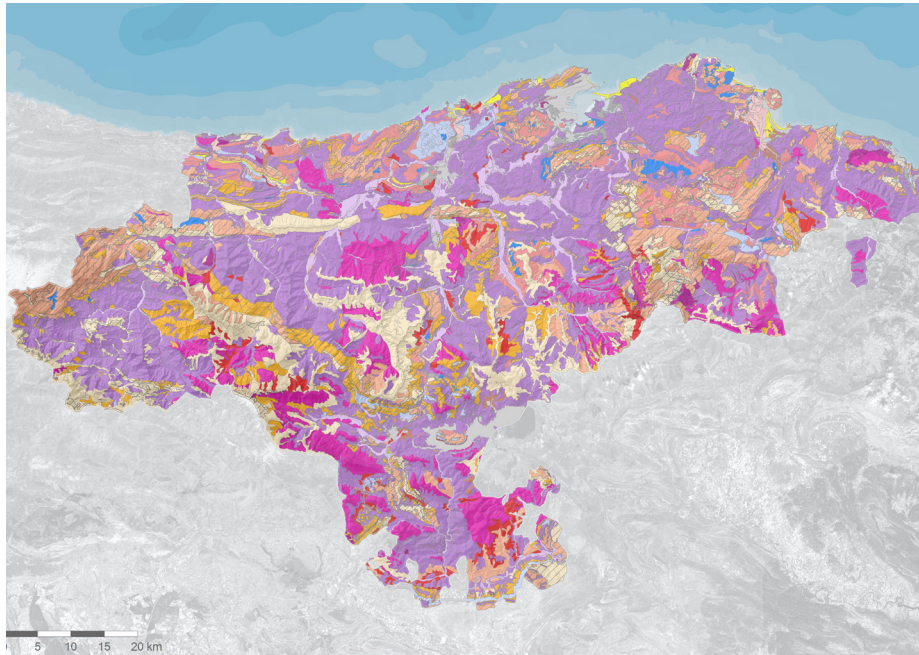
La región se sitúa en el margen meridional de la franja en la que se enfrentan las masas de aire polares y tropicales, por la que desfilan las borrascas atlánticas, lo que conlleva el que esté alternativamente sometida a la influencia de unas y otras y se produce una sucesión muy rápida de tipos de tiempo, una gran frecuencia de las situaciones inestables y una pluviosidad importante. Esta elevada variabilidad es característica de la climatología de Cantabria.

Los tipos de clima predominantes de la región se pueden agrupar en dos grandes conjuntos: los que generan situaciones húmedas y los que generan situaciones secas. Las situaciones húmedas son provocadas por los vientos de origen marino que son empujados hacia la Cordillera Cantábrica. Para remontarla, los vientos ascienden, se enfrían y generan una condensación en forma de nubes y precipitación, en ocasiones persistente.

Las situaciones secas son generadas principalmente por los vientos de procedencia este, noreste y sur. Los vientos del este y noreste tienen su origen en masas de aire anticlónicas cuyo núcleo procede de Europa y Gran Bretaña, en un radio de acción desde las Azores hasta Francia. El origen de estos vientos es continental y son fríos y secos. Los vientos del sur se descargan de humedad en su ascenso por la Cordillera Cantábrica. Una vez secos y cálidos descienden por la ladera, incrementando su temperatura a medida que se incrementa la presión atmosférica sobre ellos.



Mapa de los tipos de clima



Mapa edafológico

II.1.3. Suelo

En función de las condiciones climáticas y del sustrato geológico existente en Cantabria, se desarrolla una edafología que, dentro de una gran diversidad, está dominada por las tierras pardas húmedas sobre materiales silíceos.

Coexisten suelos fértiles y bien desarrollados junto con otros más vulnerables o degradados por la acción humana secular que tienen una potencialidad muy inferior. En algunas zonas en las que se han realizado continuas repoblaciones de algunas especies, fundamentalmente del eucalipto, los suelos han perdido buena parte de su potencial en minerales, debido a la capacidad de éstos para absorber agua y nutrientes. Las zonas afectadas por este proceso son numerosas en la región.

Atendiendo a una clasificación detallada de las tipologías de suelos, como la basada en las categorías establecidas por la F.A.O., la tipología dominante se corresponde con el cambisol, que ocupa una extensión de unos 2.760 km², lo que representa algo más del 50% del territorio de la Comunidad Autónoma, al que le siguen el Ranker (813 km²) y los litosoles (744 km²).

Es importante destacar la escasa presencia de suelos con alto potencial de productividad agrícola (clases A y B de la FAO) que no representan ni siquiera el 10% de la superficie regional, y su concentración en las zonas más llanas de Cantabria, que constituye la franja de mayor desarrollo urbano-industrial, lo que hace que esté siendo utilizada en discordancia con su vocación natural.

II.1.4. Agua

Los recursos hídricos de la Comunidad Autónoma de Cantabria en función de las masas de agua están constituidos por las aguas continentales, subterráneas, de transición y costeras.

a. Aguas continentales

En Cantabria, la proximidad y el paralelismo de los montes y cordilleras cántabras a la costa determinan la particular estructura de los ríos y sus respectivas cuencas, dando lugar a cauces perpendiculares a ambos.

Aunque la superficie de Cantabria pertenece a tres cuencas: la Cuenca Norte o Cantábrica, la Atlántica y la del Ebro, en relación a la planificación en materia hidrográfica lo hace de diez cuencas fluviales: Ebro, Duero, Agüera, Asón, Miera, Pas, Saja-Besaya, Gandarillas, Nansa y Deva.

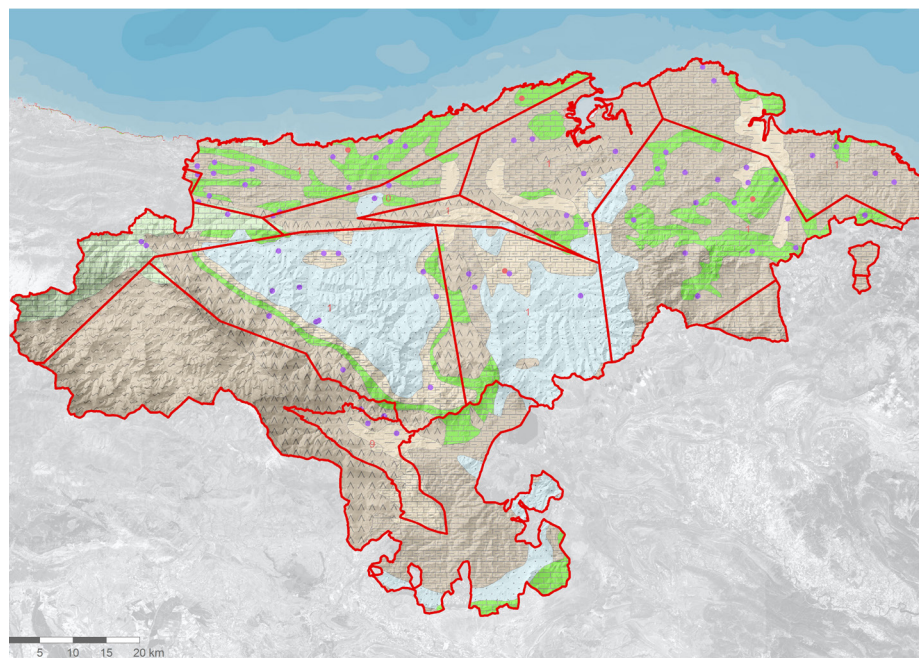
Las ocho últimas pertenecen a la denominada Cuenca Norte, en las que se incluyen todos aquellos ríos que vierten sus aguas al mar Cantábrico. La superficie que ocupan los terrenos pertenecientes a la cuenca del Duero es muy pequeña afectando sólo al Camesa.

De los ocho ríos que pertenecen a la cuenca del norte, cinco tienen su recorrido completo sobre territorio cántabro y los otros tres tienen una parte de su recorrido en provincias limítrofes. Es el caso del Agüera y el Asón, cuya parte de sus recorridos en Vizcaya es pequeña, pero no el caso del Deva en Asturias, en el que es bastante importante.

Los ríos de la vertiente cantábrica vierten sus aguas al mar Cantábrico a través del litoral. Sus cursos, paralelos unos a otros, de recorrido corto y fuerte pendiente en sus cabeceras, presentan una orientación dominante S-N. Entre los ríos que drenan a la vertiente cantábrica se distinguen en sentido este-oeste: el Agüera, Asón, Campiazo, Miera, Pas, Saja, Besaya, Escudo, Nansa y Deva.

La vertiente mediterránea aparece representada y constituida por las aguas del curso superior del río Ebro. Este río, considerado como el más caudaloso de nuestro país tiene su nacimiento y el desarrollo de sus primeros kilómetros en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La cuenca del Duero ocupa una superficie muy pequeña en el sector meridional de la región, y está constituida por las aguas del río Camesa.



Mapa de Acuíferos, Geoquímica y Unidades Hidrogeológicas

| Cuenca | Superficie km ² | Aportación media hm ³ /año |
|---------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| Agüera | 135,30 | 144 |
| Campiazo | 395,51 | 255,07 |
| Ansón | 524,50 | 514 |
| Miera | 298,38 | 301 |
| Costa central | 234,92 | 151,37 |
| Pas | 620,40 | 479 |
| Sistema Saja-Besaya | 1.049,69 | 799,50 |
| Escudo | 240,41 | 146,61 |
| Nansa | 414,12 | 338 |
| Deva | 1.178,43 | 1008 |
| Ebro | 682,9 | 516 |

b. Aguas subterráneas

Las dos terceras partes del territorio regional albergan sistemas acuíferos relevantes.

Se estima que la capacidad de almacenaje es del orden de 1.370 Hm³. **En Cantabria se diferencian los sistemas acuíferos siguientes:**

- **Sistema sinclinal de Santander-Santillana y zona de San Vicente de la Barquera**
- **Unidad jurásica al sur del anticlinal de Las Caldas del Besaya**
- **Complejo calcáreo urgo-aptiense de la zona oriental de Cantabria**

b.i. Sistema sinclinal de Santander-Santillana y zona de San Vicente de la Barquera

Se encuentra situado en la zona centro-occidental de Cantabria, en una franja costera de 689 km², desarrollada entre Solares y Unquera. Limita al norte con el mar Cantábrico, al sur con la franja cabalgante del Escudo de Cabuérniga, impermeable, y al este y oeste con materiales impermeables triásicos y paleozoicos.

En el conjunto del sistema se han diferenciado cuatro subsistemas o unidades:

- Unidad de San Román
- Unidad de Comillas
- Unidad Costera
- Unidad de Santander.

El conjunto del sistema está muy poco explotado. Las aguas son en general de buena calidad, aptas para todo uso. No obstante, existen ligeros problemas zonales en cuanto a abastecimiento urbano por la presencia ocasional de nitritos y amoníaco. Estas zonas se sitúan entre Comillas, Novales y Pulmaverde. Los compuestos químicos se deben al abonado de prados y huertas y el lixiviado de explotaciones ganaderas.

La **Unidad de San Román** es un amplio sinclinorio en el que el único acuífero importante se encuentra en la serie calcárea (calizas, calcarenitas, calizas arenosas y dolomías) cretácico-terciaria de una potencia de 400 a 500 m.

El acuífero funciona en régimen libre, se recarga por infiltración del agua de lluvia y se descarga a través de una serie de manantiales, como los de Fuente Soto y Yatas, directamente al Cantábrico y a través de algunos arroyos de escasa importancia. El volumen drenado por los manantiales asciende a 4 Hm³ año, de los que casi el 75 % corresponden al de Fuente Soto.

Los recursos del subsistema se estiman entre 4 y 10 Hm³/año. Las reservas, para los primeros 100 m saturados y porosidad del 1 %, se valoran en unos 23 Hm³.

La **Unidad de Comillas** es la más importante del sistema por la cuantía de sus recursos y reservas. El acuífero consiste en una serie fundamentalmente calcárea y dolomítica

con características hidrogeológicas muy variables, dependiendo del grado de figuración y karstificación, aunque buenas por lo general.

Se trata de un acuífero multicapa, en gran parte confinado, cuya recarga tiene lugar, fundamentalmente, a partir del agua de lluvia y secundariamente por infiltración del agua de escorrentía de los materiales impermeables circundantes.

La descarga se hace por múltiples manantiales (Fuente La Presa, San Miguel, etc.), de numerosos ríos y arroyos (Saja, Besaya) y, en menor cuantía, directamente al Cantábrico.

Los recursos subterráneos mínimos se cifran entre 9 y 32 Hm³/año, según el método de evaluación utilizado en función de la descarga (6 Hm³ por manantiales y otros 5 por drenaje de las minas de Reocín) o de la alimentación, respectivamente.

Las reservas de la unidad (porosidad 1 %, primeros 100 m saturados) podrían ascender a unos 200 Hm³.

Tanto por su extensión como por sus recursos y reservas, **la Unidad Costera** presenta menos interés que la anterior.

El acuífero funciona en líneas generales en régimen de confinamiento, con recarga a partir del agua de lluvia y de la escorrentía superficial procedente de los materiales impermeables circundantes y, ocasionalmente, a partir de los ríos y arroyos que los atraviesan. El drenaje tiene lugar a través de manantiales, ríos y arroyos (Deva, Nansa, Escudo).

La recarga se estima en unos 19-25 Hm³/año repartidos entre descarga de manantiales (2 Hm³/año) y drenaje por ríos (1 7-23 Hm³/año). Las reservas (1 % porosidad, 100 saturados) se estiman en 80 Hm³.

La **Unidad de Santander** está compuesta por dos acuíferos calcáreos cretácicos, independientes entre sí. El primero (calcarenitas dolomitizadas y calizas) alcanza una potencia de hasta 650 m; el segundo (calcarenitas masivas) tiene unos 250 m de espesor.

La infiltración del sistema se cifra, a partir de la lluvia, en unos 35-52 3 Hm³/año. La inexistencia de estaciones de aforo imposibilita la medida del drenaje del acuífero por los ríos. La explotación por sondeo (0,3 Hm³/año) se limita a un pequeño acuífero calcáreo jurásico. Las reservas (100 m acuífero, 1 % porosidad) se estiman en 130 Hm³/año.

El conjunto del sistema está muy poco explotado. Las aguas son en general de buena calidad, aptas para todo uso. No obstante, existen ligeros problemas zonales en cuanto a abastecimiento urbano por la presencia ocasional de nitritos y amoníaco. Estas zonas

se sitúan entre Comillas, Novales y Pulmaverde. Los compuestos químicos se deben al abonado de prados y huertas y el lixiviado de explotaciones ganaderas.

b.ii. Unidad jurásica al sur del anticlinal de las caldas del Besaya

El sistema tiene una extensión de 1.164 km². Se encuentra en la zona suroccidental de Cantabria y está limitado al norte por la unidad impermeable de la franja cabalgante del Escudo de Cabuérniga al sur y al oeste por los materiales impermeables del Trías. Su límite oriental no está bien determinado al estar cubierto por materiales cretácicos.

La descarga del acuífero calcáreo se produce a través de manantiales (Fuentona de Ruente, Pontillos, Las Fuentes, etc.) y de los ríos Nansa, Besaya, Saja, Pas y sus afluentes. Una posible vía de descarga o recarga puede encontrarse en la comunicación lateral de la unidad con otros sistemas adyacentes (Caliza de Montaña).

Se pueden diferenciar dos subsistemas separados por materiales impermeables triásicos, Unidad de Cabuérniga y Unidad del Puerto del Escudo. En su conjunto, se estima una recarga total de 170 Hm³/año y unas reservas, en 100 m de espesor saturado y porosidad eficaz del 2%, de 190 Hm³/año.

El sistema está poco explotado. Las aguas, de clase bicarbonatada cálcica, son de excelente calidad, sin indicios de contaminación.

b.iii. Complejo calcáreo Urgo-Aptiense de la Zona Oriental De Cantabria

El sistema del Complejo calcareo urgopatiense de la zona oriental de Santander está situado al este de Cantabria y tiene una superficie de 1 138 km². Limita al norte con el mar Cantábrico, al sur y este con materiales impermeables cretácicos y al oeste con la Unidad Diapírica (impermeable) de Santander.

La descarga se realiza a través de manantiales (La Cuvera, 22 Hm³/año; Fuente Valles, 6 Hm³/año; Fuente de la Punta el Praduco, 43 Hm³/año, etc.), de los ríos (Miera, Aguanaz, Asón, Gándara, etc.) y al mar.

Se estima una recarga para el total para todo el sistema de 210 Hm³/año y unas reservas, en 100 m de espesor saturado y porosidad eficaz del 2%, de 740 Hm³/año.

Las aguas presentan facies predominante bicarbonatada cálcica. En general son de buena calidad para todo uso, excepto en algunos puntos de abastecimiento (proximidades de Castro Urdiales y Ramales de la Victoria) en que la presencia de nitritos puede limitar su utilización sin tratamiento previo.

c. Aguas de transición

Este tipo de masa de agua tiene sus límites por el interior en el punto más interno en el que se deja sentir la influencia de la marea y por el exterior la línea imaginaria que une los cabos que circunscriben las desembocaduras de los estuarios.

Las principales masas de agua de transición reconocidas en la región se corresponden con los estuarios del frente litoral (desde el estuario de Tina Mayor, pasando por los de Santander y Santoña hasta el de Oriñón).

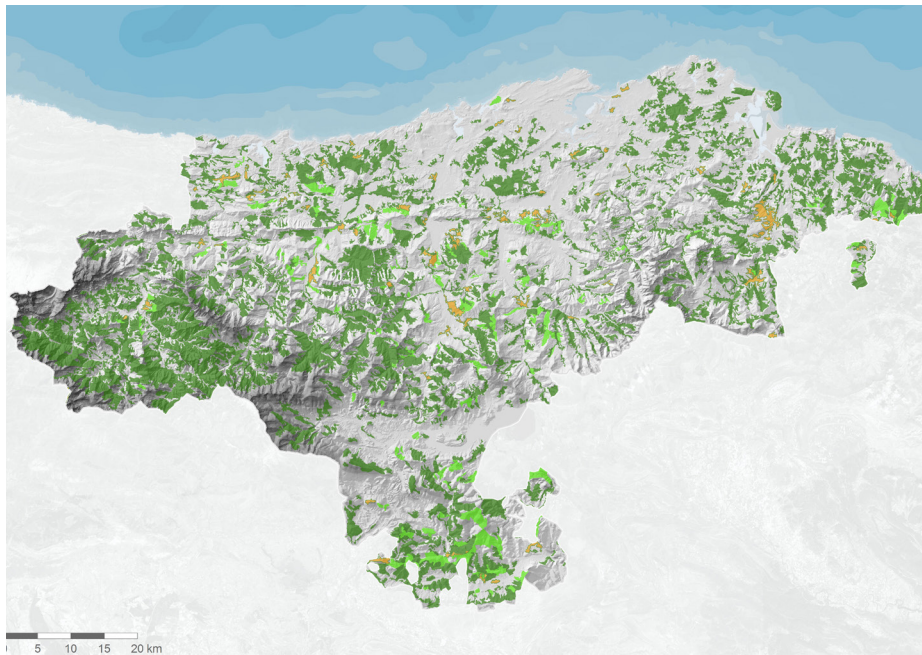
d. Aguas costeras

Todas las masas de agua costeras de Cantabria se engloban dentro del Tipo 1 de la región Atlántica Nordeste (CW-NEA1), definido por las características de la ecorregión del Atlántico Norte. De acuerdo con lo establecido por la Directiva Marco del Agua, **el límite superior marino de las masas de agua se ha establecido a una distancia mar adentro de 1 milla náutica de la Línea de Base Recta.**

Según la clase de sustrato de los fondos costeros, se definen dos tipologías específicas de masas de agua costeras: masas de agua con predominancia de fondo arenoso y masas de agua con predominancia de fondo rocoso. En Cantabria se definen tres de fondo arenoso, y cuatro de fondo rocoso.

II.1.5. Biodiversidad.

Cantabria **posee una amplia diversidad biológica, favorecida por la variedad de sus ecosistemas y condicionada por factores físico-geográficos**, entre los que se encuentran el sustrato geológico, la composición de los suelos, las variaciones y amplio rango de altitudes y sobre todo las condiciones climáticas. Está integrada por espacios de costa, ríos, cavidades subterráneas, bosques, praderas, alta montaña, etc. formando un mosaico de ecosistemas que albergan innumerables especies de animales y vegetales. Sin embargo, la creciente presión que ejercen las actividades humanas sobre el medio natural (ocupación del suelo por el crecimiento urbanístico, contaminación, etc.) suponen una clara amenaza para el mantenimiento de la biodiversidad.



Mapa con las principales formaciones arbóreas de Cantabria

a. Vegetación y fauna

a.i. Vegetación

La vegetación de Cantabria, a escala regional, está condicionada fundamentalmente por el clima. Situada en el extremo meridional del dominio de clima oceánico, se encuentra a caballo entre dos regiones biogeográficas: la Región Eurosiberiana y la Región Mediterránea, lo que supone una **singularidad relevante en cuanto a variedad de especies y de paisajes vegetales**.

Las fronteras naturales o ecotonos constituyen espacios de gran interés ecológico porque proporcionan una gran riqueza de hábitats que posibilitan una elevada diversidad de especies. Cantabria, además, cuenta con el borde costero, participando del ecotono que canaliza el flujo de energía, materia e información (especies) entre los dos grandes medios que configuran la biosfera. De especial relevancia son las rías y bahías por donde se amplía y se intensifica este rico espacio de confluencia entre la tierra y el mar,

no siempre bien entendido y protegido, del que depende buena parte de los recursos marisqueros y pesqueros de la región.

Por otra parte, la vegetación como soporte de las cadenas tróficas de los ecosistemas y componente básico del paisaje constituye un recurso esencial del territorio, fundamental en su ordenación para alcanzar un modelo sostenible y equitativo.

La vegetación que puede desarrollarse en una región queda alterada y modificada por los usos y actividades del hombre en el territorio, por lo que la vegetación actual puede diferir de forma notable de la potencial, especialmente en las zonas donde se concentra la población. La vegetación ha constituido, además, una fuente de recursos muy variada, como es el caso de la madera, la leña, frutos, productos medicinales, etc. e incluso indispensables, como el carbón vegetal, por lo que se ha usado y en consecuencia transformado.

Vegetación actual.

Dados sus rasgos climáticos, la mayor parte del territorio de Cantabria se localiza en la región biogeográfica Eurosiberiana, caracterizada por la disponibilidad de agua a lo largo de todo el año y una **cubierta vegetal climática representada por el bosque de especies frondosas caducifolias, en especial el roble y el haya**.

La regresión de este bosque primitivo o vegetación potencial, debido a la intervención humana, origina las denominadas “etapas subseriales”, constituidas por matorral de brezo y escajo o tojo, y por pastizales y praderías. Por otro lado, el extremo meridional de la Comunidad, forma parte de la Región Mediterránea, caracterizada por el importante déficit hídrico estival, lo que explica la existencia de formaciones boscosas de hoja perenne en las comarcas meridionales de Cantabria.

De forma más detallada, las variaciones climáticas, junto a las provocadas por la altitud, permiten identificar desde la costa hacia el interior cuatro pisos bioclimáticos (colino, montano, subalpino y alpino), en los que destaca el contraste entre la fuerte humanización de la vegetación en las zonas próximas a la costa, y la naturalidad de éstas en las áreas más elevadas de la región.

En consecuencia, hoy en día, como resultado de la acción antrópica, de la vegetación potencial no subsiste más que una pequeña parte, conservándose especialmente en los lugares más inaccesibles de la región. Así, en **La Marina** las formaciones vegetales no son los cajigales, sino una cubierta de plantaciones, como pueden ser eucaliptales y pinares de Monterrey, además de prados de cultivo. En los **valles interiores**, el paisaje vegetal dominante no son los bosques de robles y hayas, o en su caso los encinares y

alcornocales, sino una vegetación arbustiva de brezales, argomales y piornales, entremezclada con helechales, pinares variados y pastizales entre los que quedan bosquetes residuales de los originales. En los **valles altos**, sobre todo en el occidente de la región (Liébana, Polaciones, Saja), donde el acceso es más difícil, la densidad de bosques es mayor, conservando aún masas inalteradas.

Vegetación potencial

Resulta conveniente para la gestión de la cubierta vegetal expresar la vegetación potencial o clímax de Cantabria. Se ha seguido para ello el esquema biogeográfico de Rivas Martínez (1987) a través de las series de vegetación.

Se entiende por serie de vegetación a la unidad geobotánica y de la fitosociología dinámica que expresa todo el conjunto de comunidades vegetales o estadios que pueden hallarse en espacios geográficos homogéneos afines como resultado del proceso de sucesión ecológica, lo que incluye tanto los tipos de vegetación representativos de la etapa madura, clímax, del ecosistema como las comunidades iniciales o subseriales que las reemplazan.

Se muestra a continuación las series de vegetación para las dos regiones biogeográficas, indicando en cada caso la vegetación madura o potencial.

Región eurosiberiana

Piso colino

Las etapas maduras tienen una estructura boscosa con predominancia de los árboles caducifolios con excepción de las series relictas de carrascas y encinas, que son perennifolias. En Cantabria están representadas las series de vegetación que agrupan a los robledales y frondosas mesofíticas, a los robles acidófilos y a las carrascas y encinares relictos

Piso montano

Los ecosistemas maduros tienen estructura boscosa: robledales, melojares, hayedos, abedulares. En Cantabria están representadas las series de vegetación siguientes:

- Hayedos orocantábricos y cantabroatlánticos
- Abedulares, Robledales, melojares orocantábricos y cantabroatlánticos

Piso subalpino

En Cantabria, este piso comprende las altitudes comprendidas entre los 1.700 y 2.300 metros donde se desarrolla la serie subalpina orocantábrica silicícola del enebro rastreo. Enebrales enanos con arándano uliginoso.

Piso alpino

Este piso bioclimático se extiende por encima de los 2.300 metros de altitud. Los ecosistemas maduros se corresponden con pastizales psicroxerófitos densos en los que predominan vegetales vivaces de formas de vida camefíticas y hemocriptofíticas.

Región mediterránea

Piso supramediterráneo

Corresponde en su etapa madura o clímax a un bosque denso en el que predominan los árboles caducifolios o marcescentes. Esta serie es propia de ombroclimas subhúmedo-húmedos y lleva el bosque con la carrasca, la encina híbrida, diversos enebros y algunos arbustos espinosos.

a.ii. Fauna

La situación geográfica de Cantabria y la gran diversidad de ambientes en un territorio relativamente pequeño tienen como consecuencia una elevada diversidad de comunidades. Un primer factor de diversificación de la fauna es la existencia de dos regiones biogeográficas: la Eurosiberiana y la Mediterránea. Cabe destacar la importancia de sus humedales, los cursos altos de los ríos que vierten al Cantábrico, las elevadas cumbres que delimitan las cuencas hidrográficas y las poblaciones de macrovertebrados de la Cordillera Cantábrica, así como su fauna hipogea.

A grandes rasgos, la distribución de la fauna silvestre se puede sintetizar asociada a los siguientes ambientes:

- Fauna de los acantilados
- Fauna de los arenales costeros
- Fauna de las marismas y estuarios
- Fauna de los prados
- Fauna de las landas atlánticas
- Fauna de los pastizales con matorral
- Fauna riparia y de las masas de agua dulce
- Fauna de las masas forestales: encinares, robledas y hayedos
- Fauna de los pastos y roquedos de alta montaña
- Fauna hipogea
- Fauna de las repoblaciones forestales: eucaliptales y pinares

En la **franja litoral** existe gran variedad de especies animales de interés. En las marismas, estuarios y rías, aparecen una gran cantidad de seres vivos casi microscópicos, que son la base de la cadena alimenticia, por lo que su destrucción está directamente vinculada con la disminución de poblaciones de varias especies. En estas zonas se conservan comunidades nidificantes de aves, por ejemplo, en las marismas de Santoña, Victoria y Joyel, que además son zona de paso e invernada de las aves en sus pasos migratorios, constituyendo ecosistemas de alto valor ornitológico y para la conservación de la biodiversidad de Cantabria.

Los campos dunares presentan una fauna muy específica, entre la que destacan varias especies de reptiles, como los que se encuentran en las dunas de Liencres, Somo-Loredo y Oyambre. En los acantilados, otro de los ecosistemas litorales, se refugian especies silvestres, caso del halcón peregrino, el cernícalo y la marta. Aparte de esto, en las zonas bajas de Cantabria, la intensa actividad humana, ha determinado que el mayor valor faunístico lo presenten los mamíferos depredadores de pequeño y mediano tamaño que se localizan en los reducidos bosques de esta área.

Otras zonas de interés faunístico en Cantabria se encuentran en torno a los **cursos altos y medios de los ríos** que vierten al mar, así como en las cabeceras de éstos, donde los invertebrados bentónicos aparecen en gran densidad. En el tramo alto del río destaca el odonato caballito del diablo o el cangrejo de río autóctono. En el tramo medio destaca la presencia de especies piscícolas como el salmón atlántico, el sábalo y la saboga. Además, cabe destacar la existencia de diversas aves como el martín pescador y el mirlo acuático. Finalmente, otras especies de relevancia fluvial son la nutria y el desmán ibérico. Todas estas especies están definidas como taxones de importancia comunitaria por la Directiva Hábitats.

Asociados a los cursos fluviales aparecen los bosques de frondosas, donde se incrementa la diversidad faunística y aparecen numerosas especies de vertebrados autóctonos: lirón careto, armiño, gato montés, lobo, oso, buitre leonado, urogallo, corzo, ciervo, búho real y el águila real. Estas poblaciones aportan los mayores valores faunísticos de la región, ya que Cantabria, dada su localización en el sector oriental de la Cordillera Cantábrica, supone el límite de distribución de algunas especies de fauna exclusiva de este sistema montañoso, como son el oso pardo, el urogallo cantábrico (ambos en peligro de extinción), la perdiz pardilla, el lobo, el rebeco, o la liebre de piornal, considerada endémica, mientras que la perdiz pardilla y el urogallo son subespecies exclusivas, todas ellas declaradas de interés comunitario por la Directiva Hábitats. No obstante, el retroceso de zonas de bosque ha generado que alguna de estas especies se encuentre en peligro de extinción.

En cuanto a la fauna cavernícola, **Cantabria es uno de los territorios peninsulares con mayor densidad de cavidades y sistemas subterráneos, y su singularidad es, probablemente, una de las más notables de todos los ecosistemas cántabros**. Un buen número de cavidades están incorporadas en los Lugares de Importancia Comunitaria por la existencia de varias especies de murciélago amenazadas.

b. Conservación de la naturaleza

b.i. Especies protegidas

Ante la necesidad de proteger de forma particular las especies con problemas de conservación en la región, en diciembre de 2008 el Gobierno de Cantabria aprobó el Catálogo Regional de Especies Amenazadas (Decreto 120/2008, BOC 26-12-2008).

El Catálogo Regional en su elaboración partió de las 32 especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas presentes en Cantabria. Tras un análisis de la situación particular de cada especie en Cantabria, el Catálogo Regional se completó con 50 especies más hasta un total de 82; de las que 27 son de flora, 24 de fauna invertebrada y 31 de fauna vertebrada. De estas últimas, una es un pez, dos son anfibios, 11 son aves y 17 son mamíferos.

Especies de flora y fauna incluidas en la Directiva Hábitats

Hay que destacar el reconocimiento de seis especies vegetales incluidas en el Anejo II de la Directiva Hábitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) como especies de especial interés comunitario, junto a agrupaciones fitosociológicas señaladas en el Anejo I de la citada Directiva. Dentro de la Red Ecológica Europea Natura 2000 de Cantabria se incluyen 11 especies de invertebrados, 5 especies de peces, dos anfibios, tres reptiles y 12 especies de mamíferos.

b.ii. Diversidad biológica y fragmentación ecológica

Diversidad biológica.

La diversidad biológica de una región depende: a) de la variedad de ecosistemas, b) de la riqueza de hábitats dentro de cada ecosistema y nivel de organización interna y c) del grado de conectividad entre los ecosistemas.

La existencia de fuertes gradientes de factores abióticos (altitud, temperatura, salinidad, etc.) y la confluencia de regiones biogeográficas y de ecotonos favorecen la posi-

bilidad de una amplia variedad de ecosistemas y de hábitats. El grado de organización de un ecosistema depende del nivel de ajuste entre los condicionantes ambientales y sus poblaciones ecológicas. La conectividad o facilidad de intercambiar poblaciones entre los ecosistemas de un amplio territorio resulta esencial para asegurar el grado de estabilidad de las comunidades biológicas.

Cantabria presenta unas condiciones físicas que han favorecido la existencia de una importante variedad de ecosistemas que en conjunto determinan una amplia diversidad biológica. Entre los más importantes figuran los siguientes:

Acantilados

La interacción de los estratos rocosos que forman las praderías y montes con la acción erosiva del mar da lugar a los acantilados, el tipo de ecosistema predominante en nuestro litoral. La altura de los acantilados puede oscilar entre los 10 y los 50 metros. En la costa oriental, los farallones calizos, como el Monte Candina o los acantilados de Oriñón, constituyen un biotopo de gran interés, además de la significación paisajística. Cabe destacar la singularidad de las buitreras de Oriñón, las más septentrionales de la Península Ibérica.

Los cantiles rocosos albergan una flora muy peculiar, compuesta por especies aerohalófitas y por halófitas terrestres, adaptados a la elevada salinidad atmosférica del ambiente litoral. En las partes más elevadas, los acantilados presentan una fauna de gran interés faunística, especialmente de avifauna.

Playas y dunas

En las áreas litorales donde se produce sedimentación de materiales de textura arenosa o más gruesa se distinguen dos tipos de ecosistemas diferentes: por un lado, las playas, de relieve casi plano, inundadas en las pleamares y sometidos a la acción de las olas en los temporales, y por otro las dunas, acumulaciones de arena formadas por la acción del viento que forman cordones más o menos complejos.

En el litoral de Cantabria las playas son abundantes. Por su extensión cabe destacar las playas de Oyambre, Liencres, El Puntal, Noja y Laredo. Las playas cántabras son de arenas finas, siendo escasas las de cantos, que se cubren de arena en los períodos de calma. Las playas son ecosistemas muy dinámicos e inestables, estando sometidos a fuertes cambios de los factores físicos. El viento, las mareas y las corrientes marinas cambian de forma cíclica la apariencia de la playa. Es común encontrar diferentes especies presentes en el interior de la arena, cangrejos, insectos y aves marinas.

Las condiciones ambientales rigurosas de las playas y de las dunas (especialmente de las primarias y secundarias) determinan que se instalen comunidades biológicas muy características, peculiares y exclusivas de estos ambientes tan dinámicos, radicando aquí su valor ecológico, al que hay que unir el geomorfológico por su interés para el estudio de la dinámica litoral y eólica.

Las playas y las dunas presentan en Cantabria amenazas por procesos erosivos, caso espectacular del puntal de Laredo, por la invasión de especies invasoras, por la acción mecánica de pisoteo en el acceso a las playas y en ocasiones por ocupación y destrucción debido a procesos de urbanización y construcción de paseos marítimos que rompen los procesos dinámicos que ligan al litoral con las playas y sus campos dunares.

Las dunas históricamente han sufrido un intenso proceso de extracción de arena para su uso como material en la construcción y ahora los cambios globales del clima pueden suponer una nueva amenaza para estos ecosistemas que requieren de un estudio multidisciplinar y preventivo para su protección.

Estuarios, rías y bahías

Estos ecosistemas, como las playas, dunas y acantilados, tienen un elevado valor ambiental, ecológico, biológico y geológico, a los que hay que añadir el paisajístico y el didáctico.

La acción de las mareas y el intercambio y mezcla de agua y sedimentos marinos y de origen continental caracterizan a estos ecosistemas que están bien representados en Cantabria, formado parte destacada del ecotono que constituye la frontera entre el medio marino y el medio litoral.

La vegetación está constituida por comunidades halófilas que forman praderas sobre suelos encharcados de aguas salobres. Las plantas de estas comunidades están morfológica y fisiológicamente adaptadas a estos ambientes que presentan fuertes gradaciones de salinidad, concentración de oxígeno, nutrientes y temperatura. Esta vegetación permanente se encuentra, fundamentalmente, en las zonas de marismas que acogen dos grandes complejos de vegetación especializada.

Los estuarios, rías y bahías se caracterizan por una elevada producción de materia orgánica que en forma de plancton se exporta al medio litoral y al nerítico donde constituyen la base de las cadenas tróficas de pesquerías de interés económico. Además, en su interior se da cobijo a especies marinas que desarrollan parte de su ciclo biológico en estas zonas abrigadas de la costa y constituyen espacios fundamentales para la avifauna de paso e invernante.

Estos ecosistemas, considerados en otros tiempos como improductivos e insalubres, fueron sometidos a aislamientos y rellenos, gozan actualmente de un reconocimiento que ha hecho cambiar su gestión hacia políticas de protección y conservación. Esta es la razón del protagonismo que a estos espacios le otorga la Unión Europea en el marco de la Red Ecológica Europea 2000.

Prados y cultivos

Consecuencia de la actividad ganadera como fundamento de la economía rural, basada en la cría de ganado de leche, el ecosistema pratense es el de mayor extensión superficial de Cantabria.

Está constituido por plantas herbáceas, siempre verdes, de porte bajo o mediano, de raíces perennes dando lugar a un césped tupido y continuo.

Landas atlánticas

Ecosistema formado por matorrales subarborescentes, heliófilos, asentados sobre suelos ácidos. Por su extensión superficial constituyen una biocenosis importante, encontrándose desde el nivel del mar hasta las cumbres más elevadas.

Debe su origen a la deforestación, si bien en algunas zonas, bordes de acantilado, orlas de bosques, etc., tienen carácter climácico, es decir, constituyen la comunidad natural estable.

Bosques mixtos de frondosas

Este tipo de ecosistema constituye la formación vegetal clímax en Cantabria en el piso colino. Se desarrolla sobre suelos ricos en bases, profundos y húmedos y están constituidos por una mezcla de diversas especies entre las que domina el roble común (*Quercus robur*), acompañado de fresnos (*Fraxinus excelsior*), arces (*Acer campestre*), cerezos silvestres (*Prunus avium*), etc., así como una gran cantidad de arbustos de alto porte como el avellano (*Corylus avellana*), el arraclán (*Frangula alnus*), el cornejo (*Cornus sanguinea*), etc.

Ecosistemas de gran complejidad estructural y alta diversidad de especies que han sido muy explotados y desplazados por cultivos o plantaciones hasta su práctica desaparición en el litoral cántabro. La recuperación de este bosque debería ser prioritaria.

Encinares cantábricos

En el litoral, el encinar cantábrico es el bosque más característico. Está compuesto por especies esclerófilas mediterráneas junto a las cuales aparecen entremezcladas otras

típicamente oceánicas. La encina (*Quercus ilex*) y el laurel (*Laurus nobilis*) son las especies dominantes.

El encinar ha sido históricamente una de las principales fuentes de combustible y ha resultado muy esquilmado. Ello explica la extensión de asociaciones de sustitución, matorrales o lauredales. No obstante, y pese a que muchos de ellos carecen de árboles añosos y no pueden considerarse como bosques maduros, existe un buen número de encinares repartidos por todo el litoral cántabro. Los más extensos y relevantes ambientalmente se encuentran en la Costa Oriental entre las Rías de Ajo y de Oriñón (Buciero, Candina, etc.). En la mitad occidental de la región estos bosques aparecen mucho más fragmentados y recubren superficies muy reducidas.

Los encinares litorales suelen manifestar una aceptable vitalidad y capacidad de recuperación. Deben considerarse como áreas de la máxima importancia para la conservación.

Ecosistemas riparios y masas de aguas dulces

El árbol principal de estos ecosistemas es el aliso (*Alnus glutinosa*), junto a él se encuentran olmos (*Ulmus glabra*), fresnos (*Fraxinus excelsior*), sauces (*Salix frogilis* y *S. alba*) y, en algunas ocasiones, robles. Junto a las alisedas abundan las saucedas. Las saucedas arbustivas constituyen una formación pionera que se instala, a modo de barrera, entre el cauce del río y la aliseda y que también cumple el papel de vegetación de sustitución cuando se elimina el bosque de ribera.

Las riberas fluviales y su vegetación son uno de los sistemas naturales más degradados por las actividades humanas. Estos bosques riparios contribuyen a la estabilidad de las márgenes y a la dinámica natural de los fondos aluviales albergando comunidades muy ricas de fauna y flora, por lo que deben ser objeto de protección. Afortunadamente, su recuperación se ve favorecida por el rápido crecimiento de la mayoría de sus especies.

Robledales y hayedos

Estos tipos de ecosistemas son los clímax en Cantabria en el piso montano, si bien hoy se encuentran reducidos a unas pequeñas extensiones con escaso significado funcional como ecosistemas boscosos. Su regresión se ha debido a las grandes talas practicadas en los últimos siglos pero cabe señalar la recuperación de los hayedos en los últimos años.

En las laderas soleadas domina el roble (*Quercus robur* y/o *Quercus pétrea*) acompañado de ejemplares aislados de olmos, rebollos, hayas, etc. y un cortejo florístico característico. Son significativas algunas manchas en los valles del Saja, Nansa y Besaya.

La actual regresión de este bosque se debe al aprovechamiento dado como consecuencia de la elevada calidad de su madera.

Poseen una riqueza faunística elevada, manteniendo una gran cantidad de macrovertebrados, entre los que se cuentan los más grandes de la región (corzo, oso, jabalís, etc.).

A partir de los 800 metros de altitud aproximadamente y en las laderas situadas a umbría aparece el haya (*Fagus silvatica*), que se desarrolla sobre suelos ácidos, lo mismo sobre arcillas descalcificadas que sobre cuarcitas y areniscas o sobre calizas descarbonatadas.

Desde el punto de vista faunístico, el hayedo se encuentra muy relacionado con el robleal puesto que los animales que en él habitan son, en general, los mismos.

Entre los 1.200 y los 1.800 metros de altitud, por encima del hayedo, se instalan los abedules (*Betula celtibérica*) creciendo en suelos ácidos y pobres. Los mejor conservados se encuentran en las cabeceras de la cuenca del Deva, Saja, Nansa e Híjar. Juegan un papel ecológico importante por crecer en lugares inhóspitos y rodear a los bosques de hayas, constituyendo un lugar de refugio para la fauna salvaje de altura.

Pastizales con matorrales

En Cantabria este tipo de ecosistema tiene importancia por su gran extensión superficial. Debe su origen a la deforestación y posterior quema, evitando que la vegetación arbórea pueda prosperar, para su uso en la alimentación del ganado vacuno y caballar en régimen de explotación extensiva a diente.

Suele estar constituido por dos estratos: el subarborescente de 2 a 3 metros de altura, dominado por ericáceas y leguminosas, y el herbáceo, con coberturas del 100%.

Tiene la propiedad este ecosistema de fijar nitrógeno del suelo, favoreciendo la aparición de un césped de gramíneas, constituyendo una reserva de gran importancia para sostener a la cría de ganado en régimen de explotación semiestabulada.

Pastos y roquedos de alta montaña

Los ecosistemas arbóreos por encima del piso montano, dadas las condiciones climáticas, dan paso a los pastizales de alta montaña, ecosistema estable o climácico.

En las montañas calizas, que se reducen al macizo de los Picos de Europa, aparece el enebro (*Juniperus communis*) acompañado de gayuba (*Arctostaphylos uva-ursi*).

Sobre suelos silíceos y en pequeñas manchas, se desarrollan importantes turberas constituidas por diferentes especies de esfagnos (*Sphagnum* sps) que crecen en terrenos encharcados. Las turberas están consideradas hábitats de interés comunitario en la Directiva Hábitats. La extensión de las turberas en Cantabria es muy reducida, destacando por su interés las que se localizan en los Puertos de Río Frío (Vega de Liébana).

Fragmentación y conectividad ecológica.

No obstante, **la diversidad biológica en la región se encuentra amenazada por presiones antrópicas como la artificialización del territorio, la competencia con otras especies invasoras, el sobrepastoreo, la contaminación, la deforestación y, sin duda, una de las intervenciones más desfavorables para la estabilidad de las poblaciones ecológicas: la fragmentación de ecosistemas y de hábitats, así como el aislamiento de poblaciones por la disminución de la conectividad entre ecosistemas.**

Las grandes infraestructuras como las autovías y los trazados ferroviarios de alta velocidad deben incorporar medidas correctoras que minimicen el impacto que producen sobre la conectividad territorial y el desplazamiento de la fauna incorporando un seguimiento ambiental real para evaluar los efectos sobre la estabilidad de las poblaciones afectadas.

En este sentido, se debería disponer de un mejor conocimiento del impacto de la red de carreteras de Cantabria sobre la permeabilidad territorial para la fauna, especialmente en la franja costera y su relación con los valles cántabros.

La respuesta de los ecosistemas naturales ante las actuaciones antrópicas, de cualquier tipo, requiere del mejor conocimiento sobre su estructura y función, de las que dependen propiedades como la capacidad de resistencia y resiliencia que resultan esenciales para predecir las posibilidades de compatibilizar las actuaciones territoriales con su conservación.

Desde la gestión, se debe actuar sobre los espacios que tras su utilización han quedado contaminados y abandonados, caso de muchas explotaciones mineras, que producen además un importante impacto paisajístico y en ocasiones un riesgo elevado de contaminación de las aguas subterráneas, resultando además espacios favorables para la instalación de especies invasoras.

Por otra parte, la mejora de nuestra biodiversidad exige el pleno desarrollo de todo el conjunto de actuaciones y de instrumentos de planificación previstos en la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria.

La mejora de la conectividad ecológica puede conseguirse con el desarrollo de una adecuada infraestructura verde que facilite los flujos de individuos entre las diferentes poblaciones del territorio. La mejora del patrimonio natural requiere, según las recomendaciones recientes de la Unión Europea, una red, denominada infraestructura verde, de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales que incorpore espacios verdes y ecosistemas acuáticos. De esta red continua e integrada formarían parte desde los espacios protegidos y corredores ecológicos hasta los espacios verdes urbanos. Desafortunadamente, la consolidación de una infraestructura verde siguiendo este nuevo enfoque es una tarea en la que apenas se ha empezado a trabajar en Cantabria

La diversidad biológica funciona como un buen indicador del estado de salud de los ecosistemas que depende directamente de la presión ejercida por el hombre en el uso del suelo, de las alteraciones producidas en los flujos de materia (directamente relacionado con vertidos a las aguas, suelo y atmósfera) y de energía (directamente relacionado con la cantidad y tipo de energías utilizadas).

Independientemente de la consideración de determinadas áreas con criterios de conservación, no deja de ser evidente que las infraestructuras verdes (IV) concentran aspectos de relevancia para la actividad humana. Estos aspectos, que se consideran beneficios aportados por estas áreas, se definen como servicios ecosistémicos.

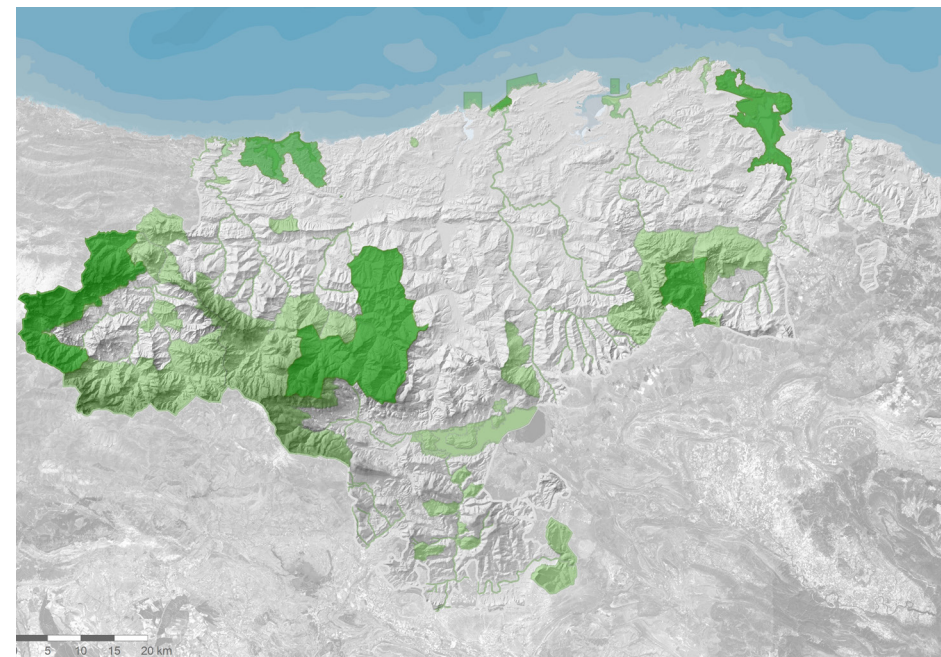
De este compendio de beneficios genéricos que la infraestructura verde implementa y de sus servicios ecosistémicos asociados, la infraestructura verde para Cantabria, asociada a conectividad territorial y mantenimiento de la biodiversidad, la multifuncionalidad atribuible a esta tipología concreta permite aportar otra serie de servicios ecosistémicos asociados.

Especies invasoras

La introducción de especies alóctonas de fauna y flora de carácter invasor está generando una problemática considerable para el mantenimiento de la biodiversidad regional, así como para el paisaje. Ello va a conllevar el tener que plantear en las directrices territoriales, para el cumplimiento de los objetivos del PROT, las correspondientes orientaciones encaminadas a su control o eliminación.

b.iii. Espacios protegidos

La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, traspuesta al Derecho interno por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, dio paso en nuestro país a la puesta en marcha



Mapa de espacios naturales protegidos

de la red ecológica denominada «Natura 2000», creando al tiempo una serie de obligaciones en materia de Espacios Naturales Protegidos para las administraciones competentes, entre las que se encuentran las Comunidades Autónomas. Esta red está compuesta por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas al amparo de la Directiva de Aves 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, y por las Zonas de Especial Conservación (ZEC) derivadas de la anteriormente citada Directiva Hábitats. Asimismo, la Decisión 2004/813/CEE, de 7 de diciembre, (Diario Oficial de la Unión Europea de 29 de diciembre de 2004) procedió a la aprobación de la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica atlántica, en la que se incluye la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Dentro de este marco normativo, Cantabria aprobó la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, que tiene por objetivo el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los hábitats naturales, la flora y fauna silvestres, los elementos geomorfológicos y paleontológicos, y el paisaje de Cantabria, así como sus procesos ecológicos fundamentales.

Uno de los contenidos fundamentales de esta Ley es la creación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria, cuyo objetivo es configurar un conjunto suficiente y coherente de sistemas naturales regionales interconectados, que aseguren el mantenimiento y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad del territorio regional. Estos espacios quedan definidos como aquellos espacios del territorio de Cantabria que contienen elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes y podrán ser declarados protegidos en atención a su representatividad, singularidad, rareza o fragilidad, estableciendo diversas categorías jurídicas de protección, en función de los bienes y valores a proteger y de los objetivos de su declaración.

En la actualidad se han declarado un parque nacional, cinco parques naturales, un monumento natural, nueve zonas de especial protección para las aves y 21 lugares de importancia comunitaria, que representan en conjunto más del 30% de la superficie regional.

II.1.6. Riesgos y condicionantes de la ordenación territorial

Los riesgos constituyen condicionantes de la ordenación del territorio, ya que se trata de procesos que pueden poner en peligro a la población o al medio. En función de su origen, se distingue entre riesgos naturales y riesgos de origen antrópico y tecnológicos, entre los que destaca en el momento actual los vinculados al cambio climático.

En Cantabria, la ordenación de los riesgos se encauza a través del Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil (PLATERCANT), aprobado a través del Decreto 137/2005, de 18 de noviembre, en el que se establece un marco orgánico-funcional, así como los mecanismos para la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de la población y los bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública.

En este Plan están recogidas y cartografiadas las zonas más susceptibles de soportar riesgos de origen humano y tecnológico, como los accidentes industriales o accidentes de mercancías peligrosas por carretera o ferrocarril, junto con otros riesgos de origen natural como las áreas inundables, pero, en general, los estudios sobre riesgos naturales en nuestra región son prácticamente inexistentes. Además, el PLATERCANT debería incorporar los riesgos derivados del cambio climático y en general proceder a la mejora y unificación de la cartografía temática de riesgos.

a. Riesgos naturales

En Cantabria, los riesgos naturales más frecuentes son los de origen litosférico y atmosférico. Los primeros hacen referencia a los procesos vinculados a la **dinámica de**

vertientes: los desprendimientos, definidos por la caída de volúmenes rocosos por efecto de su propio peso de forma repentina, y los deslizamientos, que son movimientos más lentos que tienen lugar en las laderas ocupadas por materiales poco resistentes y arcillosos, denominados “argayos”, que aparecen después de periodos de lluvias persistentes.

Entre los **riesgos de origen atmosférico** destacan los asociados a vientos fuertes o galeonas, las lluvias excepcionales derivadas de fenómenos de gota fría que producen inundaciones y las tormentas eléctricas que pueden generar incendios forestales.

Entre los **riesgos de origen hídrico** están las inundaciones, relacionadas fundamentalmente con los elevados caudales que, en época de avenida, suelen provocar el desbordamiento de los ríos en las zonas medias y bajas, donde se abren amplios valles y las aguas anegan las llanuras de inundación. Muchas de estas zonas han sido ocupadas por asentamientos urbanos, por lo que el riesgo sobre la población y sus bienes es elevado. También se producen inundaciones fluviales o mareales en antiguas zonas inundables que han sido rellenadas o desecadas para ocuparlas con otros usos (cultivos, construcciones, zonas de recreo, etc.).

Por último, están los **riesgos relacionados con la biosfera**, en concreto los incendios forestales, si bien la mayor parte de las veces se trata de procesos provocados por el hombre. Los incendios son una perturbación determinante de la estructura y dinámica de muchos sistemas ecológicos, entre los que se encuentran los paisajes mediterráneos. Sus efectos comprenden, además de la eliminación total o parcial de la cubierta vegetal y el reemplazo de comunidades forestales por otras arbustivas o herbáceas, en función de su frecuencia y severidad, el aumento de la luz que llega a la superficie, la fertilización temporal del suelo por la infiltración de nutrientes y la alteración de la red de drenaje local. En la Comunidad Autónoma de Cantabria, la alta frecuencia de incendios en determinados enclaves es un problema ambiental que debería abordarse desde un punto de vista espacialmente explícito, caracterizando la relación entre la vegetación y el fuego mediante el análisis del riesgo de incendios, la delimitación de zonas quemadas y el estudio de la recuperación vegetal tras la perturbación.

b. Riesgos antrópicos y tecnológicos

Entre los riesgos de origen antrópico destaca la contaminación del aire, agua y suelos, originada por la producción industrial, que puede verse incrementada por los accidentes de vehículos que transportan sustancias peligrosas. Asimismo, asociado a la explotación de las minas, se encuentra el riesgo de posibles desprendimientos en relación

a la inestabilidad de vertientes y el elevado grado de contaminación de las aguas desechadas.

c. Riesgos asociados al cambio climático

El cambio climático es un tema de gran actualidad e interés. A pesar de no conocerse con exactitud, del que no se conoce la magnitud de los efectos sobre el conjunto del Sistema Climático, pero sí que está ampliamente aceptado que el ser humano es uno de los mayores responsables de la aceleración del calentamiento global.

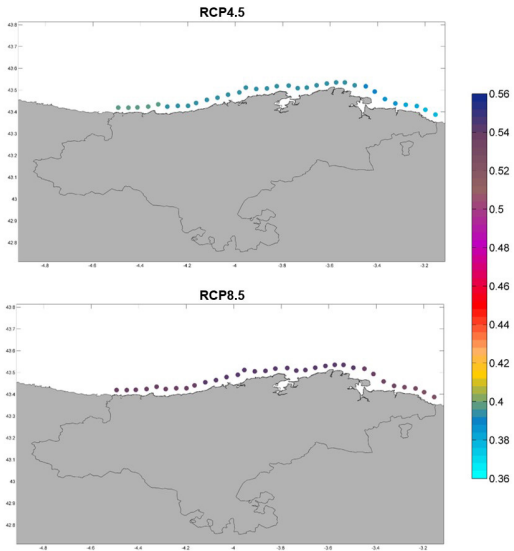
Desde hace aproximadamente dos siglos la humanidad ha venido produciendo emisiones de gases de efecto invernadero, en un proceso que ha ido progresivamente en aumento. Tal y como señalan numerosos estudios, es indudable que este aumento ha generado cambios en las variables climáticas ocasionando modificaciones en los sistemas físicos y biológicos, tales como un incremento del nivel del mar y cambios en los regímenes de temperatura y precipitación, con acentuación de eventos extremos en

periodos atípicos, que derivan en cambios en los patrones de comportamiento y migración de la fauna y flora de la región.

Cantabria es una región en la que se combinan ecosistemas naturales, asentamientos urbanos y un tejido industrial caracterizado por una elevada intensidad energética. Estos rasgos físicos y socioeconómicos hacen de Cantabria una región vulnerable a los efectos del cambio climático. De hecho, el nivel de emisiones de CO₂ se encuentra por encima del peso de la población y del PIB de Cantabria en el conjunto nacional.

Entre la información y estudios considerados para la elaboración de este diagnóstico se incluyen los referentes al estado del conocimiento sobre los cambios esperables ante diferentes escenarios de las variables fundamentales que conducen a impactos sobre el territorio.

De un modo sintético, se muestra en las siguientes tablas resumen **los principales impactos potenciales del cambio climático, tanto en áreas urbanas como en zonas rurales, qué variables climáticas los generarán y cuáles serían sus consecuencias.**



| Impactos en áreas urbanas | Variables climáticas generadoras | Consecuencias |
|--|--|--|
| Olas de calor | Aumento de la temperatura del aire (media y extrema) | Aumento de la demanda de refrigeración, aumento de enfermedades y estrés térmico |
| Sequías y escasez de agua | Disminución de las precipitaciones y aumento de la temperatura del aire | Cortes en el suministro de agua, de electricidad, enfermedades derivadas de la contaminación de aguas, escasez y aumento del precio de determinados alimentos debido a la escasez de suministros |
| Inundación costera | Aumento del nivel medio del mar, marea meteorológica, marea astronómica y oleaje | Daños sobre la población, la propiedad, las infraestructuras, la vegetación costera y los ecosistemas litorales, anegamiento, y amenazas sobre el comercio, actividades empresariales y medios de vida |
| Inundación continental | Eventos de precipitación extrema | Destrucción de propiedades e infraestructuras, contaminación de recursos hídricos, anegamiento, pérdida de actividad empresarial y medios de vida, fallo de los sistemas de drenaje, aumento de enfermedades transmitidas a través del agua y relacionadas con el agua |
| Aumento de la contaminación, enfermedades y epidemias emergentes | Temperaturas extremas (calor y frío) durante periodos largos | Disminución de la calidad del aire, aumento de contaminantes atmosféricos, aumento de la tasa de mortalidad, estrés térmico, aparición de enfermedades emergentes y reactivación de epidemias |

Proyecciones de aumento del NMM a fin de siglo para los escenarios RCP4.5 y RCP

Muchos de los riesgos emergentes debidos al cambio climático se concentran en áreas urbanas. El cambio climático conllevará un incremento en la frecuencia, intensidad y/o duración de eventos climáticos extremos, sequías, mareas meteorológicas intensas y aumento del nivel medio del mar.

Los principales impactos del **cambio climático en áreas rurales** incidirán en la disponibilidad de recursos hídricos, provocando desertización, cambios en los usos del suelo y alteraciones en la producción agrícola y de ganado.

| Impactos en áreas rurales | Variables climáticas generadoras | Consecuencias |
|--|---|--|
| Cambios en la producción de ganado | Aumento de la temperatura del aire y disminución de las precipitaciones | Disminución de zonas de pastoreo por desertización, aumento de enfermedades de ganado y cambios en las tendencias de producción de ganado por cambios en condiciones físicas |
| Cambios en la producción agrícola | Aumento de la temperatura del aire y disminución de las precipitaciones | Cambios en las tendencias de producción de alimentos por cambios en condiciones físicas y aumento del precio de los alimentos difíciles de cultivar |
| Disminución de recursos hídricos para el riego y la recarga de acuíferos | Disminución de las precipitaciones | Desertización de bosques y cambios en los usos del suelo |
| Cambios en la distribución y abundancia de especies de pesquería | Eventos climáticos extremos y aumento de la temperatura del agua | Daños sobre la infraestructura pesquera, aumento de contaminación de las aguas, cambios en la destrucción y pérdida de especies |

Como respuesta al reto que representa este fenómeno, se ha desarrollado por parte del Gobierno regional la “Estrategia Cántabra contra el cambio Climático 2008-2012”, que ha establecido el posicionamiento de Cantabria en la lucha contra el cambio climático, tanto en lo que se refiere a la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero como al control y mitigación de los efectos asociados al aumento de estos gases. En la actualidad se está elaborando una nueva estrategia de cambio climático

II.2. Análisis DAFO

II.2.1. Debilidades

- Existencia de especies de flora y fauna vulnerables y en peligro de extinción.
- Especies de flora y fauna invasoras.
- Escasa presencia de suelos con alto potencial de productividad agrícola.
- Escasa planificación ambiental, por retraso en el desarrollo y ejecución de los instrumentos propuestos en la legislación.
- Existencia de un relieve accidentado que genera escasas superficies llanas para actividades productivas.

II.2.2. Fortalezas

- Alta biodiversidad como consecuencia de la heterogeneidad de ecosistemas.
- Gran riqueza y abundancia de especies de los sistemas de estuarios, dunas, y cuevas.
- Resiliencia de ecosistemas por la alta productividad vegetal y ausencia de déficits hídricos severos
- Posibilidades de implementación de nuevos usos productivos debida a la benignidad del clima.

II.2.3. Amenazas

- Aumento de la presión urbanística y turística, sobre todo en la zona litoral, que genera ocupación de suelo de alto valor agrícola y conflicto de usos.
- Fragmentación, destrucción de hábitats, aislamiento de poblaciones y contaminación que provocan pérdida de diversidad biológica.
- Especies de flora y fauna invasoras.
- Elevado nivel relativo de emisiones antropogénicas de CO₂.
- Vertidos de aguas residuales.
- Dragados y rellenos en la zona costera.
- Aumento del riesgo de catástrofes por actuaciones antrópicas o por el cambio climático.
- Incendios forestales.
- Reducción de precipitación y aumento de la temperatura por efecto del cambio climático con sus consiguientes impactos sobre el territorio.

10. Incremento de los riesgos de inundación ante eventos extremos en la costa por efecto del cambio climático.
11. Pérdida de territorio en zonas bajas de la costa por inundación permanente y erosión debido al aumento del nivel del mar

II.2.4. Oportunidades

1. Cada vez mayor concienciación ambiental de la población y creciente preocupación de las administraciones.
2. Creación de una infraestructura verde a nivel regional y en coherencia con las infraestructuras de la cornisa cantábrica y la europea.
3. Desarrollo de actividades económicas ligadas al medio natural (actividades agrarias, ganaderas y forestales, turismo, explotación de energías renovables, etc.) y a los servicios ecosistémicos.
4. Puesta en valor y potenciación de los servicios que prestan los ecosistemas.
5. Evitar la fragmentación ecológica de la región y frenar la pérdida de biodiversidad.
6. Explotación de recursos endógenos.
7. Fomento de la coordinación institucional.
8. Puesta en marcha de medidas de adaptación y de protección frente a riesgos extremos.

II.3. Resumen

El medio físico es un factor determinante en la localización de la población y las actividades en el territorio, ya que es el soporte sobre el que se asientan y su principal proveedor de recursos naturales. Cantabria posee un relieve abrupto asentado en la Cordillera Cantábrica de disposición E-O y en numerosos cordales S-N entre los que se sitúan los valles, lugares donde junto a la franja litoral tradicionalmente se ha asentado la población. **Este relieve se encuentra en evolución como consecuencia de los procesos fluviales, costeros o de vertiente.** Lo accidentado del relieve condiciona la implantación de nuevos asentamientos, principalmente productivos.

El clima de Cantabria es de tipo oceánico atlántico, con un régimen de temperaturas suaves y templadas, una oscilación térmica limitada y precipitaciones persistentes durante todo el año, si bien presenta algunos rasgos de transición hacia el dominio mediterráneo. **El clima benigno favorece la calidad de vida de la población así como la oferta para la implantación de nuevos usos productivos.**

La edafología está dominada por las tierras pardas húmedas sobre materiales silíceos. La escasez de suelo de las categorías de más alta aptitud agrológica precisa de un debate sobre el mantenimiento de esos tipos de suelo. **Asimismo, es preciso un debate sobre el potencial ganadero y agrario en el nuevo mercado regional,** nacional e internacional, teniendo en consideración la historia y las infraestructuras de la actividad ganadera de Cantabria durante los dos últimos siglos.

La red hidrográfica de Cantabria consta de una serie de cuencas principales, pertenecientes a las vertientes Cantábrica –la mayor parte-, Mediterránea y Atlántica.

Las características geológicas regionales precisan de un debate sobre el aprovechamiento de los recursos endógenos, en concreto sobre las calizas y otros posibles recursos mineros.

El balance hidrológico de la región es positivo. Si bien es preciso dimensionar de manera adecuada tanto el abastecimiento como las infraestructuras.

Mención especial deberían tener los recursos subterráneos, debido a su capacidad de almacenamiento actual, con importantes posibilidades de aprovechamiento, pero con una elevada vulnerabilidad ante procesos de contaminación, por lo que requieren de una consideración de protección específica en la estrategia territorial.

Cantabria posee una amplia diversidad biológica, favorecida por la existencia de un mosaico de ecosistemas que albergan innumerables especies animales y vegetales. La mayor parte de la Comunidad Autónoma se localiza en la región biogeográfica Eurosiberiana, caracterizada por una cubierta vegetal climática representada por el bosque de especies frondosas caducifolias, aunque las comarcas meridionales pertenecen a la región Mediterránea. Sin embargo, **la creciente presión que ejercen las actividades humanas sobre el medio natural** (ocupación del suelo por el crecimiento urbanístico, alteración del comportamiento de los ríos, emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación, etc.), **suponen un riesgo considerable para el mantenimiento de la biodiversidad y la calidad ambiental.** Este tema debe ser un elemento del debate territorial. Los recursos derivados de la vegetación y en particular los forestales (tanto de eucalipto y pino como de especies autóctonas) requieren de un tratamiento en el PROT que aborde tanto su participación en la mitigación del cambio climático como de la apertura de nuevos mercados.

Conjuntamente con los anteriores, **el cambio climático** supone un factor adicional que afecta tanto al sistema natural como al socioeconómico.

III. Población y actividad económica

Un nuevo y trascendental reto de futuro en el que está inmersa la Comunidad en la actualidad es el cambio de modelo productivo. El Gobierno de Cantabria está liderando la definición consensuada de un modelo de crecimiento económico de la región que dé lugar a una estructura productiva competitiva, generadora de empleo y adaptable a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales, mediante un diálogo con los agentes sociales, la patronal y los sindicatos. El objetivo es acordar el nuevo patrón de crecimiento por el que apuesta Cantabria, para salir de la crisis y crear empleo estable y de calidad.

En coherencia con ello, el Plan Regional de Ordenación Territorial debe ser un instrumento que ayude al desarrollo económico de Cantabria, tomando como actor y destinatario a la población, como base al territorio, y creando nuevos espacios y oportunidades.

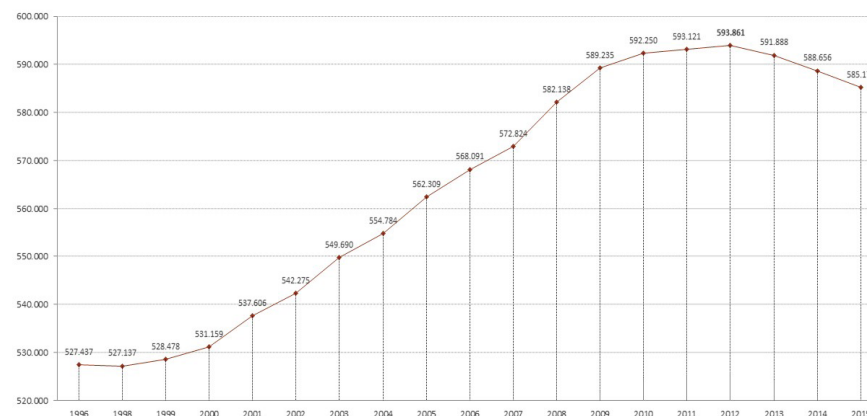
Junto a los sectores consolidados ligados a fortalezas y a la tradición industrial de la región, con un peso elevado en el PIB y en el empleo -así como con una alta competitividad-, que se reafirmen como puntales de crecimiento, **se debe apostar por sectores emergentes vinculados a actividades de I+D y a la interacción entre el sector académico y el entramado empresarial existente.**

Esta selección de sectores prioritarios ha de servir para catalizar un cambio de modelo productivo que transforme la economía de Cantabria y oriente las actuaciones de planificación.

III.1. Población

III.1.1. Estructura y evolución demográfica

Cantabria es una región pequeña, pero de gran complejidad demográfica. Tiene una población aproximada de 580.140 habitantes (según el Padrón Municipal de Habitantes en el año 2017) que ha duplicado la población respecto a 1900 (279.091 habitantes). Una primera fase entre 1981 y 2001, que se ha caracterizado por una estructura regresiva y una dinámica de crecimiento muy estancada, en la que los cambios de población se han relacionado directamente con los movimientos migratorios interiores; y otra fase, entre 2001 y 2011, con una dinámica de crecimiento muy destacada, donde además de los movimientos migratorios, el crecimiento se ha relacionado con una revitalización del movimiento natural y los procesos de difusión urbana.

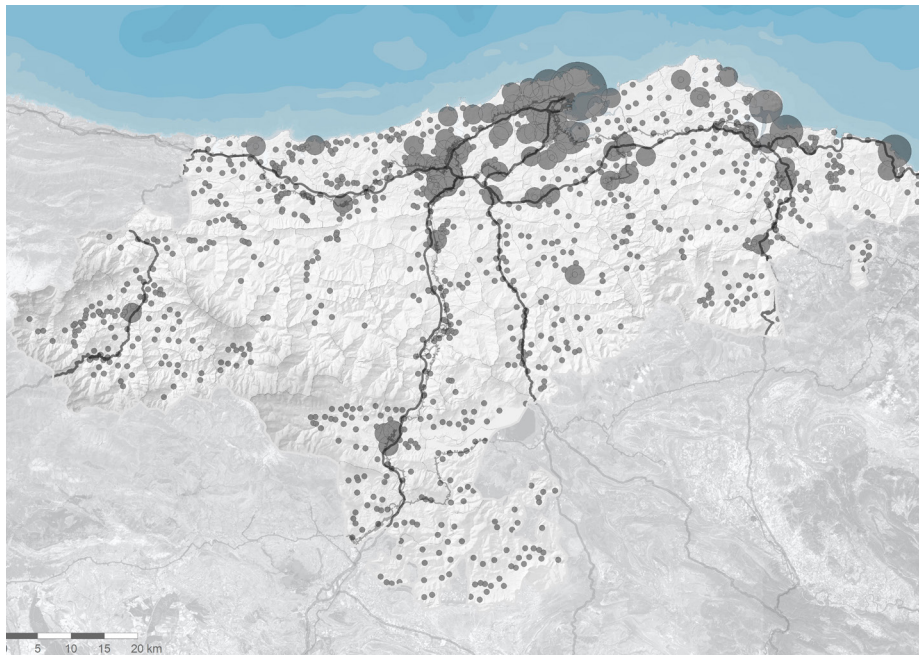


Gráfica de evolución de la población (Datos INE)

Se ha producido un máximo de población de 593.861 habitantes a finales de 2011, año en el que se inicia un periodo que llega hasta la actualidad y que es estructuralmente más regresivo, con un saldo vegetativo negativo que es consecuencia de la crisis económica y en el que se pone de manifiesto el declive provocado por la vuelta de una parte de los inmigrantes a sus países de origen y una disminución de la natalidad. En este periodo se pone de manifiesto además una pérdida de la capacidad de reemplazamiento de la población activa.

Las características más destacables en la estructura y evolución demográfica de la población de Cantabria son dos: regresión y envejecimiento. Se puede considerar la estructura demográfica actual como regresiva (a pesar de que entre 1995 y 2008 aumentaron tanto la natalidad como la fecundidad) y la evolución demográfica pone de manifiesto un claro proceso de envejecimiento. Envejecimiento que se sitúa en dos componentes: primero por el mantenimiento durante largo tiempo de una caída de la natalidad y fecundidad, y segundo, por el aumento de la esperanza de vida y el progresivo envejecimiento de la voluminosa población madura.

El incremento de población envejecida es una prueba de los éxitos en calidad de vida alcanzados en la región, pero también plantea grandes retos socioeconómicos, como el de la creciente población dependiente y puede generar fuertes tensiones sociales y económicas.



Distribución de núcleos por número de habitantes

Distribución espacial y procesos

Un elemento caracterizador de la dinámica demográfica de la región en las últimas décadas ha sido la extensión del crecimiento a un elevado número de municipios, aunque el verdadero aumento de la población se ha producido y concentrado en las áreas más dinámicas del litoral, en las que predominan las actividades económicas básicas en la industria y los servicios. A la vez, se ha producido una disminución de población por abandono progresivo de los núcleos rurales y de montaña del interior que tienen una importante dedicación principal a las actividades ganaderas. La variedad en los comportamientos demográficos de los municipios cántabros permite identificar actualmente dos zonas claramente diferenciadas: la zona litoral, con un porcentaje aproximado del 85,90% del total de la población y la zona interior con un 4,10%.

Esta concentración de población en la zona de la costa ha sido consecuencia del mayor dinamismo de los polos urbanos del área litoral y su mejor accesibilidad a las diferentes redes de comunicaciones. **La dinámica de crecimiento positiva se limita a algunos mu-**

nicipios costeros y a escasos municipios de la zona interior (en total 28 municipios). **La dinámica de crecimiento negativa es la predominante** (73 municipios), haciéndose más notable en el sector nororiental de la Comarca de Liébana, parte de la zona del Nansa, en Campoo-Los Valles, y el sector sur de la zona Pas- Pisueña-Miera.

En estas áreas se constata una dinámica regresiva notable, impulsada por la emigración intrarregional hacia las áreas urbano industriales y el propio envejecimiento estructural. **La gran mayoría de estos municipios, exceptuando los centros funcionales** (Potes y Reinosa), **se corresponden fundamentalmente con sectores dotados de baja accesibilidad, escasos volúmenes de población y de una marcada ruralidad.**

Un proceso destacar es el fenómeno de periurbanización que se ha producido en Santander y Torrelavega (disminución de población en el municipio central y aumento en los limítrofes) **en las últimas décadas.** Ambas ciudades han tenido un crecimiento que se ha centrado fundamentalmente en la periferia y que ha llevado aparejado la dispersión de la edificación en su entorno, con un proceso urbanizador que ha desbordado las áreas de borde de las ciudades alcanzando los núcleos rurales próximos a las mismas, dando lugar con ello a la pérdida de las características rurales y naturales de estas zonas de transición. En el caso de Santander, centro regional, se pone de relieve la existencia de un espacio multifuncional que conforma la mayor aglomeración urbana, industrial y terciaria de Cantabria y se vinculan a él tanto las núcleos principales de los municipios de su entorno metropolitano, como es el caso de Maliaño, Astillero o Santa Cruz de Bezana, como los núcleos rurales que se localizan dentro de su área de influencia. Torrelavega centro subregional, se constituye como un continuo urbano-industrial, que engloba su propio municipio y algunos núcleos de los municipios colindantes como Puente San Miguel, Santiago de Cartes y Requejada, entre otros de su entorno.

En la costa oriental de Cantabria se ha producido un crecimiento muy importante en población y ocupación espacial ligado al desarrollo metropolitano de Bilbao (Las encuestas de movilidad indican un flujo de más de 60.000 viajes diarios entre este espacio y el País Vasco). Este espacio costero está representado por cuatro núcleos urbanos con sus respectivas áreas de influencia: Caso relevante es el de Castro Urdiales que ha agotado, prácticamente, la capacidad de acogida prevista en su Plan General y su crecimiento intenso en los últimos años ha generado iniciativas urbanísticas en los restantes municipios, costeros y no costeros, del sector oriental de Cantabria, buscando potenciales compradores entre los residentes en la aglomeración del Gran Bilbao. Laredo-Colindres y Santoña se situarían en un segundo nivel en donde es destacable el importante crecimiento de la segunda residencia. En el mismo sentido, Ampuero y Ramales de la Victoria ya en el interior del valle de Asón, también han acelerado su

crecimiento de manera importante en las últimas décadas. Todo ello ha dado lugar a un importante aumento de la población estacional, que ha generado unas mayores exigencias de dotaciones y prestación de servicios, aunque se ha de considerar que este proceso ha estado ligado a una situación social, política y económica que ha variado drásticamente en los últimos años y por tanto se está produciendo una profunda modificación de este patrón.

Cabe destacar que la planificación fundamentada en las proyecciones de población que se ha realizado desde los instrumentos de planeamiento urbanístico ofrece notables dudas, derivadas de la falta de unidad de criterio y en gran medida de los excesos en las previsiones demográficas de los municipios y consecuentemente los excesos en la clasificación como suelo urbano o urbanizable que no se ajustan a las necesidades reales. Se ha generado una demanda ficticia creada por los propios ayuntamientos sin tener en cuenta las exigencias en dotación de servicios urbanísticos e infraestructuras que ello genera (sirva de ejemplo que la propuesta del Plan de abastecimiento y saneamiento de Cantabria no ha podido contabilizar en sus previsiones las realizadas por los municipios por excesivas, lo que hubiera dado lugar a un desmesurado desarrollo de la planificación de las mismas).

En relación a las condiciones de vida de la población se estima que para un total de 239.259 hogares la renta media por hogar es de 23.905€, frente a los 26.154€ de España. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE), que es un indicador de la Estrategia Europea 2020, se ha incrementado hasta situarse en 27.4 de la población residente, frente al 29.2 de España (Encuesta de Condiciones de Vida del INE realizada en 2014).

III.2. Actividad económica

III.2.1. Situación económica de Cantabria

El Valor Añadido Bruto (VAB) de Cantabria representa de forma aproximada un 1,26% del VAB nacional, proporción similar al porcentaje que representa la población de Cantabria en el conjunto nacional (1,27 %). El PIB per cápita, que tradicionalmente ha estado en Cantabria por debajo de la media nacional, ha alcanzado a la media española y Cantabria se encuentra en el puesto 9 del ranking de PIB de las comunidades autónomas (Expansión, 2015). Una tarea pendiente en Cantabria, al igual que en otras regiones, sigue siendo el mercado laboral por la elevada tasa de desempleo, con una alta dependencia de sectores concretos y de temporalidad. Si se analiza la competitividad regional a través del Índice de Competitividad Regional de la UE, el



Área de actividad económica. Los Corrales de Buelna

borrador presentado por el Joint Research Centre, Institute for Security and Protection of the Citizens, muestra que Cantabria ocupa el puesto 172 de 262 regiones analizadas, mejorando su situación respecto a 2010, cuando ocupaba la posición 191. Cantabria se encuentra en el 6º escalón inferior de competitividad europea entre 8 escalones posibles. En relación con la inversión extranjera productiva recibida, Cantabria sólo es capaz de atraer el 0,2% del conjunto de la inversión extranjera productiva directa recibida en España.

En las últimas décadas, en Cantabria, al igual que en el resto de España, ha tenido lugar una terciarización de la economía regional, con un palpable descenso de la participación de la industria, la construcción y el sector primario en la actividad económica. Las actividades con mayor peso dentro de la economía regional en términos de PIB son, por orden de importancia, el comercio, la industria, la administración pública y la construcción.

La evolución sectorial ha sido bastante dispar. Las actividades industriales tienen un peso relativo destacable en la economía de Cantabria, aportando un 20% del PIB regio-

nal y superando el peso relativo que tiene la industria en el PIB estatal (15,5%). El sector primario ha experimentado en los últimos años un continuo retroceso en su aportación al PIB y al empleo, habiéndose reducido progresivamente del 4.7% en el año 2000 al 1.5% en estos momentos. La construcción, que había mostrado un gran dinamismo en los últimos años, 13.3% del PIB, se ha paralizado desde la burbuja inmobiliaria situándose en estos momentos alrededor del 6.7% y su peso en el empleo se ha reducido considerablemente hasta situarse en un 5.8%, de acuerdo a la EPA. Respecto al sector servicios, su importancia sobre el empleo ha aumentado en los últimos años, pero no así sobre el valor de la producción. Finalmente, la industria ha experimentado un descenso en su importancia relativa en el valor añadido y empleo de Cantabria. Según los datos del INE referidos al año 2012, en Cantabria el 29,50% de los desempleados pertenecían al sector servicios, el 9,40% a la construcción, el 7,77% a la industria y el 0,45% al sector primario, mientras que los parados que buscaban su primer empleo o habían dejado su último empleo hace más de un año representaban un 52,87% del total.

Según el Directorio Central de Empresas (DIRCE) publicado por el INE, el número de empresas establecidas en la Comunidad Autónoma de Cantabria a 1 de enero de 2015 alcanzaba una cifra total de 37.332 empresas. Estableciendo una relación entre este volumen y la correspondiente población regional, se observa una densidad empresarial de 64,2 empresas por 1.000 habitantes, ligeramente inferior a la media de España (67,7 empresas por 1.000 habitantes). La reducción del número de empresas se muestra menos acentuada (-5,6%) que en el conjunto español (-6,5%). En Cantabria existe una clara atomización del tejido empresarial y la gran mayoría de las empresas cántabras responde a un perfil de microempresa. En Cantabria hay solo 46 grandes empresas y más del 95% de las empresas tienen menos de 10 empleados, lo que posiciona a la región por debajo de la media estatal en su comparación relativa respecto al porcentaje de empresas de gran tamaño.

Si se analiza el grado de especialización puede constatare la existencia de distintas actividades empresariales en Cantabria que tienen un mayor peso que el porcentaje medio que representan los establecimientos empresariales de la región en el conjunto de la economía española (1,19%). Cantabria presenta una especialización relativa notable en áreas como “actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos” (2,68), “servicios de alojamiento” (2,17), “servicios de información” (2,08). El sector industrial, aunque no ocupa en su conjunto los primeros puestos del ranking, tiene un peso relativo destacado en Cantabria y presenta algunas características que es conveniente subrayar. “Metalurgia” (1,90), “recogida, tratamiento y eliminación de residuos” (1,86) e “industria de la madera y el corcho” (1,58), son las ramas industriales maduras en las que Cantabria muestra una mayor especialización comparativa.

Desde el punto de vista del tamaño, en número de asalariados, la estructura empresarial de Cantabria está mayoritariamente compuesta por pequeñas y medianas empresas, una coyuntura que se ha visto acrecentada en los últimos años. El 52.9% de las empresas censadas no empleaba ningún asalariado y un 30.4% empleaba entre uno y dos.

Cantabria ostenta en 2015 superávit comercial, a partir de 2009 Cantabria exporta más que importa, siendo deficitaria en productos energéticos. Cantabria exhibe para el último ejercicio cerrado una especialización relativa en alimentos, materias primas, semi-manufacturas y automóvil. En cuanto al conjunto de las compras al exterior: semimanufacturas 29.7%, alimentos 16.9% (con una inercia creciente), bienes de equipo 17.5% y automóvil 13.6% (llegó a suponer antes de la crisis el 30%)

Un pilar fundamental es el progreso científico y tecnológico. La actividad en I+D evidencia una intensa contracción en los últimos años. Según el INE el esfuerzo innovador, entendido como gasto interno en investigación y desarrollo sobre el PIB se sitúa en 2014 en 0.83% (la Estrategia Europea 2020 establece un 3%)

En relación con el nivel de tecnología de los sectores manufactureros en Cantabria, existen 144 establecimientos de media-alta tecnología, donde las actividades principales emergentes son la industria química, la fabricación de material y equipo eléctrico, la fabricación de maquinaria y la fabricación de vehículos de motor. En niveles de tecnología alta se ubican sólo 10 empresas, en actividades relacionadas con la fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos. Las actividades económicas con mayor especialización relativa en Cantabria son servicios de información (sector servicios) y metalurgia (sector industrial).

El sector que ha experimentado un mayor avance en los últimos 10 años es el de Servicios TIC, seguido muy de cerca por Telecomunicaciones, espacio y nuevas aplicaciones físico matemáticas y Biotecnología. Por el contrario, los sectores con mayor retroceso son Ganadería, Pesca y Construcción e Ingeniería Civil.

En relación con el grado de competitividad se encuentra el sector Banca y financiero, seguido muy de cerca por Servicios TIC y Salud y Bienestar social. Por el contrario, Agricultura, Pesca, Ganadería y otros sectores con gran potencial, como el tabaco, minería y la madera son los considerados menos competitivos. Los sectores económicos y ámbitos de oportunidad clave para Cantabria son Energía y Agua y Biotecnología, seguidos a cierta distancia por Turismo. En un tercer nivel se encuentran sectores y ámbitos como Servicios TIC, Nanotecnología, materiales avanzados y fabricación avanzada y Banca y sector financiero.

El PROT deberá ser coherente con sus principios y vincularse a la Estrategia Europa 2020 que persigue un crecimiento inteligente, sostenible e integrador como modo de lograr la cohesión económica, social y territorial, así como a las recomendaciones del Consejo Europeo.

Asimismo, se busca la complementariedad con los programas operativos en la región entre los que ha de mencionarse:

- Programa operativo FEDER 2014-2020
- Programa de desarrollo rural FEDER 2014-2020
- Programa Operativo FSE 2014-2020

Programa operativo FEDER 2014-2020: se han seleccionado seis objetivos temáticos.

- Objetivo 1: Refuerzo de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Objetivo 2: Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a ellas.
- Objetivo 3: Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Objetivo 4: Apoyar la transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores.
- Objetivo 9: Promover la inclusión social, luchas contra la pobreza, y contra cualquier tipo de discriminación.
- Objetivo 10: Invertir en educación, formación y formación profesional, para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente.

Programa de desarrollo rural FEDER 2014-2020: con el objetivo de fomentar la competitividad del sector agrario y de la cadena de comercialización, junto con la restauración, conservación, y mejora de los ecosistemas que dependen de la misma, en un entorno rural con un tejido económico y social vivos. Se han elegido cuatro prioridades:

- Prioridad 2: Fomentar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones.
- Prioridad 3: Mejorar la ordenación de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos del sector agrícola.
- Prioridad 4: Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y silvicultura.
- Prioridad 6: Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Programa Operativo FSE 2014-2020: objetivo mejorar el acceso de la población al empleo e impulsar la integración social de personas más desfavorecidas.

III.2.2. Distribución de la renta

Cantabria tiene una renta per cápita media en torno a los 15.000 euros y por municipios presenta como más destacado a Pesaguero, con una renta per cápita de superior a 20.000 euros, seguida de Arnuero que, junto Noja, Reinosa y Santillana del Mar, superan los 17.000 euros.

Si se tienen en consideración ámbitos espaciales concretos los niveles más altos de renta los alcanza Santander y Campoo los Valles del Sur. Les siguen la zona del entorno de Torrelavega, la Comarca costero oriental y el valle alto y medio del Besaya, con rentas entre 15.000 y 16.000 euros. Los anteriores datos son facilitados por el ICANE.

Se aprecian diferencias evidentes entre la zona costera, densamente poblada y con mayor y más diversidad de actividad económica, y el interior de la región, más despoblado y con menor actividad, quedando la zona de Campoo y los valles del Sur como una isla concreta en la que existe una escasa densidad de población y sin embargo una mayor renta por el peso específico de Reinosa.

III.2.3. Empleo

El intenso deterioro que evidenció la actividad productiva durante la última fase contractiva se manifestó con intensidad y especial crueldad en el mercado de trabajo, ámbito donde la recuperación se está retrasando.

Según datos del último trimestre de 2015 la población activa de Cantabria era de 274.600 personas, manifestando una evolución errática en los últimos años. La tasa de actividad se sitúa en el entorno del 56%. Desagregando los datos por ámbitos, la costera central oeste 73.45%, la costera central este 73.38%, Liébana-Saja-Nansa 73.17%, costera oriental 73.08%, costera occidental 72.2%. Por el contrario, los valles interiores 71.95%, Torrelavega 71.16% y Santander 70.6% tuvieron datos por debajo de la media que se sitúa en 72.2%. El número estimado de parados se sitúa en 48.600 personas y la tasa de paro se sitúa en el 17.7%. Por área, la mayor tasa de paro fue la de Torrelavega 22.63%, seguida de la costera occidental 21.1%, Liébana-Saja-Nansa 19.16%, costera central oeste 18.26%, costera oriental 17.89%. Todas ellas se sitúan por encima de la media existiendo un diferencial de hasta siete puntos. Los anteriores datos son facilitados por el ICANE.

La ocupación se situó en 226.000 personas. La distribución del empleo refleja una terciarización 75.7%, doce puntos más que en 2008. El sector público es especialmente relevante, dado el carácter uniprovincial de la comunidad.

A nivel regional es constatable la existencia de relaciones intermunicipales en las que unos municipios son claramente receptores y otros emisores de trabajadores. **Las tres principales cuencas de empleo de la región son el entorno del eje formado por la Bahía de Santander y la zona de Torrelavega, el eje central y sur del Besaya y la costa oriental (Santoña-Laredo).** La concentración de puestos de trabajo en la capital de la región supera a la concentración de población, dado que las funciones propias, derivadas de su condición de capital y principal centro de servicios de la región, elevan el peso del empleo terciario superando los valores de municipios turísticos y muy por encima de Torrelavega, que es el segundo centro terciario de referencia. El empleo industrial muestra también un alto grado de concentración en el área central de la región, siendo los principales focos de empleo Santander, Camargo, Torrelavega, Astillero, Reinosa y Los Corrales de Buelna que, en conjunto, suman el 55,10% del empleo industrial de la región. Es evidente que se trata de una distribución que, como la población, está muy polarizada hacia el litoral, particularmente hacia el sector central.

El eje central y sur del Besaya estructuran dos subcuencas de empleo en su alrededor, en las que solamente los núcleos rectores (Los Corrales y Reinosa) forman parte de la red urbana de Cantabria, siendo el resto de municipios de carácter eminentemente rural. En la costa oriental, y márgenes de la N-629, se localiza una segunda zona de vinculación intermunicipal entre residencia y centros de trabajo. El continuo urbano de Santoña-Laredo-Colindres conforma el centro principal de recepción de trabajadores, destacando Laredo por ser el municipio con mayor capacidad de atracción y por su carácter de centro de servicios subregional. Fuera de estas áreas de integración las relaciones intermunicipales son más débiles, y se dan sobre todo hacia centros de servicios comarcales, centralizadores de empleo en áreas de influencia claramente inferiores a las descritas anteriormente. Cabezón de la Sal es centro de empleo de los municipios limítrofes, llegando a solapar su área de influencia con la de Torrelavega, Sarón, actúa como centro de empleo y de servicios, de los municipios limítrofes y Potes comparte la centralización de servicios (más del 70% de la población ocupada trabaja en esta actividad). El extremo oriental de la región está muy vinculado al área de influencia de Bilbao, como se refleja en los datos referidos a municipio de residencia y de trabajo de la población. Así, la cuenca de empleo de Castro Urdiales supera el límite administrativo de la comunidad autónoma, no correspondiéndose su extensión con el volumen de población ocupada (superior a las 8.000 personas) ni de población vinculada.

Por otro lado, las dos ciudades principales de Cantabria están inmersas en procesos de descentralización de puestos de trabajo, especialmente en el sector industrial, pero también cada vez más en forma de centros comerciales. Este proceso de descentralización ha hecho que, dentro del área, se produzcan relaciones más intensas, y se desarrollen de subcentros de empleo, que hacen que los movimientos de trabajadores no sean exclusivamente hacia los centros rectores. La mejora de las vías de comunicación y el proceso paralelo de expansión urbana hacia las zonas periurbanas ha favorecido la diversidad de flujos diversos en ambos sectores económicos, especialmente en la entrada y salida hacia las ciudades de Torrelavega y Santander.

III.2.4. Distribución espacial de la actividad

En Cantabria, los asentamientos de actividad económica se concentran fundamentalmente en varias áreas del territorio regional, en las que se registra un proceso de desarrollo económico mayor en comparación con otras zonas. Desde ellos, se podría decir, que se apuntala la economía regional con sus diversas actividades productivas, comerciales y de servicios, generando un proceso de concentración de riqueza, demográfica y de servicios, y expandiendo el impulso de la actividad económica a un área geográfica de mayor amplitud. Estas áreas, de forma muy resumida, son: Bahía de Santander, cuenca media y baja del Besaya, cuenca baja del Asón y Castro Urdiales. Por detrás de estos ámbitos y con unos valores más modestos se presentan algunas localizaciones puntuales como Reinosa, Cabezón de la Sal y San Vicente de la Barquera.

En este sentido es fundamental el papel de las infraestructuras viarias sobre las que se desarrollan las actividades, con diferentes grados de interrelación, a lo largo de las autovías, A67 y A8, y las nacionales, N634 y N623, desde el arco de la Bahía de Santander (Camargo, Astillero, Piélagos, Santa Cruz de Bezana, Medio Cudeyo, ...) hasta la cuenca del Besaya (Los Corrales de Buelna, Suances, Reocín y Cartes).

Fuera de esta área, destacan en la costa oriental, el ámbito de Laredo, Santoña, Colindres y el de Castro-Urdiales. Por detrás de la importancia de estos polos y localizada de forma aislada en el interior, Reinosa. En el extremo costero occidental se sitúan, también por detrás de los anteriores, Cabezón de la Sal y San Vicente de la Barquera, de manera aislada y con unos datos más modestos; (ICANE 2014).

Atendiendo a los establecimientos de actividad como reflejo de estas dinámicas, tenemos que: del total de los 52.425 establecimientos, según los datos del 2014 del ICANE, Santander cuenta con 16.036, lo que suponen el 30,59% del total de la región. Si a este dato se le suman los de su entorno inmediato (Camargo, Astillero y Santa Cruz de Bezana), se alcanzan los 21.086, es decir el 40.22%. Torrelavega, con 4.872 estableci-

mientos, junto a los municipios inmediatos más destacados Corrales de Buelna (834), Suances (572), Reocín (543) y Cartes (402) ocupa el siguiente lugar. En la zona costera oriental destaca el municipio de Castro Urdiales con 2.146, junto a Laredo (1.323), Santoña (947) y Colindres (633). Entre estas tres aglomeraciones existe una multitud de núcleos que han crecido notablemente en población en los últimos años, pero no tanto en dotaciones comerciales y centros de trabajo.

Por encima del umbral de los 500 establecimientos se encuentran algunas cabeceras comarcales y centros turísticos de referencia, como Reinosa, Los Corrales de Buelna, Cabezón de la Sal, Piélagos (Renedo), Santa María de Cayón (Sarón) y Medio Cudeyo (Solares), entre los primeros y Suances, Noja y San Vicente de la Barquera entre los segundos. Por su parte, el interior de la región cuenta con numerosos asentamientos que disponen de pocos establecimientos, entre los que destacan, Entrambasaguas (322), Ramales de la Victoria (308), Potes (272), Ampuero (265) y Selaya (202). A nivel de tamaños, las empresas de mayores dimensiones se localizan fundamentalmente en los municipios de Santander y Torrelavega, si bien representan un porcentaje mayor de la estructura municipal en entidades de menor tamaño que están normalmente vinculados a una gran empresa y/o a servicios públicos, como son los casos de los asentamientos de Reocín, Potes, Ampuero, Selaya, Ramales de la Victoria y Reinosa.

En cuanto a los datos en relación al empleo, (asalariados) son similares, aunque la correspondencia no es directa, estando encabezados por Santander (57.042), Torrelavega (8.668), Camargo (6.650), Astillero (3.935), Castro Urdiales (2.900), Medio Cudeyo (1.994), Santa Cruz de Bezana (1.896), Piélagos (1.788), Corrales de Buelna (1.572), Laredo (1.540) y Reinosa (1.540).

III.3. Análisis DAFO

III.3.1. Debilidades

1. Estructura demográfica actual regresiva y envejecimiento progresivo en la región.
2. Desequilibrios territoriales por la complicada orografía, con un alto grado de concentración en la costa y las áreas urbanas.
3. Significativa reducción, debido a la crisis, del tejido empresarial, con predominio de la pequeña y mediana empresa
4. Productividad inferior a la media española.
5. La economía regional se encuentra en una fase de recuperación económica, que aún es insuficiente, manteniendo una menor tasa de actividad que en España.
6. Baja capacidad de atraer inversiones directas del exterior.

7. Escaso grado de apertura, diversificación de productos y necesaria ampliación de socios comerciales.
8. Terciarización de la economía con descenso del peso de la industria y el sector primario en la actividad económica.
9. Bajo nivel de emprendimiento.
10. Escasa especialización tecnológica inteligente y de inversión en I+D, alejado de los objetivos de Europa 2020.
11. Progresiva pérdida de competitividad de un sector industrial maduro
12. Riesgo de exclusión digital en zonas aisladas o para determinados colectivos.
13. Región energéticamente dependiente, con déficit de infraestructuras de distribución.
14. Obsolescencia de la red ferroviaria.
15. Ausencia de planificación industrial.

III.3.2. Fortalezas

1. Elevada calidad de vida.
2. Existencia de recursos naturales de gran potencial económico, excepcional riqueza natural, diversidad paisajística y cultural.
3. Existencia de polos urbanos que apuntalan la economía regional por concentración de actividades productivas y de servicios.
4. Potencial de los Servicios TIC, apoyado por Telecomunicaciones, espacio y nuevas aplicaciones físico matemáticas y Biotecnología, con notables avances en los últimos años.
5. Existencia de Agentes Científico-Tecnológicos.
6. Sector agroalimentario dinámico con materias primas de calidad.
7. Buen nivel educativo en relación al resto de España.
8. La tradición industrial de la región, unida a la variedad y la riqueza de sus recursos ambientales y a la cualificación educativa y profesional de la población.

III.3.3. Amenazas

1. Cambio demográfico con tendencia al envejecimiento progresivo, que tiene claras consecuencias en el plano dotacional y asistencial, así como en el económico, con especial problemática en el medio rural.
2. Riesgo de que Cantabria se convierta en región de emigrantes, con fuga de personal muy cualificado.
3. Desequilibrio permanente en la distribución espacial de la actividad económica, con concentración creciente en el área costera central y escasa en el medio rural.

4. Escasa incorporación de procesos de innovación tecnológica que puede conducir a la obsolescencia y la falta de competitividad del sector industrial.
5. El abandono del medio rural.
6. Desequilibrio intersectorial.
7. La existencia de incentivos para la provisión de suelo urbanizado y bien comunicado a disposición de nuevas inversiones en comunidades limítrofes.

III.3.4. Oportunidades

1. Posibilidad de creación de corredores industriales y áreas productivas en zonas atractivas para la inversión exterior.
2. Gran potencial de la industria agroalimentaria regional, que debe equilibrar la estructura económica regional.
3. La existencia de un clima social y laboral sin grandes conflictos como valor añadido para atraer nuevas inversiones.
4. La progresiva puesta en valor de recursos territoriales ahora infrautilizados.
5. Existencia de sectores económicos y ámbitos de oportunidad para la región como son Energía, Agua, Biotecnología, Turismo,...
6. Posibilidad de desarrollo de un sistema de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente de Cantabria.
7. Posibilidad de explotación de energías renovables.
8. Puerto con posibilidad de incremento y especialización de los tráfico.
9. Posibilidad de incrementar el nivel de cooperación empresarial e integración en redes de clusters.

III.4. Resumen

Cantabria tiene una estructura demográfica regresiva, con envejecimiento progresivo de la región y aumento de la población dependiente. Esta evolución negativa no es uniforme, por los desequilibrios permanentes en la distribución poblacional, con aumento de la población concentrado en las áreas más dinámicas del litoral y por el contrario **despoblamiento del medio rural**. La situación actual de empleo incide de manera directa en las posibilidades de revertir esta situación.

Las previsiones demográficas realizadas por los instrumentos de planificación urbanística son excesivas y desajustadas en relación a las tendencias de los últimos años. En Cantabria existe una importante cantidad de población estacional, esencialmente en el ámbito litoral, asociada a la actividad turística, así como singularidades por desajustes entre censados y residentes (Castro Urdiales).

Cantabria es una región con poco peso en la estructura económica nacional, está situada en un escalón bajo de competitividad y tiene una escasa capacidad de atraer inversiones productivas al territorio, mostrando además una clara atomización del tejido empresarial. La economía regional se encuentra actualmente en una fase de recuperación económica que aún es insuficiente, por la precaria situación del mercado laboral, el empeoramiento de las condiciones laborales y la elevada tasa de desempleo.

La actividad económica no es uniforme en la región y existe un desequilibrio permanente entre la zona costera y el interior de la región. A ello se añade un claro desequilibrio intersectorial y un proceso de tercerización de la actividad económica. A pesar de la imagen negativa y obsolescencia del sector industrial, todavía quedan ramas maduras y sectores emergentes que le mantienen en buena posición. El sector primario, tradicionalmente significativo en la identidad regional, tiene un peso menguante en la estructura económica, incidiendo de manera decisiva en el despoblamiento de las zonas de interior muy vinculadas a este sector, aunque la calidad de la materia prima propicia que el sector agroalimentario pueda ser prioritario.

Cantabria recibe recursos de Europa a través de varios programas y ha elaborado la Estrategia Europa 2020 en la que se definen sectores prioritarios y objetivos concretos para lograr un mayor bienestar social, ambiental y económico con los que la planificación territorial y urbanística deberá coordinarse obligatoriamente con estas estrategias y programas de captación de recursos.

Junto con **sectores consolidados**, en general con un peso elevado en el PIB y en el empleo, así como con una alta competitividad, **ligados a fortalezas y a la tradición industrial de la región**, que se reafirman como puntales de crecimiento, **se apuesta por sectores emergentes y ámbitos de oportunidad para la región** vinculados a actividades de I+D y a la interacción entre el sector académico y el entramado empresarial existente, así como a un **sector agroalimentario** dinámico que cuenta con materias primas de calidad. Una acertada **selección de sectores prioritarios** debe servir para catalizar un **cambio de modelo productivo** que transforme la economía de Cantabria y oriente las actuaciones de planificación.

IV. Organización Territorial

La población reside, socializa, trabaja o se desplaza en base a las posibilidades que ofrece el territorio para asentarse, abastecerse, relacionarse, trabajar, moverse, etc.; por tanto, las características del mismo, con sus carencias o fortalezas, condiciona las opciones de sus habitantes y por ello analizar el sistema de asentamientos y planificarlo se ha de entender como una prioridad para optimizar su estructura y lograr una mejor organización.

El papel que los asentamientos juegan, por su funcionalidad y capacidad de prestación de servicios al territorio al que sirven, debiera resultar coherente con las previsiones que el planeamiento urbanístico establezca y éste, a su vez, habría de coadyuvar a la preservación de los valores de los espacios y al desarrollo de las funciones potenciales de cada área o elemento del territorio.

La necesidad de mejorar la eficiencia en el empleo de los recursos públicos y en la prestación de los servicios básicos de competencia municipal, lleva a la exigencia de promover las agrupaciones de ámbito supramunicipal y mancomunado para completar las dotaciones de equipamientos y prestaciones de servicios a la población. La localización del sistema de servicios y dotaciones de un modo coherente con la jerarquía de los núcleos y funcionalidad de los espacios contribuirá, a su vez, a mejorar los servicios básicos en las zonas rurales.

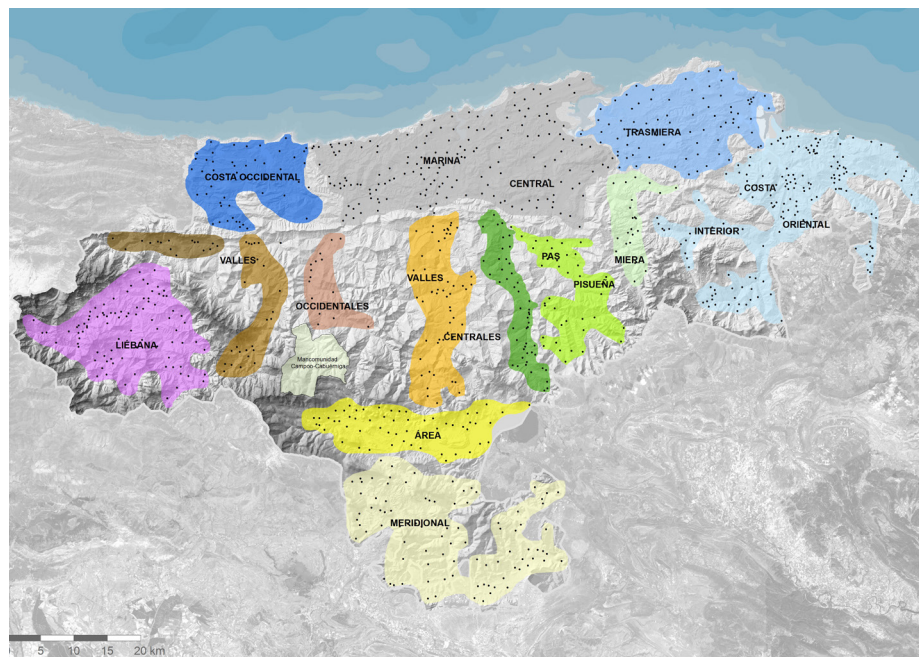
IV.1. Sistema de asentamientos

El diagnóstico, en este caso, tiene como misiones fundamentales explicar los procesos de transformación, sus singularidades y las incertidumbres en las que se encuentra inmerso para descifrar cuales son las carencias y oportunidades y tratar de corregirlas o incentivarlas según corresponda.

La variable altimétrica y la proximidad al litoral han sido un factor clave en los procesos de ocupación del territorio y en la asignación final de usos al mismo. Este hecho, unido a las oportunidades de actividad y comunicación que permiten las zonas litorales, en contraste con las dificultades de las zonas interiores, ha provocado una concentración de los desarrollos urbanos en zonas costeras.

IV.1.1. Distribución espacial del poblamiento en el territorio

La diversidad que presenta Cantabria en la forma que los asentamientos ocupan el territorio, requiere una especial atención.



Distribución espacial del poblamiento

El poblamiento cántabro, a nivel regional queda articulado en los valles interiores a partir de sus principales ejes fluviales: Nansa, Saja-Besaya, Pas-Pisueña, Miera, Asón y Agüera, donde se localizan los asentamientos de forma longitudinal al valle. La mayor dispersión en la distribución se alcanza en los Montes del Pas.

Liébana se localiza en el suroeste de la región y se encuadra en la franja montañosa que constituye la Cordillera Cantábrica. Es un conjunto de valles bien definidos con un sector central que actúa a modo de cabecera. Los núcleos se asientan a lo largo de los valles, con centro en Potes, que es el nodo articulador que destaca sobre los demás núcleos tanto en número de habitantes como en prestación de servicios.

Campoo-Los Valles presenta sus singularidades, en un esquema organizativo de ocupación más regular del espacio. La preponderancia de Reinosa como centro comarcal ha venido determinada en parte por la disposición del eje que conecta el interior y litoral regional con la Meseta. En este sentido, puede identificarse una estructura lineal-arborescente a lo largo de la carretera autonómica CA-171, con Reinosa como nodo

importante y articuladas con este eje dos morfologías no muy bien definidas con centros en Mataporquera y Polientes respectivamente.

En el valle de Saja-Nansa se diferencian claramente dos espacios, el espacio costero y los valles. El primero más dinámico e integrado en los ejes de comunicación y desarrollo regionales (A-8 y N-634) y los valles del Saja y del Nansa con un alto potencial medio-ambiental, pero con menor accesibilidad. El espacio costero se caracteriza por aglutinar el mayor porcentaje de población, y poseer una mejor red de comunicaciones gracias a la Autovía del Cantábrico y en él se configura un eje litoral, en el que Unquera, San Vicente de la Barquera y Comillas actúan a modo de nodos notables. La cabecera de la zona interior es Cabezón de la Sal, tanto por su tradición industrial, como por ser el principal distribuidor de servicios del valle del Saja.

En la zona de los valles pasiegos al sur del área de la Bahía de Santander, y en torno a los ríos Pas, Pisueña y Miera se configura un espacio interior de montaña formado por tres valles, con una nueva estructura de asentamientos con carácter más disperso asociado al tipo de orientación productiva agroganadera. Esta área funcional se es muy extensa y de accesibilidad diferencial. Los núcleos más importantes de esta zona son Renedo, Sarón y Solares, que frenan en parte la afluencia de población hacia Santander con el fin de cubrir necesidades básicas. Como núcleos intermedios de esta zona destacar los núcleos de Alceda-Ontaneda, Puente Viesgo, Selaya, Villacarriedo, Vega de Pas y Liérganes. El resto es poblamiento disperso con pequeños núcleos rurales.

La Marina Central concentra gran parte del capital territorial de la región (actividades, infraestructuras, población, etc.) y presenta una forma peculiar de poblamiento, conformando en muchos ámbitos un continuo espacial urbanizado apoyado en los ejes de comunicación, del que resulta difícil diferenciar los elementos que lo integran y sus límites, dado que presenta una gran diversidad de morfologías. El eje interior, siguiendo el curso del Besaya, donde se localizan las principales infraestructuras, confluye en Torrelavega que despliega su influencia en una morfología radioconcéntrica y en el que destaca Los Corrales de Buelna que ejerce el papel de subcentro en el valle del Besaya. Finalmente, en el noreste, nos encontramos con una estructura radioconcéntrica en torno a la Bahía y en la que Santander organiza una red de asentamientos a partir de varios ejes paralelos y transversales, apuntando también rasgos de estructura reticular.

Un área de especial interés es la zona de Trasmiera. Entre Santoña y Argoños se configura un eje sólo interrumpido por los espacios de marisma. Éstos, pese a su elevada protección, se han visto ocupados parcialmente por actividades industriales en las afueras de la villa santoñesa. Es en Argoños donde este crecimiento ha sido mayor. De un pequeño cruce de caminos entre carreteras comarcales, ha crecido en todas direc-

ciones a partir de los agregados de residencia tradicional: Argoños, Cerecedas y Ancillo. Este cambio espacial se ha fundamentado casi exclusivamente en vivienda unifamiliar o adosada destinada a su uso secundario. Hacia el sur, siguiendo la carretera que conecta Santoña con el fondo de la ría de Treto (CA-241), existe otra área de expansión entre Cicero, Adal y Treto, separado de Colindres por la ría. Tanto Treto como Cicero han aumentado considerablemente su superficie y han reducido la distancia no urbanizada que los separa con instalaciones industriales menores o nuevas urbanizaciones que generalmente se localizan anejas al eje que configura la carretera. Lo mismo sucede entre Treto y Colindres, donde se ha configurado un eje fundamental para el crecimiento residencial y comercial que se ha producido entre Colindres y Laredo (Riego y la Pesquera), cuya separación se ve salpicada de naves, polígonos y urbanizaciones de distinta magnitud.

En la costa oriental de Cantabria se configura un ámbito urbano que concentra gran parte del desarrollo urbanístico de Cantabria ligado al desarrollo metropolitano de Bilbao y que viene manteniendo un constante crecimiento demográfico, acelerado de manera importante en las últimas décadas. Este ámbito está representado por cuatro nodos cabecera, con sus respectivas áreas de influencia: Laredo-Colindres y Santoña son los centros que abastecen de servicios a su entorno. Castro Urdiales abastece de servicios a su área más inmediata en la parte más oriental de la región, que tiene toda ella una gran vinculación con Vizcaya. Ampuero y Ramales de la Victoria cumplen una función más básica en el interior del valle de Asón, donde se configura un espacio cuyos asentamientos dibujan una malla densa y agrupada, que combina varias morfologías. Predominan los ejes lineales y en algunos casos se observa una estructura arborescente, como a lo largo del sector de Limpias y Ampuero, donde la carretera N-629 articula a otros viales de menor categoría, o en la cabecera del Asón. Ramales de la Victoria se establece como núcleo complementario, ya que su localización central le permite conectar la montaña más rural con las zonas costeras más urbanas. Se completa la zona con las más rurales de Beranga, Arredondo y La Matanza.

IV.1.2. Composición y análisis del sistema de asentamientos de Cantabria

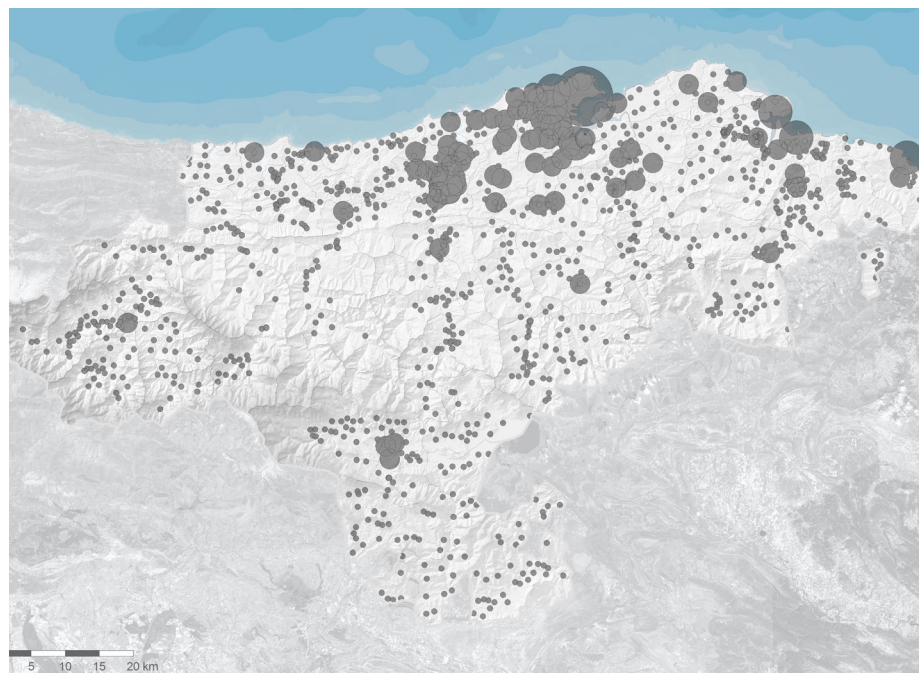
El sistema cántabro está formado por un conjunto de asentamientos de población de diferente tamaño, características, funcionalidad, etc. entre los que se establecen relaciones para satisfacer las demandas de sus habitantes en cuanto a servicios, trabajo, residencia, ocio, etc. Estas relaciones se producen a diferentes escalas, entre los barrios y el casco urbano; entre la ciudad y los entornos rurales; entre ciudades de diferente tamaño y nivel de servicios, etc. **Existe, por tanto, a nivel regional, un sistema estructurado que junto a las redes de transporte y movilidad organiza, el territorio de la región y de esta con otros.**

El volumen demográfico, la actividad económica, la cantidad y categoría de los servicios, o la accesibilidad son variables fundamentales que definen relaciones de dependencia y jerarquía dentro del sistema.

En el territorio interior de Cantabria (los valles) es reconocible la estructura original formada por un poblamiento nucleado de pequeños asentamientos, salvo situaciones concretas (algunos ámbitos transformados o la singularidad de los territorios de influencia pasiega de origen trashumante y dispersión del poblamiento). Sin embargo, en determinadas zonas del litoral la creciente expansión y dispersión de la urbanización ha transformado notablemente la estructura original dando lugar a situaciones de continuidad urbana entre núcleos.

Se ha conformado un territorio en el que se vacían los espacios rurales en favor de la concentración en áreas urbanas más litorales, que se ha transformado mediante unos patrones que tienden a la dispersión de población y actividades, a la especialización funcional y a formar grandes unidades territoriales cuya dimensión supera los límites municipales. Unidades como la compuesta por el área metropolitana de Santander, o en menor medida el área urbana de Torrelavega, el área en torno a la cuenca del bajo Asón y las marismas de Santoña, o el entorno de Castro Urdiales y su conexión con Bilbao.

Cantabria tiene una estructura física y funcional básicamente macrocefálica, dependiente de la capital, sin que ello suponga que Santander sea una ciudad de dimensión metropolitana (su dimensión se corresponde con las denominadas ciudades intermedias). El 60% de los municipios encuestados (encuestas realizadas con motivo de los trabajos previos para la elaboración del PROT) la nombran como centro al que acuden para satisfacer sus servicios. Esta situación dota a la región de una “cabeza visible” donde se concentran buena parte de los servicios y sobre todo los más especializados y se comporta como referente fuera de la región. La menor dimensión (en relación a la capital) de los núcleos intermedios, así como la relativa facilidad de acceso a Santander



Sistema de ciudades

han favorecido un exceso de dependencia de la capital, configurándose no sólo como centro de servicios avanzados y/o de demanda esporádica, sino como ciudad de servicios habitual para buena parte de la región.

Torrelavega, Castro Urdiales, Laredo, Santoña o Reinosa son por población, ubicación y servicios los núcleos llamados a ejercer de centros subregionales, actuando como asentamientos de referencia para la mitad occidental, oriental y sur de la región, respectivamente. En estos casos, la comparación entre los servicios ofertados y la demanda que satisfacen revela una carencia de servicios y actividades, lo que acentúa la dependencia de Santander, e incluso de Bilbao del sector oriental de la región. Por otra parte, se deja sentir en el área más meridional de Cantabria un cierto declive de Reinosa frente a Aguilar de Campoo o a Santander para satisfacer la demanda de servicios especializados.



Ortofotografía del Área Urbana de Torrelavega y su entorno.

a. Clasificación de los tipos de asentamientos

De cara a establecer una posible agrupación o categorización que facilite la comprensión de los diferentes tipos de asentamientos en el conjunto del sistema urbano (en base a un análisis de su dimensión, composición, morfología y relaciones funcionales) **se propone una primera clasificación de acuerdo a tres grupos básicos** con el objeto de identificar sus características fundamentales, identidad, carencias o potenciales fortalezas en relación al conjunto, que puedan ser objeto de una posterior planificación.

Esta propuesta busca trascender los límites administrativos tradicionales, respondiendo a la necesidad de remarcar la dimensión territorial de los asentamientos, entendidos más allá de su límite físico inmediato.

Áreas urbanas

Ámbitos cuya dimensión física y funcional supera el término municipal, que se han organizado alrededor de un asentamiento de mayor dimensión (un núcleo principal ejerciendo el liderazgo) **o por agrupación de núcleos de cierta dimensión próximos entre sí** (varios núcleos de características, tamaños o funciones similares). En las áreas urbanas coexisten núcleos de muy diferentes características y tamaños (desde la capital a un núcleo rural) y prestan servicios a un territorio que se extiende más allá de los límites municipales.

Destacaría por su condición de capital, dimensión, funcionalidad, etc. el área urbana de la bahía de Santander (compuesta por la capital, Santander, los núcleos intermedios de Maliaño y Astillero, una suma de asentamientos con diversa transformación que incluye, también, la existencia de asentamientos “rurales” y un considerable espacio urbanizado que se extiende entre y alrededor de ellos). La condición de capital (de la ciudad de Santander) otorga a esta área urbana una clara proyección suprarregional.

El área urbana de Torrelavega capitaliza el ámbito central de la región, articula la cuenca media baja del Besaya y se consolida como nodo estratégico de movilidad, servicios y actividad económica (compuesto básicamente por la ciudad de Torrelavega y los ejes que conectan con Barreda-Suances, Puente San Miguel, Cartes-Corrales de Buelna y Sierrapando-Renedo).

El área de la cuenca del bajo Asón, en el que coexiste el liderazgo de varias poblaciones (Laredo, Colindres y Santoña) e incluye a otros núcleos como Limpias, Ampuero, Gama, Cicero, Argoños y Escalante dispone de equipamientos de referencia comarcal en el ámbito educativo y sanitario.

El área de Castro Urdiales conforma una de las singularidades territoriales de Cantabria, puesto que Castro Urdiales es un núcleo que conforma un área urbana local (junto a Sámano y Mioño) y se incorpora al ámbito funcional y los espacios metropolitanos de Bilbao, residiendo en él una cantidad considerable de vecinos no censados muy vinculados a Vizcaya. Por último, el área de menor dimensión urbana pero notable extensión en cuanto a influencia territorial y funcional es el de **Reinosa** (compuesto por el núcleo principal de Reinosa al que se han unido otros núcleos menores como Matamorosa o Nestares) ejerce el liderazgo en el centro-sur de Cantabria dispone de servicios especializados como el hospital.

Asentamientos intermedios

Se incluyen los núcleos que se encargan de satisfacer necesidades de cotidianidad y de proximidad del municipio y los colindantes, y en especial la prestación de servicios básicos educativos, sanitarios, culturales, etc.

Pueden tener núcleos próximos asociados al principal que formen una estructura física mayor (en cualquier caso de dimensión modesta) y en general no se supera la extensión municipal (si ocurre es por la proximidad de dos núcleos que pertenecen a municipios diferentes).

Este grupo se puede subdividir atendiendo a los ámbitos de influencia de los asentamientos, puesto que hay núcleos con una clara influencia supramunicipal y otros de dimensión más local. Se ha de tener muy en cuenta la importancia que tiene la existencia de servicios para abastecimiento básico y de equipamientos sanitarios y educativos.

Podemos asociar en este grupo núcleos como San Vicente de la Barquera, Potes, Cabezón de la Sal, Sarón o Solares, ... otros como Corrales de Buelna, Suances, ..., aunque atienden menores funcionalidades en el territorio circundante, y en menor medida Ramales de la Victoria, Noja, Hoznayo, o Comillas. En este grupo, también se pueden incluir capitales municipales con cierto grado de servicios, sería el caso de núcleos como Polientes, Arenas de Iguña-Molledo, Villacarriedo-Selaya, Liérganes, Ontaneda o San Miguel de Meruelo.

Pequeños asentamientos

Unidades básicas de acceso al territorio, conformadas por los barrios y pueblos dispersos por el territorio, carecen de gran parte de los servicios y equipamientos característicos de los ámbitos urbanos (disfrutan de ellos en función del grado de accesibilidad a otros núcleos) sin embargo, juegan un papel fundamental como núcleos que permiten el acceso, preservación y aprovechamiento del patrimonio territorial. Existen situaciones territoriales diferentes (vinculados a un ámbito funcional o asentamiento intermedio, dispersos, en municipios turísticos, en municipios en regresión demográfica, con diferentes características morfológicas y estado de conservación, ...), por lo que pueden ser objeto de diversos tipos de agrupaciones a efectos de planificación.

Es importante reseñar que a este grupo se puede asimilar, no sin dificultad, modelos de poblamiento disperso como el caso del "territorio pasiego" conformados por una gran red de cabañas.



Ortofotografía del área de Potes - Liébana

Conviene tener en cuenta que parte del sistema de poblamiento rural nucleado, conformado históricamente como un sistema de capas alrededor del pueblo, (en el caso del disperso como una secuencia de cabañas organizada en función de la disponibilidad de pastizal) cuenta con construcciones asociadas (especial relevancia tienen los invernales, pero también existen otras edificaciones, muchas de ellas de reciente construcción) no integradas en la trama urbana del pueblo.

Reseñar el valor de muchas de estas estructuras urbanas, puesto que Cantabria, a diferencia de otros territorios, la formación histórica de estos asentamientos ha respondido a unos patrones precisos (en el caso de los asentamientos de algunos valles ha generado tipologías arquitectónicas características muy influenciadas por la morfología urbana).



Ortofoto Vega de Pas. Poblamiento diseminado

b. Caracterización de los tipos de asentamientos

En relación a esta clasificación de estudio propuesta se puede avanzar un breve diagnóstico, en el que se adelantan las principales características y retos que se han de considerar desde el PROT.

b.i. Áreas urbanas.

En las áreas urbanas se detectan carencias diversas, pudiendo destacar, con carácter general, las siguientes:

- Ausencia de un reconocimiento político-administrativo como unidad (son ámbitos funcionales consolidados atendiendo a numerosos indicadores, incluso con continuidad física en algunos núcleos), prevaleciendo una concepción fragmentada en gran medida derivada de la delimitación territorial (competencial) municipal.

- Falta de instrumentos de planificación regional, capaces de establecer objetivos desde una escala supramunicipal y regional.
- Escasa planificación y organización como un ámbito unitario (interdependiente entre los asentamientos que lo componen y muy vinculado con un ámbito territorial al que atiende), puesto que en general se aborda desde la perspectiva y escala municipal y apenas existen instrumentos para el desarrollo en común, (con múltiples consecuencias como descoordinación, sobrecostes, duplicidades, pérdida de oportunidades y en general peor servicio a sus habitantes).
- La planificación de espacios libres, equipamientos, suelos productivos, transporte público, redes de movilidad, servicios de gran dimensión, corredores ambientales, patrimonio cultural etc adolece de la unidad necesaria en relación a las demandas ciudadanas y las potencialidades de uso y aprovechamiento de los recursos. Ausencia de herramientas organizativas (planificación, gestión, promoción, etc.).

Con carácter general, las áreas urbanas cuentan con un buen nivel de servicios y equipamientos (pueden existir deficiencias concretas) por lo que se convierten en ámbitos de atracción de población, actividad, etc. es por ello que la accesibilidad (esta no solo se ha de considerar en base al uso generalizado del coche) se convierte en un factor fundamental, tanto la accesibilidad en el interior, como desde el exterior al interior, en todos los casos se detectan carencias (escasez de transporte público, falta de mayor coordinación entre servicios y modos, dificultades de intermodalidad, organización fragmentada, discontinuidades peatonales, deficiente consideración a modos sostenibles como bicicleta e incluso peatón, etc.) que se deberán afrontar para garantizar a la población el mejor acceso a los bienes y equipamientos básicos.

La dimensión y características de las áreas urbanas de Cantabria permite la existencia y cercanía de territorios con notables valores ambientales (naturales, agrarios, culturales, ...), sin embargo, estos no han sido adecuadamente atendidos por la planificación y la gestión (fragmentación de espacios naturales, falta de accesibilidad a espacios de valor, abandono y desconexión de espacios agrarios, degradación e incluso desaparición de asentamientos rurales, etc.) frente a la relevancia que ha tenido y tiene el desarrollo de nuevos espacios urbanizados de carácter genérico. Sin duda, esta singularidad de nuestras conurbaciones puede aportar un indudable valor a estos ámbitos de cara a desarrollar un sistema multifuncional que evite la ausencia de baldíos, se beneficie de una considerable calidad ambiental o mayores oportunidades de actividad. La desconexión con el territorio rural (por la vía de abandono de actividad agraria, de ausencia de reconocimiento en los instrumentos de planificación y gestión del suelo, de falta de interés o de incentivos para los nuevos propietarios de suelo, de ruptura de las cadenas de co-

mercialización de los productos agrarios, etc.) contribuye a la pérdida de funcionalidad de este, cuya revitalización, necesita de la superación de estos límites. Por otro lado, no existe una decidida puesta en valor de los tejidos urbanos de alto valor (pueblas viejas, conjuntos históricos, pequeños barrios tradicionales, etc.) que junto a la valorización del resto de recursos territoriales-ambientales podría contribuir a reforzar la identidad de estos ámbitos desde un mejor uso de los recursos singulares.

El tejido residencial, en algunos ámbitos, ha cobrado una dimensión excesiva, sobre todo con el uso de tipologías de baja densidad. Puesto que mantienen un papel relevante en el sistema de asentamientos, esta condición convendría reconsiderarla en relación a preceptos territoriales más contemporáneos (muchos con reconocimiento legal) que abogan por la rehabilitación, el uso sostenible del suelo, etc. En este sentido, también debiera reconsiderarse la extensión de la trama urbana mediante ámbitos altamente especializados (residencial, productivo, etc.) en detrimento de propuestas con un mayor grado de integración de usos o multifuncionalidad.

b.ii. Asentamientos intermedios

En relación a los asentamientos intermedios podemos significar los siguientes aspectos:

Por su función en la prestación de servicios y equipamientos básicos, sería deseable procurar el mejor grado de equipamiento posible, sin embargo, se pone de manifiesto (diagnósticos de las estrategias de desarrollo local) carencias y demandas al respecto. De la misma manera, la accesibilidad (en un sentido amplio, no solo mediante el uso del coche) es un factor determinante para lograr la equidad de los habitantes, especialmente desde los asentamientos a los que apoya en la prestación de servicios, nuevamente se ponen de manifiesto la existencia de carencias.

Sin duda, estos asentamientos tienen una importancia considerable para tratar de equilibrar el territorio (servicios, equipamientos y empleo al resto de asentamientos y especialmente a los pequeños) por lo que resulta fundamental su capacidad para generar empleo (alternativas al sector primario que puedan diversificar la actividad del medio rural). En este sentido se detectan carencias, incluso en la disponibilidad de suelo productivo o en la distribución del mismo.

Parte de estos asentamientos han experimentado crecimientos sin unas pautas urbanas bien definidas, con morfologías y tipos que no siempre han respondido de manera adecuada a la demanda (aspecto reseñado en el apartado de procesos) y singularidad territorial de cada uno, siendo necesario reconsiderar estos aspectos en la planificación, especialmente en aquellos que se pueda considerar conveniente una mayor densidad.

De nuevo significar la existencia y cercanía de territorios con notables valores ambientales (naturales, agrarios, culturales, etc.), insuficientemente atendidos por la planificación y la gestión (fragmentación de espacios naturales, falta de accesibilidad a espacios de valor, abandono y desconexión de espacios agrarios, degradación e incluso desaparición de asentamientos rurales, etc.) frente a la relevancia que ha tenido y tiene el desarrollo de nuevos espacios urbanizados de carácter genérico. Sin duda, esta singularidad de nuestras conurbaciones puede aportar un indudable valor a estos ámbitos de cara a desarrollar un sistema multifuncional que evite la ausencia de baldíos, se beneficie de una considerable calidad ambiental o mayores oportunidades de actividad. La actividad agraria, también requiere como tantas otras actividades un buen nivel de accesibilidad, por lo que el entorno de estos núcleos puede ser especialmente valioso, permitiendo a su vez que el colectivo social que se dedica a estas actividades no quede relegado sistemáticamente a las áreas con menos servicios.

b.iii. Pequeños asentamientos

Respecto a los pequeños asentamientos, dada la heterogeneidad de características territoriales que tienen, presentan afecciones muy diversas, pero destacaremos algunas con carácter general:

Con excepción de algunos asentamientos (situados en ámbitos periurbanos, de interés turístico, etc) se está produciendo un proceso de abandono y decrecimiento poblacional. A su vez, la población residente se sitúa en un rango de edad mayor al del resto de asentamientos. El abandono y el envejecimiento son dos dificultades considerables para la reactivación de este tipo de asentamientos.

Si bien, el sector terciario está adentrándose como una alternativa de empleo, faltan actividades económicas próximas, circunstancia que influye de manera directa en la evolución demográfica.

La accesibilidad a servicios y equipamientos resulta fundamental para fijar población, presentando carencias notables (ausencia de conexiones no dependientes del uso del coche, carencias o inexistencia de transporte público de proximidad, etc.)

Estos asentamientos, por su condición y ubicación, son los que más y mejor acceso tienen al territorio natural, su manejo está íntimamente relacionado con los habitantes de estos asentamientos. Se percibe por un lado una alta especialización de los espacios agrarios (destinados al sector ganadero) y por otros procesos de abandono. Por otra parte, prácticamente han desaparecido las líneas de comercialización de proximidad, limitando la venta de la producción agraria y condicionando el modelo de explotación.

Estos asentamientos están influidos por diferentes dinámicas respecto a la evolución de su patrimonio edificado. Antes de nada, ha de tenerse en cuenta que históricamente cada asentamiento estaba vinculado con una serie de espacios, básicamente de uso agrario, (terrazgos, pastizales, bosque, etc.), por lo que, la desaparición o transformación de cualquiera de las partes del sistema condicionará el perfil del asentamiento en el futuro. Los procesos de transformación han tenido una intensidad muy diferente, desde el deterioro por decrecimiento demográfico a la absorción (incluso la desaparición) por la expansión urbana. En la mayor parte de ellos lo que ha tenido lugar es el mantenimiento de edificaciones originales (con más o menos acierto), la aparición de edificaciones nuevas (en los núcleos más dinámicos se han llegado a introducir urbanizaciones con modelos morfológicos ajenos) así como el abandono de edificaciones existentes, sin que se tengan datos concretos de porcentajes y características por núcleos. Lo que sí parece necesario y urgente de cara a una regulación futura es redefinir cuál puede ser el futuro para aquellos asentamientos en los que la urbanización puede producir una transformación profunda (sin que ello haya de suponer la desaparición o transformación radical). Por otro lado, en la mayor parte de los núcleos (aquellos en los que las transformaciones son de mantenimiento o inserción de algunas viviendas) se debiera evitar el consumo de nuevo suelo (sobre todo si hay un porcentaje considerable de edificaciones vacías o abandonadas), fomentar la rehabilitación (y la mejor calidad de estas) y la ocupación de posibles vacíos de la trama urbana y sobre todo evitar la introducción de desarrollos que alteren las condiciones morfológicas, de acuerdo a los objetivos de la norma estatal. Por último, se ha de entender que para los asentamientos que presentan un grado de abandono considerable pueden caber otro tipo de medidas singulares.

En paralelo con las consideraciones generales han de tenerse en cuenta las singularidades territoriales que puedan motivar regulaciones posteriores concretas, vías de excepción, etc. Entre estas se pueden identificar de antemano algunas como la formada por el “territorio pasiego”, hábitat caracterizado por la dispersión de una unidad básica, la cabaña (cabaña y finca cercada), o la de los sistemas de edificaciones (invernales) vinculadas a determinados pueblos o comunales en los que la transformación del modelo productivo tradicional hace que su funcionalidad inicial esté en proceso de transformación y surjan nuevas demandas, o las derivadas de núcleos sujetos a una presión urbanística considerable (insertos en áreas urbanas o en municipios de fuerte demanda turística).

La reflexión sobre la transformación de las edificaciones (teniendo en cuenta la dimensión de muchas de estas edificaciones y la desaparición de las necesidades que la motivaron) debiera extenderse a la estructura de la propiedad de cada edificación, puesto

que la subdivisión de una edificación puede encontrarse con limitaciones legales que lo impidan.

Muchos de estos asentamientos conforman, junto a su entorno inmediato, paisajes de indudable valor, cuyo reconocimiento y organización conjunta puede resultar un activo de indudable valor.

IV.1.3. Procesos de transformación

a. Tendencia a un modelo dicotómico

Las actividades económicas principales, la concentración de población y la ubicación de los núcleos urbanos fundamentales se ajustan a una plena adaptación a la orografía y a las comunicaciones y se integran en el territorio de manera aproximada según tres franjas situadas desde el litoral hacia el interior. La más próxima a la costa se extiende hasta aproximadamente las sierras del litoral, donde la bondad del relieve facilita las comunicaciones y donde se localizan los asentamientos más importantes de la región y el mayor porcentaje de población, servicios y actividades. Esta franja no solo es la más atractiva para la población residente, también lo es para la población estacional vinculada a la actividad turística. La segunda franja, formada por los valles, presenta un relieve abrupto que dificulta las comunicaciones. Dividida en relación a la incisión fluvial conlleva una distribución de la población a lo largo del valle, de forma lineal y normalmente en los fondos, y en donde los núcleos tienen un carácter más rural, poseen menos población y las actividades y servicios que se localizan en ellos están menos especializadas. En la montaña oriental, intensamente explotada de forma histórica, la población presenta un alto grado de dispersión y ocupa la mayor parte del espacio de estos valles. La última de las franjas, localizada una vez superada la Cordillera Cantábrica, se caracteriza por un clima y un relieve más propio de la Meseta.

Tanto la población como las actividades económicas o el conjunto de asentamientos de la región, se distribuyen de manera poco uniforme (“equilibrada”) en el territorio, respondiendo a **un modelo de tendencia dicotómica compuesto por dos grandes espacios o zonas: la marina y los valles interiores**. Estos espacios presentan diferentes maneras de asentamiento y funcionalidades. En el primero el carácter urbano tiene mayor presencia con usos asociados al terciario y secundario pero sin excluir al primario (no se puede olvidar, entre otras, que en esta zona se localizan las mayores explotaciones ganaderas de la región) y en el segundo predominan asentamientos menores con usos más ligados al sector primario y una tendencia al aumento del terciario (turismo y comercio) y dinámicas demográficas diferenciadas con mayor dinamismo en el litoral frente a regresión y envejecimiento dominantes en el interior.

La zona costera ha transformado, en cierta medida, su estructura de poblamiento tradicional, de carácter nuclear, hacia un modelo con mayor extensión urbana y dispersión en el que asentamientos próximos se han llegado a conectar entre si y en el que se aprecia una abundante presencia de edificaciones, polígonos, urbanizaciones etc dispersas en el territorio, por el contrario, el poblamiento de los valles interiores, se articula a partir de sus principales ejes fluviales: valles como Nansa, Saja- Besaya, Pas-Pisueña, Miera, Asón y Agüera, en cuyos fondos se localizan los núcleos de población, concentrados y compactos en los valles occidentales, y más abiertos en los orientales.

En el litoral la tendencia al crecimiento de los asentamientos ha sido lo más frecuente, mientras en el interior existe un estancamiento (con decrecimiento poblacional), excepto en las zonas en las que ha existido demanda turística asociada a la segunda residencia.

b. Dispersión y extensión.

Los fenómenos de urbanización difusa y periurbanización no han sido homogéneos y se dan a diferente escala, intensidad y origen. Las inversiones en infraestructuras de toda índole (en particular en la red de autovías y carreteras, ampliamente mejorada en las últimas décadas), la accesibilidad a servicios y empleo, las mayores facilidades de acceso a la vivienda en las periferias en contra de las dificultades y complejidad de intervención en núcleos consolidados, la expulsión de actividades de los núcleos, o las mejores condiciones ambientales de las periferias que de los centros, son factores fundamentales para entender este proceso.

La formación de “ciudad difusa” tiene su expresión fundamental en los procesos de metropolización o conurbación (redistribución de población y actividades de los núcleos de cabecera a los del entorno próximo) protagonizados en el eje Santander-Torrelavega, que actúa como verdadero eje regional y agrupa con su área de influencia la mayor parte de la población y actividad regionales. Conforman un espacio que engloba las respectivas áreas de influencia de Torrelavega y Santander. Así el municipio de Santander pierde población trasladando el proceso de periurbanización a los municipios de su entorno (reubicación de población), configurando la mayor aglomeración urbana, industrial y terciaria de Cantabria alcanzando a los municipios de Camargo, Astillero, Santa Cruz de Bezana, Villaescusa, Marina de Cudeyo o Piélagos. En el área de influencia más inmediata del municipio de Torrelavega, que al igual que Santander pierde población a favor de los municipios limítrofes, se están produciendo procesos de descentralización de actividades (Cartes-Polanco), de residencia (todos los municipios de alrededor) y servicios (Suances, Puente San Miguel).



Ortofotografía de Santander - Bezana

En otro nivel se debería tener en cuenta los procesos de periurbanización y expansión muy vinculados a las demandas turísticas de segunda residencia (protagonizados por población estacional no residente en Cantabria), **localizados esencialmente en el litoral**, puesto que aunque se ha producido un crecimiento demográfico, este es notablemente inferior al que ha experimentado el parque de viviendas. Este proceso ha generado una importante transformación de la fisonomía y actividad de muchos núcleos cántabros, en municipios como Noja, Laredo, Argoños, Arnauero, Piélagos, Miengo, Suances, Comillas, Bareyo, Cicero, Santoña, Ribamontán al Mar, Meruelo, San Vicente de la Barquera, Liendo o en menor medida municipios y núcleos más alejados de la primera línea de costa, como Solorzano o Udiás, introduciendo un carácter diferencial con respecto a otras zonas cuyos flujos se corresponden con reubicaciones de población residente.

La conveniencia de diferenciar el origen de los procesos no es cuestión menor, puesto que, sin negar el reporte económico que dicha actividad y el de su posterior ocupación, no se trata de resolver las necesidades derivadas de los incrementos poblacionales, sino de una actividad económica, la turística, para cuya satisfacción se requiere de una considerable inversión pública (recursos, infraestructuras, equipamientos, etc).

La extensión y dispersión urbana ha ido de la mano del uso de las vías de comunicación existentes, llegando a producirse la unión entre diferentes núcleos y en general transformando el carácter de muchos tramos de carreteras, en ocasiones reconvertidas en nuevas “calles” con demandas claramente asociadas a los espacios urbanos. Esta manera de crecer debiera ser objeto de análisis y planificación, considerando por un lado la posibilidad de establecer limitaciones a este modelo de desarrollo y por otro, la necesaria reformulación de aquellas carreteras ya transformadas. Ejes como los corredores de Astillero-Maliaño-Santander, San Román-Navajeda-Soto de la Marina-Lienres, Bezana-Lienres, Santoña-Argoños, o en menor medida Villacarriedo-Selaya, Ojedo-Potes pueden ser objeto de reflexión.

Las consecuencias del modelo de crecimiento disperso son múltiples, una de las más evidentes es el **aumento de la movilidad y sobre todo la dependencia del coche como modelo de movilidad,** con los costes y externalidades que esto lleva asociado (costes de generación y mantenimiento de infraestructuras, ambientales en calidad del aire y salud, consumo de suelo, desigualdad, etc.). La vinculación entre modelo territorial y movilidad es incuestionable hoy en día, así en Cantabria hay municipios, con un alto grado de baja densidad, que en su reparto modal el coche llega a alcanzar el 70% (encuesta Movilia datos para Cantabria). Por lo tanto, cualquier propuesta que se encamine hacia modelos de sostenibilidad debiera realizar un planteamiento riguroso en relación a la incidencia que su modelo territorial tiene en la movilidad y accesibilidad (entendida como la capacidad de los habitantes de disponer de los servicios y equipamientos desde una óptica no dependiente del uso generalizado del coche).

Otra consecuencia de la extensión urbana se percibe sobre los espacios agrarios, por un lado por la transformación directa de suelos de alto valor y por otro al incidir en las pocas posibilidades de competir con la rentabilidad de la actividad urbanizadora (ahondando en la propia crisis del sector). Sin embargo, mientras la actividad urbanizadora se ha ralentizado o paralizado, en los últimos años, la actividad agraria no ha recobrado vitalidad, existiendo abundantes suelos (sobre todo próximos a los espacios urbanos) infrautilizados a la expectativa de un posible repunte.

Por tanto, no se puede obviar que los procesos de difusión territorial y periurbanización, en especial los de baja densidad residencial, conllevan un **considerable aumento de**

costes en la dotación de infraestructuras y en la prestación de servicios, aumentos en la demanda de movilidad, o el consumo de recursos ambientales (son hechos conocidos y documentados). Si la extensión urbana termina superando el ámbito municipal da lugar a áreas urbanas supralocales que acarrearán dificultades de organización y gestión local, puesto que los servicios no pueden ser abarcados por un único municipio y se hace necesaria la planificación y gestión con herramientas de escala territorial, cuestión escasamente desarrollada hasta la fecha.

c. Abandono

A la vez que se ha producido la extensión de la urbanización (consumiendo nuevo suelo) ha tenido lugar el **abandono de áreas consolidadas de muchos asentamientos** (tanto en ciudades como en pequeños núcleos). Las causas de este proceso (dispersión-vaciado) son muchas (costes del suelo, desarrollo de infraestructuras de movilidad, búsqueda de espacios con mayor presencia de valores ambientales, mayor “independencia”, mayor facilidad para adquirir y gestionar suelos “vacíos” frente a los suelos en ámbitos consolidados, carencias de instrumentos de intervención en el suelo consolidado, factores culturales, etc.).

Con el fin de invertir esta tendencia y promover y facilitar la recuperación del espacio construido (y sus edificaciones) desde el estado se promulgó un nuevo marco normativo hoy refundido en el RDL 7/2015 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana que reconoce expresamente el siguiente objetivo: “Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, ...”. Para la intervención en los ámbitos consolidados, además del marco legal mencionado existen herramientas de planificación y gestión (PERI, ARI, ARU) dotadas presupuestariamente, pero que no terminan de dar sus frutos. Se ha de tener en cuenta que estas medidas requieren un decidido apoyo político y una generosa participación ciudadana, sin embargo, a día de hoy, no termina de asentarse en la cultura urbanística y se siguen adoptando medidas contradictorias (regulaciones y clasificaciones) con este principio, en detrimento del desarrollo e incremento de la rehabilitación urbana (sobre todo aquellas que desde la normativa y los instrumentos de planificación facilitan el consumo de nuevos suelos). Sin duda alguna este debiera ser otro de los focos de atención y debate del PROT de tal manera que las directrices que se puedan promover sean coordinadas e integradas con la totalidad de los preceptos legales y eviten las contradicciones indicadas.

d. Transformaciones urbanísticas

Dentro del conjunto de transformaciones urbanísticas que se han producido en los últimos años se aprecia que una parte considerable de las actuaciones que se han desarrollado lo ha hecho sin unas pautas urbanas adecuadas, con morfologías y tipos que no siempre han respondido de manera acertada a la demanda social, a la singularidad territorial de cada lugar o a la consideración de otros parámetros contemporáneos (sostenibilidad, paisaje, etc.).

El crecimiento de los ámbitos más urbanos, las ciudades, no siempre ha contemplado de manera respetuosa la inserción de las preexistencias (tanto de los pequeños núcleos tradicionales que han sido absorbidos, como del soporte físico, llegando a entender el territorio existente como una hoja en blanco, un mero soporte vacío, sobre el que dibujar una nueva trama con independencia de las preexistencias). Por otro lado, el desarrollo de los núcleos intermedios y pequeños no ha sabido responder de manera adecuada a la ampliación de los mismos sin desvirtuar su estructura morfológica original. En ambos casos, se ha producido una alteración inadecuada, por ignorancia de las preexistencias territoriales, en detrimento de una mejor integración territorial y mayor cualificación de los propios desarrollos urbanísticos.

Cabe destacar entre las carencias detectadas, con carácter general, las derivadas de una escasa consideración al soporte biofísico (topografía, hidrografía, geología, edafología o vegetación), siendo de especial importancia, por las características de nuestro territorio, la revisión de los modelos de inserción en la topografía (relieve con dominio de pendientes) y en relación a los cursos de agua y suelos de valor agrológico.

En cuanto a los nuevos desarrollos residenciales, también hay que destacar que se ha producido una elección de modelos urbanos y edificatorios cuestionable en muchas ocasiones (por ejemplo, cabe pensar si las morfologías y tipos que se han utilizado para el desarrollo turístico se adecuan a sus demandas o los compradores se han tenido que conformar con la oferta que existía, o si el parque de viviendas construido se adecua a las necesidades sociales actuales). Se ha producido un **uso excesivo de la baja densidad** (amparado, en cierta medida, en una lectura simplificada de la adaptación al entorno) sin una justificación clara.

De igual manera hay un uso recurrente en la vivienda colectiva al bloque aislado en parcela, una morfología que no contribuye especialmente a la “formación de calle” una de las ventajas claras de los modelos de mayor densidad. **En los desarrollos de pequeña dimensión, más propios de los núcleos intermedios y pequeños, se aprecian carencias notables en la falta de adecuación morfológica**, especialmente en lo referido a la integración con la estructura parcelaria y viaria originales.



Desarrollo Propuesto Norte de Santander

Sin duda, el PROT puede ser una buena ocasión para realizar una reflexión y por qué no la reconsideración de estos aspectos. Conceptos como el de redensificación (aún ausentes de nuestro debate urbanístico) ha de cobrar especial significado teniendo en cuenta que el nuevo marco conceptual y legal vigente se dirige hacia un modelo urbano en el que ha de primar la rehabilitación de lo construido y la ciudad compacta frente a la nueva ocupación de suelo.

Con la elaboración del PROT, ha de surgir un debate sobre los modelos territoriales y urbanos bajo los que se han de transformar los asentamientos y especialmente la rehabilitación de los mismos y, por qué no, la compactación y redensificación de las tramas urbanas existentes.

e. Especialización funcional

Por último, poner de manifiesto que **la extensión urbana contemporánea, presenta una alta especialización, (división funcional por ámbitos residenciales, productivos, ambientales, etc.)** no siempre motivada. Tanto el desarrollo de tejidos residenciales,



Ortofotografía de Inserción de Urbanización en Núcleo Rural

como de los ámbitos productivos, han sido segregados y especializados sin que exista justificación suficiente en numerosos casos, puesto que el uso residencial y muchos de los productivos contemporáneos (logística, manufacturas, ...) son compatibles entre sí. La planificación de zonas urbanas especializadas ha generado ámbitos interdependientes que **aumentan mucho la movilidad** (es un ejemplo evidente de esto cualquier urbanización aislada de viviendas, sobre todo de baja densidad), carecen de la vitalidad urbana deseable, dificultan su gestión, e incluso contribuyen al aumento de la inseguridad. Como se pone de manifiesto, el desarrollo de ámbitos altamente especializados acarrea considerables carencias, por ello, tanto los documentos estratégicos oficiales como la normativa tratan de proponer modelos territoriales que favorezcan la multifuncionalidad evitando la segregación por actividades.

El PROT bien puede contribuir a abrir una reflexión sobre la forma urbana (características de la trama urbana), la regulación de los usos que se insertan (zonificaciones) y las tipologías edificatorias, cuestiones clave para lograr una mayor complejidad y vitalidad de los desarrollos urbanos.

IV.2. Planeamiento, usos y actividades

IV.2.1. Planeamiento urbanístico

La Ley de Cantabria 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo estableció un plazo de cuatro años para que los municipios adaptaran sus instrumentos de planeamiento a dicha Ley; sin embargo, en 2010, transcurridos nueve años desde la entrada en vigor de la misma tan solo cuatro de los 102 municipios que conforman la Comunidad Autónoma tenían su planeamiento adaptado. En 2016 hay 28 municipios con Plan General de Ordenación Urbana aprobado. Una situación similar nos encontramos en lo referente a la adaptación de los instrumentos de planeamiento al POL.

La antigüedad del planeamiento vigente es causa fundamental de la inadaptación de sus determinaciones a las nuevas exigencias sociales (muchas de ellas plasmadas en normas legales posteriores a la fecha de redacción de los planes) y, por tanto, determina su incapacidad para ordenar adecuadamente su ámbito territorial; pero no es la única.

La situación actual del planeamiento urbanístico regional plantea, entre otros, los siguientes problemas y conflictos relevantes:

- En general, adopción de modelos territoriales y urbanos excesivamente orientados a la puesta a disposición de suelo para desarrollos urbanísticos, apoyados en previsiones demográficas desproporcionadas (los municipios adolecen de parámetros normativos para cuantificar la demanda). Gran parte de estos crecimientos han ido destinados a segunda residencia sin que los instrumentos de planeamiento contengan análisis sobre viviendas vacías, primera y segunda residencia, etc.
- Tendencia a un desarrollo urbanístico extensivo y una ocupación inapropiada del territorio. El exceso de vivienda unifamiliar aislada como tipología edificatoria ha llevado a reservar en el planeamiento extensiones importantes de terreno para usos urbanos, ocupando con la edificación suelos de alto potencial agronómico en detrimento de los usos agropecuarios.
- Excesiva dimensión del suelo urbano, con clasificaciones como suelo urbano de terrenos que objetivamente no lo eran (en planes no adaptados).
- Muy escaso desarrollo de instrumentos de planificación para rehabilitar áreas urbanizadas con deficiencias. La rehabilitación urbana y edificatoria (en menor medida) no se ha desarrollado lo suficiente.

- Conflictos en relación a la transformación y desarrollo de los núcleos tradicionales (pueblos, barrios, etc.). A este respecto la propia normativa ha variado los criterios en diferentes ocasiones.
- Escaso o deficiente análisis de los valores del territorio. Suelos de gran valor están quedando desprotegidos o mal regulados, provocando su pérdida o condicionado la conservación de los mismos y su mejor utilización.
- Conflictos territoriales derivados de la escasa consideración de los condicionantes territoriales o administrativos (otros instrumentos de planificación, normativa, etc.). Un claro ejemplo de esto sería el tratamiento de los riesgos (inundabilidad, geológicos, antrópicos, etc.) o los conflictos con los derechos de explotación de cuadrículas mineras.
- Inadecuación de las previsiones de desarrollo a la disposición de recursos e infraestructuras necesarias, derivadas de la ausencia o deficiencia de análisis en la capacidad de carga del territorio. Unas previsiones inadecuadas tienen consecuencias económicas, generando sobrecostes por sobredimensionado de infraestructuras o imposibilidad de materializar los desarrollos.
- Dificultades para previsiones de suelos para actividades económicas.
- Deficiente tratamiento de los sistemas generales y locales (inadecuada distribución, localización, superficie, etc.).
- Abundancia de tejidos urbanos monofuncionales sin motivación clara.
- Ausencia de planificación territorial por lo que adolecen de una visión global e integradora del territorio, produciéndose discontinuidades, descoordinación, etc.
- Falta de coordinación intermunicipal en el planeamiento urbanístico, lo que provoca contradicciones en el nivel de protección de espacios de gran valor y un tratamiento inadecuado a los espacios configurados a escala supramunicipal, incluso con clasificaciones y calificaciones incongruentes a uno y otro lado de un límite entre dos o más municipios.
- Existencia aún de municipios sin ningún tipo de planeamiento.
- Inadecuación de la regulación urbanística a las formas tradicionales de uso, edificación y ocupación del territorio del medio rural.
- No se acaban de asumir los nuevos patrones territoriales, reconocidos y recogidos en las estrategias oficiales y los textos legales, encaminados a buscar una mayor sostenibilidad del territorio (compacidad, regeneración urbana, protección de los valores ambientales y culturales, evitar el consumo de suelo, multifuncionalidad, etc.).

a. Suelo urbano y urbanizable

Establece el art.32 de la Ley de Cantabria 2/2001 que, en sintonía con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el planeamiento municipal debe prestar especial atención a la utilización racional de los recursos con el diseño final de alcanzar un nivel de protección alto.

El suelo es un recurso natural, escaso y no renovable. La puesta en valor de este recurso tiene su origen en la Resolución VI de la Conferencia Mundial de la Alimentación (Roma, 1974), por la que se insta a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a establecer la Carta Mundial de los Suelos que fue redactada en 1982. Dicha carta señala como principio que entre los principales recursos de que dispone el hombre están los sistemas de tierras y aguas, así como el reino vegetal y animal asociados con ellos: el uso de estos recursos no debería provocar su degradación o destrucción, porque la existencia del hombre depende de su constante productividad. Siguiendo esa línea está redactado el art. 7, 8, 9 y 10 de las Normas Urbanísticas Regionales.

A la vista del planeamiento urbanístico actualmente vigente en Cantabria pueden realizarse una serie de consideraciones en relación con los problemas básicos que afectan al recurso suelo como consecuencia del modelo de crecimiento urbanístico propuesto en dichos planes.

Ha podido constatarse una excesiva valoración de las necesidades de vivienda, de usos productivos y recreativos que se ha materializado en una amplia propuesta en la clasificación del suelo urbano y urbanizable. La clasificación como suelo urbano de terrenos que objetivamente no lo eran, atendiendo a la dotación de servicios urbanísticos que en muchas ocasiones no se realizan para servir a los terrenos particulares, sino que se trata de infraestructuras generales que discurren por el territorio, es un problema frecuente.

La cuantificación de necesidad de ocupación de suelo está vinculada al cálculo de la capacidad de carga o acogida que se encuentra definido en el POL, aunque sería recomendable establecer una metodología más precisa para la cuantificación de la variación de la población, las actividades económicas (se incluye la turística), la disponibilidad de recursos (agua, suelo y energía), las infraestructuras, los espacios libres y equipamientos.

El planteamiento de la vivienda unifamiliar aislada o adosada como tipología edificatoria básica para el desarrollo residencial en los municipios pequeños y medianos de Cantabria y para los núcleos menores de los grandes municipios, ha llevado a reservar en el planeamiento urbanístico extensiones importantes de terreno para usos urbanos con esta tipología, en detrimento de los usos agropecuarios tradicionales, ocupando con la edificación en algunos casos suelos de alto potencial agronómico y/o que han

sido sometidos a procesos de concentración parcelaria. La justificación ha sido, a menudo, que, dado el retroceso de la actividad agraria, no era preciso destinar suelo a estos fines, generándose así un conflicto permanente entre usos antagónicos en los que se imponen los usos de mayor rentabilidad o expectativas económicas expulsando a los usos conformes con la naturaleza de los mismos.

La dinámica de los planeamientos urbanísticos ha sido la de una zonificación monofuncional en la que no se ha favorecido la complejidad funcional y la combinación de usos.

La saturación de los núcleos turísticos tradicionales costeros, la paralización de la construcción por la revisión de algunos planeamientos urbanísticos de municipios costeros y el menor valor del suelo han dirigido la demanda de segunda residencia hacia los núcleos del interior o municipios que, hasta los últimos años, resultaban menos atractivos para el sector turístico. Caso relevante es el de Castro Urdiales, Noja o Laredo que han agotado, prácticamente, la capacidad de acogida prevista en sus documentos vigentes de planeamiento urbanístico. El crecimiento intenso de Castro Urdiales y las dificultades para la aprobación del nuevo PGOU en Laredo, en los últimos años, han generado iniciativas urbanísticas en los restantes municipios, costeros y no costeros, del sector oriental de Cantabria, buscando potenciales compradores entre los residentes en la aglomeración del Gran Bilbao.

En los Planes Generales de Ordenación Urbana aprobados recientemente existe todavía, en general, una insuficiencia de previsión de suelo para desarrollo de actividades productivas, especialmente en pequeños y medianos municipios. En relación con la implementación de PSIRES se han realizado actuaciones tendentes a atender demandas aisladas para espacios productivos, de dinámica logística y de innovación tecnológica, pero se espera la existencia de un Plan de Suelo Industrial para canalizar de forma más racional este tipo de actuaciones. La planificación en esta materia ha de partir del análisis de los espacios industriales existentes.

Otra cuestión que plantea controversia, en varios municipios que han procedido a la revisión de sus planes generales, es la reserva de gran superficie de suelo para usos recreativos o de ocio en relación con el turismo, como por ejemplo los campos de golf o los campings con bungalows (urbanizaciones “desmontables” de vivienda aislada con altas densidades). Sería necesario planificar esas posibles demandas para rentabilizar inversiones de calidad sin ocupar innecesariamente el suelo con dichos usos.

El reconocimiento y conservación de las unidades espacio-formales, sus geometrías compositivas y condiciones esenciales, de manera conjunta, son necesarios para asegurar la preservación de la identidad territorial y como elementos ambientales que for-

man parte de los corredores ecológicos (se trata de consolidar y concentrar los núcleos y dar continuidad a los suelos de valor agropecuario, forestal y espacios naturales). Los modelos de ocupación representan la estructura funcional del territorio, altamente especializada y zonificada. Así, es frecuente la localización de las áreas forestales en las zonas de mayor pendiente, o de los espacios agrícolas en vegas y rellanos. Igualmente, el tipo de poblamiento varía según las zonas geográficas.

El proceso de expansión continua de las ciudades como Santander y Torrelavega, ha llevado aparejado el paso del modelo urbanístico tradicional de ocupación vertical compacta, que ha crecido en contigüidad y con densidades razonablemente elevadas, a otro más horizontal y extenso en el territorio, que es el que representa la ciudad dispersa. Una nueva ciudad menos eficiente, que separa funcionalmente sus usos, segrega a la población de las actividades dejando de lado virtudes de la ciudad interior en la que prima la proximidad entre edificaciones, actividades y personas y, en esencia, la multifuncionalidad del espacio.

Además, la ciudad dispersa requiere frente a la ciudad compacta tradicional una mayor intensidad de infraestructuras, lo que unido al aumento de las distancias fomenta un aumento de la movilidad, principalmente en vehículo motorizado privado y evidentes impactos en la sostenibilidad urbana.

Se ha producido también en estos planes urbanísticos ausencias de previsión en reservas de suelo para los equipamientos y los espacios libres. Muchos de ellos se han tenido que ubicar fuera de los núcleos, en terrenos rústicos, lo que ha generado la desconfiguración de los núcleos y mayor dependencia del ciudadano del vehículo motorizado privado y gasto en transporte escolar.

A esto hay que añadir la falta de programación tanto económica como temporal de algunas de las actuaciones previstas en los planeamientos urbanísticos que ha favorecido procesos especulativos de valor de suelo como fuertes inversiones municipales y autonómicas en infraestructuras que no se han repercutido en los promotores o propietarios de suelo y que han favorecido una mayor fragmentación de los crecimientos.



Ocupación de suelo en Liendo

b. El suelo rústico

El suelo rústico de Cantabria es un componente estratégico del modelo territorial, por las funciones que desarrolla y por ocupar la mayor parte del territorio de la Comunidad. La mayor parte de los municipios rurales cántabros consideran que su paisaje y su entorno natural constituyen las principales oportunidades para su desarrollo económico en los próximos años.

Por el contrario, una amenaza para el adecuado aprovechamiento de dichas oportunidades en el suelo rústico la constituyen los procesos de urbanización difusa, generados por la localización dispersa en el suelo rústico de nueva construcción de residencias secundarias o permanentes y de las actividades productivas desvinculadas del aprovechamiento de los recursos naturales.

La Ley de Cantabria 2/2001 y sus modificaciones, hasta el año 2012, han restringido notablemente la autorización de construcciones en el suelo rústico, estableciendo su

carácter excepcional y exigiendo en estas autorizaciones la necesidad de demostrar su vinculación al mantenimiento o explotación de recursos naturales o a planteamientos de interés social. El Parlamento de Cantabria aprobó, con fecha 22 de junio de 2009, una modificación de dicha Ley que, en cierta medida, retoma la figura de la “corola”, aunque con un mayor grado de control sobre las formas de crecimiento en ella merced a la exigencia de la elaboración de Planes Especiales para regular el proceso de crecimiento en el entorno de estos núcleos y la necesidad de aprobar los catálogos de edificaciones en suelo rústico. Lamentablemente, a día de hoy, el número de Planes Especiales en Suelo Rústico aprobados tiene carácter testimonial. Además, a partir de la Ley de Cantabria 3/2012, que modificó la ley 2/2001, en que permite, en el entorno de los núcleos a una distancia de 100 o 200 metros, la vivienda unifamiliar de nueva construcción.

IV.2.2. Los usos del suelo

a. Usos residenciales

a.i. Caracterización del parque de viviendas

Viviendas principales

Según el último censo de vivienda publicado en el año 2011, el número total de viviendas en Cantabria es de 358.499, de las cuales el 66% son viviendas principales, destinadas a vivienda habitual o permanente por sus propietarios o arrendatarios. Las viviendas secundarias representan el 21% de las viviendas y las viviendas vacías el 13%.

Según los datos del 2011, el 65,32% de esas viviendas principales, se sitúan en los municipios con población superior a 10.000 habitantes y el 44,35% en Santander y su área de influencia. Por lo tanto, la población residente en Cantabria puede afirmarse que mayoritariamente se concentra en torno a Santander, Torrelavega y Castro Urdiales.

El crecimiento del parque de viviendas en Santander, que sin embargo pierde población, es debido a la reducción del tamaño medio familiar. En este mismo caso se encuentran los centros urbanos interiores como Torrelavega o Los Corrales de Buelna. Castro Urdiales se consolida como polo de crecimiento de población residente, mientras que Laredo y Santoña se mantienen prácticamente inalteradas.

La disminución del tamaño medio familiar para el conjunto de Cantabria ha pasado de ser 2,94 en el año 2001 a 2,5 en el año 2011, una disminución del 15%, que ha generado una demanda importante de vivienda.

Precisamente por el fuerte volumen edificatorio de las últimas décadas, el parque de viviendas en Cantabria es relativamente moderno. Sólo la cuarta parte de las viviendas tienen una antigüedad superior a 50 años y el 35 % se construyeron entre los años 1991 y 2011.

Vivienda secundaria

La segunda residencia tiene un peso específico importante en Cantabria y con un 21% se sitúa muy por encima de la media nacional estimada en un 14,6% con los datos del año 2011. Si bien la tasa nacional se ha reducido desde el 17,4% al 14,6%, en Cantabria ha pasado del 18,5 al 21%, es decir, ha aumentado. En el censo de 2011 se contabilizan 72.299 viviendas secundarias.

La distribución espacial de la segunda residencia varía sustancialmente respecto a las viviendas principales. **En este caso, las mayores concentraciones de segunda residencia se encuentran en la costa oriental de Cantabria, en concreto en los municipios de Noja, Argoños, Laredo o Castro Urdiales.** Noja tiene el porcentaje de vivienda secundaria dentro de su municipio más alto de toda España, un 91%. También hay municipios en el interior de Cantabria, como Valderredible, que, aunque no tengan un número muy elevado de viviendas de segunda residencia, con un porcentaje del 62,41% respecto a sus viviendas, supera con creces la media regional del 21%.

La concentración de este tipo de viviendas es evidente si se tiene en cuenta que cuatro municipios de Cantabria contienen el 51,42% del total de viviendas secundarias de la región: Noja, con un 14,48%, Laredo, con un 14,31%, Castro Urdiales, con un 11,54% y Santander, con un 11,09%. Le siguen muy de lejos Suances, con 3,61%, Ribamontán al Mar con un 2,84%, San Vicente de la Barquera con un 2,38 o Arnauero con un 2,15.

Santander, considerada tradicionalmente como la ciudad más turística y como localización preferida para las segundas residencias, ha sido el municipio donde más ha decrecido esta tipología de vivienda. El resto de municipios turísticos como Laredo, Miengo o Suances crecen y Castro Urdiales, Arnauero, Comillas o Ribamontán al Mar se mantienen estables o con pequeñas variaciones. La antigüedad del parque de vivienda secundaria es reducida. Casi el 60% de estas viviendas se construyeron entre 1980 y 2011 y menos del 20% tiene una antigüedad superior a 50 años.

Viviendas vacías

Según el censo de vivienda del año 2011, en Cantabria hay 47.059 viviendas vacías, sin uso conocido, un 13% del total y un 21,01% de las construidas en la década del 2001

al 2011. 40.544 de estas viviendas (el 86%), se sitúan en municipios con más de 2.000 habitantes. **el porcentaje de vivienda vacía es muy elevado debido principalmente al crecimiento experimentado en la última década.** Casi la mitad del stock está construido a partir de los años 80, por lo que pueden considerarse recientes

La mayor concentración de vivienda vacía se encuentra en los municipios de Santander (10.742), Torrelavega (3.757), Castro Urdiales (3.364) y Piélagos (2.014).

A pesar del crecimiento edificatorio de los últimos años, son los municipios de la costa oriental los que mantienen los porcentajes más razonables de vivienda vacía, por debajo del 10%. Piélagos es el municipio donde más se ha incrementado el número de viviendas vacías, seguido de Castro Urdiales, Santoña y Santander. En Camargo y Laredo ha disminuido y en Torrelavega y en Los Corrales de Buelna se mantiene.

Ampliando el análisis al resto de Cantabria, se incluyen entre los municipios con mayor número de vivienda vacía, algunos que han tenido un crecimiento edificatorio desproporcionado a su tamaño y demanda, como Voto, Castañeda, Entrambasaguas, Bárcena de Cicero o Ramales de la Victoria. En esta bolsa de vivienda probablemente esté incluida la construida y actualmente a la venta pero con serias dificultades para su absorción por el mercado.

a.ii. Régimen de tenencia de la vivienda. Evolución.

Las familias cántabras muestran una clara preferencia por la propiedad a la hora de optar por su vivienda. La abrumadora mayoría, un 81% de las viviendas principales, lo son en régimen de propiedad, quedando el alquiler para un 10% de los hogares. El 40% de los hogares tienen su vivienda en propiedad totalmente pagada, y el 34% están pagando una hipoteca.

Pero esta preferencia no es nueva. Según los datos de la nueva encuesta de condiciones de vida del INE, en la última década, los hogares cántabros han mostrado una tendencia casi constante a la tenencia de la vivienda principal en régimen de propiedad con ligeros repuntes en el año 2009 y 2011. En el año 2014, último dato disponible, la situación que muestran los datos es que el 12,4% de los hogares vivían en régimen de alquiler, lo que lleva a contabilizar más de 25.000 hogares alquilados.

a.iii. Acceso a la vivienda.

Las políticas públicas en materia de vivienda se han plasmado en sucesivos Planes de Vivienda que han estado principalmente dirigidos a la promoción de viviendas protegidas y la rehabilitación. Desde el año 1992, se han construido 13.812 viviendas protegidas con diferentes regímenes de protección.

El colapso del mercado inmobiliario ha afectado también a la vivienda protegida que ha visto reducido drásticamente su demanda en régimen de compra. El último plan de vivienda Plan 2013-2016, va dirigido principalmente a incentivar el alquiler y la rehabilitación de vivienda, a través de ayudas al alquiler y al establecimiento de un parque público de vivienda en alquiler, eliminando por tanto la vivienda protegida tal y como estaba concebida.

a.iv. Rehabilitación edificatoria

El régimen tradicional del deber de conservación no ha resultado del todo eficaz para garantizar la efectiva conservación del parque edificado. El deterioro de los edificios durante décadas ha servido únicamente para realizar fragmentadas operaciones de renovación que más bien pudiera considerarse promoción inmobiliaria común.

La **renovación de barrios y recualificación de espacios públicos no ha sido posible hasta ahora** porque además de precisar un marco normativo adecuado no interesaba a la iniciativa privada que siempre ha puesto por delante los muchos problemas que tiene cualquier desarrollo de este tipo. Y no es un problema detectado sólo a Cantabria. En Europa, parece mayoritario un entendimiento de la regeneración urbana como una práctica hasta cierto punto excepcional.

La **“Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”** aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007, entiende la **“regeneración urbana integrada”, como una estrategia fundamental para mejorar las ciudades y hacerlas más sostenibles.** Y en esa estrategia europea va a ser vital la reconversión del sector y un esfuerzo de las administraciones para generar un marco adecuado para su desarrollo.

La aprobación de la **Ley 8/2013 de 26 de junio**, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ha abierto el marco jurídico para este tipo de actuaciones aunque Cantabria todavía no ha adaptado la legislación urbanística a esta Ley. Tampoco dispone de legislación propia en materia de calidad de la vivienda y rehabilitación como ocurre en otras Comunidades Autónomas.

Los Planes de Vivienda 2009-2012 y 2013-2016, introdujeron programas de regeneración urbana denominados ARI (Área de Rehabilitación integral), ARUS (Áreas de Regeneración Urbana) y ARRUS (Áreas de regeneración, y renovación urbana).

En Cantabria se han desarrollado hasta la fecha siete ARIS al amparo del Plan 2009-2012 en cuatro municipios de Cantabria: Santander, Torrelavega, Laredo y Reinosa y ningún

ARU ni ARRU. En el año 2010, se llegó a delimitar un ARU en el casco antiguo de Santander, que nunca llegó a ejecutarse y todavía sigue en tramitación.

b. Actividades económicas

El análisis de la situación de Cantabria en los últimos años en materia de suelo industrial permite constatar el esfuerzo de promoción y modernización del espacio industrial regional. A ello ha contribuido la creación en 1998 de la entidad Suelo Industrial de Cantabria (SICAN) y su configuración como ente planificador de todas las actuaciones públicas en materia de suelo industrial de la región. Por otra parte, la aprobación de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen del Suelo de Cantabria, instituyó los dos instrumentos utilizados actualmente para la planificación y ordenación del suelo industrial: los Proyectos Singulares de Interés Regional y los Planes Parciales.

Cantabria no cuenta con un instrumento de planificación sectorial específico en materia industrial y de suelo para actividades económicas que ordene la disponibilidad de suelo para estos fines, defina parámetros y estándares necesarios para el desarrollo de las actividades, evalúe las necesidades de rehabilitación y reutilización de los suelos existentes o las posibles demandas de nuevos requerimientos o su localización.

Es difícil analizar el suelo existente en Cantabria para usos productivos, pues existe una gran dispersión del mismo, así como una considerable variedad de sus características, dimensiones, u operatividad. Cantabria no dispone de un inventario actualizado del suelo existente para estas actividades y de la situación operativa en la que se encuentra. En cualquier caso, se puede constatar que existen ámbitos con notables deficiencias urbanísticas y que presentan un considerable grado de obsolescencia, así como notables dificultades para el desarrollo de nuevos suelos (gran parte de ellas derivadas de la ausencia de planificación).

Con respecto a la oferta de suelo industrial de SICAN, (no existen datos sobre suelos disponibles por otros gestores) se localiza en las naves del Polígono Industrial Tanos-Viérnoles, del Parque Empresarial Besaya, del Parque Empresarial Sámano, de las Naves Modulares Besaya, del Parque Empresarial Alto Asón, del AIEP Marina-Medio Cudeyo segunda fase y del Parque Científico y Tecnológico de Cantabria (PCTCAN). La información sobre el suelo industrial de otros operadores se divide en naves y parcelas y está abierta a la incorporación de las ofertas, lo mismo que el directorio de empresas de Cantabria.

Por otra parte, junto a las necesidades de **suelos productivos de escala supra-regional o regional, se deben tener en cuenta necesidades de carácter local** que se vienen

definiendo y gestionando mediante la planificación urbanística municipal (también mediante gestión directa por implantación en suelo urbano o rústico), sin que existan unas pautas claras, adecuadas a las necesidades y coordinadas por ámbitos supralocales. A este respecto **convendría delimitar unas pautas de intervención, necesidad que se acentúa en territorios especialmente complejos para ello** (Liébana, Pas, etc.).

También se han de valorar las necesidades derivadas de los sectores estratégicos que Cantabria ha incluido en la planificación para beneficiarse de la financiación de los programas de la UE, o que defina para el futuro, de cara a la previsión de necesidades.

Se ha de considerar que el desarrollo de suelo para actividades económicas en Cantabria está muy condicionado por diversos factores, entre los que destacar las condiciones físicas del territorio, la accesibilidad, la disponibilidad de infraestructuras, la existencia frecuente de valores territoriales notables o la incidencia paisajística. Cantabria, sin duda, tiene un claro condicionante de partida derivado de las condiciones físicas del territorio, especialmente las relacionadas con la topografía. La escasez de suelos llanos (la mayor parte de estos se ubican en las vegas o rasas, son escasos, suelen coincidir con los suelos de alta capacidad agrológica y frecuentemente son ámbitos muy condicionados por los cursos de agua) hace que la ubicación en ellos de suelos de actividades productivas (no agrarias) entre en competencia con otros usos y valores, condicione la dimensión de las actuaciones a la vez que incrementa los costes de transformación y por tanto el precio final de comercialización. Además, **Cantabria ha de competir en un mercado complejo y difícil (por razones diversas, fiscales, topográficas, etc) con las comunidades vecinas que pueden disponer de suelo a precios competitivos, dificultando la capacidad de atraer inversiones a la región.**

Las decisiones en esta materia son parte sustancial de la planificación territorial y sectorial y en Cantabria, de momento, han sido abordadas parcialmente (delimitación de las actuaciones estratégicas del POL) por lo que el PROT no debiera renunciar a abordarlas, sin perjuicio del interés del desarrollo de instrumentos de planificación sectorial. En este sentido, la primera necesidad está en suplir la ausencia de información suficiente (disponibilidad y condiciones del suelo existente con carácter general) que permita realizar una evaluación de necesidades y objetivos motivada, de cara a la planificación posterior.

Por otro lado, conviene poner de manifiesto que **la inexistencia de instrumentos de planificación suficientes y adecuados genera una considerable ineficacia** (no siempre se logra a tiempo la disponibilidad de suelo para satisfacer demandas de actividad), **e inseguridad jurídica** (el desarrollo de suelo por la vía de la delimitación de un PSIR es lenta e incierta, queda sujeta a la resolución de recursos judiciales, no resulta la más

apropiada para los propietarios afectados y quizá debiera reservarse a necesidades excepcionales o singulares, difíciles de prever). A su vez, la ausencia de planificación conlleva la inexistencia de unas pautas o parámetros en relación a los conflictos territoriales expuestos, de tal manera que se desconoce a priori cuál de las actividades o de los valores territoriales es el que ha de asumir la preferencia (esto es evidente en el conflicto por la ocupación de los suelos de valor ambiental o en los impactos paisajísticos derivados de disposiciones en los pies de monte, laderas o altos). **Por todo ello, no parece oportuno renunciar al valor que representa la planificación (territorial o sectorial) en esta materia, por su clara incidencia en la organización territorial y el reparto de la actividad económica y por tanto del empleo, así como la considerable conflictividad que generan las actuaciones desarrolladas de imprevisto.**

c. Dotaciones

Entre los principios básicos sobre los que quiere asentarse el PROT está la cohesión territorial y social. Concepto que ha de entenderse en un sentido amplio, y con un claro carácter transversal. Uno de los pilares fundamentales que lo soporta es la existencia de dotaciones y la accesibilidad a las mismas. Sin duda, una de las herramientas básicas que la administración dispone para reequilibrar el territorio (con objeto de lograr la cohesión del mismo) es una buena y accesible red de dotaciones, entendiéndose por tal el conjunto de espacios libres, equipamientos e infraestructuras.

En los apartados anteriores ya se han incluido referencias sobre esta materia, pero cabe recordar y singularizar la consideración secundaria que el diseño de la red de dotaciones ha tenido frente al desarrollo urbanístico.

La disposición de las cesiones de suelo destinadas a estos fines, en general han sido planificadas en localizaciones periféricas, inadecuadas en cuanto a topografía, forma de parcela, condiciones ambientales, etc. Un ejemplo evidente de esto es la abundancia de espacios libres en servidumbres, en picos de parcelas o urbanizaciones, en terrenos inútiles para la edificación por la topografía, etc. (el POL incorporó unas determinaciones genéricas sobre espacios libres para tratar de corregir esta situación) o la frecuente ubicación de equipamientos educativos y sanitarios en suelo rústico (incluso en municipios que han experimentado un considerable desarrollo residencial y han tenido capacidad de obtener suelo para estos fines).

La necesidad de reservar espacios para dotaciones y espacios libres surge desde la ley de 1956 pero con mayor claridad en la legislación de 1976. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los instrumentos de planeamiento en general carecen de estudios de necesidades y de reservas de suelo para estos usos.

A su vez, se aprecia una evidente **descoordinación entre administraciones** (el reparto competencial hace que su materialización corresponda a diferentes administraciones) de tal manera que las determinaciones del planeamiento no se adecuan a las necesidades de quien ha de desarrollar con posterioridad el equipamiento.

De todo ello se evidencia la necesidad de que los instrumentos de planificación urbanística recualifiquen las zonas urbanas y desde las competencias autonómicas (especialmente sanidad y educación) se establezcan o definan aquellos municipios en los que sea necesario reservar espacios para estos usos en lugares estratégicos y no residuales del municipio.

A su vez, la **planificación territorial debiera hacer lo propio con la consideración de las redes dotacionales de escala supramunicipal**, tanto de espacios libres, como de equipamientos e infraestructuras (red de uso público de la bahía de Santander, Cabárceno, El Soplao, Alto Campoo, Nestares, grandes depuradoras o infraestructuras, etc.).

Por último reseñar la ausencia de un inventario de equipamientos (construcciones destinadas a este fin) de carácter general. Este inventario resulta necesario, por un lado para conocer el patrimonio de la administración y por otro para su mejor gestión, puesto que ha de tenerse en cuenta que las necesidades varían en el tiempo y puede resultar oportuna la reconversión de los mismos evitando la construcción de nuevas edificaciones.

IV.3. Organización y coordinación supramunicipal

IV.3.1. Los instrumentos de planificación y gestión

a. La planificación territorial

Al mismo tiempo que los municipios han ido desarrollando su tarea de aprobación de los planes generales de ordenación urbana para adaptarse a la Ley 2/2001, la administración regional ha ido elaborando instrumentos de planeamiento territorial y sectorial de amplia trascendencia para la ordenación del territorio regional. Sin embargo, a pesar de los intentos, **Cantabria aún no dispone de un instrumento de ordenación de la totalidad del territorio** con los perjuicios que conlleva.

El Plan de Ordenación del Litoral (POL) ha incluido en su ámbito de actuación a treinta y siete municipios costeros de Cantabria, en los que establece una zonificación que diferencia entre áreas de protección, áreas de ordenación y actuaciones integrales estratégicas, en las que existen diferentes niveles de protección ambiental, con medidas dirigidas a una especial protección en el primer caso, haciendo compatible el crecimiento

con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de estos y la gradación y zonificación de las figuras de ordenación en el segundo y delimitando ámbitos para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial en el tercero. El POL tiene un objetivo principal que es el de asegurar una protección efectiva e integral para el área costera de la Comunidad Autónoma y por ello establece los criterios de protección de las áreas costeras. Se han realizado modificaciones del mismo en el área de ordenación, no así en la de protección sobre la que se mantiene un claro consenso.

A su vez se han aprobado el Plan Especial de la Actuación Integral Estratégica de Reordenación de la Bahía de Santander (PEB) que ordena una serie de unidades territoriales del ámbito de la bahía que suponen una pequeña porción del total del área urbana de la bahía y el Plan Especial de Sendas y Caminos del Litoral (PESC) que establece un itinerario litoral a lo largo de toda la costa y otros menores de carácter local.

Otro instrumento de rango territorial son las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), aprobadas en 2010 (Decreto 65/2010) por el Consejo de Gobierno de Cantabria y que tienen como objeto la aplicación directa de la normativa urbanística a los municipios sin planeamiento y sirviendo como normativa complementaria para el resto de municipios que tiene planeamiento vigente. Los objetivos de estas normas pretenden mantener la integridad territorial de Cantabria, estableciendo la normativa de uso en el suelo rústico con atención especial a la multifuncionalidad del espacio rural. Las NUR apuestan por el mantenimiento de cierta actividad en el medio rural como herramienta para preservar el patrimonio territorial y el paisaje, pero en ningún caso apuestan por una acción urbanizadora.

b. La planificación sectorial

Otros elementos normativos de especial incidencia territorial son los planes de carácter sectorial,

- De acuerdo con la Ley de Cantabria 5/1996 de 17 de diciembre de Carreteras de Cantabria, en su Capítulo II, Sección 1ª, Artículo 6, el Plan de Carreteras de Cantabria es el instrumento básico de ordenación del sistema de carreteras, y tiene carácter de Plan Director Sectorial, de conformidad con la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. En él se apoya el Plan de Gestión Integral de Infraestructuras de Cantabria 2014-2021, que es una de las alternativas gubernamentales a los desequilibrios territoriales actuales.

- La energía constituye un aspecto clave en cualquier sociedad moderna por dos motivos fundamentales: por la actividad que el sector genera y su carácter estratégico para el resto de sectores de la economía y en segundo término por los servicios esenciales que es capaz de proporcionar para favorecer los desequilibrios regionales. A partir de esta premisa la planificación energética constituye una excelente oportunidad para definir unos resultados energéticos razonables y, a través de ellos, conseguir un equilibrado desarrollo del territorio. Para ello es necesario que se culmine el proceso iniciado con el Decreto 35/2014, de 10 de julio, por el que se aprueba el Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2014-2020 (PENERCAN), para el fomento de las energías blandas.
- La Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria que da cobertura al Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria publicado en el BOC de 9 de junio de 2014. Otro instrumento básico de carácter sectorial de amplia trascendencia territorial y que establece criterios para establecer la capacidad de carga del territorio regional.
- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, siguiendo los principios de la Directiva 2007/60 sobre evaluación y gestión de riesgos de inundación, ha puesto en marcha el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), un instrumento de apoyo a la gestión del espacio fluvial, la prevención de riesgos, la planificación territorial y la transparencia administrativa. Para el caso de las cuencas de Cantabria que vierten al Mar Cantábrico, los trabajos del SNCZI han sido coordinados por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y el Gobierno regional ha publicado dichos datos que pueden ser consultados tanto en el visor cartográfico del Ejecutivo como en el visor cartográfico de la Confederación y próximamente en el visor del SNCZI. En la actualidad se dispone de estudios de algunas de las zonas de mayor riesgo de la región, pero paulatinamente el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables irá abordando mayores partes del territorio y tanto el Gobierno de Cantabria a través de su visor cartográfico, como el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de las distintas Confederaciones Hidrográficas y de la Web del SNCZI, irán publicando dichos datos.
- Mediante Decreto 15/2010, de 4 de marzo, se dan cobertura a los Planes Sectoriales de Residuos, que desarrollan el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010 y, en su virtud se fijan los objetivos del mismo para el período 2010-2014 relacionados con la reducción del volumen de residuos generados el reciclado, reutilización y recuperación de los materiales y/o energía contenida en los residuos, y la elimina-

ción de vertidos en condiciones de seguridad controlada en función de los riesgos derivados de los materiales a verter.

- Existe una escasa integración en el planeamiento de estudios y normativas sectoriales (inundabilidad, riesgos, espacios protegidos, etc.) redactados con posterioridad a la aprobación de los viejos planes aún no adaptados.
- La planificación de los espacios ambientales.

Como puede comprobarse, se han desarrollado instrumentos de planificación de carácter sectorial, pero aún existen sectores de gran trascendencia como la actividad industrial, la minera, la turística, ... en las que existen vacíos de planificación. Y otros que, en curso de elaboración, están pendientes de aprobación.

IV.3.2. Las dificultades de la organización territorial existente

La organización territorial existente en Cantabria es el resultado de la combinación de muchos factores que a lo largo del tiempo han evolucionado sin un orden preestablecido. El territorio se ha transformado profundamente mediante procesos y lógicas nuevas (la actual demanda de servicios y equipamientos poco tiene que ver con la de hace dos décadas), dando paso a nuevas formas territoriales. **La organización y planificación del territorio, hasta la fecha, en gran medida ha venido definida desde los ámbitos sectoriales y locales, careciendo de instrumentos de ordenación integral en la escala regional o las escalas intermedias.**

a. La fragmentación espacial

La expansión de la urbanización del territorio regional sobre espacios del medio rural y natural, han favorecido la descentralización de actividades económicas y población en un proceso creciente de segregación funcional y fragmentación territorial.

Los bajos niveles de accesibilidad que genera la expansión y fragmentación del espacio urbanizado afectan, a las áreas periféricas de las ciudades originando un gradiente de acceso a los servicios básicos, que se suelen concentrar en el centro, o limitando la posibilidad de contar con un eficiente servicio de transporte público. A su vez, las áreas centrales se colapsan por las demandas del tráfico rodado de coches en busca de servicios.

La capacidad de desconcentración de piezas urbanas estratégicas y de formación de nuevos tejidos de baja densidad con una extensiva ocupación del territorio ha llegado a superar los límites municipales, provocando una fragmentación física y funcional del

espacio, así como una mayor dificultad y aumento sustancial de costes para prestar determinados servicios.

Por otro lado, el territorio rural menos transformado y en proceso de despoblamiento corre el riesgo de contar con un nivel de servicios inferior respecto a los disponibles en áreas urbanas más pobladas. La dependencia de gran parte de los asentamientos ubicados en estas áreas respecto a asentamientos mayores es evidente y la accesibilidad a los mismos es prioritaria para mantener un mínimo de vitalidad en las áreas rurales de Cantabria y la posibilidad de prestar los numerosos servicios ecosistémicos que ofrecen.

Tanto los procesos de suburbanización como el despoblamiento rural contribuyen a una segregación espacial del territorio habitado; sin embargo, no todos los habitantes disponen de los mismos recursos de movilidad, accesibilidad, etc., para disfrutar de servicios y equipamientos, lo que contribuye a una dinámica que profundiza en los procesos de segmentación social.

b. Los ámbitos supramunicipales

La complejidad de los factores que intervienen en la dinámica territorial y la intensidad de los procesos que tienen lugar en los ámbitos de crecimiento urbano hacen que la preocupación por la operatividad funcional tenga carácter preeminente. **Lo importante ya no son solo las piezas y elementos individuales que componen el nuevo modelo urbano o territorial, sino los conjuntos (áreas urbanas, ámbitos funcionales, etc.) en los que se agrupan espacial y funcionalmente.**

Dada la extensión y fragmentación territorial existente se generan dificultades, mermas de eficiencia, e incluso la imposibilidad, para prestar adecuadamente los servicios necesarios, resultando conveniente habilitar ámbitos de organización supramunicipales a través de los cuales se puedan precisar las actuaciones y las prioridades. El objetivo no sería otro que el de contribuir a reequilibrar socioeconómicamente el territorio, prestar de manera eficiente los servicios a la población, establecer ámbitos de actuación ambiental, económica o de equipamiento que cohesionen, etc.

Por ello, en la propuesta de un nuevo modelo territorial se debe abordar un debate que permita vislumbrar las posibilidades de reorganizar el marco administrativo de cara a la planificación y gestión, de ámbitos espaciales y funcionales que superen la escala municipal, actuando desde otra plataforma espacial y de planificación que no sea exclusivamente la del Plan General de Ordenación Urbana municipal o los planes sectoriales.

El control de las actuaciones del territorio (urbanizado y no urbanizado) no debe ser canalizado únicamente desde los límites del modelo de ordenación a nivel municipal,

sino que ha de ser concebido en función de la configuración de los distintos núcleos de población y sus relaciones de proximidad, masa crítica, modos de urbanización, ocupación en el territorio, y relaciones con el territorio no urbanizado, es decir, desde la dimensión territorial que la realidad física y funcional impone.

El sistema urbano, como se ha descrito en apartados anteriores, está integrado por un complejo puzzle de piezas diferenciadas (que pueden ser agrupadas por similitudes físicas y funcionales) que interactúan entre sí, pero también con los territorios exteriores a la CC AA, por lo que resulta conveniente la asignación, desde una visión regional y suprarregional, de cuáles son las posibilidades reales de evolución en base a los objetivos básicos (económicos, sociales, ambientales, etc.) que se definan para Cantabria.

Por otra parte, no se debieran olvidar las realidades territoriales de las escalas medias en la organización de Cantabria. La condición física de nuestro territorio con una identidad física muy marcada por la existencia de los valles ha tenido un papel significado en la construcción histórica de nuestra comunidad que, sin duda, se asienta sobre una fuerte incidencia de la organización en torno al valle. Esta lógica ha contribuido al desarrollo de una escala intermedia, en relación a la dimensión regional, con singularidades territoriales, que hasta la fecha no han sido abordadas en el desarrollo de instrumentos específicos de planificación, y que bien pudieran ser parte de la organización de futuros ámbitos funcionales para una planificación territorial de escala próxima a lo “comarcal”.

En cualquier caso, **es difícil llegar a una ordenación coral desde el ejercicio de la planificación por partes (ya sean locales o sectoriales); por ello puede resultar más conveniente que nunca el desarrollo de una visión territorial sobre escalas que aborden la realidad de las áreas urbanas o los ámbitos funcionales** descritos, pudiendo concluir que la ausencia de organización en ámbitos supramunicipales es característica de nuestra región y en cierta medida excepcional frente a otras regiones

c. Las divisiones territoriales existentes

Para la organización y coordinación supramunicipal se desarrolló la Ley de Cantabria 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria (Publicada en el BOC número 90, de 6 de mayo de 1999). Esta Ley establece la comarca como una entidad necesaria integrante de la organización territorial de la región. En teoría con esta ley se abría el desarrollo a la división de Cantabria en comarcas, fomentándose la creación de entidades comarcales, pero este proceso apenas se ha desarrollado y los resultados han sido decepcionantes por la escasa disposición de los municipios para asociarse formando entidades diferentes a las del municipio.

En Cantabria se han planteado diferentes tipos de divisiones territoriales en función de los objetivos a gestionar por los organismos promotores. Con diferentes objetivos se han planteado divisiones de mayor o menor antigüedad como son las siguientes:

- **Comarcas históricas.** Derivadas de la división del territorio de la actual Cantabria en merindades de mayor o menor entidad política real durante la Baja Edad Media.
- **Comarcas naturales.** Diez comarcas vinculadas a los rasgos físicos del medio natural en Cantabria se reconocen dividen en diez comarcas que atienden a las diferentes franjas en que se fracciona el territorio natural de la región.
- **Comarcas rurales.** Mapa de la Red Cántabra de Desarrollo Rural creada por parte de los Grupos de Acción Local, que divide el territorio regional en cinco comarcas en las que se ocupa de la ejecución y desarrollo de políticas públicas.
- **Comarcas ganaderas.** El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España distingue varias comarcas ganaderas dentro de la comunidad autónoma de Cantabria.
- **Mapa educativo** de Cantabria, que divide el territorio regional en cuatro áreas educativas.
- **Mapa sanitario** de Cantabria.
- **Mapa Turístico** de Cantabria que distingue nueve comarcas.
- **Mapa Judicial** de Cantabria que divide la región en ocho partidos judiciales.
- **Mapa de los Servicios Sociales** de Cantabria.

Se trata de divisiones territoriales diferentes entre sí y que se ajustan a sus propias necesidades.

IV.3.3. La necesidad de organización de ámbitos supramunicipales

Como ha podido constatar, en Cantabria no existe uniformidad en las propuestas de ámbitos específicos sistemáticos para la planificación sectorial y no son operativos los ámbitos definidos a nivel comarcal para la ordenación territorial. No existen, espacios delimitados para la aplicación de instrumentos y estrategias de ordenación espacial de rango supramunicipal que, concebidos y desarrollados de forma coherente y conjunta con otras iniciativas, sirvan como elementos que impulsen el desarrollo socioeconómico de cada ámbito y aprovechen las oportunidades existentes en el territorio regional.

Es un momento oportuno, el de elaboración del PROT, para plantear y en su caso delimitar nuevos ámbitos específicos para la ordenación territorial, atendiendo tanto a las pautas actuales de comportamiento y actividad de la población, incluida la prestación de los servicios básicos, a la fragmentación física y espacial existente, así como a otras circunstancias de evolución histórica y peculiaridades del medio físico soporte de la actividades. La delimitación de estos ámbitos debe ajustarse a la coherencia geográfica, superando si es necesario los límites municipales, a la existencia de núcleos cabecera en un ámbito funcional donde ejerzan la función de liderazgo y las formas de interrelación existentes entre un conjunto de actividades y servicios dentro de estos ámbitos funcionales de intervención de carácter supramunicipal.

Una Política de Ordenación del Territorio operativa debe desarrollarse íntegramente en un marco suficientemente próximo al ciudadano, en algunos casos superando la dinámica municipal, y para ello, es esencial considerar una escala intermedia de carácter supramunicipal, que tenga un tamaño físico y funcional adecuado para la resolución de los conflictos y para la implantación de programas de ordenación territorial que potencien las fortalezas del territorio y su planificación desde escalas regionales.

IV.4. **Análisis DAFO**

IV.4.1. Debilidades

1. Carencias y descoordinación entre la planificación territorial y sectorial.
2. Sucesivos cambios legislativos en los que se plantean regulaciones contradictorias que generan ausencia de "cultura del territorio".
3. Falta de una visión integradora del territorio en áreas que necesitan un modelo de planeamiento de carácter supramunicipal para un desarrollo más adecuado a la realidad existente. Falta de reconocimiento y planificación de áreas urbanas y ámbitos funcionales.
4. Ausencia de objetivos territoriales homogéneos para los diferentes tipos de asentamientos por ausencia de instrumentos de planificación territorial. El modelo territorial en desarrollo es fruto de la coyuntura socioeconómica y de la planificación local y sectorial y ha estado y continúa estando muy dirigido al crecimiento urbano.
5. Lento proceso de adaptación del planeamiento urbanístico municipal a la Ley de Cantabria 2/2001, lo que deriva en su obsolescencia e inadecuación. Existencia de algunos municipios de cierta entidad o dinámica edificatoria aún sin planeamiento.

6. Buena parte de los instrumentos de planeamiento no tienen un modelo urbanístico definido, ni un adecuado análisis de los valores y recursos del territorio, de las previsiones demográficas y de las necesidades de crecimiento urbanístico, y se aprobaron sin considerar las medidas de sostenibilidad y de protección del medio ambiente.
7. Deficiente atención del planeamiento general al suelo rústico y casi inexistente desarrollo de los planes especiales en suelo rústico previstos en la Ley
8. Planeamiento urbanístico sin determinaciones dirigidas a resolver las necesidades de ordenación de los núcleos rurales. Escaso reconocimiento y conservación de las unidades espaciales, sus geometrías compositivas y las condiciones esenciales de usos, edificación y ocupación del suelo en el medio rural.
9. Tanto la mayoría del planeamiento adaptado como del no adaptado, está orientado a clasificar amplias zonas de suelo edificables, con planteamientos de ciudad dispersa de tipología unifamiliar, frente a soluciones de mayor densidad y compacidad urbana.
10. Sistema de asentamientos desequilibrado en su organización, que presenta elevadas cotas de polarización urbana y desequilibrios territoriales, y que está condicionado por la configuración del territorio y la organización de las principales infraestructuras de comunicación con el sistema en T.
11. Modelo de asentamientos muy fragmentado, con atomización del hábitat, lo que supone altos costes en prestación de servicios y dificultades de acceso a los mismos.
12. Declive demográfico de la mayor parte de los asentamientos del interior.
13. Existencia de una marcada estacionalidad de algunos asentamientos muy vinculados a usos turísticos, que han crecido en base a segunda residencia.
14. Dificultades políticas para la definición de ámbitos funcionales para la ordenación del territorio.
15. Ausencia de regulación en el planeamiento y carencia de gestión urbanística de los procesos de regeneración urbana y falta de medidas de fomento de la rehabilitación.
16. Creciente dispersión y consumo de nuevo suelo frente a la rehabilitación urbana y arquitectónica o la ocupación de intersticios en ámbitos ya urbanizados. Altos costes de dotación de infraestructuras, de prestación de servicios y de movilidad.
17. Transformaciones morfológicas inadecuadas en los asentamientos; abandono de estructuras urbanas consolidadas.

18. Creciente zonificación y especialización funcional de actividades por “polígonos” (residencial, industrial, etc.) en detrimento de la multifuncionalidad de los tejidos urbanos.
19. Insuficiente coordinación o ausencia de planificación de suelos para actividades productivas.
20. Escasa consideración de la movilidad (excepto del coche) en los desarrollos urbanísticos y desvinculación habitual de las infraestructuras de transporte público ejecutadas y en previsión.
21. Escasa iniciativa municipal en la gestión urbanística.

IV.4.2. Fortalezas

1. Un sistema urbano de escala media-pequeña en el que no se producen grandes desajustes, que permite una alta calidad ambiental y debiera facilitar la gestión por su dimensión, a la vez que permitir un elevado grado de multifuncionalidad (urbano, actividad económica, agrario, paisaje, etc.).
2. Una importante red de asentamientos de alto valor cultural (por su estructura urbana, su arquitectura y su paisaje), tanto en la costa como en el interior, que permiten el acceso al territorio en unas condiciones muy valoradas por la población. E inciden y potencian la identidad como recurso económico y de calidad.
3. El Plan de Ordenación del Litoral, vigente desde finales de septiembre de 2004, como herramienta de ordenación territorial para la protección del medio litoral, y orientación de las estrategias de crecimiento urbanístico y la implantación de infraestructuras.
4. Las NUR, por su contribución básica al establecimiento de un modelo de desarrollo territorial para Cantabria, acorde con sus condiciones y potencialidades.
5. Las actuaciones de la CROTU, para agilizar el proceso de revisión de los planes urbanísticos de forma más rápida y coherente.
6. Los instrumentos de planificación sectorial, que son una referencia clara para la propuesta de modelo territorial.
7. La existencia de varios Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y la aplicación en ellos de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.
8. El desarrollo de directivas europeas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la protección del medio ambiente.

IV.4.3. Amenazas

1. Ausencia de una planificación territorial regional, lo que puede provocar el desarrollo fragmentado del territorio (municipio a municipio), con ausencia de objetivos en común y una regulación descoordinada.
2. Decrecimiento demográfico, envejecimiento y emigración de población joven y formada.
3. Desequilibrios territoriales en la distribución de población, actividad y servicios y equipamientos, con un aumento desproporcionado de concentración en el litoral.
4. Afecciones, en el medio plazo, derivadas del cambio climático, en una zona del territorio especialmente susceptible y densa en instalaciones residenciales, productivas e infraestructuras.
5. Excesos en la clasificación de suelo urbano y urbanizable frente a la ocupación del suelo vacante.
6. Pérdida de suelo, de recursos ambientales y paisajísticos.
7. Implantación de usos en lugares inapropiados, ocasionando conflictos y expulsando a los usos con menor valor del suelo, lo que afectará directamente al desarrollo de actividades económicas del sector primario. .
8. Dificultades de vinculación del planeamiento urbanístico con los instrumentos de ordenación territorial de carácter sectorial.
9. Dificultades para atraer inversión económica, por la existencia de una fuerte competencia de los territorios próximos.

IV.4.4. Oportunidades

1. La definición de unas prioridades estratégicas para la economía de Cantabria y de unos objetivos de cohesión social y de gestión de los recursos territoriales a través del PROT.
2. Coordinación con las políticas nacionales y europeas, optimización de recursos y actuaciones y alineación con las políticas de financiación europea.
3. Puesta en marcha de planes estratégicos en un territorio planificado.
4. La red de asentamientos puede configurarse como uno de los activos importantes de la región proporcionando un amplio abanico de oportunidades al modelo territorial.
5. La existencia de asentamientos potentes y bien relacionados en la zona oriental de la región, que pueden permitir una mejor articulación con el desarrollo industrial y urbano del entorno metropolitano de Bilbao.

6. La posibilidad de estructurar adecuadamente el sistema de asentamientos del litoral, proporciona la ocasión para aumentar el rango urbano de este espacio como estrategia básica para consolidar dinámicas positivas y fortalecer el eje de conexión con Asturias.
7. La existencia de una cantidad importante de vivienda vacía y de suelo urbano no consolidado puede facilitar la absorción de las demandas residenciales sin apenas consumo de nuevo suelo.
8. La planificación coordinada de las áreas urbanas puede significar una mejora notable para la ciudadanía en el acceso a servicios diversos y un revulsivo para su reordenación urbana.
9. Para los “núcleos de acceso al territorio”, la planificación territorial debiera ser una oportunidad para mejorar el acceso a los servicios, tecnologías de comunicación y equipamientos, y representa una oportunidad de transformación socio-económica.

IV.5. Resumen

La evolución de las últimas décadas ha producido en España, y en Cantabria en particular, profundos cambios económicos, políticos y sociales que han tenido unas claras repercusiones en el modelo de organización territorial. La crisis económica y demográfica tiene especial incidencia en los asentamientos rurales que, ante la ausencia de actividad económica, envejecen, llegando actualmente a una situación de estabilidad o ligero retroceso, dado que el vaciamiento en gran medida ya se ha producido. Además, la **concentración de la población en el litoral** ha desestructurado el sistema, no sólo en sus intervalos de población sino también en su distribución espacial. De esta manera, la ocupación y vitalidad de los asentamientos acusa un visible desequilibrio.

El actual sistema de asentamientos muestra una tendencia, por un lado, a la existencia de centros urbanos en la zona costera con mayor grado de accesibilidad a empleo, servicios, etc. **y, por otro, a la proliferación de núcleos de menor tamaño, en la zona interior** (los valles), afectados por falta de actividad económica y equipamientos, despoblamiento y desconexión respecto a las áreas más dinámicas de la región. De otro lado, en relación a la conservación y aprovechamiento de los servicios que presta el territorio de los entornos de los asentamientos, la situación se invierte y la costa presenta una mayor degradación que el interior.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que **el sistema urbano de Cantabria es un fenómeno modesto en cuanto a su dimensión y relevancia** fuera del territorio autonómico. Su distribución por rangos de tamaño poblacional permite constatar la existencia

de un **sistema básicamente macrocéfalo**, con un solo núcleo que polariza el 25% de la población regional, y otros núcleos, de más de 5.000 habitantes, que agrupan casi el 60% de la población regional (la mayor parte localizados en el litoral).

Por otro lado, **existe un gran número de núcleos poco poblados** (en torno al 50% de los municipios tienen menos de 2.500 habitantes) que se localizan fundamentalmente **en los espacios interiores del territorio regional (los valles)**, con diferentes características y situaciones, pero que, en general, acusan un despoblamiento notable, derivado del abandono de la actividad agraria y la ausencia de actividades económicas.

En Cantabria **las actividades económicas** principales, la concentración de **población** y la ubicación de **los núcleos urbanos** fundamentales **se distribuyen** de manera no uniforme en el territorio, respondiendo a un **modelo básicamente dicotómico** compuesto por dos espacios diferenciados: la marina y los valles interiores.

Es un modelo territorial débilmente integrado y muy fragmentado, con estructuras centralizadoras en la zona costera muy potentes que actúan a modo de elementos desarticuladores que impiden la integración y vertebración real del territorio regional y que generan relaciones jerarquizadas en un sistema de asentamientos heterogéneo y desigual, en el que resalta la atomización del hábitat en la zona rural, la ausencia de ciudades intermedias y la escasez de centros rectores en la estructura territorial debido en parte a una inadecuada organización administrativa y a la dinámica funcional del territorio.

El sistema de asentamientos de Cantabria es diverso y presenta singularidades considerables que no debieran ser obviadas. Citando algunas de las más significadas: la **capitalidad de Santander** y el desarrollo del **área urbana de su entorno**; la existencia de una **considerable población estacional**, vinculada, básicamente, al atractivo que ofrece el litoral y localizada preferentemente en municipios costeros; la **proximidad del área metropolitana de Bilbao**, que da lugar, especialmente en **Castro Urdiales**, a una dinámica metropolitana de demanda residencial (primera y segunda residencia) y suelo productivo, muy vinculada a la comunidad autónoma vecina y que **genera singularidades de difícil organización** (por ejemplo la existencia de población residente no censada); el singular e identitario **modelo de ocupación** histórica del territorio por los pasiegos.

Es importante recordar que en Cantabria desde los años 2008-2010 se ha producido un proceso generalizado de estancamiento, si no regresión, tanto poblacional, como del crecimiento urbanístico (primera y segunda residencias) y, por tanto, de ralentización o paralización de algunos de los procesos de transformación descritos. Sin embargo, la necesidad de su análisis sigue vigente puesto que aún no han sido abordados en

profundidad (el caso del abandono y necesidad de recuperación del patrimonio consolidado siguen siendo tareas pendientes) o requieren estar presentes en la manera de concebir el territorio.

La transformación territorial que ha tenido lugar hasta esas fechas se ha caracterizado por procesos de expansión, dispersión urbana y ocupación extensiva del territorio mediante desarrollos con un alto grado de especialización (residencial, productivo, etc.), que dificultan la gestión eficaz y sostenible del mismo. A la vez que se extiende el territorio urbanizado se produce el abandono y degradación de áreas consolidadas. Es decir, **consumimos nuevos suelos, mientras no somos capaces de gestionar y mantener de manera adecuada todos los espacios transformados por la urbanización.**

La mayor amenaza para el adecuado aprovechamiento de las oportunidades en el suelo rústico la constituyen los procesos de urbanización difusa, generados por la localización dispersa en el suelo rústico de residencias secundarias. Este proceso de “ciudad difusa” tiene su expresión fundamental en los procesos de metropolización y conurbación en el eje Santander-Torrelavega. Como alternativa es preciso acudir al modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente que, con las modificaciones necesarias para acomodarla a los nuevos retos, es el que mejor se ajusta al ideal de ciudad sostenible.

Sin duda alguna se puede concluir que **la extensión y dispersión de la urbanización es un reto para la ordenación del territorio sobre el que se ha de buscar un modelo de consenso, especialmente en lo que se refiere a sus límites** (en el consumo de nuevos suelos, en la satisfacción de las demandas de segunda residencia, en la proliferación de la baja densidad como modelo de referencia, etc.), **en la gestión de las áreas urbanas supralocales que ha originado, o en la preservación de los valores y recursos territoriales a los que afecta, así como de las actividades que promuevan el mantenimiento de estos últimos.**

En los últimos tiempos **se han conformado un conjunto de áreas urbanas que superan la dimensión local**, y que adolecen de un adecuado reconocimiento político-administrativo y de herramientas para su planificación y gestión.

En otro nivel **se debería tener en cuenta los procesos de periurbanización y expansión muy vinculados a las demandas turísticas de segunda residencia** (protagonizados por población estacional no residente en Cantabria), **localizados esencialmente en el litoral**, puesto que, aunque se ha producido un crecimiento demográfico, este es notablemente inferior al que ha experimentado el parque de viviendas. Este proceso ha generado una importante transformación de la fisonomía y actividad de muchos nú-

cleos cántabros introduciendo un carácter diferencial con respecto a otras zonas cuyos flujos se corresponden con reubicaciones de población residente.

La segunda residencia tiene un peso específico importante en Cantabria y con un 21% se sitúa muy por encima de la media nacional estimada en un 14,6% con los datos del año 2011. En el censo de 2011 se contabilizan 72.299 viviendas secundarias. La distribución espacial de la segunda residencia varía sustancialmente respecto a las viviendas principales. En este caso, **las mayores concentraciones de segunda residencia se encuentran en la costa oriental de Cantabria, en concreto en los municipios de Noja, Argoños, Laredo o Castro Urdiales.** Noja tiene el porcentaje de vivienda secundaria dentro de su municipio más alto de toda España, un 91%.

El modelo urbano de los asentamientos de Cantabria sigue basándose esencialmente en el crecimiento por expansión y consumo de nuevos suelos. En Cantabria hay -según el censo de vivienda del año 2011- **47.059 viviendas vacías**, sin uso conocido (un 13% del total y un 21,01% de las construidas en la década del 2001 al 2011), de las cuales 40.544 se sitúan en municipios con más de 2.000 habitantes; la gestión de este parque de viviendas supone un reto para la planificación de Cantabria. Disponemos, además, de una **considerable cantidad de suelo clasificado como urbano y urbanizable con capacidad de ser transformado.** Mientras tanto no somos capaces de **activar la rehabilitación** de nuestro patrimonio construido, fomentando las intervenciones **en los conjuntos urbanos y edificaciones existentes.**

Todo ello trae como consecuencia que el modelo actual de asentamientos cántabro provoque dificultades en la prestación de servicios y la disponibilidad de equipamientos, especialmente en las periferias de las áreas urbanas y en los espacios rurales, motivados en gran medida por su dimensión, dispersión y accesibilidad. La accesibilidad se ha basado en el uso generalizado del coche, no siempre disponible para toda la población.

En lo referente a los suelos o espacios para la actividad económica disponemos de un escaso conocimiento de la oferta y demanda de suelo, del estado de nuestros ámbitos de actividad económica, así como de las nuevas necesidades y demandas tanto para los suelos existentes como para los posibles que se desarrollen, así como criterios de calidad en la ubicación y diseño de suelos de actividad económica para lograr una mayor competitividad. **Aún no se cuenta con una planificación sectorial industrial y para actividades económicas** (incluida la turística). Se está produciendo una fuerte competencia de las comunidades limítrofes a la hora de desarrollar y ofertar suelos para actividades económicas. Por otro lado, para nuevas implantaciones productivas existe

un conflicto de localización, por afección a otros valores territoriales (agrarios, paisajísticos, ambientales, etc.) del suelo.

En cuanto a la organización administrativa, se han realizado numerosas divisiones territoriales, que responden a visiones sectoriales, pero en general no resuelven las necesidades planteadas desde la perspectiva de la ordenación territorial integral. No existen, espacios delimitados para la aplicación de instrumentos y estrategias de ordenación espacial de rango supramunicipal que, concebidos y desarrollados de forma coherente y conjunta con otras iniciativas, sirvan como elementos que impulsen el desarrollo socioeconómico de cada ámbito y aprovechen las oportunidades existentes en el territorio regional. **Falta una visión integradora del territorio en áreas que necesitan un modelo de planeamiento de carácter supramunicipal** para un desarrollo más adecuado a la realidad existente en Cantabria, lo que se agrava por las carencias en el desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial y algunos de planificación sectorial.

En el planeamiento urbanístico reciente no se han sabido tratar de forma apropiada los problemas urbanísticos que han surgido en los últimos años, como el crecimiento urbanístico desmesurado. Se muestra la tendencia a un desarrollo urbanístico extensivo y una ocupación inapropiada del territorio, escasamente compatible con la preservación de los valores territoriales y el desarrollo sostenible. Por añadidura, se manifiesta la carencia de una visión global e integradora del territorio en áreas que necesitan un modelo supramunicipal para un adecuado desarrollo, que debe ir más allá de las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico de escala municipal y requiere una coordinación intermunicipal en el planeamiento urbanístico.

La planificación no ha incorporado aún los nuevos patrones recogidos legalmente: sostenibilidad, protección de la salud, prevención frente a los riesgos naturales y antrópicos, cambio climático, mejora de la calidad de vida, la protección del medio ambiente

V. Vertebración Territorial

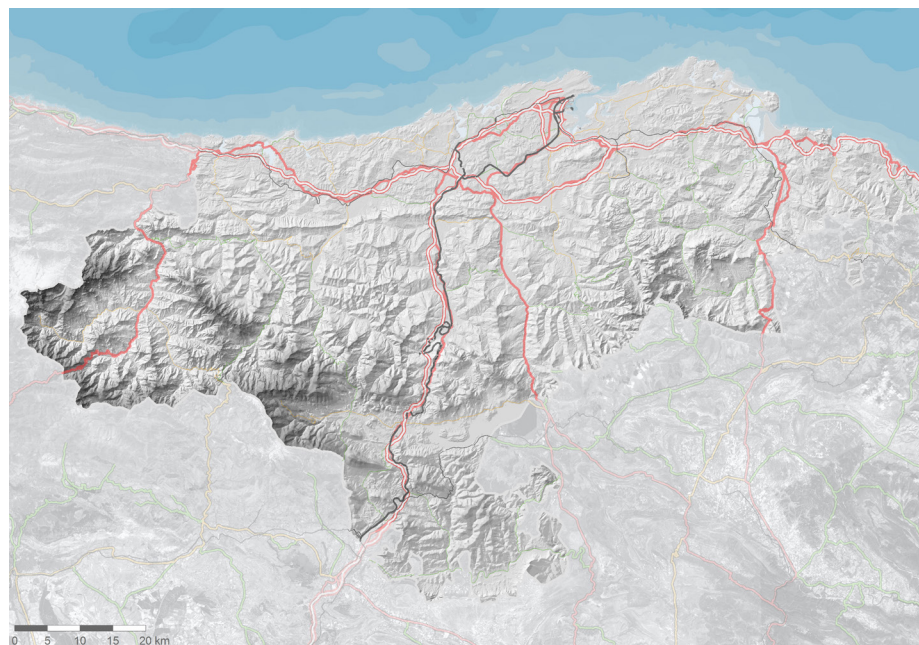
Las infraestructuras, tanto de transporte como de otros suministros y servicios, son consideradas un factor clave del desarrollo regional y la ordenación territorial, pues unidas a los equipamientos públicos educativos, sanitarios y asistenciales, suficientes, de calidad y equitativamente distribuidos por el territorio, tienen una indiscutida incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población y de la competitividad económica de los territorios.

Obtenidas las infraestructuras y dotaciones, **es importante garantizar una adecuada conexión territorial mediante una red bien jerarquizada y distribuida, asegurando un acceso adecuado de la población a los equipamientos y a los servicios básicos proporcionados por éstos, al consumo, ocio o disfrute del territorio**, como garantía de equidad y cohesión territorial.

V.1. Redes de transporte y movilidad

El transporte permite satisfacer las necesidades sociales de desplazamiento en el territorio a través de su componente material, que son las infraestructuras. Las infraestructuras de transporte son consideradas un factor clave del desarrollo regional y la ordenación territorial, que incide en la mejora de la calidad de vida de la población y de la competitividad económica de los territorios, en tanto en cuanto facilitan la accesibilidad de los lugares. **Es importante garantizar una adecuada conexión territorial mediante una red de infraestructuras bien jerarquizada y distribuida, asegurando un acceso adecuado de la población a los equipamientos y a los servicios básicos proporcionados por éstos, como son la educación, la salud, el ocio o las compras, como garantía de equidad y cohesión territorial.**

En Cantabria, desde los años 80, las infraestructuras de transporte han sido objeto de inversiones cuantiosas, dirigidas a superar el déficit acumulado en relación con otras regiones y otros países europeos de referencia. La mejora en la dotación de infraestructuras a lo largo de estos años ha sido sustancial, sobre todo en la red de carreteras, incrementándose la longitud de red, la seguridad y la calidad de las prestaciones. **Sin embargo, existen carencias que se reflejan en el desequilibrio modal** (con un sistema excesivamente dominado por la carretera y el vehículo privado) **y territorial.**



Mapa de infraestructura viaria y ferroviaria

V.1.1. Infraestructuras de transporte (personas y mercancías)

a. Infraestructura viaria

Gracias a las inversiones por parte del Estado y a la ejecución de los planes de carreteras elaborados por el Gobierno Regional, ha aumentado tanto el número de kilómetros, sobre todo de las autovías, como la calidad de la red.

La Red estatal, compuesta por 14 carreteras que suman una longitud de 587 Km, hace posible la articulación de los principales núcleos de población regionales y la conexión de Cantabria con las Comunidades Autónomas limítrofes.

Las recientes actuaciones en materia de carreteras potencian la tradicional estructura del sistema territorial de Cantabria, marcado por una red de carreteras en forma de “T”, secularmente condicionada por la orografía, con dos ejes perpendiculares: el eje costero, constituido por la Autovía del Cantábrico (A-8) y la carretera nacional N-634, denominado Corredor del Cantábrico; y el eje perpendicular a la costa, por el que discurre

la Autovía de la Meseta (A-67) y la carretera nacional N-611, que conforma el Corredor del Besaya. En torno a estos dos corredores se concentra la mayor parte de la población y de las actividades económicas de la región.

La Red estatal se complementa con la Red autonómica de carreteras, que enlaza con la estatal y vertebrada el espacio intrarregional, constituyendo un elemento fundamental en la vertebración de los asentamientos del interior de Cantabria. La Red autonómica, según datos actualizados por el Servicio de Carreteras Autonómicas en diciembre de 2012, está compuesta de 2.000 km de doble sentido. **La gran densidad de infraestructuras viarias en la franja costera contrasta con las dificultades de conexión de la Cantabria interior, quedando articulado el territorio fundamentalmente por carreteras autonómicas, que permiten la comunicación a lo largo de los valles, pero no una buena conexión transversal entre ellos.**

A lo largo de estos años se han abordado importantes actuaciones, sobre todo en lo que se refiere a las conexiones externas por carretera. Sin embargo, todavía **existen una serie de carencias y demandas de carácter general que hace necesario plantearse nuevas actuaciones o una reformulación de las existentes.** Entre los principales problemas se encuentra la **sobrecarga de tráfico en algunos puntos de la costa**, donde la densa red de carreteras, además de conectar los numerosos asentamientos de población, da soporte al proceso continuado de urbanización difusa, especialmente en torno a los principales núcleos urbanos. Es de destacar el caso del entorno urbano de Torrelavega y del tramo entre Laredo y Bilbao de la autovía A-8, donde esta sobrecarga genera la demanda de nuevos carriles y sugiere la falta de una política basada en la reducción de desplazamientos en vehículo privado.

Asimismo, la red de carreteras del interior de Cantabria presenta problemas de accesibilidad en algunas comarcas, originados por la configuración de las carreteras, en general de trazado sinuoso y estrecho, y por la estructura de la red, en buena medida como consecuencia de la accidentada topografía. Se observan problemas en las carreteras de acceso a la Meseta, como en el caso de los puertos del Pozazal y Los Tornos. Igualmente hay una **falta de itinerarios adecuados que interrelacionen los valles colindantes y que estructuren de forma eficiente los asentamientos en torno a las cabeceras correspondientes.** Y en general, **existe un déficit de red de suficiente capacidad que articule correctamente, por un lado, las villas turísticas costeras y, por otro, las áreas más rurales con las vías principales** (ej. Suances y La Hermida (Potes) respectivamente).

b. Infraestructura ferroviaria

La red ferroviaria de Cantabria, cuyo trazado está asimismo claramente condicionado por la orografía, también sigue básicamente los **dos ejes principales** de infraestructuras señalados anteriormente: **La conexión Norte-Sur, formada por la línea Santander-Palencia**, operada por RENFE, que une la región con el centro de la Península Ibérica; y la conexión **Este-Oeste, que comprende la línea Ferrol-Bilbao**, anteriormente operada por FEVE (y actualmente operada por Renfe Operadora sobre vías de ADIF), que se divide en dos secciones, la línea Oviedo-Santander y la línea Santander-Bilbao (incluyendo el ramal a Liérganes). **Además de estas líneas, la región está atravesada por el ferrocarril de La Robla** (ancho métrico), que une Bilbao con León. Estos ferrocarriles convencionales ofrecen servicios de cercanías, media y larga distancia, siendo mayoritariamente utilizados para trayectos de cercanías en el caso de las conexiones costeras y de mercancías en el caso de las conexiones con la meseta.

A pesar de la extensión de las infraestructuras ferroviarias, cuyo ratio atendiendo a la población y superficie de Cantabria es claramente superior en comparación con los valores medios de España, **el trazado poco favorable impuesto por la orografía** (muchos de cuyos tramos se corresponden con el trazado original de mediados del siglo XIX) **y la existencia de una alta proporción de vía única suponen unas condiciones de explotación que limitan la obtención de tiempos de viaje y frecuencias de trenes competitivos** con la carretera. A este respecto, el Puerto de Santander, junto con el Gobierno de Cantabria, han manifestado la necesidad de mejorar estas conexiones y su enlace con el puerto, de modo que se facilite la salida de mercancías del mismo. **Existe demanda manifestada por el Puerto de Santander y el Gobierno de Cantabria para facilitar la salida de mercancías del mismo.**

Respecto al ferrocarril de altas prestaciones, **en Cantabria no existe actualmente red de alta velocidad**, a pesar de las propuestas continuas que se han barajado para la región en los planes nacionales de transporte desde el año 2000, ya sea de adaptación de las líneas existentes o de construcción de otras nuevas. Hay que considerar que la región está localizada desde el punto de vista geográfico a distancias en donde la alta velocidad puede desplegar su máximo potencial de captación de tráfico, por lo que **su desarrollo resulta de vital importancia para fortalecer las relaciones interregionales y de larga distancia, tal como ha manifestado el Gobierno de Cantabria.**

Desde el punto de vista territorial es importante la mejora de las conexiones ferroviarias norte-sur y del corredor cántabro, especialmente el tramo oriental. En

este sentido, amparados en los sucesivos Planes de Transporte se han llevado a cabo Estudios Informativos (EI) de propuestas de actuación en ambas conexiones, que ha pasado desde una propuesta inicial de construcción de nuevas vías a la adaptación de las existentes.

En el caso de la conexión con la meseta, cuya prioridad se manifestó por el Gobierno de Cantabria en 2010, existe en su vertiente cántabra un Estudio Informativo del tramo Villaprovedo-Reinosa (BOE, 2010), cuya licitación de obra no llegó a aparecer en el BOE. Por el contrario, para el tramo restante entre Reinosa y Santander, el Ministerio de Fomento desechó en 2010 la idea de construcción de nueva línea planteando la adaptación de la línea existente, desechando así los Estudios Informativos existentes sobre parte de su trazado, Reinosa-Los Corrales en 2003, por falta de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y Los Corrales-Santander pendiente de la DIA en 2009. En el caso del corredor del Cantábrico, desechado casi en su totalidad por el PEIT 2005-2020 a excepción del tramo Santander-Bilbao, en 2007 salió a concurso su Estudio Informativo, del que se comenzó la redacción del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en 2009. De este Estudio Informativo, solamente se conoce un documento inicial en el que se avanzan tres franjas por donde discurrirían las alternativas propuestas. El vigente Plan de Infraestructuras PITVI 2012-2024 contempla ambas conexiones, aunque destina bajos presupuestos para éstas (3.400 y 2.143 millones de euros respectivamente), lo que hace muy complicado su futura ejecución.

A su vez, está **pendiente el análisis del potencial que pueden tener estas infraestructuras en la movilidad interna**. Se ha de considerar que tanto el eje Santander-Torrelavega-Los Corrales de Buelna como el eje Santander-Laredo-Castro Urdiales asumen gran parte de la población y actividad de la región y pueden tener un papel relevante en la organización de la movilidad regional.

En relación a la integración del ferrocarril en los espacios urbanos es de destacar la existencia de **gran número de pasos a nivel, con o sin barreras, presentes en varios núcleos urbanos de la región y que están condicionando enormemente el desarrollo urbano de los mismos**. Es de destacar en este caso, la problemática de Torrelavega y su demanda histórica por una solución adecuada para la brecha creada por el paso del ferrocarril Santander-Oviedo por el centro de la ciudad. En este sentido, en el año 2010 FEVE encomendó a la empresa pública INECO la elaboración de un proyecto básico de Soterramiento del tráfico ferroviario para la ciudad que fue entregado al Ayuntamiento un año más tarde, con un presupuesto que sería financiado en un 50% por ADIF, 20% por el Ayuntamiento y 30% por el Gobierno regional.



Zona portuaria de Santander

c. Infraestructura portuaria

La infraestructura portuaria de Cantabria está compuesta por el Puerto de Santander y los puertos autonómicos. El Puerto de Santander, puerto de titularidad estatal bajo el control de Puertos del Estado, **constituye uno de los principales motores del desarrollo económico de la región**. Su principal actividad es el tráfico de mercancías, ocupando el quinto puesto en el ranking de los puertos del Cantábrico en cuanto a tráfico portuario total (toneladas) después de Bilbao, Gijón, Ferrol y La Coruña, según el Anuario estadístico 2014 de Puertos del Estado. El volumen máximo de mercancías registradas, cargadas o descargadas, almacenadas y redistribuidas por distintos medios de transporte, se alcanzó en el año 2005 (6,7 millones de toneladas), registrándose un comportamiento muy adverso de 2008 a 2010, seguido de un periodo de estancamiento con fluctuaciones del tráfico marítimo. En 2015, el tráfico portuario fue de 5,6 millones de toneladas. La mayor parte de las mercancías tratadas corresponde a grandes sólidos, en los que el puerto está especializado, seguidas de mercancía general y grandes líquidos. Una de sus debilidades es el escaso tráfico de contenedores.

Prácticamente todas las mercancías pasan de transporte marítimo a terrestre o viceversa a su llegada al Puerto. Los accesos externos por carretera son la N-634 desde Asturias, la N-611 desde Palencia, la N-623 desde Burgos y la Autovía del Cantábrico desde Bilbao. Por ferrocarril, a través del complejo portuario de Raos, se accede a la línea de Renfe Santander-Palencia-Valladolid-Madrid y a las líneas de Feve Santander-Bilbao y Santander-Oviedo-Gijón. Para el conjunto de mercancías, el modo de transporte utilizado mayoritariamente para su entrada o salida del Puerto es la carretera, que supone más de tres cuartos del total.

La situación geográfica de Cantabria, dentro del Arco Atlántico y en el centro del Norte de España, la convierte en centro de paso obligado de las comunicaciones que atraviesan de Este a Oeste el Norte de la Península y punto de intermodalidad desde el Puerto de Santander para el acceso a cualquier punto de España y Europa. Sin embargo, **el potencial del Puerto no se ha aprovechado suficientemente, por la deficiente red ferroviaria de Cantabria, la insuficiente integración con otros modos de transporte, la falta de suelo y la inexistencia de centros logísticos de apoyo en la región.**

Por su posición geográfica y el desarrollo de sus instalaciones, el Puerto de Santander es el centro de comunicaciones que ha posibilitado el intercambio comercial de las empresas de Cantabria. Junto a esta función clave para el desarrollo regional, **Santander ha sido tradicionalmente el puerto de La Meseta y el Valle del Ebro**, que son las áreas que conforman su hinterland. La necesidad de optimizar la distribución de mercancías, de obtener un posicionamiento competitivo en el Centro de España y el Mediterráneo y de aproximarse a sus clientes, ha llevado al Puerto de Santander a participar en el accionariado de dos puertos secos, el de Azuqueca de Henares en Madrid y el de Santander-Ebro en Luceni (Zaragoza).

No obstante, a pesar de **esta posición estratégica, la captación de nuevos tráficos se encuentra penalizada por la deficiente comunicación** fundamentalmente ferroviaria con su hinterland medio y lejano. Por otro lado, su situación en las inmediaciones del área urbana de Santander le dificulta su ampliación, lo que hace que exista un déficit de suelo para satisfacer las exigencias de almacenamiento, logística e intermodalidad que se requieren para expandir el tráfico de mercancías. Esta insuficiencia está agravada por la ocupación de suelo dentro del puerto por actividades no portuarias, lo que impide su uso para funciones logístico-portuarias. A estas limitaciones, hay que añadir la carencia de una zona de actividades logísticas intraportuaria, y la falta de áreas logísticas fuera del Puerto de Santander.

El tráfico de pasajeros es una de las actividades con mejores perspectivas de futuro. Gracias a las recientes remodelaciones, el Puerto de Santander está dotado con una

terminal de pasajeros ubicada en la ciudad con instalaciones que le permiten dar un excelente servicio de ferries y cruceros. Su situación en el centro de la ciudad de Santander supone un importante punto generador de actividad económica.

Los puertos a cargo de la Comunidad Autónoma de Cantabria son siete: San Vicente de la Barquera, Comillas, Suances, Santoña, Colindres, Laredo y Castro Urdiales. Todos ellos son puertos de actividad pesquera y recreativa, una actividad en auge asociada a las mayores rentas y al desarrollo turístico, a excepción del Puerto de Comillas que no acoge embarcaciones de recreo ni permite atraques de este tipo. Según Puertos de Cantabria, el puerto de mayor envergadura atendiendo al número de embarcaciones pesqueras registradas en 2012 es el de Santoña, con 29, realizando el mayor número de capturas con diferencia respecto al resto (11.939,40 Tn). En cuanto a embarcaciones de recreo el Puerto de Laredo es el que más matriculaciones tiene, con un total de 772 en 2012.

El sector portuario de competencia autonómica es un sector de particular importancia para las villas marineras en donde se ubican los puertos, no solo por su importancia económica, sino porque en torno a ellos se desarrollan las actividades productivas tradicionales, actividades sociales, y de ocio.

d. Infraestructura aeroportuaria

Al igual que el Puerto, **el Aeropuerto Seve Ballesteros-Santander constituye una infraestructura esencial para el futuro de la región**, permitiendo una conexión rápida con importantes centros urbanos españoles y europeos, como alternativa al transporte terrestre para desplazamientos de larga distancia. El margen para el modo aéreo en Santander es incluso mayor que en el caso de otros aeropuertos similares, en donde se da la competencia con las redes ferroviarias de larga distancia, cada vez más atractivas ante la mayor rentabilidad económica y eficiencia energética y ambiental que ofrece el tren.

La ubicación del aeropuerto respecto a la ciudad, a tan solo 5 km de Santander, refuerza su potencialidad, ya que supone disponer de una infraestructura aeroportuaria de accesibilidad urbana. La zona en la que se localiza está también muy bien situada con respecto a las áreas industriales y al resto de las infraestructuras de transporte.

El aeropuerto tiene unas condiciones estructurales, operativas y de accesibilidad que satisfacen los requerimientos necesarios para la operación de las compañías aéreas convencionales y de bajo coste. Actualmente, existen diversas compañías aéreas operando en el aeropuerto: Air Europa, Air Nostrum, Iberia, Ryanair, Volotea y Vueling. El

tráfico existente corresponde principalmente a vuelos de aviación comercial de pasajeros con un marcado carácter regular, tanto de procedencia nacional como internacional; aunque también está presente el transporte de mercancías. En el año 2015 gestionó 875.920 pasajeros y 10.795 operaciones.

La expansión del tráfico de pasajeros de los últimos años está vinculada a la llegada de las compañías de bajo coste y el desarrollo de los vuelos internacionales regulares a algunas de las principales ciudades europeas, como Bruselas, Londres, París y Roma. Esta evolución positiva se ha visto truncada desde 2011, año a partir del cual se produce un descenso en el número de pasajeros. Al igual que ha ocurrido en otros pequeños aeropuertos regionales españoles, la dinámica aeroportuaria se ha visto afectada por la crisis económica y financiera, pero sobre todo está ligada a la evolución de las compañías de bajo coste. La excesiva dependencia de este tipo de compañías genera vulnerabilidad, ya que su mantenimiento o la puesta en marcha de nuevas rutas está muy supeditada al volumen de dinero transferido a las aerolíneas a través de las subvenciones públicas. **El aeropuerto está preparado asimismo para ofrecer instalaciones y servicios de calidad a operadoras de aviación comercial de mercancías.** No obstante, a pesar del potencial teórico de desarrollo, el tráfico de carga aérea se encuentra apenas sin explotar. La existencia de otros aeropuertos en las regiones próximas (País Vasco, Asturias, Navarra), sobre todo la competencia con Bilbao, supone una amenaza al desarrollo del tráfico aeroportuario. Además, desde Santander no existe conexión con los grandes aeropuertos gestores de carga aérea europeos transoceánicos, lo que obliga a derivar a otros aeropuertos parte del tráfico de mercancías generado en Cantabria.

V.1.2. Sistema de movilidad

An cuando la movilidad puede analizarse referida tanto a las personas como a las mercancías, en lo que sigue nos circunscribiremos a las personas, por cuanto las alternativas para el tráfico de mercancías ya se han mencionado en el diagnóstico de las infraestructuras de transporte.

a. Transporte privado

En Cantabria, el sistema actual de movilidad se fundamenta predominantemente en el uso de las carreteras, que es el modo de transporte más utilizado, tanto para el transporte de viajeros como de mercancías. La construcción de las nuevas carreteras, y en particular de las nuevas vías de gran capacidad, ha supuesto un impulso al transporte privado, generando un importante aumento de la movilidad en la región.



Ferrocarriil

Las mayores intensidades de tráfico se producen en la Red nacional de carreteras, que soporta tráficos de paso, de largo recorrido, y al mismo tiempo contribuye a la articulación del territorio de Cantabria, recogiendo flujos de medio y corto recorrido entre los distintos núcleos a los que sirve. **La circulación es especialmente intensa en el entorno de las grandes aglomeraciones urbanas,** en los tramos que unen Torrelavega y Santander (A-67), las dos zonas urbanas más importantes de la región, y en el tramo este de la A-8, entre la capital y Castro Urdiales.

La Red autonómica, que soporta una intensidad de tráfico menor, es la que mejor refleja las relaciones de tráfico que se establecen entre los distintos puntos del territorio, **constituyendo el elemento fundamental de la vertebración territorial regional. Los mayores índices de movilidad se concentran en las áreas de influencia de Santander y Torrelavega, siendo especialmente importantes las conexiones de estas dos ciudades con el entorno de Astillero y Maliaño (CA-130, CA-231, CA-140, CA-141 y CA-240), y con Suances y Comillas (CA-131 y CA-132) respectivamente.**

En contraposición, los menores volúmenes de tráfico se dan en el interior rural de Cantabria, si bien ciertas carreteras presentan volúmenes elevados debido al turismo, como es el caso de la CA-185 entre Potes y Fuente Dé o la CA-183 que conecta la N-611 en Reinosa con Alto Campoo.

b. Transporte público

Dentro del sistema actual de movilidad de Cantabria, la alternativa al coche es el transporte público colectivo de viajeros, que se realiza en autobús por carretera y en ferrocarril. No obstante, a pesar de la enorme importancia del transporte público para alcanzar una movilidad más sostenible, su uso **tiene un gran margen de mejora debiéndose potenciar aún mucho más.**

b.i. Autobús

El transporte público por carretera cuenta con una oferta regional amplia en cuanto al número de compañías y líneas que recorren el territorio regional. El mayor número de servicios se da en la zona costera y, sobre todo, en su área central, mientras que en la zona interior el número va disminuyendo, haciéndose muy escaso en algunos puntos correspondientes a las áreas rurales más periféricas. **Aquí el principal problema es la falta de conexión de los asentamientos interiores con sus cabeceras funcionales, abocando a los ciudadanos a un mayor uso del vehículo privado, perjudicando especialmente a la población más envejecida.**

Las conexiones en autobús entre las principales ciudades cántabras se realizan por las autovías, mediante trayectos generalmente directos o con pocas paradas. La mayoría de las líneas tiene por origen o destino Santander y se dirigen hacia Laredo y Castro Urdiales por la A-8, hacia Torrelavega por la A-67, hacia San Vicente de la Barquera y Unquera por la A-8 y hacia Reinosa por la A-67.

Por las carreteras nacionales discurre un gran número de líneas, que refuerzan la comunicación de los núcleos de la costa y facilitan la conexión del interior de Cantabria, apoyándose en la red secundaria. Por la N-611 circulan diversas líneas entre Santander y Torrelavega, y entre ésta y Reinosa, facilitando la conexión de la Cuenca del Besaya y Campoo; la N-634 permite comunicar en autobús los núcleos costeros; la N-621 conecta La Liébana; la N-625 los Valles del Nansa y Saja; y la N-623 el Valle del Pas.

En general, **la conexión de Cantabria en autobús es bastante buena desde el punto de vista regional**, considerando que la gran mayoría de los núcleos cuenta con una línea de autobús más o menos próxima. Sin embargo, los tipos de conexiones que se establecen, debido a la morfología de la red de carreteras, son limitados. La zona costera tiene

una extensa malla de líneas que cubre todas las zonas, mientras que la zona interior está dotada mayoritariamente de líneas Norte-Sur, siguiendo los valles, conectando los distintos municipios con la línea de costa. De ahí que los desplazamientos en autobús entre puntos de la zona costera o de éstos al interior sean mucho más cómodos, en tiempo y en confort de viaje, que los que se realizan entre puntos del interior entre sí. **Desde el punto de vista local, la situación es bastante deficiente, dada la falta de buenas conexiones entre los asentamientos intermedios y los municipios dentro de la misma área funcional.**

En cuanto al uso que los habitantes de Cantabria dan a estas líneas de autobús, los mayores volúmenes de viajeros transportados se dan en la comunicación de la capital con las principales ciudades de la región (Torrelavega, Castro Urdiales, Unquera, Reinosa, etc.) y en las conexiones de Santander y Torrelavega con los municipios de su entorno (Santander con Astillero, con Liencres o con Monte y Torrelavega con Selaya, Suances, Rumoroso, etc.). Se puede deducir que el autobús es un modo de transporte bastante utilizado en la región para realizar trayectos diarios de residencia-trabajo, residencia-ocio, residencia-compras o residencia-sanidad en la zona de Santander y Torrelavega y para realizar desplazamientos de media distancia entre otros núcleos entre sí o entre éstos y Santander y Torrelavega.

El elevado volumen de viajeros y la complejidad de las conexiones en la incipiente área metropolitana de Santander y en la comarca de Torrelavega es reflejo de las vinculaciones económicas, sociales y territoriales existentes entre las ciudades principales de Cantabria y los núcleos de población de sus áreas de influencia, y pone de manifiesto la necesidad de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte público, que exigen una planificación supramunicipal conjunta y una gestión coordinada de estos servicios esenciales.

b.ii. Ferrocarril

Respecto al transporte público en ferrocarril, el tren presenta actualmente un papel secundario. El principal flujo se produce en el trayecto de la línea FEVE entre Santander y Torrelavega, en donde el tren es una alternativa a la autovía A-67. **Las comunicaciones con el resto de la Cornisa Cantábrica no pueden competir con el transporte por carretera debido a los largos tiempos de viaje.** En cuanto al transporte de viajeros de larga distancia, por su baja competitividad el tren tiene una escasa importancia en este tipo de desplazamientos frente a otros medios de transporte, como el automóvil y el avión.

Las líneas de RENFE

Existen tres servicios de RENFE en Cantabria: **cercanías, media y larga distancia**. La línea de **cercanías es la que une Santander con Reinosa**, cuya denominación es C1; la línea de **media distancia correspondía al trayecto Reinosa-Mataporquera** y ha sido **suprimida recientemente por su baja ocupación**; y las líneas de **largo recorrido son la línea Santander-Valladolid y la línea Santander-Valladolid-Madrid**.

La línea de cercanías “Santander-Reinosa” es exclusivamente de tráfico intrarregional, permitiendo las conexiones entre asentamientos dentro de la región. Los servicios ofrecidos tienen mayor frecuencia a diario, siendo el número de trenes ofertados más elevado hasta Los Corrales y sobre todo hasta Renedo. La ocupación media es del 17% (de un 50-60% en el tramo Santander-Renedo en los momentos de máxima utilización) y el recorrido medio de los viajeros es de 24,7 Km. Esto indica que la línea sirve fundamentalmente a las relaciones entre el área de Santander y Renedo y entre Torrelavega y Los Corrales en desplazamientos ligados a la movilidad pendular. En este sentido, de nuevo la adaptación de la línea para la oferta de futuros servicios de altas prestaciones debería considerar no alterar el trazado ni estaciones entre este primer tramo más urbano, que es el que soporta mayor tráfico, y centrar sus esfuerzos en resolver el grave problema entre Los Corrales de Buelna y Reinosa, donde además sería el punto que mayores beneficios en ahorro de tiempos se podrían obtener. Algunos estudios plantean mantener solamente la estación de Reinosa, lo que parece oportuno para los fines que se persiguen.

Las otras dos líneas de larga distancia, aunque comunican Santander, Torrelavega y Reinosa, se utiliza fundamentalmente para el tráfico interregional de viajeros. De la línea Santander-Valladolid salen a diario desde Santander y desde Valladolid 5 trenes. En el caso de la línea Santander-Madrid, se ofertan 3 trenes tanto desde Santander como desde Madrid, teniendo también como paradas fuera de la región Valladolid y Palencia. **Este tren sirve sobre todo para la comunicación con la capital de España, a donde se dirige la mayor parte (aprox. 60%) del número de viajeros transportados.**

Las líneas de FEVE

Las líneas de la extinta FEVE incluyen las de cercanías y las regionales. Las líneas de cercanías existentes son dos, la C1 “Santander-Cabezón de la Sal” y la C2 “Santander-Liérganes” y comparten vía con las líneas regionales. Los servicios de la línea C1 solo llegan hasta Cabezón, por lo que los últimos pueblos hacia el oeste no disponen de servicio por la existencia de vía única. La falta de vía doble impide una buena cadencia de servicios, con una frecuencia elevada, fundamental para los servicios de cercanías.

La posible adaptación de la vía existente en la parte oriental puede influir el tráfico de cercanías en el tramo Santander y Liérganes en función de la filosofía que ésta siga. Para que no se perjudicara este servicio, que es el que mayor tráfico soportan de la línea, se recomienda que la adaptación mantuviera el trazado, estaciones y por tanto servicios de este primer tramo, y centrara sus alteraciones en la parte más oriental, en la que se deberían reducir número de estaciones para asegurar unos tiempos de recorrido más propios de los ferrocarriles de altas prestaciones.

Dentro de los servicios ofertados, y como consecuencia de la demanda existente en relación a la potencia demográfica y funcional de los centros urbanos, la frecuencia es mayor en los tramos de las líneas próximos a Santander y a Torrelavega, de forma que los núcleos mejor conectados son los existentes entre Santander y Puente San Miguel y entre Santander y Solares, encontrándose peor servidos los núcleos más alejados y menos poblados.

En general, atendiendo al **volumen de viajeros, los niveles de ocupación son muy bajos**, no llegando ni siquiera al 30% de las plazas ofertadas. Esto hay que ponerlo en relación con la escasa competitividad de los trenes de cercanías, en donde el tiempo de viaje del ferrocarril representa un incremento aproximado del 60% respecto a la carretera. Se trata de **desplazamientos cortos** de una media de 14 Km, en las proximidades del punto de origen del viaje, y están asociados fundamentalmente a la **movilidad obligada**, relacionada con trayectos residencia-trabajo/estudios, residencia-ocio, residencia-compras o residencia-sanidad, que permiten sustituir o suplir el uso del vehículo privado.

Las líneas regionales son tres: La línea Oviedo/Llanes-Santander ofrece un servicio de dos trenes diarios hacia Santander y otros dos hacia Oviedo; la línea Santander-Bilbao cuenta con cuatro trenes diarios de lunes a viernes dentro del territorio cántabro y tres los sábados y domingos; y la línea León-Bilbao sólo cuenta con dos trenes al día, uno hacia Bilbao y otro hacia León.

El porcentaje medio de ocupación es bajo, un 21%, y el recorrido medio por viajero es inferior a los 50km en las comunicaciones hacia Oviedo y Bilbao y de 150km en el caso de la línea León-Bilbao. Aproximadamente, el 14% de los viajes de la línea Oviedo-Santander, el 29% de los de la línea Santander-Bilbao y el 3% de los de la línea León-Bilbao son intrarregionales. Esto muestra la importancia de los desplazamientos dentro de la región, excepto en el caso de la línea León-Bilbao, que es utilizada mayoritariamente para largos recorridos. En el caso de las líneas hacia Bilbao y Oviedo los servicios están diseñados para servir al movimiento intrarregional de viajeros entre el Valle del Asón y

Santander, y entre la costa occidental de Cantabria y Santander, conectando a su paso a todos los núcleos intermedios.

En todos los casos, los servicios ofertados son poco competitivos. En particular, las conexiones ferroviarias con Bilbao y con Oviedo implican unos tiempos de viaje que colocan en desventaja al ferrocarril respecto a la carretera, dado que el ferrocarril puede llegar a tardar más del doble de lo que tarda el autobús.

Las estaciones ferroviarias que registran mayor movimiento de viajeros son Santander, origen y destino de todas las líneas; Torrelavega, por donde pasan la línea de cercanías C1 “Santander-Cabezón” y la regional “Oviedo-Santander”; Astillero y Maliaño que sirven a la línea de cercanías C2 “Santander-Liérganes” y a la regional “Santander-Bilbao”; y Bezana, donde tiene parada la línea C1. Todas estas estaciones están ubicadas en el eje Santander-Torrelavega, y contribuyen a articular las dos principales ciudades de Cantabria, y sus respectivas áreas de influencia, que engloban los municipios periurbanos que han acogido población y actividades experimentando intensos procesos de urbanización difusa e incrementando sus necesidades de desplazamiento. La localización de las estaciones tanto de FEVE como de RENFE en el centro de las ciudades refuerza las posibilidades del ferrocarril; no obstante, la inexistencia de una oferta de calidad, junto a la muy deficiente intermodalidad, estrangula su desarrollo potencial.

Como conclusión del modo ferroviario, puede afirmarse que las infraestructuras de ferrocarril de Cantabria son claramente deficientes. Las condiciones de explotación derivadas del tipo de infraestructuras existentes y los servicios ofertados son poco favorables para la obtención de tiempos y frecuencias de viaje competitivas con la carretera. Sin embargo, la experiencia de otras Comunidades Autónomas, con la mejora de los servicios por ferrocarril, pone de manifiesto la capacidad de este modo de transporte para aumentar rápidamente su demanda de tráfico.

c. Intermodalidad

Una tarea fundamental en materia de transportes reside en la integración de la carretera con los otros modos de transporte y, en este aspecto, **la Comunidad Autónoma de Cantabria ofrece muy pocas posibilidades de transporte intermodal.** La escasa intermodalidad, unida a la mejora de las carreteras, **ha favorecido el uso del vehículo privado.**

No existe una coordinación de los servicios ofrecidos por los diferentes modos de transporte público de viajeros, y en particular de los servicios de autobuses y trenes, al no haberse desarrollado las herramientas necesarias para favorecer el trasbordo y potenciar la intermodalidad, tales como el desarrollo de corredores ferroviarios (corredor



Tarjeta Intermodal

oriental), la integración tarifaria y la coordinación de horarios, lo que dificulta el enlace entre el transporte regional y el transporte urbano.

Tampoco se dispone de centros intermodales adecuados que permitan el trasbordo de un modo de transporte a otro de forma cómoda y ágil. En ningún caso los servicios de autobuses y trenes comparten la misma estación. La distancia existente entre las estaciones de autobús de los núcleos urbanos de la región y su estación de tren más próxima no permite el intercambio a pie, de autobús a tren o viceversa, **salvo en algunos casos como Santander, Solares, Reinosa o Unquera donde las estaciones están próximas.** Eso supone un aumento del coste y del tiempo de los viajes, que repercute negativamente haciendo que el transporte público sea menos atractivo.

Respecto a las posibilidades de intercambio entre FEVE y RENFE, especialmente importante para el transporte de mercancías, **existen deficiencias en las infraestructuras para favorecer la intermodalidad,** caso de Mataporquera, en donde falta una conexión adecuada entre las terminales de FEVE y RENFE, y de Torrelavega, donde las estaciones están en el mismo municipio pero a una distancia de 3 Km. Falta asimismo accesibilidad ferroviaria a los polígonos industriales, lo que dificulta la utilización del ferrocarril por las empresas.

La coordinación entre transporte público y transporte privado, también resulta bastante escasa en la región. Las soluciones tipo “park and ride”, grandes aparcamientos donde dejar el coche en estaciones de autobús, tren o de puestos de alquiler de bicicletas, son prácticamente inexistentes. Esta situación se ha empezado a solventar en algunas de las áreas urbanas, como Santander y Torrelavega, en las que se promueve el trasbordo del vehículo privado al transporte público mediante el uso de aparcamientos disuasorios, como el de los Campos de Fútbol del Sardinero con el servicio “En bus al centro” para llegar al centro de la ciudad, y los estacionamientos disuasorios en solares en desuso existentes a la entrada de Torrelavega.

d. Movilidad sostenible

El modelo de movilidad actual de Cantabria está caracterizado por el uso preponderante de las carreteras y el vehículo privado, y la escasa utilización del ferrocarril como modo de transporte.

Este sistema de movilidad está ligado al propio modelo de infraestructuras y a los nuevos estilos de vida y condiciones de trabajo, sustentados en la flexibilidad laboral, el aumento del tiempo para el ocio, la deslocalización de los asentamientos y la expansión de nuevas formas de crecimiento urbano, basados en viviendas más amplias, situadas en la periferia, alejadas del centro de las ciudades y con una estructura familiar caracterizada por una mayor presencia de familias unipersonales, que exigen un mayor número de desplazamientos y propicia el uso de medios de transporte motorizados, especialmente el coche.

El incremento cada vez mayor de la movilidad está en función, en buena parte, del modelo de asentamientos, cada vez de carácter más disperso, fragmentado y monofuncional. Es un fenómeno que afecta más intensamente a las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas integradas funcionalmente, pero el fenómeno no es exclusivo de este tipo de áreas, sino que afecta cada vez más a áreas urbanas de menores dimensiones, ciudades medias e incluso pequeñas. Como consecuencia, aumenta notablemente el tiempo que se dedica diariamente a desplazamientos cotidianos y la intensidad del tránsito de personas, lo que cada vez exige más espacio, infraestructuras y consumo de energía. Esta situación está generada, en una parte importante, por el desarrollo de las nuevas estrategias en los desarrollos urbanísticos que se han producido en los últimos decenios. En los municipios del entorno de las ciudades, con un suelo más barato, un planeamiento más tolerante y una gestión urbanística más ágil, la promoción inmobiliaria encuentra más facilidades para atraer a nuevos hogares, aunque la población mantenga su trabajo y los servicios en el municipio central. **Esta deslocalización afecta también a las actividades económicas (industriales y de servicios), y genera un aumento de la movilidad entre los municipios.**

En España, de acuerdo a la encuesta Movilia, elaborada por el Ministerio de Fomento (2006), el número medio de desplazamientos que se realizan al día asciende a 2,8. El porcentaje de personas con desplazamiento crece con el tamaño del municipio y es más elevado en las áreas metropolitanas. El mayor número de desplazamientos está ligado a la “movilidad obligada” (estudiantes y ocupados), por lo que la actividad económica se considera una variable fundamental en la intensidad de la movilidad, siendo el grupo de jubilados el que presenta menor movilidad. **A esta movilidad obligada, que**



Plan de movilidad ciclista de Cantabria

tiende a aumentar, se añaden, entre otros, los desplazamientos por motivos de ocio o el acceso a servicios cada vez más numerosos.

Cantabria, según Movilia, es la segunda provincia de España, detrás de Vizcaya, en la que se produce a diario un mayor porcentaje de desplazamientos intermunicipales por motivos de trabajo y estudios. En Cantabria, los desplazamientos a otro municipio por trabajo y estudios suponen respectivamente el 46,3% y 29,4% del total de desplazamientos habituales por estos motivos, un porcentaje claramente por encima de la media nacional (33,7% y 19,6%) y muy superior a los correspondientes a Madrid y Barcelona, las principales áreas metropolitanas del país. Esta importante demanda, habitualmente resuelta mediante el uso del coche y los medios motorizados, produce externalidades que suponen un riesgo que puede empeñar muchas de las posibilidades de desarrollo del territorio, y a la que se suman los problemas de congestión, particularmente importantes en el eje Santander-Torrelavega, y el elevado porcentaje de habitantes que no tienen acceso al vehículo privado (aprox. un 26% de las viviendas de Cantabria). Estos problemas podrían encontrar solución en el uso de transportes no motorizados como la bicicleta, considerada un medio competitivo con los motorizados hasta 7-10 kilómetros de distancia, magnitud propia de muchos viajes intermunicipales.

En el caso de las áreas rurales, la escasa densidad y dispersión de la población y la falta de transporte público genera una dependencia excesiva del vehículo privado. Esta situación provoca problemas en los pueblos, como son la ocupación de espacios



públicos por coches, inseguridad o peligrosidad vial en las calles, así como la existencia de grupos con dificultades para desplazarse por no disponer de coche, como son las personas mayores, niños y adolescentes, colectivos con pocos recursos, etc.

La enorme utilización del vehículo privado en todos estos movimientos **genera consumo de suelo y de recursos, junto a un mayor consumo de energía y consecuentemente de emisión de contaminantes a la atmósfera**, frente a otros medios que tienen unos costes ambientales menores, como es el transporte por ferrocarril. Todo ello evidencia que es necesario un cambio hacia un modelo de movilidad más sostenible, basado en una mayor utilización del transporte público al servicio de los ciudadanos y de los medios de transporte alternativos no motorizados (pie y bicicleta).

El fomento de una movilidad sostenible es una cuestión que comienza a preocupar a las administraciones públicas en la consecución de un uso seguro, económicamente óptimo y sostenible desde el punto de vista ambiental de los modos de transporte. Y a los modos habituales hay que sumar y facilitar los alternativos, fomentando el uso de la bicicleta o el desplazamiento a pie.

Todos estos instrumentos, en su conjunto, pueden favorecer un cambio conceptual, superando la actual tendencia que favorece la movilidad, o facilidad para desplazarse, sobre la accesibilidad, que permite beneficiarse de las oportunidades ofrecidas en el territorio. Hay que valorar la proximidad, la complementariedad y mezcla de usos, las distintas escalas de intervención que permiten el uso de medios alternativos de movilidad.

V.2. Otras redes de servicios

El diagnóstico de la vertebración territorial alcanzada merced al despliegue de redes de infraestructura y equipamientos públicos debe tener presente la concentración de población y actividad en la franja costera y, en particular torno a las ciudades de Santander y Torrelavega y sus respectivos entornos metropolitanos. La consecuencia de ello es que, para la mayor parte de las redes y servicios aquí considerados, se puede, con un limitado despliegue territorial, dar satisfacción a la demanda de porcentajes de población muy elevados.

No es infrecuente, por tanto, que la población de Cantabria tenga niveles de servicio superiores a la media nacional, lo que permite establecer un balance satisfactorio, que, sin embargo, enmascara, a menudo, situaciones indeseables de desigualdad entre las ciudades y villas de la costa y los pequeños núcleos del interior. Dar cobertura a estos núcleos, por su escaso tamaño y dispersión territorial resulta sumamente costoso.

Lo anteriormente señalado incide asimismo en la valoración de los recursos: balances globales satisfactorios pueden ocultar riesgos de disfunciones como consecuencia de la superación de la capacidad de carga del territorio para usos urbano-industriales en determinadas áreas.

V.2.1. Abastecimiento de agua

El Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria (PGAS) es, junto al Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental, el documento básico para la planificación hidráulica de la región.

En el mismo se establecen tres subsistemas de abastecimiento de agua: Planes hidráulicos, Planes supramunicipales y Planes municipales.

Los Planes hidráulicos diseñados y puestos en marcha desde la antigua Diputación Provincial y hoy gestionados por la Comunidad Autónoma constituyen el elemento fundamental del sistema, habiendo reforzado en el presente siglo su capacidad de suministro a través de la interconexión de parte de ellos ("Autovía del Agua") y del aprovechamiento de los excedentes hídricos invernales mediante el bitrasvase Ebro-Besaya-Pas, que utiliza el embalse del Ebro como regulador.

El siguiente escalón lo constituyen los **sistemas supramunicipales** de abastecimiento a Santander y Torrelavega, que deben su denominación tanto al hecho de suministrar agua no sólo a ambas ciudades, sino también a los núcleos próximos, como a tener sus captaciones bastante alejadas del término municipal; Santander capta en San Martín de

Toranzo y en la zona de Soto Iruz y tiene su ETAP en el municipio de Camargo; Torrelavega capta en Los Corrales de Buelna.

Por último, los **Planes municipales** son aquellos que se gestionan por un único ayuntamiento y dentro de sus límites municipales, aunque ello no obsta para que pueda haber acuerdos bilaterales.

Puesto lo anterior en relación con el territorio, de los Planes Hidráulicos se abastecen fundamentalmente los municipios del litoral, excepción hecha de Santander, Torrelavega y sus zonas periurbanas, mientras que los sistemas municipales son característicos de los municipios del interior de Cantabria.

Los consumos urbanos (INE, año 2013) medios de agua más elevados se dieron en Comunitat Valenciana (158 l/hab/día), Castilla y León (157) y Cantabria (144) que puede considerarse muy alta, dadas las características climatológicas de la región y que se explica por la incidencia en el consumo de la población estacional.

En el caso de Cantabria la distribución del consumo registrado por usos se divide en un 65% para usos domésticos; un 25% para los consumos vinculados a actividades productivas y un 10% para los consumos municipales.

En cuanto al funcionamiento de los tres subsistemas considerados, el PGAS señala como **principales problemas los siguientes**:

En el caso de los Planes hidráulicos la **gestión dista de ser óptima** como consecuencia de la **antigüedad o inadecuación de algunas instalaciones** (fugas, insuficiencia de diámetros, excesivo número de acometidas, etc), siendo, tal vez, el problema más relevante que algunas de las ETAPs están tratando, en épocas de gran demanda, caudales que se encuentran por encima de su capacidad máxima teórica.

En lo que respecta a las grandes infraestructuras de aportación (Bitrasvases desde el embalse del Ebro) y de interconexión (Autovía del Agua), una primera evaluación de su situación actual indica que, hasta el momento, su gestión no ha aprovechado todo el potencial para el que fueron concebidas, dando respuesta únicamente a las situaciones de emergencia. **La puesta en funcionamiento** del conjunto del sistema gestionado por el Gobierno de Cantabria **es compleja y presenta una serie de incertidumbres técnicas**, entre las que cabe destacar la regulación de los procesos de llenado-vaciado de la Autovía del Agua, de los tiempos de residencia del agua en la misma y de las necesidades de recloración.

La suficiencia del recurso hídrico no debe enmascarar la existencia de problemas puntuales a la hora de satisfacer la demanda diaria en determinadas áreas. El PGAS

analiza la garantía tanto de suministro (porcentaje de días al año en que la demanda es satisfecha) como de regulación (porcentaje del volumen total demandado a nivel anual que es efectivamente suministrado), resultando la garantía total de suministro y regulación para los Sistemas Santander, Torrelavega y Agüera (Guriezo y parte de la demanda de Castro Urdiales) y los Planes Deva y Reinosa; en los restantes Sistemas y Planes Hidráulicos se registran déficit, siendo más relevantes los casos de los Planes Miera y Aguanaz con garantías de regulación inferiores al 85%. Esta situación es resoluble mediante actuaciones de mejoras en las captaciones e interconexión siempre que la demanda se mantenga bajo control para lo que resulta imprescindible tener establecer límites en la planificación urbana de modo que los crecimientos futuros no empeoren significativamente los volúmenes medios anuales de déficit del sistema hidráulico del que se abastece el municipio considerado.

V.2.2. Red de saneamiento

En cuanto al saneamiento, en la Directiva Europea 91/271 se definen como aglomeraciones urbanas las zonas geográficas formadas por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituyen un foco de generación de aguas residuales, que justifica su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final

El PGAS analiza la situación actual de Cantabria en materia de saneamiento considerando cinco grupos de aglomeraciones urbanas y rurales: mayores de 2.000 habitantes equivalentes, entre 2000 y 250 habitantes, entre 250 y 100 habitantes, entre 100 y 25 habitantes y menores de 25 habitantes.

En la actualidad en Cantabria existen 18 aglomeraciones urbanas con más de 2.000 habitantes equivalentes, cada una de las cuales dispone de una EDAR en funcionamiento, lo que asegura el saneamiento adecuado de alrededor del 84% de la población de la región. Todas las instalaciones en las aglomeraciones asociadas funcionan correctamente. No obstante, **es necesario realizar inversiones en modernización de las instalaciones y mejora de su sostenibilidad.**

Por el contrario, muchas de las depuradoras que dan servicio a aglomeraciones urbanas de menos de 2000 habitantes son de competencia municipal y están fuera de servicio, de modo que un 11% de la población de la región no tiene servicio de saneamiento. Esta parte de la población, además, es dispersa y, por tanto, la solución de su saneamiento supone inversión con elevadas ratios de coste por habitante, lo que se parece preciso estudiar tratamientos sostenibles de depuración alternativos a los convencionales.



Depuradora

Aerogenerador

En cuanto a las redes de colectores, la mayoría de los núcleos de Cantabria presentan redes unitarias que transportan aguas residuales y pluviales mezcladas lo que causa problemas tanto de puesta en carga de colectores en época de fuertes lluvias a la vez que resta eficacia a los reactores biológicos. Por todo ello **resulta aconsejable que los nuevos crecimientos contemplen redes de colectores de carácter separativo**. En relación con lo anterior, si bien las grandes EDAR tienen una capacidad de tratamiento que supera ampliamente a la demanda, el planeamiento urbanístico debe contemplar la integración efectiva de estos nuevos crecimientos en la aglomeración urbana correspondiente o, **en el caso de pequeñas aglomeraciones rurales, diseñar tratamientos de depuración “ad hoc”**.

V.2.3. Energía

La electricidad (56,9 %) y el gas (22,6 %) son las fuentes energéticas más utilizadas en Cantabria según la Encuesta de Consumos Energéticos (INE, 2013).

En lo que respecta a la energía eléctrica, Cantabria es la segunda Comunidad Autónoma que mayor dependencia tiene del resto de las comunidades, con un 63,8% de dependencia y justo por detrás de la Comunidad Autónoma de Madrid, situación que se debe a una baja generación de energía y al hecho de que, a pesar de que la población de Cantabria es del orden de un 1,26 por ciento del total del país, tiene un consumo energético que supone un 2,44 del total.

Esta energía eléctrica importada es en gran parte generada con fuentes de energía primaria externas (gas natural, carbón y fuel) y supone pérdidas importantes en el transporte que ascienden a un 8,8% de la demanda de Cantabria.

Entre 1990 y 2009 se ha producido un incremento notable de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); en la actualidad Cantabria se encuentra lejos de los objetivos 20-20-20 marcados por la unión europea tanto en disminución de Energía Primaria y de emisiones GEI como en la utilización de Energías Renovables para la generación de energía eléctrica.

La red de infraestructuras eléctricas actual de Cantabria se compone fundamentalmente por las líneas propiedad de dos compañías eléctricas: Viesgo (95%) e Iberdrola.

La red de transporte nacional está formada por cuatro líneas de conexión, dos a una tensión de 400 kV y otras dos a una tensión de 200kV. Éstas son: entre Aguayo y Velilla, (400 kv), entre Aguayo y Penagos (400 kv), entre Puente San Miguel y Siero (dos líneas de 220 kv) y entre Aguayo y Garoña (220 kv). La línea Aguayo-Penagos transporta actualmente a una tensión de 220 kV, aunque está construida con características de 400 kV.

Para la transformación de la alta a la media tensión de reparto existen cuatro subestaciones situadas en la zona central de la región y son: las subestaciones de Cacicedo y As-tillero (220/55 kV) en el arco de la Bahía de Santander, la de Puente San Miguel (220/55 kV) y la de Mataporquera (220/132 kV) en la zona sur de la región.

Como puede verse, la mayor densidad de infraestructuras eléctricas se sitúa en las áreas costeras ya que son las zonas de la región con mayor actividad y población.

En cuanto a la calidad del suministro, los dos indicadores utilizados ENS (energía no suministrada a causa de cortes o averías) y TIM (tiempo de interrupción medio) arrojan valores muy satisfactorios en nuestra región en comparación con las restantes Comunidades Autónomas.

En cuanto al gas natural a finales de 2013 en Cantabria existían cerca de 175.000 puntos de suministro en Cantabria. Con esta cifra, la región se sitúa por encima de la media

nacional en cuanto a nivel de gasificación, al tener 28 puntos de suministros por cada 100 habitantes, frente a los 15 de media en España. Tomando como referencia el número de viviendas, el grado de penetración del gas es de casi el 70% de los hogares, un porcentaje muy alto. Actualmente, cuentan con red de gas natural 44 municipios de Cantabria, los mayores de Cantabria.

La infraestructura existente es adecuada para la demanda actual; para mantener los niveles de calidad del servicio en el futuro serán precisas actuaciones de mejora y refuerzo de la misma que han sido analizadas en el Plan de sostenibilidad energética de Cantabria 2014-2020, que, sin embargo, chocan con la incertidumbre de dónde, cómo y cuándo se va a producir la futura demanda. A ello contribuyen las irreales y desmesuradas previsiones de crecimiento de muchos planes de urbanismo municipales y la proliferación de actuaciones industriales no planificadas amparadas en la figura de los Proyectos Singulares de Interés Regional.

Por último, **debe destacarse la escasa participación en la producción energética de las denominadas energías renovables**, que el Plan de sostenibilidad energética cifra en un 17,73% del total de la generación bruta de energía en el año 2012, cifra que se pretende incrementa a casi el 40% en el horizonte 2020. Ello debe conseguirse, sin olvidar otras fuentes, mediante un notable incremento de la potencia eólica instalada, que se prevé pase de 32,30 a 895,26 MW,

Los parques eólicos terrestre se contemplan, pues, como elemento clave en la planificación energética de la región, si bien su implantación efectiva se ha visto frenada por la anulación judicial de la convocatoria del concurso público de asignación de potencia eólica para la instalación de Parques eólicos en Cantabria, de junio de 2009 y, en todo caso, encuentra rechazo popular por el impacto ambiental de los aerogeneradores, siendo necesario encontrar un equilibrio entre producción eólica y preservación paisajística. Se han constatado alguna iniciativa encaminada a la prospección de yacimientos de gas natural utilizando técnicas de fractura hidráulica cuyo rechazo ha sido puesto de manifiesto, de forma unánime, por el Parlamento de Cantabria, declaración política de alcance limitado por cuanto la competencia para la autorización de tales prospecciones es del Gobierno Central.

V.2.4. Telecomunicaciones

Cantabria es un territorio caracterizado por la atomización de núcleos y la orografía montañosa. Esto dificulta y encarece notablemente la óptima recepción de señal de televisión, la cobertura de telefonía y la señal de internet en determinadas zonas de la región, lo que da lugar a una brecha digital territorial, esto es a diferentes opor-

tunidades de acceso a los sistemas avanzados de telecomunicaciones en función del lugar de residencia.

Además, los emplazamientos radioeléctricos (emisores) necesarios para las transmisiones suelen localizarse en zonas altas no urbanas para tener la máxima cobertura posible, por lo que causan un impacto visual que puede ser importante en ocasiones.

Cantabria ha desarrollado con éxito el despliegue territorial de la televisión digital terrestre (TDT) recurriendo en ocasiones a una solución multiplataforma tecnológica (terrestre-satélite) que, en esencia, consiste en emitir la señal digital terrestre hacia tecnología satélite y que ésta la redirija hacia los hogares.

Merced a este sistema será posible atender satisfactoriamente la demanda del 12% de la población de Cantabria residente en las denominadas “zonas blancas” de la cobertura de la TDT antes del año 2020, con lo que podrá darse por culminado el proceso.

Los operadores mayoritarios de telefonía fija en Cantabria son Telefónica de España SAU y Vodafone España S.A.U., cada uno con su propia infraestructura. En la región están disponibles todos los operadores de telefonía móvil que existen actualmente en el mercado, utilizando un sistema basado en la tecnología satélite y emisores terrestres. El problema que existe, dada la naturaleza de la geografía cántabra, es llevar la cobertura a todos los puntos del territorio, en especial a las zonas rurales. Las redes móviles de tercera generación (3G) basadas en el estándar UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) y equipadas con HSPA (High Speed Packet Access), también conocidas como 3,5G, dan cobertura al 99,54% de la población regional, porcentaje que baja 68,80% si nos referimos a las redes de cuarta generación (4G) bajo tecnología LTE (Long Term Evolution). La tecnología LTE sólo está desplegada en la franja costera, lo que no hace posible el acceso a la tecnología 4G a la Cantabria interior.

Según datos de Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información referidos al primer trimestre de 2015, casi dos terceras partes de los hogares cántabros tienen posibilidad de acceso a la red de banda ancha a velocidades altas (≥ 30 Mbps); esta cifra es ligeramente superior en Cantabria que en el conjunto nacional. Un análisis más detallado, sin embargo, pone en evidencia que el 90% de los hogares localizados en el mundo rural de Cantabria carece de cobertura a velocidades superiores a 30 Mbps. Cuando hablamos de hogares que pueden conectarse a velocidades menores de 30 Mbps la región está unos cinco puntos por debajo de la media española.

Estos datos deben enmarcarse el **reto europeo para el año 2020 de alcanzar una cobertura digital para la totalidad de la población a velocidad superior a 30 Mbps** objetivo que se antoja difícil de conseguir en el caso de Cantabria. Tanto Cantabria como

España superan holgadamente el objetivo de que la conexión a más de 100 Mbps alcance a más del 50% de la población, eso sí en el caso de Cantabria en un contexto de fuerte focalización de la oferta en dos áreas: el eje Santander-Torrelavega y la zona costera oriental, de modo que únicamente dieciséis municipios tienen una cobertura que alcanza a más del 50% de sus habitantes.

Siendo evidente la dificultad en alcanzar la universalización de los servicios de banda ancha en Cantabria, avanzar hacia su consecución aconseja establecer prioridades cuya definición debe enmarcarse en el planeamiento territorial y urbanístico, de modo que la disponibilidad de servicios de telecomunicación avanzada (o la necesidad de disponer de ellos) sea un factor a considerar en el planeamiento, que deberá contemplar las infraestructuras y canalizaciones necesarias, y, recíprocamente, que los planes de despliegue de las nuevas tecnologías tengan en cuenta las previsiones de desarrollo de los distintos núcleos. Hay dos casos en los que lo anteriormente señalado resulta de especial relevancia: los Proyectos Singulares de Interés Regional y las iniciativas (planes o proyectos) de diversificación de la base económica rural ligadas a los recursos del territorio.

En definitiva, las redes de comunicaciones y su extensión territorial no constituyen un problema relevante en la mayor parte de la región, funcionando adecuadamente conforme a las normas del mercado. Existe, no obstante, una brecha digital entre la zona costera y los valles interiores, consecuencia de las dificultades orográficas y de un poblamiento a base de pequeños núcleos dispersos, que hacen que no sea rentable para los operadores privados la extensión de los servicios más avanzados a estas áreas. Incluso la iniciativa pública debe estar sometida a unos mínimos criterios de sostenibilidad económica y ambiental que pueda suponer descartar la universalización de determinados servicios.

Mejorar la conectividad y romper la brecha digital en el ámbito rural es esencial también para el sistema educativo, de manera que los escolares que hoy estudian en el contexto de una revolución digital tengan los medios adecuados -o por lo menos no cuenten con dificultades añadidas- para que puedan seguir sus estudios cuando éstos requieran de una mayor actividad a través de Internet.

Aun cuando sea difícil prever las demandas operacionales futuras, dada la velocidad de los avances tecnológicos, **debe contemplarse como amenaza la necesidad de continuar emplazando instalaciones radioeléctricas en lugares que causen impacto sobre el paisaje u otros recursos del patrimonio natural o edificado.** Aquí adquieren especial relevancia las denominadas ITM (Infraestructura de Telecomunicación Multi-

servicio) instaladas por el Gobierno Regional para la distribución de la televisión digital terrestre, susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de nuevas infraestructuras.

V.2.5. La gestión de los residuos sólidos

La gestión se rige por el Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010; está en desarrollo un nuevo Plan que abarca el periodo 2016-2020. En desarrollo del plan vigente se han aprobado distintos planes sectoriales.

Por lo que respecta a la generación de residuos urbanos (o asimilables a tales) Cantabria ha seguido un ritmo constante de crecimiento en los últimos años. Los datos obtenidos durante el año 2007 muestran un incremento del 25,48% con respecto al año 2003. En este mismo periodo la recogida selectiva se incrementó del 4,3% al 7,0%. El Plan Sectorial de Residuos Municipales estima en 1,80 kg/hab/día la producción de residuos en Cantabria.



Planta Integral de tratamiento de residuos. Meruelo

El sistema de gestión de residuos urbanos se organiza en tres tipos de Infraestructuras: de proximidad y acopio, de tratamiento y de vertido final.

La infraestructura de proximidad y acopio son 35 puntos limpios fijos y 8 plantas de tratamiento en las que se agrupan los residuos sólidos urbanos (RSU) antes de llevarlos a las instalaciones de tratamiento. A estos elementos se suman los puntos limpios portuarios y playeros.

Las infraestructuras de tratamiento se localizan en el complejo del vertedero de Meruelo donde existen instalaciones para varios tratamientos de residuos, en concreto, la planta de Incineración de Residuos Orgánicos, Cárnicos y Sanitarios, y la planta de tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos en la que se llevan a cabo tareas de recuperación, reciclaje y compostaje, por un lado y de incineración con recuperación energética por otro.

En la zona de Torrelavega (El Mazo) y en Santander (Candina) existen sendas instalaciones de recuperación y reciclaje con líneas de tratamiento de envases ligeros y papel y cartón.

Por último, en Cantabria existen varios puntos destinados al vertido de diferentes tipos de desechos: el vertedero de Meruelo, el vertedero de residuos no peligrosos de El Mazo, el vertedero de Monte Carceña, y los vertederos de inertes de Potes y Reinosa.

De ellos, Meruelo es el elemento fundamental. Se trata de un vertedero de alta compactación con una capacidad total de 5.516.625 m³ (4.413.300 ton) que cuenta con un sistema de drenaje para aprovechar la mezcla de gases producidos en el proceso de fermentación de los vertidos.

Este vertedero se complementa con dos instalaciones más para minimizar los impactos sobre el medio receptor y recuperar el valor intrínseco de la materia orgánica vertida: la Estación Depuradora de Lixiviados y la Planta de Valorización Energética de Biogás.

La desigual distribución en la región de puntos limpios y plantas de reciclaje dan lugar a diferenciales significativos en los costes de transporte de residuos.

Los **residuos derivados de la actividad productiva**, de origen industrial y minero o procedentes de actividades de la construcción que son considerados no peligrosos se depositan en los vertederos de El Mazo (fundamentalmente) y de Potes y Reinosa. No existen datos precisos respecto a la cantidad de desechos realmente generada, por lo que es difícil establecer qué volumen de los mismos es tratado de forma correcta. Sí debe señalarse que la fracción que es objeto de procesos de valorización es pequeña.

Prácticamente el 85% de los residuos peligrosos generados en Cantabria se deben a la actividad de los denominados productores de residuos peligrosos. Se trata, por tanto, de una actividad bastante controlada, contando la con una red de centros de tratamiento, capaces de dar respuesta al conjunto de las necesidades de gestión de las industrias ubicadas en dicho territorio e, incluso, de gestionar flujos procedentes de otras comunidades limítrofes.

Respecto a los residuos especiales sólo los lodos de depuradora son objeto de recogida sistemática, del resto (neumáticos y vehículos fuera de uso, residuos de aparatos eléctricos, pilas y baterías, aceites industriales, aparatos que contengan policlorobifenilos o policloroterfenilos) se tiene constancia de las cantidades entregadas a gestores autorizados, pero no así de las cantidades realmente producidas.

Los lodos de depuradora generados en las EDAR de Cantabria se estabilizan y son enviados al vertedero de Meruelo. Con el fin de cumplir con la Directiva 1999/31/CE, de eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, se ha construido una planta de secado térmico de lodos de depuradora en el término municipal de Reocín. En esta planta serán tratados los lodos procedentes de las estaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de Cantabria.

La situación actual es satisfactoria, pero la inexistencia de una planificación a largo plazo de las infraestructuras de recogida y almacenamiento y tratamiento de residuos sólidos, tanto de los residuos urbanos genéricos como de los residuos procedentes de trabajos de construcción y demolición, debe ser solventada en el Plan de Residuos de Cantabria 2016-2020.

Nos referiremos finalmente a los residuos que tienen su origen en la **actividad agropecuaria**. Cantabria produce anualmente 3,9 millones de toneladas de estiércol, con un contenido de 13.000 toneladas de nitrógeno; en la hipótesis más restrictiva de las contempladas en la Directiva 91/676 CEE, la superficie agraria útil de cada municipio de Cantabria tiene capacidad para absorber el estiércol generado en su territorio. Los problemas respecto a la gestión del estiércol pueden derivar de una aplicación inapropiada del estiércol a la tierra, lo que supone un riesgo de contaminación para las aguas superficiales y subterráneas. Asimismo, debido a la pluviosidad, los periodos de aplicación de los estiércoles se ven reducidos y se incrementan las necesidades de almacenamiento.

No es tan satisfactorio el balance en lo que se refiere a los residuos forestales, que en gran medida se incineran in situ, o a la recogida y tratamiento de residuos no orgánicos (plásticos o envases), donde no existe una sistemática de recogida ni información suficiente al pequeño agricultor.

V.3. Equipamientos

Los equipamientos cuya función excede del ámbito estrictamente municipal son elementos de singular importancia puesto que determinan en buena medida el funcionamiento de la región, los centros de atracción y la idoneidad de su emplazamiento en relación al sistema de transporte, debiéndose considerar a este respecto la movilidad integral de modo que se incluya no sólo el transporte en vehículo privado sino los medios de transporte colectivo disponible y las oportunidades de desplazamientos en modos no motorizados.

En un territorio con una red urbana estructurada jerárquicamente, se constituirían unos nodos localizados en puntos especialmente accesibles de la región y de modo que entre todos cubriesen la demanda de servicios de frecuencia semanal y algunos esporádicos (salud) y solamente fuese necesario desplazarse a nodos de mayor rango para funciones especializadas.

El principal problema que presenta Cantabria en esta materia es una fuerte polarización espacial de los servicios públicos, con una clara concentración en dos ámbitos: las ciudades de mayor tamaño y la franja costera. Razones de equidad territorial y eficiencia económica apuntan a la conveniencia de un cierto grado de descentralización, estableciendo la tipología de servicios que cada elemento de la jerarquía urbana debe satisfacer y un catálogo de servicios básicos mínimos para las zonas rurales menos pobladas.

Los núcleos que cuentan con mayores dotaciones se localizan en la franja costera central y, en segundo término, en la costa oriental y eje del Besaya. En el interior de la región los servicios de alcance supramunicipal son más escasos y se localizan preferentemente en núcleos que están en el cruce de carreteras autonómicas.

Santander es la capital regional y como tal ocupa un lugar destacado en la jerarquía urbana. Esta situación es deseable para dotar a la región de una “cabeza visible” donde se concentren los servicios más avanzados y sea un referente fuera de la región. Sin embargo, la ausencia o declive de núcleos intermedios y la relativa facilidad de acceso a Santander han favorecido un exceso de dependencia de la capital, configurándose no sólo como centro de servicios avanzados y de demanda esporádica, sino como ciudad de servicios habitual para buena parte de la región, especialmente de los valles del Pas y Pisuëña.

Por otra parte, el declive de Reinosa se deja sentir notablemente en el área más meridional de Cantabria, que cada vez más se inclina por acudir a Aguilar de Campoo o a Santander para satisfacer la demanda de servicios especializados.

Los principales sectores de atención pública en esta materia (educación, sanidad o servicios sociales) vienen implementando sus políticas, desde hace décadas, de acuerdo a criterios de zonificación territorial propios de cada Consejería. Es evidente que el conocimiento del territorio sobre el que se actúa (que es el mismo en todos los casos) conduce a modelos de implantación de servicios de ámbito supramunicipal que no difieren sustancialmente unos de otros, de modo que el funcionamiento actual responde a una lógica territorial perfectamente asumible desde el PROT, lo que no es óbice para poder afirmar que, desde planteamientos globales de prestación de servicios públicos, es posible aprovechar economías de escala y racionalizar el uso de determinadas instalaciones; la asociación de funciones como sanidad y servicios sociales o educación, cultura y deporte, pueden resultar especialmente interesantes.

En una perspectiva de largo plazo debe considerarse así mismo los cambios previsibles en la demanda social fruto de fenómenos como la inmigración o el envejecimiento, lo que apunta de nuevo a la importancia de la concepción global de los servicios públicos y de la versatilidad de las instalaciones.

Atendiendo a los distintos tipos de equipamiento de carácter supramunicipal considerados, la problemática sectorial más relevante se puede resumir en los términos que se explican a continuación.

Relacionada con los residuos, también existe la problemática de los suelos contaminados. Así, la declaración del suelo contaminado está ligada al nivel de riesgo que comportan para el medio ambiente y la salud humana en función del uso del suelo.

V.3.1. Sanidad

La ordenación territorial sanitaria en nuestro país, y en la Comunidad Autónoma de Cantabria, destinada a hacer efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud, tiene su normativa básica en la Ley 14/1986, de 14 de abril, General de Sanidad, que consagró los principios básicos del Sistema Nacional de Salud, como universalidad, equidad, accesibilidad, financiación pública, y estableció los criterios básicos de planificación sanitaria para la ordenación territorial, y en la Ley 7/2002, de 10 de octubre, de Ordenación Sanitaria de Cantabria.

En virtud de dicha normativa, la infraestructura sanitaria en la Comunidad Autónoma de Cantabria está organizada por un instrumento de planificación sanitaria denominado Mapa Sanitario Autonómico de Cantabria, que divide la región en cuatro Áreas de Salud, cada una de las cuales dispone de su hospital.

A su vez, cada Área está dividida en cuatro Zonas Básicas de Salud, primer nivel en la atención sanitaria, y en dónde de manera integrada a través de los Equipos de Atención Primaria se realizan actuaciones de promoción, prevención, asistencia y rehabilitación de la salud individual y colectiva de la población. La estructura asistencial básica de las mismas es el Centro de Salud, que dispone además de Consultorios Médicos Locales; en la actualidad existen 42 Zonas Básicas de Salud, 43 Centros de Salud y 117 Consultorios Médicos. En el capítulo de **recursos hospitalarios** se constata la existencia de siete hospitales con un total de 2.077 camas, todos ellos situados en el área costera, distribuidos entre Santander, Santa Cruz de Bezana, Piélagos (Lienres), Torrelavega, y Laredo.

El **Hospital Universitario Marqués de Valdecilla**, es indudablemente, el elemento básico de la red hospitalaria de Cantabria englobando, a efectos de gestión, además de las instalaciones propias el **Hospital de Lienres**. Le sigue en importancia el **Hospital Sierrallana de Torrelavega**, que gestiona el **Hospital Tres Mares de Reinosa**; este último dispone de 40 camas. El equipamiento hospitalario público se completa con el **Hospital de Laredo**.

En el área de Santander existen otros cuatro hospitales privados, la Clínica Mompía en Santa Cruz de Bezana y tres instalaciones concertadas con el Servicio Cántabro de Salud: Centro de Rehabilitación “Ramón Negrete”, el Hospital “Santa Clotilde” y el Centro Hospitalario “Padre Menni”, todas ellas localizadas en Santander.

Ninguno de los hospitales cántabros está considerado como Centro de Referencia del Sistema Nacional de Salud.

En el año 2014, el indicador básico de asistencia hospitalaria arrojaba un ratio de 3,24 camas en funcionamiento por 1000 habitantes, cifra superior a la media nacional (2,97) e inferior a las comunidades limítrofes: País Vasco (3,37), Asturias (3,25) y Castilla y León (3,45).

Analizando las dotaciones por Área de Salud resulta que el Área de Santander, concentra cinco de los siete hospitales, con el 79,15% de las camas totales, el 46,51% de los Centros de Salud, el 34,96% de los consultorios y 56,30% de las farmacias; sólo el Área de Torrelavega la supera en la concentración de consultorios (40,65%).

En cuanto a los **recursos no hospitalarios**, todos los municipios tienen al menos un **Consultorio médico o un Centro de Salud**, por lo que la dotación a nivel primario está cubierta, no es así con las farmacias: todavía existen dieciséis municipios en los que no hay ninguna farmacia.



Hospital Universitario Marqués de Valdecilla

A modo de conclusión debe señalarse que mientras la atención primaria se presta en la escala territorial básica: el municipio y la asistencia más especializada que proporcionan los Centros de Salud tiene una aceptable distribución territorial, la asistencia hospitalaria aparece fuertemente concentrada en Santander, Santa Cruz de Bezana, Piélagos y Torrelavega, con el Hospital de Laredo como centro de referencia del área oriental de Cantabria.

El acceso de la inmensa mayoría de la población de Cantabria a los servicios sanitarios está asegurado en un tiempo inferior a los 20 minutos, siendo muy poca la población, generalmente en asentamientos de montaña, que superan dicha isocrona.

V.3.2. Educación

Si analizamos las tasas de escolarización de Cantabria en relación con la media nacional y las comunidades limítrofes, observamos que en las aulas de 2 años la tasa regional es diez puntos superiores a la media nacional y duplica la de Asturias y Castilla y León, aunque dista mucho del logro alcanzado por el País Vasco en la escolarización a esta edad. Sin embargo, en la escolarización a la edad de 3 años, estamos en el promedio nacional, pero por debajo de las tasas alcanzadas por las comunidades limítrofes; la situación empeora en la escolarización a los 16 años, situándose la tasa regional más de un punto por debajo de la media española y entre tres y cinco puntos por debajo de las tasas de Castilla y León y País Vasco. Por el contrario, en el estrato de los 18 años, la tasa regional es similar a las restantes analizadas.

Es destacable también el escaso peso de la enseñanza privada no concertada en nuestra región, en relación tanto al promedio nacional como a las Comunidades limítrofes; dado que el porcentaje de alumnos escolarizados en la enseñanza pública no difiere en exceso del que se observa en los restantes elementos territoriales utilizados en la comparación (salvo el País Vasco), hay que concluir que es la enseñanza privada concertada la que compensa el desequilibrio anterior.

La información existente (curso 2008/2009) permite concluir que, salvo en los niveles no obligatorios de preescolar e infantil, donde puede observarse algún sesgo en la distribución espacial, existe una buena correlación entre alumnos matriculados y población total del área tanto en educación primaria como secundaria. Lo que sí se produce en el caso del nivel de enseñanza secundaria es una polarización de la oferta, de modo que en muchas áreas educativas esta se concentre en un único municipio (como ocurre en el Área de Liébana con Potes, en el Área del Besaya con Los Corrales de Buelna, Área del Saja con Cabezón de la Sal, Área de Campoo con Reinosa y Área de Castro Urdiales con Castro Urdiales).

Por el contrario, en los niveles de Bachillerato y Formación Profesional, se hace patente la concentración de escolares en las áreas urbanas en detrimento de las áreas rurales. Así el conjunto metropolitano de Santander absorbe el 56,76% de los alumnos escolarizados en bachillerato, lo que le supone estar casi diez puntos por encima de su peso poblacional; situación que se radicaliza aún más en la formación profesional, concentrando el conjunto metropolitano de Santander y su entorno el 65,34% del alumnado. Asimismo se apuntan, desde el ámbito local, carencias en cuanto al insuficiente despliegue territorial de determinadas modalidades de Bachillerato y Formación Profesional, circunstancia que deberá ponderarse, en todo caso, balanceando eficiencia y equidad.

A la dicotomía entre lo rural y lo urbano se une, como consecuencia de los procesos de metropolización, la que se produce a nivel urbano entre centro y periferia, de modo que a la progresiva reducción de la demanda de puestos escolares en los espacios urbanos centrales se contraponen la demanda de nuevas instalaciones en las periferias metropolitanas. Este proceso puede atenuarse o incluso revertirse si se produce un rejuvenecimiento del centro urbano, bien como consecuencias de medidas de rehabilitación edificatoria y regeneración urbana o, paradójicamente, a causa de su mayor grado de deterioro que puede dar lugar al abandono del mismo por sus moradores habituales, pasando a ser alojamiento de inmigrantes.

En el caso de **la enseñanza universitaria es patente el predominio del sector público, así como, la concentración espacial de los recursos en Santander y Torrelavega.** No cabe, por lo reciente de su implantación evaluar la aportación de la denominada Universidad Europea del Atlántico.

V.3.3. Servicios sociales

El Sistema Público en Cantabria se organiza funcionalmente en dos niveles de atención: el de la atención primaria, competencia en todo caso de las entidades locales y el de la atención especializada, integrada por actuaciones que requieren mayor grado de complejidad en atención a las características específicas de la situación de necesidad que han de atender, y que pueden llevarse a cabo por cualesquiera de las Administraciones Públicas.

Un análisis pormenorizado de la oferta existente pone de manifiesto que en materia de Servicios Sociales especializados, a raíz del cambio sustancial que en el tratamiento de estas cuestiones supuso la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales y al impulso dado al desarrollo de la misma en los años inmediatamente siguientes a su promulgación, Cantabria presenta una situación que es satisfactoria y equiparable en términos de cantidad, calidad y permeabilización territorial a la de otros servicios analizados en este epígrafe como la educación o la sanidad.

V.3.4. Otros equipamientos

a. Deportivo

Las pistas deportivas y las boleras o pistas para petanca, son las instalaciones que predominan en Cantabria, representando entre las dos el 59,22% de las instalaciones censadas (ICANE, 2014). Están extendidas por todo el territorio cántabro, dándose una mayor concentración en la franja costera. Le siguen en importancia numérica pistas de

tenis/pádel, pabellones polideportivos y campos de fútbol. Tanto el número de instalaciones destinadas a la práctica del deporte base como su distribución territorial parece aceptable.

En el otro extremo, sólo nueve municipios tienen pistas de atletismo: Santander, El Astillero y Camargo en el área de la Bahía; Santoña, Laredo y Castro Urdiales en la zona costera oriental y Torrelavega y Los Corrales de Buelna en la cuenca del Besaya.

Las estadísticas del ICANE consideran 4 **campos de golf** (Pedreña, Nestares, Santander y Noja), debiéndose considerar al menos cuatro más: Santa Marina (San Vicente de la Barquera), Abra del Pas (Miengo), La Junquera (Marina de Cudeyo) y Parayas (Camargo).

En el interior debe citarse la **Estación de esquí-montaña de Alto Campoo** en Braña-vieja, Hermandad de Campoo de Suso, dependiente del organismo público **Sociedad Regional Cántabra de Promoción Turística S.A. (Cantur)**. La temporada hábil para el esquí es reducida y bastante irregular dada la escasa altitud de la Estación.

Y en la costa tenemos **Puertos Deportivos** gestionados por el Gobierno de Cantabria, que en el 2005 contaba con 1.318 atraques distribuidos entre los puertos de Castro



Urdiales, Comillas, Laredo, Pedreña, Santoña y Suances. A ellos deben sumarse los de gestión privada como las Marinas de Camargo y Santander, que suman 1.448 atraques. La demanda de atraques ha experimentado una drástica reducción como consecuencia de la crisis económica.

b. Cultural

El Festival Internacional de Santander, la Obra Social y Cultural de Caja Cantabria, la Fundación Albéniz y la Fundación Botín son las cuatro instituciones que han alimentado tradicionalmente la oferta cultural de Cantabria a través de la organización de eventos y actos culturales distribuidos por toda su geografía.

Concentrada inicialmente su actividad en Santander, que continúa siendo la sede principal, tanto el Festival Internacional de Santander (que pese a las dificultades económicas mantiene su actividad en los denominados “marcos históricos”) y los “Encuentros de Música y Academia” que organiza anualmente la Fundación Albéniz, difunden la actividad musical durante el periodo veraniego por toda la región, utilizando como sedes elementos del patrimonio arquitectónico regional, desde el Claustro de la Colegiata de Santillana del Mar, al Monasterio de Santo Toribio de Liébana o la Casona de Tudanca.

Fuera del periodo estival, era la Obra Social y Cultural de Caja Cantabria quién desarrollaba actividades (de naturaleza muy diversa) en los principales municipios de Cantabria, buscando en este caso como soporte recintos más convencionales (Casas de Cultura y Teatros). Esta labor prácticamente ha desaparecido tras el traspaso a Liberbank del negocio bancario.

La Fundación Botín desarrolla destacados programas en los ámbitos del arte y la cultura, entre otros, con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de la sociedad explorando nuevas formas de detectar talento creativo y apostar por él para generar riqueza cultural, social y económica. Con la próxima apertura del Centro Botín en Santander, se contará con un nuevo epicentro para la dinamización cultural y social.

La Consejería de Cultura, Educación y Deporte y los ayuntamientos, dentro de sus limitaciones presupuestarias, contribuyen a diversificar espacial y temporalmente la actividad cultural antaño constreñida a la Capital y el verano. Debe destacarse a este respecto la tarea asumida por muchos Ayuntamientos de programar proyecciones cinematográficas sustituyendo a una iniciativa privada que cesa la actividad o se refugia bajo el paraguas de los Centros Comerciales.

Esta deseable difusión de la actividad cultural por el territorio regional puede verse frenada por la inexistencia de un parque de recintos culturales acondicionados debida-

mente. La red de instalaciones es escasa fuera de Santander: Teatros o Salas multiuso tenemos en Torrelavega, Camargo, Astillero, Reinosa y Santoña. A ello se pueden sumar algunas Casas de Cultura, y locales más o menos aptos para acoger actividades culturales, hasta alcanzar la cifra de unas cuarenta instalaciones.

Por lo que respecta a **Museos**, deben destacarse los cinco dependientes del Gobierno de Cantabria: el Museo Marítimo y Museo de Prehistoria y Arqueología, sitios en Santander, Museo de la Naturaleza en Carrejo (Cabezón de la Sal), Museo Etnográfico en Muriedas (Camargo) y la Casona de Tudanca en Tudanca. Destaca especialmente el Museo de Altamira, siendo actualmente el equipamiento museístico que cuenta con mayor superficie infraestructural y servicios para el visitante. En 2016 recibió 286.000 visitantes, siendo el tercer museo estatal en número de visitas. Del resto son especialmente significativos el Museo de Bellas Artes de Santander y el conjunto museístico que se ha ido creando en Santillana del Mar: Museo Diocesano, Fundación Santillana, Casas del Águila y La Parra, Palacio Peredo-Barreda y Museo Jesús Otero.

En los últimos años proliferan dos tipos de elementos: los recintos dedicados a poner en valor elementos etnográficos y los Centros de Interpretación.

Por lo que respecta a **bibliotecas**, en conjunto hay 100 bibliotecas y 118 puntos de servicio, dotando a Cantabria de un servicio satisfactorio.



Universidad Pontificia de Comillas

c. Equipamientos turísticos

El sector turístico cántabro representó en 2014 el 10,9% del Producto Interior Bruto (PIB) regional, generando el 11,4% del total del empleo en la Comunidad. Estos datos consolidan este sector como estratégico dentro de la economía regional en una tendencia creciente desde hace décadas

El medio natural y social de Cantabria, por su variedad ofrece diversas opciones de actividades de ocio, turismo de sol y playa, de aventura o deportivo, cultural o gastronómico, entre otros, pertenecientes a diferentes modelos, desde el turismo de masas a formas más recientes y sostenibles de turismo relacionado con el medio natural como es el turismo activo o el ecoturismo.

Cantabria dispone de una **riqueza arqueológica y etnográfica de tal envergadura que puede considerarse una potencia mundial en dicho campos, con diez cuevas declaradas Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO o una cueva de gran valor geológico como es la cueva del Soplao**. Del mismo modo, el litoral cántabro es idóneo para la práctica de actividades náuticas, que además cuenta con excelentes puertos deportivos entre los que destaca el de Laredo, situado entre las mejores instalaciones del arco atlántico con más de 1.000 puestos de atraque para todo tipo de embarcaciones de recreo, o el puerto deportivo de Santander, también con más de 1.000 puestos de atraque.

Como complemento a los recursos naturales o etnográficos existen una serie de infraestructuras públicas y privadas que son capaces de completar la oferta de ocio regional. El gobierno de Cantabria para impulsar este sector económico, lleva décadas invirtiendo sus esfuerzos en localizar a lo largo de la geografía cántabra focos de atracción turística que permiten alargar las temporadas de mayor afluencia turística y repartirlos a lo largo del año. Tal es el caso de la estación de esquí de Brañaveja, el parque de la Naturaleza de Cabárceno o el teleférico de Fuente Dé en los Picos de Europa.

No obstante, **no existe una planificación integrada de todos los recursos disponibles para poder optimizar las inversiones en otros ámbitos complementarios**. Tal es el caso del turismo cultural o el deportivo muy ligados a temas urbanísticos, de ordenación del territorio o incluso de infraestructuras. El nuevo turismo que cada vez es más abundante, valora el **paisaje, el medio natural y la riqueza arquitectónica de los núcleos tradicionales que abundan en la geografía regional**.

La abundancia de vivienda secundaria, sobre todo en la costa oriental de la región, supone un obstáculo para el desarrollo de la oferta de alojamiento reglado, actividad que proporciona mayor valor añadido y durante un periodo de tiempo mayor, además de

dificultar la gestión de las infraestructuras y dotaciones para satisfacer la demanda de los distintos volúmenes de población según la época del año.

No hay una categorización de municipios turísticos que sirva para diseñar una oferta de servicios y equipamientos específicos para este tipo de turismo muy estacional que evite sobredimensionamientos innecesarios. Un ejemplo de lo anterior es Noja, que con un 91% de vivienda secundaria es el municipio de España con mayor porcentaje de este tipo de uso en la vivienda.

La oferta hotelera es amplia y de calidad aunque el crecimiento de este sector provoca en ocasiones no pocos conflictos a la hora de transformar parte del patrimonio cultural al uso hotelero por la escasa compatibilidad entre las exigencias legales de las normativas turísticas y la conservación del patrimonio.

Otra asignatura pendiente es la relativa a la modernización y puesta en valor de los campings. La localización de estas instalaciones en zonas muy sensibles dentro de espacios naturales protegidos o en zonas costeras debe llevar consigo unos exigentes requisitos en cuanto a recursos disponibles, residuos o integración en el paisaje.

V.4. Accesibilidad territorial

La accesibilidad es una condición imprescindible para el desarrollo de la equidad favoreciendo el acceso a servicios, equipamientos, etc. a toda la población bajo un principio de igualdad.

En general el modelo de accesibilidad está excesivamente apoyado en la movilidad en vehículo privado, tanto a escala territorial como urbana y la mayor parte de la inversión de los últimos años se ha dirigido a infraestructura viaria de uso prácticamente exclusivo de vehículos a motor.

El sistema de transporte facilita la accesibilidad al territorio, sus servicios y equipamientos y es una condición necesaria -aunque no suficiente-, para mejorar la competitividad económica y el desarrollo territorial. El fortalecimiento de la red de transportes ha aumentado la accesibilidad de Cantabria, mejorando su posición competitiva a nivel interregional, pero ha disminuido la cohesión intrarregional, dado que la cobertura territorial de las actuaciones ha sido desigual.

El análisis de la accesibilidad territorial muestra cómo la ampliación de la red de transportes, centrada en fortalecer el modelo en forma de "T" e incrementar la densidad de infraestructuras de carreteras en torno a las áreas urbanas, potenciando el uso del vehículo privado, ha mejorado -si bien de manera parcial- la accesibilidad de las ciuda-

des principales del sistema territorial, que habían sido las primeras en ser conectadas y cuya posición se ha visto afianzada con las actuaciones recientes, pero con notables desigualdades para la población. Sobre todo, ha aumentado la accesibilidad de las áreas periurbanas, favoreciendo los procesos de descentralización de población y actividades hacia estas áreas. En consecuencia, **se ha reforzado el sistema urbano excesivamente monocéntrico de la región**, con una concentración en Santander y el corredor Santander-Torrelavega de aproximadamente un tercio y el 65% de la población, respectivamente. Esto se ha hecho en detrimento de las zonas rurales interiores, olvidadas en la planificación de infraestructuras y expuestas a problemas de fijación y envejecimiento de la población y atonía de las actividades económicas.

Como resultado, actualmente **la región está polarizada entre estas zonas de buena accesibilidad (corredor Santander-Torrelavega y su entorno) y las zonas con deficiente o muy mala accesibilidad, como es el caso de los valles interiores y las zonas rurales periféricas, produciéndose una brecha cada vez más profunda entre la Cantabria urbana y la Cantabria rural más alejada.**

Por otro lado sistemas como el ferrocarril tienen una presencia anecdótica de cara a la vertebración de corredores vitales, como el eje Santander-Castro (que aglutina cerca de un 60% de la población regional). Por tanto, el ferrocarril, en la situación actual, tiene un papel limitado en la vertebración interna de la región.

A su vez el sistema de movilidad basado en el coche ha generado notables discontinuidades, rupturas de la accesibilidad, en ámbitos de proximidad, (discontinuidades entre núcleos y municipios contiguos e incluso dentro de un núcleo) que pudieran resolverse con otros modos. Se ha producido una limitación y práctica expulsión en numerosos ámbitos de medios de movilidad sostenible (peatón y bicicleta).

En relación a la accesibilidad a través del transporte público por carretera, el número de compañías que ofrecen este servicio es numeroso, ofreciendo varias líneas de autobuses cada una. Sin embargo, estos **servicios se encuentran demasiado centralizados en las conexiones central y costera**, y especialmente en el eje Santander-Torrelavega y desde los municipios del entorno de Santander hacia la capital. Las cabeceras o asentamientos intermedios cuentan con un servicio muy limitado, **siendo muy latente la contraposición entre la accesibilidad de estos asentamientos intermedios con la zona costera y la capital, en general buena, y la deficiencia de accesibilidad con los asentamientos menores de su hinterland.** En las áreas rurales, sobre todo en las áreas rurales más remotas, los problemas de accesibilidad son aún mayores, dada la **escasísima rentabilidad** como consecuencia de los bajos niveles de demanda. La **falta de soluciones innovadoras**, como el uso de transportes públicos a demanda y la aplicación

de las nuevas tecnologías obligan a una gran dependencia del vehículo privado, precisamente en las áreas donde el envejecimiento demográfico es mayor. Por otra parte, hasta ahora han tenido escaso desarrollo los vehículos eléctricos, que requieren una planificación adecuada de infraestructuras.

Igualmente, **los grandes servicios o equipamientos regionales, como hospitales regionales, presentan graves deficiencias de accesibilidad por transporte público**, limitando su acceso al uso de vehículo privado, lo que dificulta su uso para importantes sectores de población que no tiene acceso al mismo (población rural y envejecida).

A esto hay que añadir la falta de coordinación de los diversos servicios de transporte público entre sí, no solo en cuanto a la intermodalidad ferrocarril-autobús, sino dentro de los propios modos. En el caso de la intermodalidad, una dificultad patente es la separación geográfica de las estaciones de autobús y tren en la mayor parte de los municipios, siendo su traslado a pie inviable, lo que impide las posibilidades de intermodalidad. Lo mismo ocurre para cada modo de transporte singularmente, con problemas tanto entre sus diferentes líneas -por ejemplo, **lejanía entre estaciones FEVE y RENFE**- como entre las diversas escalas, recorridos de ámbito regional no coordinados ni en localización ni en tiempos con servicios de ámbito local, o falta de coordinación local-local. En este sentido destaca la situación de Torrelavega, donde no existe un punto conjunto de parada de todas las líneas de autobús que se detienen en la ciudad, sino que cada compañía realiza sus paradas en una zona y las estaciones de ferrocarril se encuentran además alejadas entre sí y de la mayoría de servicios de autobús, impidiendo cualquier tipo de intermodalidad. **Estas deficiencias requieren de una política conjunta que facilite y por tanto fomenta el uso de transporte público.**

Se propone introducir la variable “Movilidad y género”: según numerosos estudios de distintos países (con sistemas más desarrollados), los planes de movilidad al adolecer de un estudio enfocado en tal sentido, generan un sesgo que afecta a la población femenina. Ello se acusa aún más en el medio rural, porque la masculinización del campo plantea retos complicados, ya que son las mujeres las que juegan un papel fundamental a la hora de asentar poblaciones.

V.5. Análisis DAFO

V.5.1. Debilidades

1. Reparto modal muy desigual a favor de la carretera y muy baja intermodalidad.
2. Distribución territorial desequilibrada en la dotación de infraestructuras.

3. Mala accesibilidad en la Cantabria interior y los espacios rurales.
4. Inexistencia de líneas ferroviarias de alta velocidad.
5. Falta de infraestructuras logísticas.
6. Brecha digital en materia de telecomunicaciones entre la zona costera y los valles interiores.
7. Elevada dependencia regional de energía generada en el exterior.
8. Insuficiente coordinación entre las propuestas de crecimiento planteadas en el planeamiento municipal y la planificación de los servicios básicos vertebradores.
9. Elevados consumos de agua y energía y un notable incremento en la producción de gases de efecto invernadero en los últimos veinte años.
10. Elevado número de núcleos de población, muchos de ellos de pequeño tamaño, lo que dificulta que los sistemas de abastecimiento, saneamiento y recogida de residuos den servicio adecuado a la totalidad de la población regional. Los costes asociados a la prestación de estos servicios son muy dispares según los distintos ámbitos geográficos de la región.
11. Aunque la red de equipamientos escolares, sanitarios y culturales puede considerarse satisfactoria, son patentes algunas debilidades: como la polarización de los servicios públicos, concentrados en las ciudades de mayor tamaño y la franja costera, principalmente en la parte central Santander-Torrelavega y, en particular, la fuerte concentración espacial de los recursos hospitalarios que determina la existencia de amplias zonas del interior de la región que carecen de centro hospitalario para asistencia inmediata.
12. En materia de servicios sociales y equipamiento deportivo, nos encontramos con idénticas debilidades, siendo la polarización aún más acusada; además la red existente es aún deficitaria en muchos aspectos, especialmente en el apartado asistencial.

V.5.2. Fortalezas

1. Red de carreteras de gran capacidad completada.
2. Buena conectividad y accesibilidad de las principales ciudades del sistema territorial regional.
3. Capacidad de generar energía eléctrica procedente de fuentes renovables (hidroeléctrica, biomasa, eólica, marina, etc.).

4. La concentración de la actividad residencial y productiva en la franja litoral y, en particular, en torno a las aglomeraciones urbanas de Santander y Torrelavega ha facilitado poder dotar de un servicio adecuado de abastecimiento de agua, saneamiento y recogida de basuras a buena parte de la población cántabra.
5. El nivel educativo universitario, así como en asistencia hospitalaria, por el tradicional prestigio de determinados centros.

V.5.3. Amenazas

1. Escasa disponibilidad de recursos financieros.
2. Disminución de la competitividad regional.
3. Ocupación de suelo y conflictos de uso.
4. Cada vez mayor consumo de energía y aumento de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, lo que contribuye al cambio climático.
5. El incumplimiento de los objetivos europeos en materia energética para el año 2020 puede suponer una penalización, de algún modo, a Cantabria por incumplimiento de la Directiva Europea.
6. Impacto paisajístico negativo de la implantación de redes radioeléctricas y líneas de transporte de energía en zonas de alta visibilidad.
7. Recurso al empleo de técnicas que como la fractura hidráulica ofrecen dudas respecto a los riesgos asociados a la misma.
8. Carencia de una planificación integrada y a largo plazo de los servicios ambientales. Ello afecta al sistema de tratamiento y vertido de residuos, que debe hacer frente a la colmatación, no demasiado alejada en el tiempo, de los vertederos actuales.

V.5.4. Oportunidades

1. Posición geoestratégica en el Norte de España.
2. Capacidad de mejora del transporte a través de la optimización modal y la potenciación de la intermodalidad.
3. Interés creciente y elevado potencial de mejora del modo ferroviario.
4. Aumento de la preocupación por los temas relacionados con el medio ambiente que favorece el impulso del transporte público y los modos no motorizados.
5. La Autovía del Agua tiene un amplio potencial, aún no implementado, para conseguir una gestión más racional del sistema de abastecimiento de agua en la región.

6. Incrementar el grado de utilización de las instalaciones deportivas y culturales vinculadas a centros públicos de enseñanza.
7. Potenciar eventos artísticos, musicales -como el Festival Internacional de Santander y los “Encuentros de Música y Academia”- y culturales en general, y recursos museográficos como complemento del turismo de sol y playa.
8. Puesta en valor de los recursos excepcionales de la región en materia de ocio vinculado a la práctica de actividades deportivas, como golf o náutica.

V.6. Resumen

Cantabria tiene completada su red de carreteras de gran capacidad, lo que le permite una buena conexión con el exterior, **pero adolece de deficiencias en la red secundaria**, mostrando notables diferencias entre los ejes costero y del Besaya, bien vertebrados, y el interior, que padece de una falta de conexiones transversales adecuadas. **La red de ferrocarriles es extensa, pero sus características y obsolescencia impiden su explotación en condiciones aceptables para proporcionar un servicio acorde a los estándares actuales.**

El sistema actual de movilidad se fundamenta predominantemente en el uso de las carreteras y del vehículo privado, que generan externalidades, poniendo en evidencia que **es necesario un cambio de modelo hacia una movilidad más sostenible, basado en una mayor utilización de otros modos de transporte, como el ferrocarril, del transporte público y de los medios de transporte alternativos no motorizados.** La Comunidad Autónoma ofrece muy pocas posibilidades de transporte intermodal.

El Puerto de Santander, a pesar de tener un papel clave como motor económico de la región, presenta una serie de **carencias en materia de logística e intermodalidad** que le impiden impulsar el transporte de mercancías.

El Aeropuerto tiene buenas condiciones operativas pero el tráfico de carga se encuentra apenas sin explotar.

El diagnóstico de **la vertebración territorial** alcanzada **merced al despliegue de redes de infraestructura** (distintas a las de transporte) y equipamientos públicos debe tener presente la **concentración de población y actividad en la franja costera y, en particular alrededor de las ciudades de Santander y Torrelavega y sus respectivos entornos metropolitanos.** La consecuencia de ello es que, para la mayor parte de las redes y servicios aquí considerados, se puede, con un limitado despliegue territorial, dar satisfacción a la demanda de porcentajes de población muy elevados. No es infrecuente, por tanto, que la población de Cantabria tenga niveles de servicio superiores a la media

nacional, lo que permite establecer un balance satisfactorio, que, sin embargo, enmascara, a menudo, situaciones indeseables de desigualdad entre las ciudades y villas de la costa y los pequeños núcleos del interior.

Las redes de telecomunicaciones no constituyen un problema relevante en la mayor parte de la región, funcionando adecuadamente conforme a las normas del mercado. **Existe**, no obstante, **una brecha digital entre la zona costera y los valles interiores**, consecuencia de las dificultades orográficas y de un poblamiento a base de pequeños núcleos dispersos, que hacen que no sea rentable para los operadores privados la extensión de los servicios más avanzados a estas áreas. Incluso la iniciativa pública debe estar sometida a unos mínimos criterios de sostenibilidad económica y ambiental que pueda suponer descartar la universalización de determinados servicios.

En cuanto a **energía** debe resaltarse la **alta dependencia de Cantabria del exterior** como consecuencia de una escasa generación de energía eléctrica y un elevado consumo; ello ha dado lugar a un incremento en la emisión de gases de efecto invernadero. Lo anterior contrasta con destacarse la escasa participación en la producción energética de las denominadas **energías renovables, que tienen potencial para reducir en un tercio la dependencia exterior de Cantabria** en materia de suministro eléctrico, de cumplirse las expectativas del Plan de sostenibilidad energética, en el horizonte 2020.

La infraestructura existente es adecuada para la demanda actual; para mantener los niveles de calidad del servicio en el futuro serán precisas actuaciones de mejora y refuerzo de la misma lo que choca con la incertidumbre de dónde, cómo y cuándo se va a producir la futura demanda. A ello contribuyen las irreales y desmesuradas previsiones de crecimiento de muchos planes de urbanismo municipales y la proliferación de actuaciones industriales no planificadas amparadas en la figura de los Proyectos Singulares de Interés Regional.

El **ciclo del agua** en lo que al **abastecimiento** se refiere se caracteriza por consumos elevados a los que se puede dar respuesta con una adecuada planificación, ya que los recursos hídricos de la región son abundantes, aunque estén escasamente regulados. No obstante, la concentración de la demanda en la franja costera y su estacionalidad dan lugar a **déficit localizados que han debido ser subsanados mediante los bitrasvases desde el embalse del Ebro y la interconexión** de los Planes Hidráulicos, en este proceso **la Autovía de Agua** ha jugado un papel relevante, distando mucho de haber agotado sus posibilidades. Aun así se producen situaciones de déficit de regulación que deberán tenerse en cuenta en las propuestas de desarrollo contempladas en el planeamiento urbanístico. **El saneamiento está resuelto satisfactoriamente para un 84% de la población** que reside en aglomeraciones urbanas mayores de 2.000 habitantes; por

el contrario, muchas de las depuradoras que dan servicio a aglomeraciones urbanas de menos de 2000 habitantes son de competencia municipal y están fuera de servicio, de modo que un 11% de la población de la región no tiene servicio de saneamiento. Esta parte de la población, además, es dispersa y, por tanto, la solución de su saneamiento supone una inversión con elevadas ratios de coste por habitante, por lo que parece preciso estudiar tratamientos sostenibles de depuración alternativos a los convencionales.

La situación actual en cuanto a la recogida y tratamiento de residuos sólidos es satisfactoria, pero la **inexistencia de una planificación a largo plazo de las infraestructuras de recogida y almacenamiento y tratamiento de residuos sólidos**, tanto de los residuos urbanos genéricos como de los residuos procedentes de trabajos de construcción y demolición debe ser solventada. Igualmente es necesario mejorar el tratamiento de los residuos procedentes de la actividad agropecuaria, especialmente en lo que se refiere a los residuos forestales, que en gran medida se incineran in situ, o a la recogida y tratamiento de residuos no orgánicos (plásticos o envases), donde no existe una sistemática de recogida ni información suficiente al pequeño agricultor.

Los equipamientos cuya función excede del ámbito estrictamente municipal son elementos de singular importancia puesto que determinan en buena medida el funcionamiento de la región, los centros de atracción y la idoneidad de su emplazamiento en relación al sistema de transporte, debiéndose considerar a este respecto la movilidad integral, tanto motorizada como no motorizada.

El principal problema que **presenta Cantabria** en esta materia es **una fuerte polarización espacial de los servicios públicos**, con una clara concentración en dos ámbitos: las ciudades de mayor tamaño y la franja costera. **Razones de equidad territorial y eficiencia económica apuntan a la conveniencia de un cierto grado de descentralización, estableciendo la tipología de servicios que cada elemento de la jerarquía urbana debe satisfacer y un catálogo de servicios básicos mínimos para las zonas rurales menos pobladas.**

Los núcleos que cuentan con mayores dotaciones se localizan en la franja costera central y, en segundo término, en la costa oriental y eje del Besaya. En el interior de la región los servicios de alcance supramunicipal son más escasos y se localizan preferentemente en núcleos que están en el cruce de carreteras autonómicas.

Santander es la capital regional y como tal ocupa un lugar destacado en la jerarquía urbana. Esta situación es deseable para dotar a la región de una “cabeza visible” donde se concentren los servicios más avanzados y sea un referente fuera de la región. Sin embargo, la ausencia o declive de núcleos intermedios y la relativa facilidad de acceso

a Santander han favorecido un exceso de dependencia de la capital, configurándose no sólo como centro de servicios avanzados y de demanda esporádica, sino como ciudad de servicios habitual para buena parte de la región, especialmente de los valles del Pas y Pisueña.

Por otra parte, el declive de Reinosa se deja sentir notablemente en el área más meridional de Cantabria, que cada vez más se inclina por acudir a Aguilar de Campoo o a Santander para satisfacer la demanda de servicios especializados.

Los principales sectores de atención pública en esta materia (educación, sanidad o servicios sociales) **vienen implementando sus políticas**, desde hace décadas, **de acuerdo a criterios de zonificación territorial propios de cada Consejería**. Es evidente que el conocimiento del territorio sobre el que se actúa (que es el mismo en todos los casos) conduce a modelos de implantación de servicios de ámbito supramunicipal que no difieren sustancialmente unos de otros, de modo que el funcionamiento actual responde a una lógica territorial perfectamente asumible desde el PROT, lo que no es óbice para poder afirmar que, **desde planteamientos globales de prestación de servicios públicos, es posible aprovechar economías de escala y racionalizar el uso de determinadas instalaciones**; la asociación de funciones como sanidad y servicios sociales o educación, cultura y deporte, pueden resultar especialmente interesantes.

VI. Patrimonio Territorial

José Ortega Valcárcel se refiere al patrimonio territorial contemplando el territorio como un elemento no dado, sino construido. Y esa acepción de patrimonio amalgama los diversos significados del término: conjunto de bienes pertenecientes a alguien, acumulados a lo largo del tiempo, que son objeto de atención especial y que, como recursos disponibles, se utilizan para la vida económica, asignándoles un valor. **En la consideración del territorio como un recurso cultural y económico, al que se añade una perspectiva social, aparece la idea de legado y, como consecuencia, el reconocimiento y la valoración que hace una sociedad de su propio territorio.**

Esto es lo que convierte al patrimonio territorial en objeto de interés de la ordenación territorial; más aún cuando las autoridades del Gobierno de Cantabria han manifestado el interés por **conservar y poner en valor el patrimonio territorial de la Comunidad Autónoma**.

El patrimonio natural, cultural y paisajístico de Cantabria es un activo colectivo que es necesario conservar y transferir a las generaciones futuras. Pero también tiene un valor y utilidad para la generación presente, que debe saber consumirlo como recurso que satisfaga sus necesidades actuales y facilite niveles de bienestar, gestionando adecuadamente los recursos no renovables.

Este patrimonio se encuentra ligado, mayoritariamente, al medio rural. En el marco de soluciones nuevas para un medio que deseamos mantener activo y habitado, el potencial de desarrollo endógeno que representa el patrimonio territorial debe encontrar su encaje e impulso en la planificación territorial.

En el diagnóstico que se presenta a continuación se aborda el territorio como fuente de recursos tradicionalmente explotados, pero también como patrimonio ligado a sus valores naturales, culturales y paisajísticos.

VI.1. Patrimonio natural

VI.1.1. Recursos naturales

El conocimiento del medio físico en Cantabria permite identificar una serie de recursos que, necesariamente, constituyen un activo fundamental dentro de cualquier plan o estrategia de desarrollo territorial.

a. Recursos Minerales

Cantabria es una región con numerosos recursos geológicos, explotados desde la época de los romanos hasta la actualidad. Teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento de estos recursos, se pueden clasificar en:

- Minerales metálicos
- Minerales no metálicos
- Rocas industriales y ornamentales
- Recursos hidrogeológicos

a.i. Minerales metálicos

Tradicionalmente en Cantabria la minería de minerales metálicos ha sido muy potente, destacando por un lado la minería del **hierro** y por otro la del **zinc**. En la actualidad, los recursos que existen en Cantabria, y que son potencialmente explotables, se encuentran en la reutilización de escombreras y/o diques de las antiguas explotaciones mineras que, en el caso del zinc, son abundantes en la zona centro-oeste. Por otro lado, las características geológicas de la zona oeste de la región podrían ser potenciales yacimientos profundos de este metal (actualmente sin investigar).

Además, en la zona sur de Cantabria existen indicios mineros y antiguas explotaciones de **cobre** (Soto de Espinilla), así como de **mercurio** en La Hermida.

a.ii. Minerales no metálicos

Dentro de este grupo se encuentran los minerales industriales que, en el caso de Cantabria, fundamentalmente son las **sales** y la **barita**. Las reservas salinas se encuentran en los diapiros del Keuper, que se extienden por la zona centro-este de la región (Cabezón de la Sal, Puerto Calderón, Torrelavega o Parbayón). Actualmente, el diapiro de Polanco está siendo explotado por la empresa Solvay Química S.L. Además, esta empresa utiliza la caliza de la cantera Tejas-Dobra para el proceso industrial de la elaboración del carbonato sódico. Las reservas de esta caliza son importantes en toda la zona desde San Felices a Puente Viesgo.

Por otro lado, la barita es abundante en la explotación denominada Mina Nieves, en el Monte Dobra, en las proximidades de Viérnoles (Torrelavega). Actualmente, y a pesar de la existencia de reservas de este material, la explotación se encuentra sin actividad.

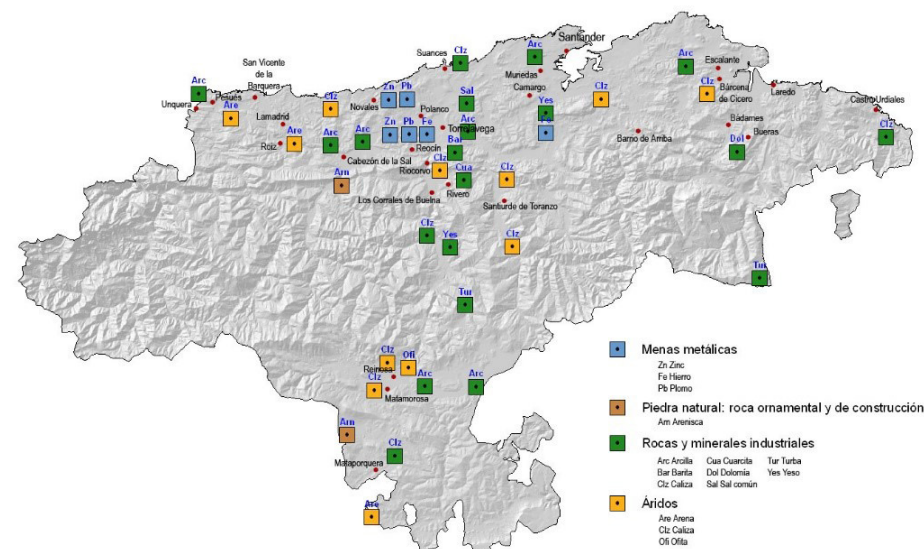
También se pueden incluir dentro de esta clase las **turberas** y los **lignitos**. De las primeras existen explotaciones activas en la zona sur de la región, en las proximidades

del Embalse del Ebro así como en la zona del puerto de El Escudo. En ambas zonas, la existencia de turberas es importante como recurso a explotar. Los lignitos fueron explotados en la zona sur del embalse del Ebro (Las Rozas de Valdearroyo), pero actualmente casi todas las labores de explotación se encuentran sumergidas bajo el embalse.

Por otro lado, y como un recurso más a incluir en este apartado, se encuentran las **arenas de Arija**. El fondo del embalse tiene reservas importantes de arenas limpias de diversa granulometría que la empresa Sibelco Minerales S.A. explota junto con la empresa Arenas de Arija S.A.

Las arenas constituyen otro de los recursos de la región, siendo muy abundantes en la zona oeste de la misma (Serdio, Muñorrodero) donde existen explotaciones con actividad intermitente en función de la demanda del mercado.

Las **arcillas**, por último, son materiales geológicos muy abundantes en Cantabria, relacionados con edades triásicas y cretácicas. Existen reservas importantes en las proximidades de Cabezón de la Sal, donde la explotación de las mismas se encuentra en la actualidad cerrada, así como en todos aquellos puntos donde aflora el Keuper y en determinados niveles de la facies Weald del Cretácico.



Mapa de recursos mineros

a.iii. Rocas industriales y ornamentales

La geología de Cantabria determina la extracción principalmente de dos tipos de rocas. Por un lado, rocas sedimentarias detríticas (**areniscas y arcillas**) que constituyen el 74% de la superficie de la región y, por otro, rocas carbonatadas (**calizas y dolomías**) que ocupan el 29%. En este caso, tanto areniscas como calizas han tenido y tienen un uso ornamental, destacando las areniscas triásicas rojas explotadas en la zona de la Franja Cabalgante del Escudo de Cabuérniga y la llamada Piedra de Escobedo, caliza cretácica extraída en Escobedo de Camargo de la que en la actualidad existen explotaciones intermitentes. Además, existen las areniscas cretácicas en facies Weald, explotadas en la zona del puerto del Escudo, aunque en la actualidad dichas explotaciones se encuentran sin actividad. Este tipo de areniscas se presentan también al sur de Cantabria, en la zona de Valderredible, así como en la zona del Valle del Buelna o en el Valle de Guriezo. Las reservas de estos dos tipos de areniscas tradicionalmente explotadas en Cantabria con usos constructivos y decorativos, son importantes en toda la región.

Otro de los usos de las rocas es como áridos. En este sentido, Cantabria ha tenido numerosas explotaciones de calizas desarrolladas a lo largo de toda la región; actualmente algunas se encuentran en actividad, con zonas potencialmente explotables y reservas suficientes para que la región pueda continuar con esta actividad extractiva. Así se pueden diferenciar las calizas cretácicas y carboníferas (excepto las de Picos de Europa) del norte y centro de la región cuyo uso fundamental ha sido como **árido de construcción** o como mineral industrial, de las calizas jurásicas del sur de Cantabria cuyo destino es la producción de **cemento**. En ambos casos, la extensión los afloramientos de estos tipos de calizas es importante, lo que indica la existencia de reservas potencialmente explotables de estos materiales.

Otras rocas, utilizadas como árido y como balasto de ferrocarril, son las **ofitas**, de las que existen numerosos afloramientos con reservas importantes, sin explotaciones en actividad.

a.iv. Recursos hidrogeológicos

La mayor parte de los materiales geológicos que forman el subsuelo de Cantabria son formaciones capaces de contener agua y transmitirla (acuíferos). Por ello, son numerosos los manantiales de **aguas minero-medicinales** que desde oeste a este se encuentran por toda la región (La Hermida, Corconte, Solares, etc.). El agua es un recurso importante en Cantabria, potencialmente explotable.

Como toda actividad transformadora del entorno, la minería produce alteraciones ambientales que pueden causar fuerte rechazo por parte de la sociedad. Puede producir

en mayor o menor medida, según el tipo de recurso y modo de explotación, destrucción y alteración de suelos, cambios en la geomorfología, eliminación y fragmentación de hábitats, procesos de contaminación en aguas superficiales y subterráneas, riesgos geológicos (desprendimientos, hundimientos, etc.), pérdida de calidad del aire y de calidad de vida en zonas habitadas próximas a las explotaciones y en el caso de la minería a cielo abierto una notable degradación del paisaje.

Los proyectos de minería están sujetos a evaluación ambiental, debiendo la administración, en los proyectos autorizados, prestar especial atención al cumplimiento por el promotor de las medidas de mejora ambiental y programa de vigilancia ambiental.

Se necesita incrementar los conocimientos sobre los recursos mineros de Cantabria, establecer un amplio debate sobre la conveniencia o no de la explotación de algunos de estos recursos, por los impactos negativos que generan, por la incompatibilidad con objetivos territoriales y ambientales y por el fuerte rechazo social que algunas explotaciones generan. Por todo ello, se debería contar con un plan regional que regule el uso y gestión de los recursos minerales.

Especial preocupación ha generado la posibilidad de utilización del gas de pizarra mediante la técnica de fractura hidráulica en varios puntos de Cantabria, donde se han presentado proyectos de investigación. La sociedad y el gobierno de Cantabria se han pronunciado contra este tipo de explotación minera. Se debería debatir las posibilidades que ofrecen el PROT y la planificación territorial para canalizar el amplio pronunciamiento de rechazo que ha manifestado la sociedad cántabra contra la fractura hidráulica.

b. Recurso suelo

En el litoral predominan en general suelos fértiles y bien desarrollados que se formaron bajo cubierta forestal y que hoy ocupan praderías. A lo largo de los cauces fluviales se desarrollan frecuentemente suelos aluviales y coluviales sobre materiales cuaternarios, muy ricos en minerales para el desarrollo posterior de la vegetación. Sobre estos suelos se ubican “mieses”, zonas en las que tradicionalmente se han desarrollado los cultivos.

No obstante, de acuerdo al proyecto sobre Zonificación Agroecológica de Cantabria, **hay que señalar la escasa presencia en nuestra región de suelos con alto potencial de productividad agrícola** (clases A y B de la FAO) que, en conjunto, no suponen ni siquiera el 10% de la superficie regional, lo que los convierte en un recurso escaso. A ello hay que añadir **su localización en las zonas más llanas de Cantabria, precisamente donde la demanda para usos urbano-industriales es mayor, lo que genera un impor-**

tante conflicto de usos. Aunque el proyecto desarrollado en 2006 supuso un avance significativo, tiene una serie de limitaciones inherentes a la escala de trabajo utilizada y al objeto del trabajo en sí mismo, no extrapolable a la planificación urbanística, por lo que dada la gran importancia del tema debe abordarse un estudio más detallado y profundo de las condiciones agrológicas del suelo, de forma que permita dilucidar estos conflictos de usos.

Los responsables de la planificación territorial y urbanística deben tomar conciencia de que **el suelo es un recurso que debe considerarse como no renovable.** Por tanto, la pérdida de suelo se tiene que interpretar como una alteración irreversible, irrecuperable. El concepto de desarrollo sostenible aplicado a este recurso exige un riguroso uso del suelo en la planificación acorde con sus propiedades y cualidades. En particular, debe debatirse acerca de las condiciones en que el suelo agrario de alta productividad quede preservado de los procesos de urbanización, de su uso para suelo industrial y de cualquier otro que suponga su pérdida irreversible.

c. Recurso agua

Las cuencas fluviales de Cantabria aportan 2.755 Hm³/año, cifra muy **superior a las necesidades de consumo de la región**, si bien las características de las cuencas que desembocan en el Cantábrico (escasa longitud y mucha pendiente) y la insuficiente regulación de los recursos pueden ocasionar déficits puntuales en el periodo estival.

En general, las aguas dulces, predominantemente fluviales, resultan abundantes y fácilmente accesibles a los ciudadanos gracias a la densidad de la red hidrográfica. **Los ríos han aportado tradicionalmente muchos beneficios** a la población al ser aprovechados como fuente de energía, suministrar agua para uso doméstico y productivo, pesca y caza; usos a los que hay que añadir hoy en día los recreativos.

Los principales embalses de la Región son el Embalse del Ebro, de 540 Hm³ de capacidad cuya superficie está repartida entre Cantabria y Burgos y el embalse de La Cohilla en el río Nansa de capacidad 12,33 Hm³. Cabe citar el lago artificial de Reocín ligado a las explotaciones mineras.

Hay que destacar que las **dos terceras partes del territorio regional albergan sistemas acuíferos relevantes.** Se estima que la capacidad de almacenaje es de 1.370 Hm³. Por tanto, las aguas subterráneas, que transportan en disolución numerosas sales y compuestos minerales, constituyen un recurso de gran interés cuya permanencia es necesario asegurar mediante el mantenimiento de las cuencas hidrológicas que abastecen los acuíferos.

En Cantabria, **el principal uso de los recursos hídricos es el abastecimiento a los núcleos de población**, donde se incluye tanto el consumo de la población como el demandado por las pequeñas y medianas empresas. Así, el consumo de agua por habitante y día en 2010 de la comunidad superaba en un 20% a la media nacional.

A pesar de la pluviosidad que se supone en la mayor parte del territorio de la región, durante el verano, debido al aumento de la población estacional y la insuficiente regulación de los recursos de agua, se requieren elementos de regulación capaces de retener agua de la época lluviosa e infraestructuras para conectar estas fuentes de regulación con los principales puntos de demanda. Por ello, en los últimos años, desde la Consejería de Medio Ambiente se han llevado a cabo diferentes actuaciones a través de los Planes Hidráulicos Regionales y el Plan Director de Abastecimiento en Alta. El problema no es de falta de recurso sino de infraestructuras para su gestión.

En referencia al tipo de recurso hídrico para el suministro, se aprecia un cambio significativo a partir del año 2009. Las aguas subterráneas pasan a ser el recurso hídrico de las captaciones para el suministro de agua, suponiendo en el año 2010, aproximadamente el 80% de volumen suministrado. Mientras que la captación de aguas superficiales, en este mismo año, desciende hasta el 19%, no teniendo especial relevancia las captaciones de otros recursos hídricos. En este sentido, cabe plantear un debate sobre la adecuada gestión de las aguas subterráneas y los riesgos que comporta.

Los ríos pueden también generar riesgos para los habitantes de la región. Dos o tres veces por siglo se experimentan **grandes avenidas** que afectan a la totalidad de las cuencas, sobre todo en las zonas más expuestas del fondo de los valles. Respecto al estado de los recursos hídricos, los problemas más graves que les afectan son la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.

La contaminación de las aguas superficiales en la región es importante, afectando a la calidad del agua. Se da sobre todo en las partes bajas de los cursos fluviales, además de los márgenes de los ríos dando lugar a contaminación química y microbiológica (contaminación directa debido a vertidos industriales o aguas no depuradas), por otro lado, también se produce contaminación difusa o indirecta ocasionada por las actividades agrarias, en las aguas subterráneas, principalmente por purines y por la excesiva utilización de productos agroquímicos.

En cuanto al ecosistema marino, el Cantábrico, en la región, tiene una plataforma continental de pequeñas dimensiones, con importantes estuarios y bordeada de un litoral abrupto y rocoso que posibilita la existencia de nichos ecológicos y ambientes contrastados donde se desarrolla una diversidad de especies, que incluye, entre otros, una

gran variedad de peces y aves. Esta riqueza biológica, que es especialmente importante en los estuarios, ha sido históricamente fuente de recursos para los habitantes, considerándose **la pesca como uno de los sectores tradicionales de la economía regional**. Hoy muchos de estos valiosos ecosistemas, como es el caso del estuario de Tina Mayor, la Ría de Mogro o las Marismas de Santoña, forman parte de espacios naturales protegidos y el litoral en su conjunto es un importante elemento de atracción, soporte de actividades de recreo y turismo.

Los vigentes planes hidrológicos, de cuenca y nacional, evalúan la disponibilidad de recursos hídricos para atender las diferentes demandas de agua una vez deducidos los volúmenes necesarios para atender los requerimientos ambientales. Además, estos planes tienen también como objetivo prevenir el deterioro de las masas de agua, así como su protección, mejora y regeneración. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria y a sus ayuntamientos el abastecimiento y la depuración de las aguas residuales urbanas.

El recurso agua es motor de desarrollo y fuente de riqueza. La colaboración entre las distintas administraciones, estatal, autonómica y local, debe asegurar la sostenibilidad futura, a largo plazo, del recurso en cantidad y calidad.

Por tanto, se debe tener en consideración aspectos tales como:

- La necesidad de reducir los consumos de agua que en Cantabria están por encima de la media nacional.
- Llevar a cabo una gestión más eficiente del recurso agua.
- Optimizar el uso de los recursos hídricos, incrementado la regulación.
- Desarrollar las potencialidades de la Autovía del Agua y las obras necesarias para la distribución del recurso en toda la región.
- Reutilizar las aguas residuales depuradas.
- Minimizar los vertidos hasta el objetivo de vertido cero a los medios acuáticos.
- Apostar por soluciones de drenaje sostenible.
- Además se ha de exigir el cumplimiento de los objetivos de los planes de cuenca en cuanto a la protección de las masas de agua superficiales, definidos en los siguientes términos:
 - Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales.
 - Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.

- Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- Mejorar el conocimiento de los acuíferos, de la calidad de sus aguas, de los procesos de circulación y funcionamiento, para evitar la sobreexplotación y los procesos de contaminación por filtraciones, así como permitir la gestión integrada del recurso junto a las aguas superficiales.
- Evitar o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterráneas.
- Proteger, mejorar y regenerar las masas de agua subterránea y garantizar el equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.
- Invertir las tendencias significativas y sostenidas, en el aumento de la concentración de cualquier contaminante, derivadas de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.
- Mejorar el conocimiento de la ecología de nuestros ecosistemas acuáticos y mejorar la protección de la calidad de las aguas, especialmente en la comarca natural de La Marina. La contaminación de las aguas de los estuarios limita las posibilidades de marisqueo y reduce sus aportes de nutrientes al medio costero y nerítico, por lo que incide en pesquerías de interés económico.

d. Recursos forestales y agrarios

Hoy en día, como resultado de la acción antrópica, de la vegetación potencial no subsiste más que una pequeña parte, conservándose especialmente en los lugares más inaccesibles de la región. La cubierta vegetal, que históricamente ha sido uno de los principales recursos naturales para la población, de donde ha obtenido carbón vegetal, leña, frutos, productos medicinales, etc., ha sufrido a lo largo de los siglos, y en particular en el siglo pasado, una intensa degradación generada por roturaciones, incendios y repoblaciones forestales, lo que ha supuesto un **importante retroceso de los bosques y una modificación de su composición**. Señalar que, no obstante, las repoblaciones forestales se han producido en su mayor parte sobre praderías abandonadas y no con roturaciones de zonas boscosas.

En relación con los recursos del medio natural conviene resaltar las actividades agrarias y forestales por la significación que tienen en Cantabria, con los siguientes datos reveladores de la situación actual: a) existe una marcada correlación negativa entre ruralidad

y renta, b) las actividades agrarias y forestales ocupan más del 90% de la superficie de Cantabria, por lo que deberán tener el máximo protagonismo en la definición de las estrategias territoriales, tal y como reconoce el Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2012-2020 (PDR), c) hay un grave problema estructural, de dimensión productiva, siendo las explotaciones de menos de 20 hectáreas el 79% del total, y prácticamente en la mitad de los municipios la explotación media está en el límite de lo que podría considerarse una explotación profesionalmente viable, d) la actividad agroforestal, a pesar de la baja valoración que perciben sus profesionales, aún constituye el referente fundamental para los habitantes del medio rural de la región.

En cuanto a la relación de las actividades agroforestales con el medio natural, el PDR de Cantabria destaca que los sistemas agroganaderos y forestales se caracterizan por su baja intensidad (ICC 33) con un 98,5% de la SAU dedicada al pastoreo con cargas ganaderas inferiores a 1 UGM/ha. Este dato en buena medida se explica por la importancia de las zonas de montaña (ICC 32) que ocupan el 92% de la SAU, y en las que se asientan la mayor parte de los espacios naturales y de los bosques protegidos (ICC 34).

La conservación de los hábitats de pastos se considera en general favorable, dado el sistema de manejo dominante y la carga ganadera existente (el 98,5 % de la SAU tiene cargas ganaderas inferiores a 1 UGM/ha.).

Sin embargo, hay una información importante que añadir a estos datos: **el precio de mercado de la tierra es muy superior a su valor de capitalización calculado en función de sus aptitudes productivas**. Este problema lastra de forma especialmente grave el desenvolvimiento de la actividad agraria en las zonas sometidas a mayor presión urbanística que, como ya hemos indicado, suelen ser precisamente las más productivas.

La topografía impone también sus limitaciones. Sólo el 1,4% de los suelos de Cantabria que son susceptibles de algún tipo de aprovechamiento agrario tienen una pendiente inferior al 2%; el 4,1% tiene pendiente inferior al 4% y el 9,1% inferior al 8%. En las zonas rurales periurbanas, donde preferentemente se concentran estos suelos con las características agrológicas más favorables (las escasas llanuras costeras y fondos de valle de nuestra región), el desorden urbanizador y la proliferación de infraestructuras que lleva asociada fragmenta aún más los espacios agrarios hasta hacer poco viable su explotación, agravando el riesgo de abandono.

En su conjunto, se puede afirmar que las producciones ecológicas o de calidad diferenciada tienen en Cantabria un prometedor futuro y la vocación extensiva del interior montañoso de la región, desde el punto de vista agrario, puede configurarse como un factor de desarrollo.

En cuanto a las producciones forestales, conforme al Cuarto Informe Forestal Nacional, Cantabria tiene una vocación eminentemente forestal, superando este tipo de uso el 68% del territorio, siendo mayoritaria la parte arbolada, con un 58% del total forestal.

Las formaciones con mayor riqueza arbórea son los bosques ribereños, siendo las formaciones con mayor riqueza arbustiva los encinares (*Quercus ilex*) y los melojares (*Quercus pyrenaica*).

La superficie forestal arbolada ha experimentado en las últimas cuatro décadas un sensible aumento, de un 21,5%, mientras que la superficie forestal desarbolada se ha reducido en un 9,8%. **El incremento de superficie forestal arbolada se debe principalmente a la expansión de los bosques autóctonos de Cantabria, mientras disminuyen las repoblaciones forestales con especies de crecimiento rápido**, fundamentalmente el pino insignis o radiata, de origen californiano.

En lo que respecta al aspecto productivo de los montes, existe una amplia variedad de aprovechamientos forestales: madera, leñas, pastos, caza, corcho, frutos, productos apícolas, etc. De todos ellos cabe destacar la producción de madera. A este respecto, las estadísticas indican que en los últimos años se vienen cortando en la región del orden de 400.000 m³ de madera, concentrándose la mayor parte en la franja costera, con el eucalipto como principal especie aprovechada.

Los montes cántabros, como infraestructura verde que son, y como ecosistemas forestales de usos múltiples, constituyen elementos esenciales para la política ambiental regional, particularmente en la conservación de la naturaleza, con especial relevancia también en la protección y ordenación del territorio, en el desarrollo rural y en la configuración del paisaje regional. Hay que destacar que el 35% de la superficie forestal cántabra cuenta con algún tipo de protección. A esta trascendencia institucional, así como a la repercusión social y el valor ambiental de los espacios forestales, se añade además su trascendencia territorial y generacional.

En Cantabria, la mayor parte de las emisiones agrícolas de gases de efecto invernadero proceden de la actividad ganadera. No se dispone de una serie completa de datos sectoriales a nivel regional, pero del sistema español del inventario de gases de efecto invernadero se desprende que el sector agrario ha tenido una evolución favorable en todo el país, pasando de 40.041 Gg de CO₂ equivalente en 2005 a 37.715 Gg en 2012. Combinando estos datos con los datos del conjunto de fuentes en Cantabria, que pasaron de 6.887 Gg en 2005 a 5.881 en 2012, puede estimarse una cierta mejoría de la situación.

Respecto a las emisiones de amoníaco, se estima que en España un 93,3% tienen origen agrario, principalmente derivadas de la gestión de deyecciones ganaderas (fuente: EEA 2011). Para Cantabria se dispone del balance del nitrógeno en la agricultura (fuente: MAGRAMA 2012) que estima un balance de 11,4 kg/ha, por debajo de la media nacional de 17,4 kg/ha. Para el fósforo, la misma fuente (balance nacional elaborado por el MAGRAMA en 2012) estima un balance en Cantabria de 3,7 kg/ha, frente a una media nacional de 1,1 kg/ha.

Las favorables condiciones bioclimáticas de Cantabria, en combinación con la riqueza del suelo y su capacidad de retención de agua y nutrientes generan un **elevado potencial de producción de biomasa vegetal** y, por tanto, favorecen una alta productividad forestal, muy por encima de la media existente en España. Dada la importancia relativa que la superficie dedicada a bosques y pastos permanentes alcanza en la Comunidad Autónoma de Cantabria, **cabe destacar el importante papel que desempeñan como sumideros de CO₂.**

La gestión de los ecosistemas forestales puede mitigar los efectos del cambio climático mediante tres estrategias básicas (PDR, 2015):

1. La conservación o mantenimiento del carbono actualmente almacenado. La conservación de ecosistemas naturales es clave dentro de esta estrategia. Dentro de esta conservación se incluye la defensa contra los incendios forestales.
2. La captura o aumento de la cantidad de carbono retenido en los ecosistemas, tanto en la biomasa como en los suelos y la necromasa. Aquí se consideran aspectos como el aumento de la superficie forestal y la recuperación de terrenos degradados. El desarrollo de acciones selvícolas, como las claras y clareos, permite incrementar la tasa de secuestro de carbono en la biomasa.
3. La sustitución de productos y combustibles procedentes del petróleo u otras fuentes no renovables, por productos procedentes de la gestión sostenible de los sistemas forestales (aprovechamiento energético de la biomasa forestal).

La silvicultura que se practica en Cantabria es prudente en relación con la productividad forestal de sus montes, especialmente en los bosques autóctonos en donde se hace necesaria una gestión más activa del monte. Se puede afirmar que salvo la silvicultura intensiva propia de las plantaciones forestales, apenas se practica otra silvicultura en los montes cántabros. Aproximadamente el 90% de la producción forestal de Cantabria se extrae de estas plantaciones forestales que apenas ocupan el 10% del territorio cántabro, principalmente de masas de eucalipto, las dos terceras partes en montes de propiedad privada.

Las cifras regionales de producción forestal se encuentran muy por debajo de la capacidad de crecimiento del conjunto de las masas forestales de Cantabria, cuestión más acusada aún en los montes de frondosas autóctonas cuyo estado de madurez, sus crecimientos y la cantidad de existencias sobrantes precisan el empleo de una silvicultura selectiva de mejora a corto y medio plazo que mejore el estado de los bosques y disminuya racionalmente el combustible vegetal, contribuyendo además a reducir el índice de riesgo de incendios forestales.

Según el Plan Forestal de Cantabria, existe un amplio margen aún entre el crecimiento de los bosques y la madera que se extrae de ellos en Cantabria, por lo que se puede incrementar la producción de madera sin superar el umbral de crecimiento de las masas forestales y, por tanto, permaneciendo dentro de los límites de lo que se podría denominar como “aprovechamiento sostenible” que, además de producir madera para obtener beneficios económicos y sociales en el medio rural, permitirá a largo plazo una mejora ecológica sensible de los bosques cántabros.

Un problema relevante del medio forestal son los incendios. Según datos de la memoria del PDR de Cantabria (2015), en los últimos diez años, se han producido en el territorio nacional 164.111 incendios –incluyendo los conatos– que afectaron a 1,2 millones de hectáreas de superficie forestal. En Cantabria se produjeron en el mismo periodo de tiempo 5.190 incendios, que afectaron a una superficie igual a 63.092 hectáreas, cifras que ponen de manifiesto la magnitud del problema, **tanto en términos económicos como ambientales.**

El abandono de las actividades agro-silvo-pastorales en las zonas rurales, que de forma secular han servido para controlar la dinámica y el estado de las masas forestales, ha motivado la acumulación de combustible forestal en el monte, incrementándose la vulnerabilidad de los ecosistemas forestales ante los incendios, que son cada vez más frecuentes y virulentos.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que el principal problema existente en Cantabria en materia de incendios forestales es la intencionalidad de los mismos. La gran mayoría de los incendios en Cantabria son provocados por el hombre para la regeneración de pastos para la ganadería extensiva.

e. Recursos cinegéticos y piscícolas

Las especies animales han sido tradicionalmente aprovechadas por los habitantes de Cantabria mediante la caza y la pesca, que **han constituido un valioso recurso e importante elemento de la vida social, cultural y económica de las zonas rurales.** La

práctica de la caza se realiza en algo más de un centenar de cotos privados y en los cotos privados, entre los que destaca la Reserva Regional del Saja. Las especies cinegéticas más emblemáticas son el jabalí, el rebeco, el venado, el corzo y la becada. Dentro de la pesca fluvial, las especies principales son los salmónidos, tanto la trucha común como el salmón atlántico.

Con objeto de evitar la sobreexplotación pesquera y cinegética falta, sin embargo, de acuerdo a las leyes de pesca en aguas continentales y caza aprobadas, desarrollar Planes Regionales de Ordenación Cinegética y Piscícola. Deben retomarse hasta su aprobación definitiva, como ya ha sido señalado por el propio Gobierno regional, planes cuya redacción e incluso tramitación ya se había iniciado anteriormente, como es el caso del Plan de Ordenación Cinegética de la Reserva Regional de Caza Saja.

f. Recursos energéticos

Como se ha puesto de manifiesto en otros apartados de este documento, Cantabria presenta un acusado déficit energético, lo que ha llevado al Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria a proponer el desarrollo del potencial de energías renovables de la región.

A pesar de ser una tecnología consolidada y eficiente, la energía hidroeléctrica pudiera tener cierto potencial de desarrollo, de carácter sostenible, de forma que sea compatible con la protección medioambiental y la calidad de los recursos hídricos.

La principal aplicación de la energía solar en Cantabria está actualmente asociada al sector de la edificación, derivada de las exigencias de la sección HE4 del Código Técnico de la Edificación, en lo que se refiere a la generación de agua caliente sanitaria.

En 2012 existían 32,3 MW de potencia instalada de energía eólica terrestre en Cantabria y 115,05 MW de potencia preasignada. Dado que el viento es uno de los principales recursos naturales del que se dispone en la región para la generación de energía eléctrica de carácter renovable, el Gobierno de Cantabria se ha planteado entre otras acciones el fomento de la implantación de parques eólicos. El objetivo es 707,3 MW de potencia de energía eólica instalada en el año 2020.

Los parques eólicos marinos presentan una problemática tecnológica particular frente a los parques en tierra, asociada, en general, a la inmadurez y complejidad de este segmento: mayores costes de inversión, mayor logística constructiva, elevados costes de operación y mantenimiento. A ello se une la escasez de zonas del litoral español con profundidades marinas adecuadas para la tecnología actual en los parques en servicio –batimetrías menores de 50 m–, lo que limita en extremo el desarrollo de la eólica ma-

rina en el litoral español, a pesar de las aparentemente vastas zonas disponibles en el dominio público marítimo-terrestre.

Este hándicap es especialmente importante en el caso de Cantabria, ya que prácticamente no cuenta con plataforma continental, por lo que en el caso de apostar por este tipo de energía, se tendría que recurrir a cimentaciones flotantes.

A estas grandes instalaciones eólicas deben sumarse las de pequeña potencia que tienen una serie de ventajas adicionales respecto a las anteriores, como una potencial mayor eficiencia global por las pérdidas evitadas en las redes de transporte y distribución y que permiten la integración de generación renovable sin necesidad de crear nuevas infraestructuras eléctricas.

El incremento de la producción eléctrica con biomasa se realiza a través de instalaciones de generación pura e instalaciones de cogeneración. En Cantabria se cuenta o están previstas varias actuaciones, como centrales de biomasa de origen forestal, o plantas de biogás para la gestión de los residuos ganaderos.

A pesar de que en Cantabria se dispone de un recurso limitado de biomasa forestal, se pretende complementar con una fuerte apuesta por la implantación de instalaciones de biogás agroindustrial, así como el fomento de instalaciones de biomasa con residuos forestales e industriales del sector de madera y mueble.

Finalmente, la energía del mar, tanto de las corrientes marinas, como la de las mareas y la de las olas, y otras en investigación, ofrecen nuevas posibilidades de generación de energía para las que Cantabria mantiene una puerta abierta.

Cantabria debe apostar a largo plazo por la autosuficiencia en energía, de gran relevancia económica y ambiental, basándose esencialmente en el desarrollo de la fuentes regionales de energías renovables (hidráulica, biomasa, eólica, marina, geotérmica, etc.). A corto plazo, la sociedad cántabra debe asumir y exigir el cumplimiento de los compromisos 20/20/20 derivados de la política de la Unión Europea.

La política energética tiene una incidencia directa en las emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, además de la disponibilidad del recurso sostenible en el tiempo se contribuye de manera decisiva en la sostenibilidad ambiental.

Señalado lo anterior, debe comprenderse que el concepto de energía limpia, que se asocia a las renovables, no implica que los proyectos técnicos para el desarrollo de las mismas no generen impactos ambientales no deseables. Por tanto, debe asegurarse la compatibilidad de las actuaciones con los valores ambientales, paisajísticos, ecológicos, faunísticos y del patrimonio cultural y arqueológico.

VI.1.2. Los espacios naturales protegidos

Los espacios naturales protegidos son aquellas áreas terrestres o marinas que, en reconocimiento a sus valores naturales sobresalientes, están específicamente dedicadas a la conservación de la naturaleza y sujetas, por lo tanto, a un régimen jurídico especial para su protección.

Están regulados por la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria. Dentro de los sistemas de protección de la naturaleza actualmente vigentes se distingue entre la **Red de Espacios Naturales Protegidos y la Red Ecológica Europea Natura 2000**.

La Comunidad Autónoma cuenta con ocho Espacios Naturales Protegidos (ENP), que en conjunto ocupan una superficie de 57.089,47 ha, lo que representa aproximadamente el 10% de la superficie total de la región.

La Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria está integrada por:

- **Parque Nacional de los Picos de Europa.** Este Parque, declarado en 1995 afecta a 15.381ha de territorio cántabro (el resto pertenece a Asturias y León). La porción perteneciente a la región configura la zona más agreste de ésta, donde el dominio es montañoso y el roquedo calizo cohabita con manchas de matorral subalpino compuestas por piñales y enebrales. En el piso alpino dominan los pastizales, con la presencia puntual de especies rupícolas, y en el montano los hayedos. A esta diversidad vegetal le acompaña una gran variedad faunística, destacando la presencia del rebeco, del oso pardo y del urogallo.
- **Parque Natural de las Dunas de Liencres.** La declaración en 1986 de este Parque situado en la desembocadura del río Pas, se fundamenta en un complejo dunar de alto grado de naturalidad y conservación, fijado por una repoblación de pino marítimo (*Pinus pinaster*). Las dunas presentan un perfil clásico y el parque está formado por materiales arenosos Cuaternarios. Además, es utilizado por una diversidad de aves migratorias como zona de
- **Parque Natural Saja-Besaya.** Declarado en el año 1988, está localizado sobre la cadena montañosa que separa las cuencas de los ríos Saja y Besaya en sus tramos medios y superior y en el suroeste en los montes de Palombera, Saja y los puertos de Sejos. Presenta gran variedad de ecosistemas y formaciones de bosque atlántico caducifolio con robledales, hayedos y abedulares, en las que habitan numerosas especies de mamíferos y aves, como el venado y jabalí o el águila real y el urogallo.

- **Parque Natural de Oyambre.** Declarado asimismo en 1988, está situado en el litoral occidental de Cantabria. Aquí se ubica la playa de Oyambre y su flecha litoral. Al sur de la Ría de la Rabia, el Monte Corona se configura como la zona de protección forestal del Parque constituido por un importante bosque mixto caducifolio de roble y hayas que se intercalan con grandes repoblaciones de roble americano, eucalipto y pino de Monterrey.
- **Parque Natural de los Collados del Asón.** Este Parque, declarado en 1999, destaca por una vegetación autóctona en la que dominan los bosques de hayedos acompañados por majuelos, abedules y rebollos, con presencia de encinares. La diversidad de cuevas favorece la existencia de numerosas especies animales de quirópteros y de mamíferos como el lobo, el corzo y el jabalí. Es importante el macizo kárstico, no solo por las formas de modelado de superficie sino por el importante desarrollo de las cuevas subterráneas, de gran interés para los espeleólogos.
- **Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.** La importancia de este Parque, declarado en 2006, radica en el grado de conservación de las marismas, que conforman los humedales mejor conservados de Cantabria, y en su enorme trascendencia para las aves acuáticas migratorias, la mayor de todo el litoral de Cantabria. En este área destaca la vegetación halófila, compuesta por espartinales, salicornias y praderas de *Zostera*, así como el Monte Buciero, macizo kárstico sobre el que se desarrolla un encinar bien conservado.
- **Monumento Natural de Sequoias del Monte de Cabezón.** Declarado en 2003, se trata de una plantación de 2,5 hectáreas de secuoyas realizada en el año 1940, con la intención de analizar su productividad, para tratar de reducir la necesidad de importaciones de madera.

La Red Ecológica Europea Natura 2000 engloba una serie de lugares cuyo principal objetivo es ayudar a garantizar la biodiversidad, mediante la conservación de los hábitats naturales y seminaturales, y de la fauna y la flora silvestres en la Unión Europea. Esta Red está formada por los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), que posteriormente serán declarados Zonas de Especial Conservación (ZEC), seleccionados bajo los criterios de la Directiva Hábitats, y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas de acuerdo a los criterios de la Directiva Aves.

La Red Ecológica Europea Natura 2000 en Cantabria está formada por 21 LIC, de acuerdo a la última Decisión de la Comisión de 10 de enero de 2011 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la cuarta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica, **y por 9 ZEPA**,

contando la reciente incorporación de los Islotes de Portios-Isla Conejera-Isla de Mouro como espacio marino mediante la Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas. **En conjunto alcanzan una extensión próxima a las 150.000 ha.,** lo que supone un alto porcentaje respecto al territorio regional, si bien **en muchos casos se superponen sobre un mismo territorio.**

Reconociendo el esfuerzo de la administración en la tarea de la protección de la biodiversidad y de la conservación de los medios naturales, se requieren una serie de actuaciones sectoriales. Asimismo, hay que señalar el retraso en el desarrollo de los instrumentos de ordenación y gestión de los espacios naturales.

Por otro lado, resultaría conveniente plantear y debatir la necesidad de:

- La planificación de los espacios marinos regionales.
- Desarrollar una infraestructura verde que conecte los espacios naturales protegidos y aquellos de valor ecológico elevado para favorecer la conectividad biológica territorial.

Todas las actuaciones encaminadas hacia la mejora de la estructura y función de nuestros ecosistemas, tanto de los que forman parte de la red de espacios naturales protegido como de aquellos ecosistemas que no forman parte de dicha red, tienen consecuencias directas en la conservación de la diversidad, en la protección de los suelos, en la calidad de nuestro paisaje y en nuestra calidad de vida. Se ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la conectividad biológica para conseguir poblaciones estables. Los suelos bien conservados y los ecosistemas, especialmente, los boscosos, son potentes sumideros de CO₂.

Es decir, deben reconocerse y valorarse los beneficios que aporta la naturaleza (que suelen denominarse “servicios ecosistémicos”). La planificación debe contribuir a que la sociedad conozca que entre las funciones que prestan los ecosistemas naturales, además de aportar recursos para las actividades del hombre, está la capacidad homeostática de regulación de los ciclos biogeoquímicos y de los mecanismos de regulación global de la biosfera. Y a que su producción y uso refuercen el desarrollo regional.

VI.2. Patrimonio cultural

El Patrimonio Cultural de Cantabria es notable y está regulado por la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural que, como veremos a continuación, establece una prolija categorización de los recursos inventariados.

Integran el Patrimonio Cultural de Cantabria los bienes muebles, inmuebles e inmateriales de interés histórico, artístico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los conjuntos urbanos, los lugares etnográficos, las áreas de protección arqueológica, los espacios industriales y mineros, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico y paisajístico. La ley incluye para una parte de ellos la posibilidad de establecer medidas adicionales para el entorno.

Entre todos ellos hay que destacar el reconocimiento, por la UNESCO, de las **Cuevas Prehistóricas de Cantabria como Patrimonio Mundial**. 10 cuevas cántabras con arte paleolítico (30.000-10.000 años a.C.). Las cavidades (cuevas de El Castillo, Las Monedas, Las Chimeneas, La Pasiega, La Garma, Covalanas, El Pendo, Hornos de la Peña y Chufín) y el conjunto arqueológico de Altamira integran este reconocimiento. Sin duda, **la importancia del patrimonio prehistórico de Cantabria trasciende la dimensión regional.**

En una reseña sintética (no es objeto de este diagnóstico enumerar todos los elementos reconocidos), cabe recordar que la Ley reconoce tres categorías: Bien de Interés Cultural (BIC) es el máximo reconocimiento de la Ley, Bien de Interés Local (BIL) y Bien inventariado. Contamos con un total de 315 BIC, 52 BIL y 157 Bienes inventariados. Distribuidos por toda la geografía regional y de variada tipología, características y valor. Una clasificación de los mismos puede realizarse atendiendo al uso para el que fueron construidos, es decir, hacer una división según se trate de Arquitectura Religiosa Civil o Militar. En este grupo nos encontramos desde iglesias rupestres, románicas, etc., a arquitecturas civiles, palacios, casonas, etc., repartidas por la región, todas ellas reconocidas en relación a su valor arquitectónico. La Arquitectura Militar está menos representada; es destacable el caso de Santoña, donde encontramos un conjunto de fuertes y baterías, así como un antiguo hospital militar. En general en el litoral se encuentran bastantes elementos. Igualmente, encontramos ejemplos en el resto del territorio, en el centro, sur y este, donde se encuentran repartidas algunas torres.

Ejemplos de **Conjuntos históricos**, de los que hay catalogados 23 son las Villas de Santillana, Potes, Cartes; a ellos se añaden algunas zonas de Santander, de Castro Urdiales, etc.

Por su importancia y extensión cabe destacar el Camino de Santiago, que discurre por varios municipios de Cantabria, y del que encontramos varias ramificaciones; las más importantes son la que discurre a través de la costa y otra que se adentra hacia el interior y llega hasta el sur.

Las 84 **Zonas Arqueológicas** catalogadas tienen gran importancia desde el punto de vista del Patrimonio Cultural de Cantabria puesto que incluyen las cuevas con restos prehistóricos, gran referente para la región, por su importancia y abundancia, además hay que sumar 5 con la consideración de yacimiento arqueológico.

Estas cuevas se localizan por grupos en las zonas norte, centro y este, encontrándose también alguna manifestación en el oeste. Hay municipios, como Ramales de la Victoria, en los que podemos encontrar hasta diez cuevas catalogadas. Puente Viesgo, Camargo o Castro Urdiales son otros municipios destacables por la presencia de las mismas.

Pero sin duda la más importante y con reconocimiento mundial es la Cueva de Altamira, cuyo descubrimiento supuso un hito cultural por su importancia como representante del arte rupestre paleolítico.

Por supuesto, además del valor que aportan las cuevas, el resto de yacimiento compone un magnífico conjunto que nos aporta las claves necesarias para interpretar una parte de nuestra historia. Otras Zonas Arqueológicas a destacar son la Calzada Romana, que encontramos en el Valle del Besaya (Bárcena de Pie de Concha, Molledo y Pesquera), la Ciudad Romana de Julióbriga y otros yacimientos romanos, en el sur, y el Conjunto Arqueológico de Espina del Gallego, Cildá, El Cantón y Campo de las Cercas, en la zona central.

Hay que tener en cuenta también catálogos como el Inventario Arqueológico de Cantabria (INVAC), el Catálogo de Ingenios Hidráulicos, o el Inventario de Arquitectura Defensiva, entre otros.

Como **Lugar Natural** tenemos la Cueva de El Soplao en Valdáliga, que destaca por su importancia geológica y su gran atractivo turístico.

También se encuentran reconocidos tres lugares culturales y un jardín histórico.

Es evidente que la riqueza cultural de Cantabria es considerable y una pequeña parte está reconocida y regulada mediante las declaraciones derivadas de la legislación específica. A su vez, **hay que tener en cuenta la existencia de numerosos catálogos recogidos en los instrumentos de planeamiento urbanístico**, básicamente centrados en la identificación de edificaciones. Además del reconocimiento expreso con el que cuentan los elementos declarados por la ley de Patrimonio Cultural, el Gobierno de

Cantabria dispone de inventarios diversos que permiten un amplio conocimiento de las construcciones existentes en Cantabria. A pesar de ello, en cierta medida, sigue existiendo desconocimiento de las características y funcionamiento de muchas arquitecturas, a la vez que otro tipo de construcciones están insuficientemente analizadas. Una primera conclusión de este diagnóstico bien podría ser la necesidad de mejorar estas deficiencias por falta de conocimiento.

La segunda cuestión que se ha de poner de manifiesto tiene que ver con **la intervención y transformación del patrimonio**. Se ha de tener muy en cuenta que el patrimonio está vivo y como tal se transforma y evoluciona para adaptarse a las nuevas necesidades. En este sentido, debemos atender que tanto las estrategias territoriales oficiales como el nuevo marco legislativo redireccionan la política residencial hacia la rehabilitación, por lo que se puede prever un aumento en la demanda de este tipo de intervenciones. También hemos de considerar que entre los principios sobre los que basculan los nuevos modelos de desarrollo están los de preservación y utilización de los recursos endógenos como una vía para alcanzar la necesaria identificación o distinción, la identidad, dentro de una cultura global.

Como se puede suponer, **no todo el patrimonio existente en Cantabria está amparado por una figura de protección, incluso aquellos que la tienen han sufrido transformaciones discutibles**. Desde esta perspectiva, se hace necesario un mayor conocimiento y difusión, con la intención de favorecer su mejor conservación, incluida la de los elementos que no tienen protección específica. Por otra parte, se ha de tener en cuenta la ausencia de pautas generales de carácter sectorial o territorial, la diversidad de tratamientos que de esta cuestión hacen los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como las propias limitaciones del marco competencial en el que han de actuar todos ellos, y el escaso reconocimiento de las estructuras urbanas y territoriales. Sin duda, el PROT puede contribuir al análisis de estos aspectos con el objetivo de definir parámetros y pautas de reconocimiento, ordenación o intervención, tanto de aplicación directa como de implementación mediante otros instrumentos de planificación.

Por otro lado, y pese a la existencia de variadas herramientas encaminadas al reconocimiento y preservación de los valores del patrimonio cultural (la propia ley de patrimonio cultural de Cantabria contempla el desarrollo de figuras específicas de clara vocación urbana y territorial, así como la delimitación de entornos alrededor de los elementos declarados), **la identificación y regulación de nuestro patrimonio tiene una marcada orientación hacia los elementos individuales y su tratamiento singularizado, cuando resultaría deseable también la incorporación de la dimensión territorial, o la vinculación de cada elemento con el patrimonio natural y paisajístico**.



Isla de Pedrosa

La Ley de Patrimonio Cultural, sin duda, es una norma necesaria para delimitar y proteger los recursos patrimoniales, en base a valores diversos, artísticos, arquitectónicos, constructivos, históricos, así como otros de carácter territorial, paisajístico, etc., pero, sin embargo en su aplicación práctica, se ha mostrado insuficiente, de cara a una contextualización territorial de los elementos reconocidos. Incluso, los conjuntos urbanos declarados tienen un sesgo arquitectónico, en el sentido que lo son más por su arquitectura que por su estructura urbana o su valor territorial. Esta misma reflexión se puede extender, en general, a las catalogaciones de los instrumentos de planificación urbanística, en la que los catálogos muestran una especial atención al reconocimiento de las edificaciones y a la regulación de las posibilidades de intervención arquitectónica en las mismas, pero escaso en las determinaciones hacia otros componentes del patrimonio o a su carácter territorial.

Como ya se ha mencionado, Cantabria está ocupada por diferentes tipos de asentamientos, que conforman y explican las formas tradicionales de ocupación del territorio,

formando parte indisociable del patrimonio territorial de la región y por supuesto de la identidad de nuestro paisaje. Su importancia, tamaño y localización varía considerablemente de unos a otros. **Nos encontramos con pueblos viejos, villas, pueblos, barrios, cabañales, etc., cuya dimensión supera la estricta delimitación del espacio construido por las edificaciones**, puesto que requerían de un soporte mayor que permita la comunicación, la producción, la delimitación (defensa, gestión) o su sacralización. Por ello, se entiende que el reconocimiento cultural no debiera quedarse reducido a la identificación de las piezas aisladas, y la valorización de su arquitectura, sino que sería deseable un mayor alcance que permita el entendimiento en su dimensión territorial y su vinculación a los procesos de construcción y transformación del territorio. Desde esta perspectiva, **resultaría interesante valorar la conveniencia de un reconocimiento del patrimonio cultural que permita significar aquellos elementos valiosos como integrantes de un sistema más complejo de dimensión territorial**. Un reconocimiento que supere la lógica de elemento aislado, y con ello la descontextualización espacial, y que por el contrario esté más vinculado a los procesos de construcción del territorio. De esta manera se podría reconocer una red que podría tomar como referencia o punto de apoyo a los asentamientos (entendiendo que es la unidad básica para la construcción del territorio) y que pueda estar vinculada al reconocimiento de otras partes del sistema, ya sean las conexiones (itinerarios, caminos, embarcaderos, etc.) los elementos de producción y gestión (elementos construidos del terrazgo como cierres, abancalamientos, seles, etc., las construcciones de apoyo a la actividad agraria como invernáculos, chozos, etc., los sistemas de producción industrial como molinos, ferrerías, batanes, fábricas, carboneras etc., o sistemas de gestión territorial como, ventas, neveras, callejos de lobos, etc.), los de socialización o los elementos de delimitación y sacralización del espacio (mojones, ermitas, etc.). Se trata, por tanto, del reconocimiento del sistema existente como un conjunto de elementos diversos interrelacionados, cuya mejor comprensión necesita de la lectura integrada de todos ellos. Esto permitiría, una lectura integral de nuestro patrimonio cultural, facilitaría la comprensión territorial (espacial y temporal) de lo que ha sido la historia y evolución de Cantabria, permitiría identificar el conjunto de elementos del territorio sobre los que conviene tener mayor cuidado en su preservación y sin duda contribuiría a la difusión, valorización y rentabilización del patrimonio, entendiendo que el mismo es un eje estratégico de nuestra economía.

Sin duda esta perspectiva puede facilitar, además, un mejor y mayor reconocimiento de las singularidades y del patrimonio menos valorado socialmente (sirva de ejemplo la arqueología industrial), puesto que en su integración en un conjunto puede cobrar un mayor interés.

Podemos, por todo ello, apuntar como tercera cuestión relevante del diagnóstico el **insuficiente reconocimiento como patrimonio cultural de elementos fundamentales para la comprensión de los procesos de construcción del territorio** (considerados menores o insuficientemente valorados hasta la fecha), **así como la escasa dimensión territorial del patrimonio.**

Este escaso reconocimiento de la dimensión territorial del patrimonio ha de extenderse a la propia organización territorial, ajena en el discurso de la planificación. El reconocimiento previo que se realiza del territorio en los instrumentos de planeamiento se limita al soporte biofísico, los asentamientos, las infraestructuras o las construcciones singulares (como representantes de lo “cultural”) pero descuida que el territorio es un sistema con una precisa organización y denominación (toponimia) y es parte fundamental de lo cultural. Es decir, que tanto el sistema de manejo u organización del territorio, como la denominación del mismo, son pilares fundamentales sobre los que se construye la cultura y por tanto el patrimonio cultural. Sin embargo, esta derivada de conocimiento y acercamiento al territorio como patrimonio cultural es, la mayor de las veces, relegada por una reducción de lo cultural a lo construido y sobre todo a lo edificado.

VI.3. Paisaje

VI.3.1. El paisaje de Cantabria y la política de paisaje

El paisaje ha ido adquiriendo progresivamente una mayor importancia ambiental, económica y social por su incidencia en el medio ambiente, la calidad de vida y la identidad territorial.

En el caso de Cantabria, a pesar de la reducida extensión de la región, se cuenta con una extraordinaria diversidad paisajística. En pocos kilómetros se nos presentan paisajes tan diferentes como la alta montaña de los Picos de Europa, la costa, los montes y valles surcados por los ríos que vierten al mar Cantábrico o los valles más secos de la vertiente mediterránea hacia la cuenca del Ebro. Por otro lado, desde las altas cumbres montañosas hasta la costa cantábrica, conviven áreas con un alto grado de naturalización, escasamente transformadas, con otras en donde el nivel de antropización se relaciona directamente con las mayores pérdidas de calidad paisajística.

Son varios los factores causantes de esta importante diversidad paisajística: climáticos, geológicos y geomorfológicos, de relieve, ligados a la vegetación o a la presencia del agua, y todos ellos con el aditivo de la actividad humana y los usos dados al territorio.

La identidad del paisaje de Cantabria se debate entre la montaña interior y su intensa relación con el mar, siendo su carácter resultado inseparable de ambos ambientes. Sus montes y valles, a los que inevitablemente se les asocia el verde de sus prados y bosques atlánticos, conservan aspectos identitarios ligados a sus modos de vida, gastronomía y arquitectura tradicional, con rasgos comunes y otros diferenciables en cada valle. La fauna es otro elemento fundamental inseparable de estos paisajes, tanto la fauna salvaje asociada a escenarios naturales de altísimo valor ecológico, como el ganado doméstico, siempre presente en los pastos y prados. Su costa presenta un perfil muy variado, entre macizos rocosos que llegan hasta el mar con el que contactan a través de espectaculares acantilados, grandes marismas, rasas siempre verdes, numerosas bahías, arenales y más de 80 playas de gran belleza.

Junto a sus bellezas y singularidades naturales, aparecen con un acento muy marcado elementos patrimoniales históricos, etnográficos y culturales que nos han legado los sucesivos pobladores de estas tierras, y que se integran en una lectura transversal del paisaje proporcionando a Cantabria una riqueza paisajística única cuya defensa nos plantea sin duda un reto que es necesario abordar utilizando también las herramientas de la ordenación territorial.

Aunque **hasta la reciente aprobación de la ley de paisaje de Cantabria**, no ha existido una legislación específica en esta materia, **la materialización de la incipiente política paisajística hasta esa fecha se ha venido llevando a cabo a través de la integración del paisaje en el planeamiento urbanístico y territorial.** Desde sus comienzos y hasta el momento actual, la legislación urbanística ha tenido en cuenta la protección y defensa del paisaje a través de una serie de técnicas e instrumentos: la técnica de la clasificación del suelo como no urbanizable o rústico, categoría en la que se incluyen los de especial protección paisajística, que permite preservarlos del proceso de desarrollo urbano y establecer medidas de protección; las normas de aplicación directa referidas a la integración de las edificaciones y construcciones en su entorno; la evaluación ambiental estratégica, que integra la consideración expresa del paisaje en los planes; los planes especiales de protección del paisaje; y finalmente el Plan de Ordenación del Litoral, que prevé las Áreas de Protección, una de cuyas categorías de protección son las Áreas de Interés Paisajístico orientadas a salvaguardar los sectores costeros sobresalientes por su excepcionalidad o singularidad física, por sus caracteres geomorfológicos o por su incidencia como escenario del paisaje litoral.

A la política urbanística con incidencia en el paisaje, hay que añadir otras políticas que han contribuido a la gestión del paisaje, como son la de espacios naturales protegidos, la de patrimonio histórico-cultural y la de desarrollo rural. Es decir, que en conjunto se

han previsto numerosos instrumentos y mecanismos orientados a proteger el paisaje, aunque de una forma sectorial, descoordinada y, en suma, bastante limitada, sobre todo desde la perspectiva de una visión integral del territorio. En la práctica totalidad de los casos el tratamiento y la intencionalidad ha sido fundamentalmente proteccionista, centrada en la protección de los hitos paisajísticos.

Los mecanismos no se han desarrollado al ritmo y en la forma adecuada en los espacios más representativos y singulares, y aún menos en el conjunto del territorio, que ha experimentado la artificialización de enormes cantidades de suelo, sobre todo en la periferia de las ciudades, abocadas a un rápido, intenso e insostenible proceso de transformación dentro del modelo de urbanización dispersa predominante de los últimos años.

La orientación de la política paisajística de Cantabria se ha reconducido hacia la nueva perspectiva integradora y global propugnada en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) de 19 de julio de 2000, que considera que el paisaje “desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo”, **reconociendo explícitamente el paisaje como recurso de gran valor para los ciudadanos** y, consiguiendo, la necesidad de aplicar una visión integradora en la que se armonicen las transformaciones inducidas por los procesos sociales y económicos que inciden en la calidad del paisaje posibilitando una gestión sostenible del territorio. A tal fin se dirige la Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje.

La Ley prevé sus propios mecanismos de desarrollo autónomo; entre sus objetivos se encuentran identificar los paisajes y sus características, evaluarlos, fomentar la formación y conocimiento sobre esta materia a todos los niveles educativos, y sensibilizar a la población sobre el valor, el papel y los cambios del paisaje; además, ya cuenta con unos instrumentos para asegurar que los planes y proyectos con incidencia en el paisaje no conlleven necesariamente una pérdida de los valores socialmente reconocibles, asumidos como identitarios y a los que se asignan unos objetivos de calidad.

Dadas esas circunstancias, se entiende que el papel del Plan Regional de Ordenación Territorial en lo tocante al paisaje ha de ir más dirigido a coadyuvar en la integración de manera plena y específica del paisaje en las políticas urbanísticas, sectoriales y de ordenación territorial que incidan en él, a poner en valor sus capacidades como activo y a determinar las condiciones para su perdurabilidad como patrimonio colectivo.

VI.3.2. Los paisajes valiosos de Cantabria

No se pretende, en lo que sigue, realizar una caracterización del paisaje de Cantabria, ni ofrecer una descripción global y exhaustiva de los tipos de paisajes presentes en nuestro territorio. Tampoco se estima conveniente orientar el debate hacia aspectos conceptuales, más propios del especialista o que tendrán mejor encauce en el desarrollo de los instrumentos previstos por la ley del Paisaje autonómica.

Sí se desea, sin embargo, poner de manifiesto las cualidades que algunos ámbitos del territorio de Cantabria —en unos casos de modo intrínseco y en otros por la agregación de intervenciones o por sus connotaciones simbólicas— poseen y debieran ser consideradas patrimonializables, con las consiguientes derivaciones de gestión para su valorización y legado. **En esa línea se ejemplifican y se exponen las características más remarcables de los paisajes que se han convertido en referente de calidad y seña de identidad.**

El concepto de paisaje es indisoluble del de visibilidad. Así, no debe extrañar la relevancia paisajística que se otorga a aquellos elementos que por su carácter destacado atraen la mirada desde grandes distancias o desde muchos lugares a la vez y que, por ese motivo, constituyen “hitos” o referentes visuales compartidos por la mayoría de los observadores que se encuentran en todos esos lugares. Del mismo modo, y de forma simétrica, adquieren especial relevancia los “miradores”, localizaciones (tanto puntos concretos como áreas de cumbres o tramos de ciertos recorridos) que, por situarse en posiciones elevadas y dominantes, permiten abarcar panorámicas muy amplias o perspectivas especialmente sobresalientes. Junto a los anteriores existe un tercer grupo de paisajes que constituyen “escenarios” que contribuyen poderosamente a la imagen colectiva de la zona en que se encuentran.

En el caso de Cantabria los **hitos** más importantes están claramente ligados al relieve. Los principales suelen coincidir con zonas de cumbres y roquedos de alta montaña o de montaña media, como la mole de Peñas Rocías (Arredondo), que domina el valle del Asón de modo destacado y bien diferenciado respecto a su entorno, pero también lo son algunos accidentes menores o simples irregularidades del terreno que, situadas en una divisoria o lugar destacado, atraen la mirada y definen con claridad un lugar “especial”, como sucede con el Cornón, pequeña pero llamativa prominencia que rompe la continuidad de Peña Sagra.

Otras veces, estos hitos están constituidos por una sierra o elevación aislada que llama la atención respecto a su entorno precisamente por ese carácter aislado y sin tener necesariamente mucha altitud. El Cueto de Mogro (Miengo), muy llamativo por su curiosa forma cónica culminando en casquete esférico, es un hito destacado en el área del Abra

del Pas a pesar de sus escasos 175 metros de altitud, mientras que Peña Cabarga, a pesar de no ser más que una modesta sierra litoral domina una excepcional cuenca visual.

También son hitos referentes algunas formas litorales, como el islote de Castro y su tómbolo asociado (Santa Cruz de Bezana) o incluso fluviales, como la cascada del Asón (Soba).

Por su orografía, variedad paisajística y densa red de comunicaciones, Cantabria dispone de un número extraordinario de **miradores**, tanto naturales como acondicionados.

Entre los numerosos ejemplos posibles se señalan, a modo de ejemplo, los miradores naturales que ofrecen las cumbres del Castro Valnera (Vega de Pas), Tres Mares (Hermandad de Campoo de Suso- Polaciones) o Torre Blanca (Camaleño), o algunas elevaciones menores y accesibles a un público mucho más amplio, como puede ser la Picota de Lienres (Piélagos).



Paisajes Singulares

Los miradores ya equipados (o que podrían acondicionarse con facilidad por su localización junto a carreteras, núcleos o medios mecánicos de acceso), también son excepcionalmente abundantes en Cantabria. Presentan una gran diversidad y se ubican en todo tipo de paisajes (urbanos, rurales, litorales, de montaña...) por lo que su articulación en una red de miradores o a lo largo de hipotéticas rutas paisajísticas puede contribuir a proporcionar una imagen muy completa del patrimonio paisajístico regional. Algunos de ellos son muy populares y constituyen en sí mismos importantes objetivos turísticos (como es el caso de los miradores del Cable, de Santa Catalina o del Asón (Camaleño, Peñarrubia y Soba respectivamente) aunque el potencial de los existentes está lejos de agotarse y su puesta en valor no exigirá un esfuerzo excesivo.

Los **escenarios** pueden estar constituidos por entornos de especial calidad paisajística y quedar conformados en el seno de una única cuenca visual, como ocurre en el caso del pueblo de Carmona. Sin embargo, lo más normal es que determinadas áreas o panorámicas especialmente valoradas socialmente acaben adquiriendo esa condición de escenarios por el simple hecho de concitar admiración y atraer una y otra vez las miradas de las personas que las frecuentan; tal sería el caso de la Bahía de Santander o buena parte del valle de Liébana con el telón de fondo de los Picos de Europa. Otro tipo de escenarios están vinculados a recorridos y suelen coincidir con tramos de carreteras, trazados ferroviarios o sendas; estos paisajes son muy abundantes en Cantabria destacando los que se disfrutan desde algunas playas y destinos turísticos especialmente relevantes por su contribución a la imagen de la región (Somo, Sardinero...) o, incluso, el paisaje que proporciona el recorrido del teleférico de Fuente Dé (Camaleño) que, pese a resultar muy rápido, constituye una experiencia inolvidable para cientos de miles de personas cada año. Figura 23 Paisajes singulares

En el reconocimiento de la calidad de un paisaje, tradicionalmente ha preponderado la singularidad procedente de la naturaleza y de las cualidades ambientales; lo que llamamos "**paisajes naturales**".

A este grupo pertenecen paisajes que ponen muy de relieve las características del medio natural, tales como las geoformas (kársticas, fluviales, estuarinas...), topografía (fondo plano, terraza y glacis, planicie, cañón, cumbre abrupta...) o vegetación (frondosa caducifolia, bosque galería, frondosa marcescente...). Sin embargo, también se produce la paradoja de la existencia de paisajes que se conservan por su valor natural pese a tener orígenes artificiales, hecho que está representado en Cantabria por parajes tan distintos entre sí como el karst de Cabárceno (Penagos), el Embalse del Ebro o el Pozón de la Dolores (Camargo).

En general, se presupone que los espacios naturales protegidos (incluyendo los integrantes de la Red Natura 2000) son territorios valiosos cuyo paisaje, por esa misma razón, también merece protección. De hecho, en estos lugares se realizan numerosas acciones destinadas a la protección del paisaje precisamente “por ser” espacios naturales de interés.

Esta convergencia entre conservación de espacios (o valores) naturales y paisaje es conocida y se considera positiva por propiciar efectos sinérgicos favorables. De estas características tenemos en Cantabria algunos paisajes bien significados como Oyambre, Costa Quebrada, el Monte Hijedo, el desfiladero de La Hermida, los puertos de Sejos, los montes de la cabecera del Miera, las marismas de Santoña, etc.

Aquí habría que añadir los paisajes que se asimilan a la categoría de monumento natural, estén o no declarados, como el de las secuoyas del Monte Cabezón (Cabezón de la Sal), o la Cascada del Asón y los Acantilados e islotes de Costa Quebrada, ya mencionados, etc.

También es preciso incorporar otros tipos de paisajes que, ocultos para la mayor parte de la población, no suelen tenerse en cuenta pese a su gran relevancia natural y a su atractivo para quienes tienen la suerte de poder disfrutarlos. En el caso de Cantabria deben incluirse en este grupo los paisajes subterráneos asociados al impresionante desarrollo de las formas endokársticas de la región o los sobresalientes paisajes submarinos que existen en algunos tramos del litoral.

De gran importancia resultan en Cantabria los denominados **paisajes culturales**. Para su definición, nada mejor que recurrir a la recogida en la Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria, según la cual son “ámbitos valiosos resultado de la combinación del trabajo del hombre y de la naturaleza y que ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos en el espacio y en el tiempo y que han adquirido valores reconocidos socialmente a distintos niveles territoriales, gracias a la tradición, la técnica o a su descripción en la literatura y obras de arte”. Un caso paradigmático que aúna ese compendio de valores territoriales y sobre el que se han hecho propuestas reseñables es el del territorio pasiego, y más en particular el que comprende los cabañales pasiegos.

Lo que hace singular y especial a este territorio es sobre todo que se trata de un paisaje representativo de una “cultura” y un “modo de vida”, que ha sido construido por el hombre en común acuerdo con el medio natural, que constituye una simbiosis entre medio natural y humano. El territorio queda dividido en una perfecta y ordenada red en la que la unidad básica de ocupación del espacio es la finca formada por la cabaña y el prado cercado. La caracterización del paisaje pasiego viene de la mano de los relieves



Paisajes culturales

kársticos, de los fondos escénicos en que se convierten las cumbres y laderas de mayor potencia de la parte sur del área, con sus circos y reminiscencias glaciares y, de manera especialísima, por la presencia de los cabañales en las laderas y valles.

Esas agrupaciones de fincas colindantes que constituyen los cabañales pasiegos, con su mosaico de prados cercados en piedra, y las cabañas dispuestas interiormente en su rico abanico de variantes, son las que otorgan la personalidad y singularidad del paisaje pasiego. Pero ese modelo de organización territorial se ha basado en la explotación ganadera mediante un sistema que había perdurado sin apenas cambios desde hace cinco siglos, y que ha conformado un paisaje único por sus elementos materiales, su emplazamiento natural y su estética visual. La pérdida del modo de vida que lo ha originado entraña el riesgo de que se pierda también el paisaje.

Más de 10.000 cabañas, agrupadas en sus correspondientes cabañales distribuidos sobre una superficie de más de 12.500 hectáreas, son un patrimonio etnográfico, arquitectónico, natural y paisajístico de primer orden merecedor de la atención de la ordenación territorial.

Contamos también en Cantabria con lugares declarados Bien de Interés Cultural que constituyen, a la vez, paisajes valiosos. A los que sumamos varios ejemplos de lugares, materiales e inmateriales, en los que se proyecta simbólicamente la memoria colectiva, aunque no todos hayan sido objeto de reconocimiento patrimonial: la casa de Juntas y su entorno en Puente de San Miguel, en relación a la memoria histórica política de la re-

gión; el santuario de la Bien Aparecida o Santo Toribio de Liébana, a escala regional, o el de la Virgen de Valvanuz a escala comarcal, en relación a la memoria colectiva religiosa; las cuevas de Altamira y de Puente Viesgo y sus entornos, en relación a la antigüedad de la presencia humana o la larga trayectoria de la sociedad cántabra, que también son un patrimonio universal; la Ruta de los Foramontanos, que rememora la contribución de esta región a la construcción histórica de los reinos cristianos y la colonización peninsular, etc.

VI.3.3. Las transformaciones del paisaje

El paisaje es dinámico y -salvo parcialmente en algunos espacios que conservan su naturalidad- el resultado de transformaciones sucesivas en periodos de tiempo largos, las más de las veces.

A pesar de lo cual, **algunos procesos relativamente recientes y generalmente asociados a la actividad humana han originado transformaciones causantes de alteraciones ostensibles en el paisaje de ámbitos concretos**. Lamentablemente, y aunque hay algún ejemplo de lo contrario, esas intervenciones derivan en pérdida de la calidad paisajística.

Se describen a continuación los procesos que han dejado una huella mayor:

a. Aprovechamientos del sector primario

En general, las explotaciones agrarias se han desarrollado de un modo integrado en el entorno, sin producir conflictos paisajísticos reseñables.

La ganadería, como ya se ha dicho, está muy asociada a una de las imágenes más identitarias de Cantabria, extensos prados repartidos por gran parte de su territorio en los que la ganadería extensiva, especialmente de vacuno, forma parte de su carácter y su valor; incluso la presencia de razas autóctonas, como la tudanca, forman parte importante de ese valor. Sin embargo, existen amenazas que pueden variar este paisaje rural, derivadas de la pérdida de rentabilidad y del **abandono de la actividad ganadera, con ostensibles degradaciones de la imagen cuidada de los prados de siega o pasto** y su colonización por vegetación invasora o de menor valor paisajístico, sumado al deterioro de las infraestructuras ganaderas.

A ello hay que agregar algunas **dificultades de integración de nuevas instalaciones ganaderas**, cuyos requerimientos actuales están alejados de las características y dimensiones de las estructuras y elementos tradicionales; o de ciertas instalaciones agrícolas, como los invernaderos; o, incluso, la implantación de nuevos cultivos agrícolas en zonas caracterizadas por el monocultivo de la pradera.

Entre las transformaciones que han dado lugar a conflictos paisajísticos no puede faltar, por su magnitud y relevancia, el asociado a **ciertos aprovechamientos forestales**, y más concretamente a las **plantaciones intensivas de eucalipto**. Tras un periodo de fuerte expansión durante el siglo pasado que afectó a prácticamente todas las comarcas cántabras por debajo de los 500 metros de altitud, actualmente ya son más de 30.000 hectáreas las ocupadas por este árbol alóctono de crecimiento rápido y alta frugalidad. Su expansión se produce en detrimento del bosque atlántico original que llega a quedar relegado en algunos valles a los bordes de las carreteras y los márgenes de los cursos de agua. El eucalipto, sin duda, ha contribuido a una transformación importante del paisaje allí donde ocupa grandes extensiones, y no sólo por las plantaciones, sino por los efectos de las cortas y por la necesidad de habilitar pistas de acceso y saca.

b. Plantas invasoras

La capacidad reproductiva y de expansión espacial de algunas plantas alóctonas, junto con la lenta reacción tanto de la Administración como de los particulares, han llevado a que la colonización por dichas especies haya alcanzado niveles alarmantes, resulte manifiesto en casi todos los ambientes y haya acrecentado la preocupación y necesidad de medidas para su control.

Sin duda alguna el mayor protagonismo le corresponde al **plumero (Cortadeira Selloana)** que además, por haber iniciado su difusión desde las vías de transporte, está ocupando los espacios más visibles. Otras especies, que resultan menos conspicuas, están expandiéndose y manifestando una elevada capacidad de colonización, como el **bambú japonés (Reynoutria Japonica)** en los ambientes acuáticos y sus proximidades. La lista es más amplia, pero, en lo que aquí concierne, estas menciones son suficientes para dejar de manifiesto el problema.

El deterioro paisajístico que ocasionan es evidente, más allá de sus negativas e importantes consecuencias para la biodiversidad.

c. Turismo

El incremento del turismo puede ser, bien gestionado, un aliado para la conservación del medio rural, generando una posibilidad de desarrollo alternativa o complementaria a la tradicional ganadería, reduciendo así el riesgo de despoblación y favoreciendo, por tanto, la conservación de sus paisajes.

El auge del sector, sin embargo, viene incrementando **la presión sobre el recurso paisaje, de forma más evidente en aquellos enclaves de alto valor paisajístico y por ello**

alta demanda turística, que, a su vez, son los más vulnerables por sus condicionantes ambientales.

En este sentido, **la proliferación de urbanizaciones**, en muchos casos orientadas a segundas residencias, **ha constituido el más claro ejemplo de transformación paisajística por actuaciones urbanísticas en enclaves de calidad**, y se plantean como la principal amenaza. Un ejemplo de ello pueden ser las recientes urbanizaciones próximas a playas y zonas dunares. Además de empeorar la elevada calidad paisajística de esos entornos, ponen en riesgo la propia conservación de las dunas, hecho agravado por la gran fragilidad de estos espacios.

Quizás resulte conveniente remarcar que, si el turismo en Cantabria pretende ser un turismo ‘de calidad’, para el que la belleza del paisaje de la región es un factor de atracción de primer orden, ha de ser el propio sector el que deba involucrarse en contribuir a su conservación.

d. Urbanismo

En general, la arquitectura de buena parte de los núcleos de población supone un activo como recurso paisajístico. Sin embargo, la presión turística de los años pasados, por un lado, y la cercanía a la conurbación de Bilbao, por otro, han supuesto un crecimiento desmesurado, heterogéneo y arquitectónicamente dispar de algunas zonas, entre las que destacan poblaciones localizadas en la costa oriental, desde Castro Urdiales hasta Somo, y a las que, en menor medida, se han sumado también actuaciones en la costa occidental.

Si bien resulta improbable, por no decir imposible, revertir esta situación, sería interesante abordar acciones de mejora paisajística, así como establecer mecanismos para que no se repita esta situación en otras poblaciones.

La presión urbana ejercida en años recientes sobre el territorio, recomienda abordar la problemática que sobre el paisaje supone **la proliferación de viviendas dispersas y los ensanches de alta densidad con arquitecturas muy alejadas de las tipologías locales y de muy bajo valor estético**, localizadas en muchos casos en zonas de alta exposición visual. Los futuros desarrollos deberían cuidar su aspecto visual, rehabilitando y revalorizando las tipologías tradicionales, con crecimientos que no comprometan los recursos territoriales, en aquellas zonas donde aún son dominantes estos tipos de arquitectura.



Transformaciones del paisaje

e. Accesos a las poblaciones e interfase urbano-rural

La interfase urbano-rural es un espacio territorial de potencial vulnerabilidad por las presiones a las que está sometido. **Los accesos a las poblaciones son una de las áreas más visibles de éstas y con elevada frecuencia soportan impactos negativos que modifican su carácter y disminuyen su calidad paisajística.** Un claro exponente es la entrada a Santander por la S-10. Teniendo en cuenta que este paisaje urbano contribuye a formar la “imagen” de las poblaciones e influye en la calidad de vida de sus habitantes, la mejora visual supone una oportunidad de futuro que debería ser tomada en cuenta.

f. Infraestructuras

La integración de las nuevas infraestructuras siempre es causa de conflicto paisajístico, como lo demuestran algunos ejemplos de las ya ejecutadas. Sin embargo, algunas de ellas también son el medio para conocer y acceder al disfrute de ciertos paisajes de calidad para la mayor parte de la población. Así, por ejemplo, las carreteras actuales de montaña se encuentran, en general, bastante bien integradas en el paisaje.

Si bien los ejes principales de carreteras se encuentran desarrollados, la mejora de la red interior o de otras alternativas de transporte puede suponer nuevos impactos visuales. En este sentido, la posible mejora debería acometerse teniendo siempre en cuenta su integración en unos entornos de tan alto valor, pero muy frágiles paisajísticamente. En esta línea, los nuevos proyectos de red energética o de servicios deberían

estar planificados en su conjunto de manera que se seleccionen las alternativas (de localización visual y diseño) que minimicen la pérdida de valores paisajísticos y de otros recursos territoriales.

g. Parques eólicos

Si bien la promoción de parques eólicos forma parte de una estrategia regional energética más sostenible desde el punto de vista ambiental, ésta presenta un importante conflicto con el mantenimiento de la calidad del paisaje, tan complejo de resolver como necesario de abordar. Su complejidad viene dada por el hecho de que las características topográficas óptimas para su localización son las mismas que causan su elevado grado de afección al paisaje. Así, el potencial eólico aprovechable para el establecimiento de un parque de aerogeneradores se localiza principalmente en las cuerdas y collados ventosos de los valles de la montaña cantábrica, coincidiendo por ello con zonas de elevado valor paisajístico que conforman algunos de los fondos escénicos más sobresalientes.

Por ello, **la autorización de nuevos parques debería prestar especial atención al recurso paisajístico**, primando enclaves en los que la afección sea menor. Para ello tal vez resulte necesario, en la planificación, considerar la existencia previa de otros parques construidos o aprobados, tanto en Cantabria como en comunidades limítrofes, y valorar si las zonas preferentes para nuevos proyectos deben ligarse a aquellas que cuencas visuales que ya sufren este impacto visual.

h. Minería

La minería es una de las actividades que en mayor medida han influido tradicionalmente en el paisaje. Antaño muy extendida, sufrió un fuerte retroceso por la falta de viabilidad de las explotaciones, teniendo uno de sus más claros exponentes en el cierre de la explotación minera de Reocín, dejando un espacio degradado para el que aún no se ha encontrado un proyecto valorizador o regenerador.

Sin embargo, sigue siendo un recurso potencial y en la actualidad se mantiene con cierta intensidad su explotación, particularmente de roca caliza. Si bien es un recurso económico importante para la región, en muchas ocasiones se contrapone directamente con la conservación de otros recursos ambientales y paisajísticos no menos importantes. **Las explotaciones a cielo abierto generan uno de los mayores impactos visuales.** Casos como la cantera de Santullán, con una exposición visual muy elevada a poblaciones y al corredor de comunicaciones, suponen una “carta de presentación” absolutamente contraproducente, así como una merma en la calidad de vida de los habitantes que sufren su presencia.

Resulta imprescindible debatir y abordar en la planificación sectorial la mejor manera de introducir el recurso paisaje en la selección de nuevas concesiones. En el futuro, las nuevas concesiones deberían seleccionar emplazamientos menos frágiles paisajísticamente, o elegir alternativas de explotación menos agresivas visualmente. Por otra parte, la restauración paisajística tras el abandono de explotaciones, se debería garantizar, acometiendo obras y medidas acordes a la intensidad y magnitud del impacto, superando meras repoblaciones en las bermas y actuando en la reconstrucción geomorfológica.

i. Espacios industriales

El gran desarrollo industrial que tuvo lugar en el entorno de la bahía de Santander y la comarca del Besaya, además de otras áreas como Reinosa, supuso un gran impulso para Cantabria en un momento en que el recurso paisaje era cuanto menos irrelevante frente a la necesidad de desarrollo. Sin embargo, el aumento de la sensibilidad social por el paisaje, que demanda paisajes de calidad incluso en el entorno cotidiano, junto a **la aparición de espacios degradados por el uso industrial, su obsolescencia o la desaparición de la actividad**, invitan a plantear medidas para su futura mejora.

VI.3.4. Algunas cualidades a considerar en la gestión del paisaje

En la caracterización y en la valoración del paisaje, con fines orientados a la gestión del territorio, han de tenerse en cuenta ciertas cualidades relacionadas con el tipo de paisaje, **su calidad, la visibilidad, la accesibilidad y la fragilidad.**

Los estudios preliminares sobre el paisaje de Cantabria otorgan las mayores valoraciones de la **calidad del paisaje** -entendida como mérito que presenta para ser conservado- a los acantilados e islotes, cauces de ríos, bosques mixtos perennifolios en hoces y gargantas, canchales y roquedos, con o sin vegetación, embalses, marismas, playas y arenales, bosques de frondosas autóctonas, puertos y pastos de montaña y cumbres rocosas.

La **visibilidad intrínseca** se ha estudiado a través de la intervisibilidad, definida como “parámetro que estudia el grado de visibilidad recíproca de los puntos del territorio entre sí”. Depende de las características fisiográficas y topográficas, de la existencia de espacios abiertos a la visión o por el contrario de zonas cerradas cuya visibilidad se encuentra limitada; es decir, evalúa para cada punto el espacio territorial visible desde él.

El resultado muestra que la quinta parte de Cantabria presenta una visibilidad inferior a 5 Km² y más de la mitad del territorio tiene unas vistas inferiores a 20 Km². Los mayores valores de visibilidad intrínseca se han dado en tres tipos de localizaciones. Por

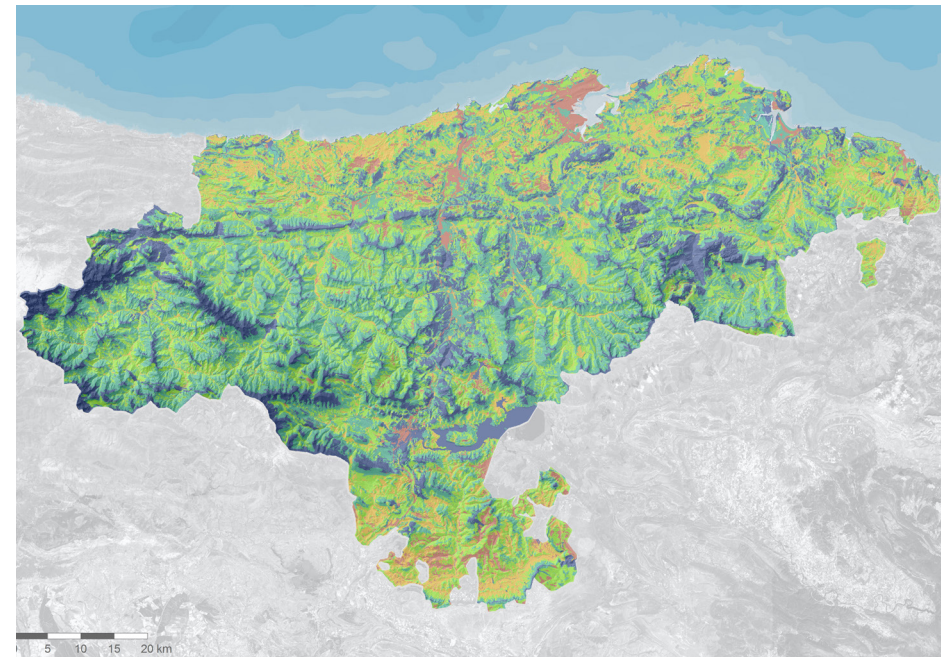
un lado, en las cumbres más altas de la cordillera Cantábrica, entre los que destacan la Sierra Mojones, Sierra de Peña Sagra, Sierra de Peña Labra o Sierra del Escudo; por otro, cumbres de sierras o montes interiores de menor altitud pero con visibilidad hacia espacios más abiertos, entre las que destacan la Sierra del Escudo de Cabuérniga o la Sierra de Peña Cabarga. Finalmente, otras localizaciones de alta visibilidad se dan en valles muy abiertos, con amplias vistas, entre los que destaca especialmente el entorno del embalse de Ebro.

La **accesibilidad visual** del territorio se estudia a través de la visibilidad del mismo en función del número de observadores: Estima para cada punto del territorio el número potencial de observadores que pueden verlo desde los principales puntos de observación en condiciones de máxima afluencia de público. Su resultado por tanto, arroja información sobre la probabilidad de que una zona sea vista por un gran número de personas.

Los resultados obtenidos muestran a grandes rasgos un territorio donde aproximadamente más de la mitad de la superficie presenta una accesibilidad visual no significativa, muy baja o baja. La clase más frecuente con una ocupación de más del 25% del territorio es la clase asociada principalmente a las zonas de montaña, con pocos accesos y una densidad poblacional muy baja. Por otro lado, hay que destacar que las categorías de mayor accesibilidad visual ocupan una superficie relativamente importante, generalmente en el entorno de las poblaciones más importantes o de los corredores de comunicación.

La **fragilidad visual** del paisaje es una cualidad del territorio de gran utilidad a la hora de acometer la planificación física del mismo, especialmente si se estudia de forma simultánea con la calidad visual.

Así, la calidad visual aporta información acerca de la excelencia o mérito que presenta un territorio para ser preservado, mientras que la fragilidad hace referencia a la capacidad de respuesta de ese territorio ante la instauración de un nuevo uso o actividad dentro de él, es inversamente proporcional al potencial de un paisaje para mantener sus propiedades paisajísticas y depende del tipo de actividad que se pretenda desarrollar. Existen zonas con valor de fragilidad visual muy alto que sin embargo no presentan un especial interés desde el punto de vista paisajístico. Por el contrario, áreas de alta calidad visual, pueden resultar poco frágiles visualmente por características de su cubierta vegetal, su relieve, o por su localización no visible por observadores potenciales.



Fragilidad paisajística

El análisis conjunto de ambos valores es de gran utilidad para evaluar desde la perspectiva del impacto paisajístico la selección o restricción de espacios en los que se plantee el desarrollo de ciertas actividades o la determinación de condicionantes para la forma de ejecución de éstas. La fragilidad visual es una herramienta fundamental para diagnosticar cómo puede afectar paisajísticamente una actividad o cambio de uso en una localización concreta del territorio y establecer la magnitud e intensidad de las medidas correctoras y de integración paisajística que habría de llevar a cabo.

VI.4. Análisis DAFO

VI.4.1. Debilidades

1. Escaso conocimiento del patrimonio territorial (incluido el propio concepto).
2. Falta de planificación de los recursos minerales.
3. Escasa presencia de suelos con alto potencial de productividad agrícola.
4. Escaso conocimiento del funcionamiento de los acuíferos.

5. Bajo volumen de agua embalsada.
6. Correlación negativa entre ruralidad y renta.
7. Atomización de la base territorial de las explotaciones agrícolas y forestales.
8. Escasa diversificación de las actividades agropecuarias.
9. Escaso desarrollo de las energías renovables.
10. Escasa planificación ambiental, por retraso en el desarrollo y ejecución de los instrumentos propuestos en la legislación.
11. Insuficiente conocimiento del medio y los ecosistemas, por falta de estudios suficientes a la escala adecuada.
12. Falta de conocimiento y reconocimiento de los servicios ecosistémicos prestados por el medio natural.
13. Dificultades de mantenimiento del patrimonio cultural (por desaparición de las actividades vinculadas a su construcción y mantenimiento, por despoblamiento, por obsolescencia funcional de los elementos, incluso por limitaciones legales caso de la división de edificaciones).
14. Escaso reconocimiento del patrimonio territorial en los instrumentos de planificación.
15. Muy escasa valorización del patrimonio territorial como recurso cultural (vinculación a su reconocimiento y divulgación).
16. Falta de un plan estratégico del turismo cultural.
17. Insuficiente conocimiento de los recursos y valores paisajísticos del territorio y falta de estudios suficientes a la escala adecuada.
18. Escasa integración del paisaje en las políticas sectoriales y el planeamiento urbano.
19. Dificultad de mantenimiento de los modelos de explotación agraria tradicionales que dieron lugar a los paisajes actuales.
20. Tradicional aceptación del coste del impacto paisajístico ante la posibilidad de aprovechamiento económico de otros recursos o la ejecución de obras o instalaciones.
21. Escasa puesta en valor de algunos recursos paisajísticos.

VI.4.2. Fortalezas

1. Presencia de recursos hidrogeológicos, de áridos y de recursos minerales y rocas industriales.
2. Alta productividad de los prados, pastos y bosques.
3. Presencia de numerosos espacios naturales protegidos, varios de ámbito nacional e internacional. La superficie englobada en la Red de Espacios Protegidos de Cantabria ocupa aproximadamente el 30% de la región.
4. Predominancia de la superficie forestal con objetivo de conservación frente a producción.
5. Gran aportación de las masas forestales a la mitigación del cambio climático.
6. Existencia de plan energético.
7. Patrimonio territorial abundante y rico, con una gran variedad de recursos
8. Reconocimiento social (residentes y visitantes) del valor de la arquitectura, los pueblos y el paisaje de Cantabria.
9. Importantes recursos arqueológicos de carácter excepcional en el contexto mundial.
10. Elevado atractivo del paisaje, con una calidad media de sus paisajes elevada, entre los que además destaca un número alto de enclaves con calidad paisajística sobresaliente, tanto naturales (bosques naturales, riberas, paisajes litorales, marismas, humedales, acantilados, hoces, alta montaña, etc.) como contruidos (patrimonio arquitectónico, etnográfico...).
11. La mayor parte de sus fondos escénicos y elementos fisiográficos relevantes se conservan libres de impactos visuales negativos.
12. Amplia diversidad de paisajes, con grandes contrastes en un territorio reducido, que reflejan la heterogeneidad de los distintos ámbitos territoriales, conservando caracteres definitorios propios así como singularidades diferenciadoras.
13. Una arquitectura tradicional bien conservada y representada, muy apreciada por el observador del paisaje por sus características estéticas y por su relación identitaria con el territorio.
14. Cultura y tradiciones ancestrales muy ligadas a los distintos ámbitos, desde los valles de montaña hasta el mar, que configuran el paisaje regional.
15. Buena calidad de las playas y aguas costeras

VI.4.3. Amenazas

1. Extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica.
2. Riesgo de contaminación de los acuíferos.
3. Reducción del número de explotaciones agrarias y superficie de territorio gestionado.
4. Incendios forestales.
5. Conflictividad ganadera frente a especies depredadoras con protección.
6. Aumento de la presión urbanística y turística, sobre todo en la zona litoral, que genera ocupación de suelo de alto valor agrícola y conflicto de usos.
7. Dependencia energética del exterior.
8. Destrucción y desaparición de los modos de actividad que lo han generado.
9. Aumento de presión urbanística, que genere transformaciones de consideración en el patrimonio cultural.
10. Dificultades de intervención en los asentamientos tradicionales y sus edificaciones. Transformaciones inadecuadas, abandono, degradación de la morfología y pérdida de las construcciones tradicionales. Excesivas facilidades para realizar nuevos desarrollos residenciales en el entorno que pueden penalizar la rehabilitación.
11. Desconocimiento de los elementos y valores por una parte de los agentes que intervienen en su dinamización o transformación.
12. Aumento de la presión urbanística y turística, con pérdida de calidad del paisaje.
13. Degradación del paisaje rural característico.
14. Proliferación y extensión de plantas alóctonas invasoras que vulgaricen el paisaje.

VI.4.4. Oportunidades

1. Desarrollo de actividades económicas ligadas a los recursos territoriales.
2. Potenciar la marca Cantabria.
3. Desarrollo de la agricultura ecológica y otras producciones con indicativo geográfico y de calidad.
4. Desarrollo de la agricultura y ganadería de proximidad.
5. Desarrollo de un plan energético que incida favorablemente en las energías renovables y en la mejora del equilibrio territorial.
6. Generación de energía a partir de biomasa.
7. Carácter multifuncional de los bosques.

8. Impulso de la gestión forestal sostenible.
9. Atractivo del medio natural para la población como fuente de inversión, empleo y ocio.
10. Cada vez mayor concienciación ambiental de la población y creciente preocupación de las administraciones.
11. Relevante situación internacional en innovación e investigación aplicada al medio ambiente.
12. Aumento de la demanda de rehabilitación de edificaciones, fruto de los nuevos paradigmas estratégicos y legales.
13. Existencia de demanda de turismo cultural y alternativo.
14. Desarrollo de actividades de divulgación del patrimonio territorial como activo cultural; "Cantabria museo abierto".
15. Capacidad de atraer población y empresas por la calidad de vida asociada a la alta calidad del paisaje.
16. Desarrollo de actividades económicas ligadas al recurso paisajístico.
17. Aumento de la demanda de turismo alternativo.
18. Alto potencial de proyectos para la revitalización de territorios con paisajes culturales emblemáticos.

VI.5. Resumen

Los recursos naturales son indicadores del estado de nuestro patrimonio natural, y constituyen un activo fundamental dentro de cualquier plan o estrategia de desarrollo territorial.

Los recursos minerales han sido la base para el desarrollo de importantes actividades productivas; hoy, el abandono de algunas de estas actividades ha dejado grandes terrenos baldíos en la región. La minería produce alteraciones ambientales que pueden causar fuerte rechazo por parte de la sociedad, siendo necesario contar con un plan regional que regule el uso y gestión de los recursos minerales. El suelo es un recurso que debe considerarse y gestionarse como no renovable. Además, el suelo de alto potencial de productividad agrícola es un recurso escaso, que apenas supone el 10% de la superficie regional, y se localiza sobre todo en las zonas llanas de la franja litoral, donde la demanda para usos urbano-industriales genera conflicto de usos.

En Cantabria, existen suficientes recursos hídricos, aunque en algunos puntos se vean afectados por problemas de contaminación. El problema no es de falta de recurso sino

de infraestructuras para su gestión. Las aguas subterráneas son cada vez más importantes para el abastecimiento, debiendo estar mejor estudiadas.

La cubierta vegetal ha sufrido una intensa degradación histórica como resultado de la acción antrópica.

Las actividades agrarias y forestales tienen una gran significación en la región, ocupando el 90% de la superficie regional y siendo referencia fundamental para los habitantes del medio rural. Cantabria tiene una vocación eminentemente forestal, siendo los montes cántabros, como ecosistemas forestales de usos múltiples, sistemas esenciales para la política ambiental regional. La gestión de los ecosistemas forestales contribuye de manera esencial en la mitigación de los efectos del cambio climático. Un problema relevante del medio forestal son los incendios, la gran mayoría provocados por el hombre para la regeneración de pastos para la ganadería extensiva.

La región presenta un acusado déficit energético, lo que ha llevado a proponer el desarrollo de las energías renovables.

Existe una extensa red de Espacios Naturales Protegidos y Natura 2000, debiéndose desarrollar todas las medidas e instrumentos de gestión previstos en la legislación sectorial correspondiente.

Pero además, **resultaría conveniente plantear y desarrollar una infraestructura verde** que conecte los espacios naturales protegidos y aquellos de valor ecológico elevado para favorecer la conectividad biológica, pues la mejora de la calidad de los ecosistemas naturales repercutirá en la conservación de la diversidad, en la protección de los suelos, en la calidad del paisaje y, en definitiva, en la calidad de vida.

Cantabria cuenta con un rico y variado patrimonio cultural, incluso algunos de los elementos que lo componen gozan de reconocimiento internacional, como es el caso de las cuevas prehistóricas.

El patrimonio cántabro **tiene una notable dimensión territorial** (cuevas, pueblos, barrios, caminos,...), por eso **se dice que Cantabria es un “museo abierto”**. Sin embargo, el reconocimiento, valorización y divulgación de esta dimensión territorial, como expresión de los procesos de construcción del territorio, es escaso.

Tanto los instrumentos existentes a nivel local como autonómico han prestado más atención a las piezas o elementos individuales, que a los conjuntos de elementos o a las estructuras urbanas.

Se detecta la ausencia de figuras o herramientas que, sin llegar a las exigencias que impone la ley de patrimonio, permitan el reconocimiento y una regulación básica de los conjuntos urbanos u otros conjuntos de interés territorial. **El patrimonio cultural no se ha reducir a sus piezas edificadas más singulares, sino que es importante recuperar una visión integral del mismo e integrada en el territorio.**

El conocimiento y divulgación de nuestro patrimonio parece insuficiente. Es el caso del patrimonio arquitectónico, que tiene una especial relevancia, por ser muy abundante y sobre todo por estar en constante transformación. Su regulación y gestión debiera tener en cuenta esta característica de mutación casi permanente. En general la regulación tiene un sesgo limitador, existiendo un notable vacío en el desarrollo de herramientas (incluidas las de gestión) de carácter formativo o propositivo.

Es comúnmente reconocido que el **paisaje** tiene una notable incidencia en la calidad de vida y la identidad territorial, razón por la cual ha ido adquiriendo progresivamente una mayor importancia ambiental, económica y social.

En el caso de Cantabria, la elevada calidad y diversidad de sus paisajes contribuyen a configurar positivamente la imagen exterior de la región y es uno de los pilares en que se sustenta la mejor valoración propia de los ciudadanos de Cantabria.

En el pasado se han previsto bastantes instrumentos y mecanismos orientados a proteger el paisaje, aunque de una forma sectorial, descoordinada y, en suma, bastante limitada, sobre todo desde la perspectiva de una visión integral del territorio. Los mecanismos no se han desarrollado al ritmo y en la forma adecuada en los espacios más representativos y singulares, y aún menos en el conjunto del territorio, que ha experimentado la artificialización de enormes cantidades de suelo. La reciente Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje, se espera contribuya al conocimiento, protección, ordenación y gestión de los paisajes de Cantabria a través del desarrollo de sus propios instrumentos.

Por dicha razón, resultaría más conveniente que el Plan Regional de Ordenación Territorial se dirigiera a coadyuvar en la integración de manera plena y específica del paisaje en las políticas urbanísticas, sectoriales y de ordenación territorial que incidan en él, a poner en valor sus capacidades como activo y a determinar las condiciones para su perdurabilidad como patrimonio colectivo.

Son numerosos los ejemplos de paisajes valiosos en Cantabria, gran parte de los cuales se han convertido en referente de calidad y seña de identidad, y sus tipologías bien variadas. Desde los hitos, miradores o escenarios que sobresalen por ser ámbito desde el que se divisa o ámbito divisado, pasando por los abundantes paisajes cuya singularidad

procede de sus caracteres naturales y de las cualidades ambientales, incluyendo algunos notables paisajes culturales, y los característicos paisajes rurales, hasta los urbanos, incluyendo algunos cotidianos que no por ello resultan menos valiosos.

Hemos de explorar el potencial que tenemos para atraer población y empresas por la calidad de vida asociada a la alta calidad del paisaje, para desarrollar actividades económicas ligadas al recurso paisajístico, o nuestra capacidad para poner en marcha proyectos que revitalicen territorios con paisajes culturales emblemáticos.

Un caso paradigmático que aún ese compendio de valores territoriales y sobre el que se han hecho propuestas reseñables es el del territorio pasiego, y más en particular los cabañales pasiegos. Se pretende poner de relevancia la singularidad y los valores que lo han convertido en un espacio emblemático dentro de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como promover estrategias orientadas a proteger y recuperar el patrimonio natural y edificado.

Los trabajos de planificación territorial ya realizados sobre este ámbito, con una base en el Catálogo de Cabañales, Cabañas y Elementos Singulares Pasiegos, que inventaría y cataloga más de 10.000 cabañas, agrupadas en sus correspondientes cabañales distribuidos sobre una superficie de más de 12.500 hectáreas, son un buen punto de partida para la puesta en valor de ese extraordinario patrimonio territorial que aún valores etnográficos, arquitectónicos, naturales y paisajísticos.

Por otro lado, si el desarrollo del turismo e incremento del número de visitantes es uno de los fines perseguidos en materia de reactivación y especialización de la economía regional, no puede obviarse que, precisamente para el sector turístico, el paisaje constituye un recurso fundamental, como lo acreditan numerosos destinos turísticos preferentes.

Pero a la par **hemos de prestar atención a los efectos de los procesos de transformación que inciden en el paisaje**, algunos de los cuales vienen de años atrás, como la explotación de recursos mineros, la ejecución de infraestructuras o las repoblaciones con ciertas especies forestales, mientras que otros son de manifestación más reciente, como el desarrollo urbanístico, la expansión de especies vegetales alóctonas invasoras, o el desarrollo de parques eólicos terrestres.

Y todo ello sin olvidar el análisis de ciertas cualidades relacionadas con el tipo de paisaje, su calidad, la visibilidad, la accesibilidad y la fragilidad, que deben tenerse presentes en la caracterización y en la valoración del paisaje con fines orientados a la gestión del territorio.

En síntesis, defender los valores paisajísticos es también reconocer el carácter referencial del paisaje vivido, tanto para el individuo que crea lazos afectivos con su entorno y se siente ligado y perteneciente a una tierra, como para el grupo social que va conformando imágenes públicas cargadas de símbolos, con las cuales se identifica y por las cuales se le reconoce. Además, **el paisaje característico e identitario de una población se puede convertir en imagen de marca o representativa de una comarca, de una región, de un pueblo; puede adquirir un importante poder de atracción y convertirse en un marchamo de calidad en la comercialización de productos o del propio paisaje y actuar, en definitiva, como un recurso para el desarrollo sostenible.**

El patrimonio territorial de Cantabria es apreciado, tanto por residentes como por visitantes, por lo que se ha de considerar su importancia como activo cultural y como recurso económico de relevancia.

Se ha expresado en numerosas ocasiones que es voluntad del Gobierno de Cantabria conservar y poner en valor el patrimonio territorial de la Comunidad Autónoma. **El patrimonio natural, cultural y paisajístico de Cantabria constituye uno de los principales activos dentro de cualquier plan o estrategia de desarrollo territorial**, que es necesario ordenar en términos de sostenibilidad, así como conservar y mejorar en los casos en que sus valores y potencialidades lo justifiquen.

La puesta en valor del patrimonio territorial debe incluir el diseño de actuaciones tendentes a promover el desarrollo de enclaves de especial cualificación paisajística como elementos de atracción y posible reequilibrio territorial, así como a revitalizar los núcleos tradicionales, a gestionar adecuadamente los elementos del patrimonio cultural, o a desarrollar formas de turismo ligadas al patrimonio.

2 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS TERRITORIALES

I. Principios generales

En el actual contexto de importantes cambios socioeconómicos globales, el PROT hace suyas las líneas de acción fundamentales de la política territorial de la Unión Europea, que se convierten en principios generales de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria:

1. **El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades que busca redefinir las relaciones entre el ámbito rural y el urbano, mediante un acceso equitativo a las infraestructuras, redes de servicio y conocimiento.**
2. **La protección del medio natural y la gestión del patrimonio.**

De esta manera, los objetivos se organizan en torno a dos ejes fundamentales: la **eficiencia ambiental**, ligada a la resiliencia territorial y la **cohesión social**, en términos de bienestar y calidad de vida en condiciones de igualdad.

Ambas cuestiones serán las piezas clave que sostendrán el avance hacia un **modelo sostenible** capaz de generar riqueza y bienestar a la sociedad cántabra acorde con las capacidades del territorio que la acoge. Y esta es, a grandes rasgos, la **finalidad** del PROT: establecer las pautas espaciales para el asentamiento de la población y sus actividades, precisando la definición de un modelo territorial para Cantabria.

En este sentido, este modelo identifica cuáles son los elementos que componen el territorio y establece qué características deben poseer, cómo deben evolucionar y cuáles deben ser las relaciones establecidas entre ellos. Algunos de esos elementos abarcan aspectos tan amplios y a la vez tan primordiales como el soporte biofísico, el sistema de asentamientos, las infraestructuras, los espacios naturales, el patrimonio cultural, el paisaje, el espacio agrario y forestal...

Es por ello que las propuestas que contiene el documento determinan una hoja de ruta que define un escenario de futuro con el que se aspira a alcanzar un territorio más integrado, sostenible y equilibrado que facilite la renovación y dinamización de los procesos de desarrollo económico.

Establecer este modelo permite, entre otras cuestiones, orientar la plasmación territorial de las actuaciones sectoriales, dotándolas de coherencia espacial entre sí y de las referencias territoriales necesarias para que se desarrollen de acuerdo con los objetivos generales de la política territorial conformando un modelo claro para las acciones coordinadas de las instituciones públicas.

Además, el Modelo Territorial proporciona directrices y criterios para los demás instrumentos de planificación territorial supramunicipal y urbanística, de forma que sus propuestas han de ayudar de forma coherente y consecuente con los objetivos expresados para el conjunto de la comunidad atendiendo al papel que cada cual debe desarrollar en esa estrategia común.

En definitiva, el Plan Regional de Ordenación Territorial se propone como una oportunidad de ajuste y corrección, de referencia para la coordinación de acciones y de impulso coherente de un modelo territorial fuerte y solvente, capaz de servir a Cantabria y a su ciudadanía ante los retos que hoy se les plantean.

Y es que este modelo territorial pretende corregir los desequilibrios territoriales heredados con la vocación de procurar el desarrollo sostenible y de la calidad de vida, un modelo adaptable y útil para afrontar un futuro que se presenta complejo y lleno de oportunidades que se han de saber aprovechar, pero que también entraña determinados riesgos a sortear.

Sobre los dos ejes fundamentales enunciados anteriormente, se plantean una serie de orientaciones estratégicas que nos encaminen hacia la consecución de los objetivos propuestos en el nuevo modelo territorial.

II. Orientaciones estratégicas

- A. Definir un Modelo Territorial que actúe como catalizador de los procesos de transformación económica y social deseables para el futuro.
- B. Dotar a Cantabria del marco de planificación que oriente la implantación espacial de las actividades y usos siguiendo una senda hacia la sustentabilidad, dando coherencia y sentido pleno a la responsabilidad que tenemos con las generaciones futuras.
- C. Mejorar la posición de Cantabria en el contexto estratégico español y europeo, desarrollando las fortalezas de localización, sus ventajas como espacio de oportunidad y sus relaciones con los territorios circundantes, para afianzar la presencia y protagonismo exterior de la Comunidad Autónoma.
- D. Estructurar y reequilibrar el territorio regional, potenciando la escala intermedia del territorio y las localidades con desempeño funcional, y promoviendo la consolidación de la estructura en red del sistema de asentamientos.
- E. Aumentar la eficiencia y resiliencia del territorio como respuesta al reto del cambio climático, fomentando la regeneración urbana y racionalizando el consumo de suelo, mejorando la movilidad, implementando instrumentos de gestión de los litorales y creando una malla de infraestructura verde.
- F. Conservar y poner en valor el patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico) de la Comunidad Autónoma, como uno de los principales activos de Cantabria, que es necesario ordenar en términos de sostenibilidad, mejorar y proteger.
- G. Mantener un medio rural activo y habitado, basado en su potencial de desarrollo endógeno, el fomento del sector primario y el favorecimiento de la accesibilidad a los servicios.
- H. Implicar a la ciudadanía -mediante una participación activa, dinámica y corresponsable- en la definición, seguimiento y consecución de las metas a alcanzar en materia de ordenación del territorio, en base a los principios de transparencia, democracia e igualdad.

III. Objetivos territoriales

III.1. En relación con el CONTEXTO GLOBAL

a. Objetivo general

1. Situar a Cantabria en una posición competitiva en relación con su entorno regional y europeo.

b. Objetivos específicos

1. Lograr una mayor integración de Cantabria con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades asociadas a una ubicación singular en la fachada cantábrica.
2. Aumentar la conectividad exterior del territorio regional, mejorando las redes e infraestructuras de transportes, suministros y comunicaciones interregionales, para conseguir con ello desarrollar el potencial de relación con las áreas dinámicas de España y Europa.
3. Potenciar la colaboración interregional y fomentar la institucionalización de relaciones, la celebración de acuerdos y el emprendimiento de acciones conjuntas con otras regiones del ámbito nacional e internacional.
4. Mejorar y difundir las cualidades diferenciales derivadas del atractivo natural, cultural y paisajístico, la calidad de vida, la paz social, la cualificación profesional y la sostenibilidad como referentes de Cantabria de cara a captar población, empresas, actividad y visitantes.

III.2. En relación con el SOPORTE BIOFÍSICO

a. Objetivos generales:

1. Contribuir a adecuar el diseño del modelo territorial, atendiendo a la potencialidad del territorio en la ordenación del medio físico soporte del modelo, y analizando su capacidad de carga y acogida para los distintos usos.
2. Aumentar la integración de las actividades humanas y la eficiencia ambiental de los ecosistemas como base para la mejora de la calidad de vida y estrategia global en la lucha contra el cambio climático.

b. Objetivos específicos:

1. Considerar los componentes del soporte biofísico como condicionantes de la utilización del territorio, cuyo menosprecio aumenta los riesgos y la pérdida de diversidad biológica.
2. Adecuar las propuestas de usos del territorio a las características y funcionamiento del medio biofísico.
3. Incorporar al modelo territorial la capacidad de carga y acogida del medio biofísico como soporte con limitaciones.
4. Reducir el riesgo de desastres y aumentar la capacidad de respuesta a los peligros de origen natural o antrópico, incluyendo los efectos del cambio climático, especialmente en los espacios costeros más vulnerables.
5. Aplicar estrategias de adaptación que contemplen el régimen de perturbaciones naturales debidas al cambio climático.
6. Preservar la calidad de las aguas y gestionar el empleo de los recursos hídricos con criterios de racionalidad, solidaridad y sostenibilidad.
7. Mantener y mejorar la biodiversidad, mediante la preservación y adecuada gestión de los hábitats naturales y de la fauna silvestre.
8. Configurar una infraestructura verde que mejore la conectividad ecológica, formada por una red continua de zonas con valor o potencial ambiental, tanto terrestre como acuático y marino.
9. Reforzar las acciones para erradicar o controlar las especies invasoras.
10. Avanzar en la reducción de la huella ecológica global de Cantabria.
11. Fomentar el desarrollo de la planificación ambiental integrada en todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a cualquier escala de concreción y actuación.
12. Aplicar el conocimiento del soporte biofísico potenciando su funcionalidad mediante actuaciones estratégicas desde la escala regional.
13. Fomentar y potenciar la investigación y el reconocimiento del soporte biofísico, como base para la toma de decisiones coherente.

III.3. En relación con la POBLACIÓN Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

a. Objetivo general

1. Sentar las bases que permitan una mejora sustancial de la estructura socioeconómica de la región y de los indicadores de actividad y distribución del empleo y la riqueza.

b. Objetivos específicos

1. Promover el mantenimiento y la implantación de actividades económicas en el entorno de los asentamientos de Cantabria, facilitando su accesibilidad, para que la población pueda disponer de un empleo de calidad, así como de los recursos y servicios necesarios para su desarrollo personal y colectivo.
2. Incorporar de forma progresiva y dinámica en el tejido económico regional el concepto de especialización inteligente, con desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
3. Generar un entorno atractivo para la actividad económica de personas altamente cualificadas, fomentando la llegada de nuevo talento y evitando la fuga del ya existente.
4. Posibilitar y promover nodos de innovación, espacios atractivos para la inversión industrial, la innovación, y la implantación de nuevas tecnologías, como factor de mejora de la economía regional.
5. Potenciar las infraestructuras de telecomunicaciones y el acceso de calidad a sus redes, como factor esencial para la generación de nuevas actividades y de reducción de las desventajas derivadas de una posición alejada de los grandes centros urbanos.
6. Planificar a medio y largo plazo las actuaciones de desarrollo de nuevo suelo y reforma y mejora de los polígonos existentes, como instrumento para canalizar la localización de nuevos modelos industriales, tecnológicos o empresariales.
7. Favorecer el desarrollo endógeno e innovador para las zonas rurales con reciclado del territorio rural y desarrollo de espacios para la economía rural creativa.
8. Apoyar la mejora de la competitividad del sector agrario y la industria agroalimentaria, abriendo el camino a iniciativas estratégicas de nuevas producciones o de valorización de productos que caracterizan la identidad del medio rural cántabro.
9. Establecer criterios de eficiencia en el uso del suelo dirigidos a fomentar el crecimiento sostenible de la economía regional, incorporando pautas para el desarrollo de una Economía Verde competitiva.

10. Fomentar los servicios a las personas (especialmente los relacionados con los servicios sociales) con independencia de su lugar de residencia.

III.4. En relación con la ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

a. Objetivos generales

1. Establecer un marco de relaciones entre las Administraciones competentes para la planificación conjunta en ámbitos supramunicipales y para la prestación de servicios con incidencia supramunicipal.
2. Conseguir una articulación más equilibrada del sistema de asentamientos y fijar las pautas para el crecimiento de los núcleos urbanos y rurales.

b. Objetivos específicos

1. Fomentar la corresponsabilidad y solidaridad en la definición, desarrollo, aplicación y seguimiento del nuevo modelo territorial.
2. Disminuir la heterogeneidad y las desigualdades que presenta el territorio de Cantabria, para poder modificar los desequilibrios actuales entre la costa y el interior, evitar el vaciamiento de los espacios rurales y la concentración en las áreas urbanas.
3. Conseguir el desarrollo y equilibrio territorial de la región, configurando un sistema de asentamientos policéntrico y estableciendo las correspondientes jerarquías.
4. Potenciar la escala intermedia del territorio, delimitando ámbitos funcionales correspondientes a los espacios que requieren una ordenación supramunicipal por la singularidad de sus circunstancias territoriales o sociales.
5. Articular los ámbitos funcionales con el sistema de asentamientos, fortaleciendo los centros urbanos y una red de núcleos de pequeño y mediano tamaño y fijando las formas de integración con su área de influencia, para proporcionar una base urbana con potencialidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo territorial de la región.
6. Potenciar los núcleos y pequeños asentamientos rurales, que tienen capacidad para acoger funciones urbanas básicas, garantizar una estructura de poblamiento viable y gestionar el territorio, apoyando su diversificación.
7. Proporcionar criterios y normas para la elaboración de planes y proyectos sectoriales, de planes territoriales parciales o especiales y de planeamiento urbanístico, de forma que sus propuestas sean coherentes con el modelo territorial.

8. Formular métodos de cuantificación del crecimiento de los núcleos, a tener en cuenta en las propuestas del planeamiento urbanístico, vinculados a la jerarquía y funcionalidad que les confiera el modelo territorial y a la capacidad de carga del territorio.
9. Determinar y priorizar la provisión de servicios públicos y dotaciones eficientes en las localizaciones resultantes de aplicar coherentemente el área funcional de influencia y la jerarquía en el sistema de asentamientos.
10. Ampliar el alcance de la política de vivienda, facilitando a los ciudadanos el acceso a una vivienda adecuada bajo diferentes modalidades, movilizándolo suelo público a tal objeto, decidiendo su localización en atención a la demanda y promoviendo la conservación y rehabilitación del parque existente de viviendas.
11. Fomentar la recuperación de la ciudad compacta y limitar los procesos de periurbanización y urbanización difusa derivados de los procesos de metropolización y conurbación.
12. Fijar las normas necesarias para que los futuros crecimientos guarden correspondencia con la trama, morfología y tipologías preexistentes, particularmente en los núcleos diseminados y en los que suponen el último eslabón urbano de aproximación al medio rural.
13. Establecer nuevas formas de gobierno del territorio para viabilizar las propuestas del PROT mediante la gestión dinámica y evolutiva, basada en la transparencia, información de calidad y accesibilidad a los datos.

III.5. En relación con la VERTEBRACIÓN TERRITORIAL

a. Objetivos generales

1. Reforzar la cohesión territorial y social de Cantabria, mediante la mejora de la accesibilidad y el desarrollo de una red de servicios públicos que vertebran el territorio y permitan su uso a la población en términos de equidad.
2. Mejorar la inserción e interconexión exterior de la Comunidad Autónoma.

b. Objetivos específicos:

1. Mejorar la articulación y cohesión territorial, prestando atención a las comunicaciones intrarregionales, fortaleciendo las conexiones transversales internas y creando un sistema relacional que potencie la integración funcional.
2. Desarrollar una red de transporte ferroviario de alta velocidad y afianzar el papel del ferrocarril de cercanías en el sistema de movilidad.

3. Potenciar el Puerto de Santander como elemento estratégico para el desarrollo regional y el transporte de mercancías marino, mejorar su intermodalidad y crear centros logísticos de apoyo en la región.
4. Fortalecer el aeropuerto, ampliando sus prestaciones y optimizando sus oportunidades de desarrollo.
5. Favorecer la integración funcional de los sistemas de transporte mediante un enfoque intermodal.
6. Fomentar el desarrollo y utilización del transporte público colectivo, la reducción de la necesidad de desplazamientos y el empleo de medios no motorizados.
7. Reforzar la accesibilidad de los espacios habitados de Cantabria, con especial atención a los núcleos rurales, estableciendo servicios de transporte colectivo apropiados y sistemas de transporte innovadores.
8. Priorizar las inversiones en infraestructuras de transporte sobre la base de un concepto integrado de movilidad sostenible, que compatibilice sus efectos económicos y sociales con el respeto al medio ambiente, y considere el papel que le corresponde a cada modo de transporte.
9. Desarrollar un sistema de telecomunicaciones de alta capacidad y velocidad en todo el territorio regional, para favorecer la integración territorial y una mayor competitividad de los espacios rurales.
10. Completar los equipamientos y dotaciones de carácter educativo, cultural, deportivo, sanitario y asistencial, conforme al nivel de prestaciones y localización coherentes con los espacios, funcionalidad y jerarquía que contempla el modelo territorial, y garantizando la accesibilidad a los mismos.
11. Desarrollar y mantener unos servicios básicos mínimos suficientes en las zonas rurales menos pobladas.
12. Coordinar las propuestas de desarrollo urbano del planeamiento urbanístico municipal con los sistemas de transporte y con la planificación sectorial de la red de servicios que vertebran el territorio.

III.6. En relación con los RECURSOS Y EL PATRIMONIO

a. Objetivo general

1. Poner en valor el patrimonio promoviendo el equilibrio entre conservación y uso sostenible de los recursos, y consolidar el paisaje como activo diferencial de la región, señal de identidad y factor de competitividad.

b. Objetivos específicos:

1. Identificar los recursos susceptibles de generar actividad económica (en cualquiera de sus matrices: suelo, subsuelo, agua, aire) y promover la explotación sostenible de los mismos.
2. Fomentar la puesta en valor del patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico) como elemento fundamental de desarrollo regional.
3. Gestionar adecuadamente los elementos del patrimonio cultural, incluyendo no solo los recursos inventariados, sino también las manifestaciones etnográficas, e incentivar la revitalización de los núcleos tradicionales.
4. Integrar el paisaje como elemento para la comprensión, planificación y gestión del territorio.
5. Establecer un sistema mallado de áreas que favorezcan la conectividad ecológica y presten servicios ecosistémicos, en todas sus escalas y en solución de continuidad dentro y fuera de los espacios protegidos ya reconocidos, para mejorar la gestión del patrimonio natural.
6. Impulsar las energías renovables y propiciar el ahorro energético, para mejorar la eficiencia energética y la reducción de emisiones.
7. Fomentar el uso eficiente del suelo como un bien y recurso limitado de alto valor ambiental y productivo.
8. Identificar y preservar los suelos de alta productividad agraria y de alto valor ambiental, defendiéndolos de la presión del crecimiento urbano e industrial no estratégico y justificado.
9. Apostar por el reciclaje del territorio antes que, por el consumo de nuevo suelo, regenerando y reutilizando antiguos espacios productivos abandonados o urbanos a revitalizar.
10. Lograr un aprovechamiento ordenado de los montes y fomentar el incremento de superficie de explotaciones forestales, haciendo compatible su utilización con la protección del medio natural.
11. Mantener la posición preeminente de Altamira y las restantes Cuevas de Cantabria Patrimonio de la Humanidad como polo científico de referencia del arte cuaternario.
12. Promover el desarrollo de enclaves de especial cualificación paisajística como elementos de atracción y posible reequilibrio territorial.
13. Desarrollar un nuevo modelo turístico basado en elementos atractivos de alta valoración externa y en formas de turismo ligadas al patrimonio (natural, rural, de montaña, cultural y deportivo).
14. Favorecer el mantenimiento de los aprovechamientos productivos tradicionales respetuosos con el medio y recuperar y fomentar los conocimientos y técnicas tradicionales de las comunidades rurales que repercutan positivamente en la agrobiodiversidad.
15. Fomentar la puesta en valor del patrimonio geológico, atendiendo al valor e interés de la geodiversidad de Cantabria, además de promover los puntos de interés geológico como atracción turística.

3 MODELO TERRITORIAL

I. Introducción

El Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria es el instrumento de ordenación territorial de mayor jerarquía en el nivel regional y constituirá **el primero que abarca la totalidad de la comunidad autónoma**. Con él se busca establecer los criterios para la implantación de actividades y el uso que los ciudadanos pueden hacer del territorio y, al mismo tiempo define el marco de referencia para las políticas públicas y las actuaciones de todos los agentes privados que tienen incidencia en el territorio.

El PROT, como marco de planificación, identificará y contemplará aquellas necesidades básicas que puedan ser previsibles y para las que se alcance un consenso y compromiso de desarrollo. Pero además, el PROT es un instrumento que marcará rumbos o direcciones para inducir cambios y, teniendo claros sus principios, ha de permitir gestionar la incertidumbre que todo futuro depara.

Para ello, el PROT propondrá un modelo territorial basado en el reconocimiento de lo que es y quiere ser Cantabria, desde el diagnóstico y la definición de los objetivos, que se desarrollará a través de las determinaciones oportunas, y que contará con un sistema de evaluación y seguimiento que permita actuar de forma coherente y adaptarse del mejor modo posible a la evolución del territorio.

Por lo tanto, el modelo territorial que surja de este proceso será referencia obligada para establecer, directamente, o a través de planes sectoriales (estatales o autonómicos), otros planes territoriales y los planes urbanísticos municipales, las propuestas para la implantación de los usos y actividades en coherencia con las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales. Así dará respuesta a los dos principios fundamentales ya enunciados:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades que busca redefinir las relaciones entre el ámbito rural y el urbano, mediante un acceso equitativo a las infraestructuras, redes de servicio y conocimiento.
- La protección del medio natural y la gestión del patrimonio.

De esta manera, como se ha dicho en los objetivos, se pretende la mejora de la cohesión social y eficiencia ambiental, y en base a ello se identifican los elementos que componen el territorio, desde el soporte biofísico que los acoge, hasta la forma en que la sociedad ha ido desarrollándose y creciendo en el territorio.

Sobre estos elementos de partida, evaluados conforme al diagnóstico efectuado del territorio y sus procesos de transformación, y de acuerdo con los objetivos que se definen, se deberá establecer qué características deben tener -es decir, cómo deben evolucionar- y cuál es la forma más adecuada para establecer las relaciones entre ellos.

Con las propuestas que se recojan en esta primera etapa y en el proceso participativo, se definirá la senda a seguir para perfilar un escenario de futuro con el que se aspira a conseguir un territorio más integrado, sostenible y equilibrado, que facilite la renovación y dinamización de los procesos de desarrollo económico.

El modelo territorial que surja debe plantearse, más allá de la proyección en el tiempo de las pautas de comportamiento actuales, como **la expresión de la evolución razonable de la actual situación, mejorando y rectificando en la medida de lo posible las disfuncionalidades detectadas de cara a la consecución de los objetivos propuestos.**

En este sentido se ha de entender la vocación con que se plantea este modelo, un modelo que busca la gestión integrada del territorio, para, desde la comprensión holística de todos los elementos, permitir el desarrollo integrado de la sociedad.

Con este planteamiento de partida, al objeto de facilitar su lectura y comprensión, se identifican tres elementos clave: el **sistema de asentamientos**, las **redes de cohesión territorial** que vertebran el territorio dotando de accesibilidad a los equipamientos y servicios que en él se prestan y, por último, pero no menos importante, el **soporte biofísico, cultural y paisajístico** sobre el cual se desarrolló, desarrolla y desarrollará la sociedad.

El éxito del modelo dependerá de la capacidad que se tenga de gestionar de forma coherente y consecuente todos y cada uno de los elementos identificados conforme a las aspiraciones pretendidas de alcanzar la cohesión social y la eficiencia ambiental.

Para avanzar en la cohesión social, se concretarán los aspectos relacionados con la distribución territorial de infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios; con su accesibilidad, pero también desde la propia valoración del patrimonio y puesta en valor de los elementos identitarios de cada una de las áreas territoriales.

Para aproximarnos a la eficiencia ambiental, se buscarán los modos de consumo más eficiente del suelo, manteniendo y potenciando la funcionalidad de los ecosistemas, al objeto de garantizar la regeneración de los servicios de abastecimiento, y se considerarán los flujos metabólicos precisos para una gestión integrada del territorio.

La búsqueda del equilibrio entre el soporte biofísico que sustenta el desarrollo de la sociedad y las formas de usos y actividades que desarrollamos se conforma a diferentes

escalas: una escala regional que engloba la totalidad de Cantabria en su contexto territorial, una escala supramunicipal que se concreta en el marco de las áreas funcionales propuestas, y una escala local con la comprensión del papel que juegan cada uno de los asentamientos y elementos del patrimonio territorial.

II. Bases del Modelo Territorial

El Modelo Territorial que se proponga para Cantabria y las estrategias y determinaciones que lo desarrollen no deben entenderse solamente como una proyección en el tiempo de las pautas de comportamiento actuales, ni siquiera como la imagen ideal de la región en el horizonte temporal previsto, sino como la expresión previsible de la evolución razonable del modelo territorial actual, corrigiendo o aminorando en la medida de lo posible las disfuncionalidades detectadas en el diagnóstico. **Es una proyección deseable del territorio regional hacia el futuro**, que pretende consolidar o modificar, según el caso, su estructura y sus piezas urbanas y rurales, con arreglo a los objetivos planteados en materia ambiental, social, económica, territorial y administrativa.

De una forma sintética, se podría decir que este modelo busca responder a las preguntas básicas que cada día se hace la sociedad:

- En primer lugar, el **¿Qué?**; ¿de qué tipo de actividad o funcionalidad estamos hablando?, ¿vivir, trabajar, prestar o recibir servicios?.
- En segundo lugar, el **¿Cómo?**; ¿cómo se accede a ese lugar?, ¿cómo se prestan los servicios o se desarrollan las actividades?
- y en tercer lugar, el **¿Dónde?**; ¿dónde se puede desarrollar dicha actividad, en función del soporte territorial que tenemos y la mejor capacidad que, para entenderlo, tenemos?.

Dar respuesta a estas tres preguntas es el primer paso para gestionar el territorio; a ellas se debe añadir una cuarta, que es el **¿Por qué?** se hacen las cosas, valorando si realmente es necesaria una u otra acción sobre el territorio que, al fin y al cabo, es el soporte de la sociedad, patrimonio a proteger, recurso limitado a gestionar. Por ello, si finalmente hay que intervenir en él, conviene no equivocarse en el lugar y responder acertadamente al dónde, reconociendo su identidad, protegiendo y potenciando sus valores, para luego gestionar la forma en que se debe actuar.

Desde esta perspectiva, conocer el territorio, sus valores y capacidades, tanto del soporte como de las infraestructuras de vertebración que hemos desarrollado, son bases de partida necesarias para intervenir en el territorio y que podemos evaluar a priori,

mediante conceptos como la “capacidad de carga”. Concepto que ya ha sido incluido en la planificación territorial de Cantabria mediante el POL y que bajo una lógica de igualdad debiera extender su aplicación a la totalidad de los municipios. Mientras tanto, como es frecuente, el propio concepto ha evolucionado y en estos momentos se tiende a valorar el uso del territorio como un sistema dotado con un metabolismo propio, de tal manera que los flujos e intercambios tiendan al equilibrio. En consonancia con esta evolución del concepto desde la disciplina de la ordenación territorial, el PROT pudiera reposicionar o revisar el concepto de capacidad de carga para aproximarse a la evolución del mismo.

Aunque el modelo territorial tiene un carácter integral, para su interpretación y comprensión, resulta conveniente descomponerlo en un conjunto de elementos estructurales más relevantes, bien de carácter físico o de carácter funcional, que son los que en mayor medida condicionan y ordenan las actividades y actuaciones públicas y privadas en el territorio regional.

Así, parece razonable que el modelo territorial se sustente sobre los tres pilares siguientes, cada uno de los cuales está compuesto por ciertos elementos básicos estructurantes del territorio:

- Organización territorial
- Vertebración territorial
- Patrimonio territorial

A partir de la realidad territorial actual, y en base a criterios de equidad y sostenibilidad, el PROT debe proponer una serie de actuaciones sobre los diferentes componentes que permitan sustentar un nuevo sistema territorial.

II.1. Organización territorial

Cantabria, desde la perspectiva de la estructura y organización territorial, puede representarse por tres elementos básicos, que configuran su esquema organizativo:

- el sistema de asentamientos
- los nodos de actividad (productivo y servicios)
- las áreas funcionales

II.1.1. Sistema de asentamientos

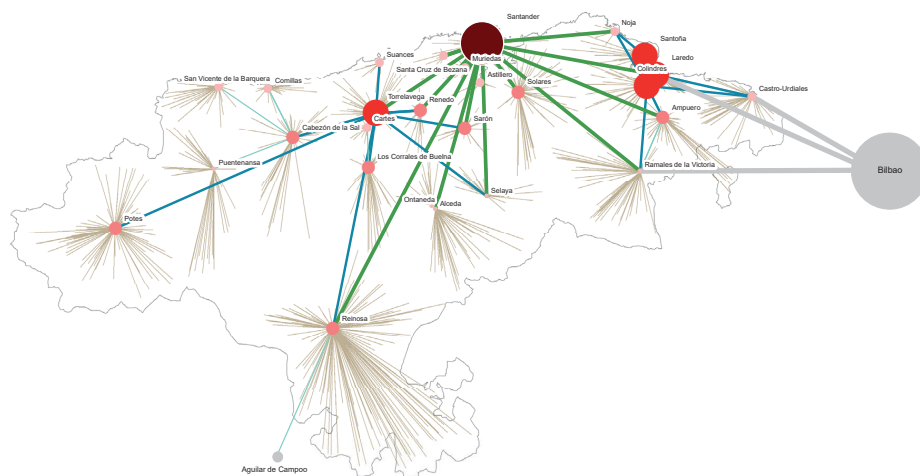
El modelo territorial para la ocupación y uso del territorio debe **aspirar a que la evolución del sistema de asentamientos actual lo convierta en un sistema equilibrado, capaz de resolver las funciones básicas de la población, y que facilite la puesta en valor de los recursos propios y su contribución al desarrollo del nuevo modelo de crecimiento.**

La diversidad y dispersión inherente al modelo actual de asentamientos cántabro permite la consolidación de un sistema urbano policéntrico que sustente y acoja las dotaciones y servicios, así como los usos y actividades urbanas que necesita toda la población para tener calidad de vida, y que actúe como red más competitiva e integrada en su contexto atlántico. Es decir, el primer paso debiera ser el reconocimiento y el compromiso de organizar un “sistema” con el conjunto de los asentamientos de Cantabria, en el que desde una perspectiva integrada y regional se puedan definir las prioridades, y tratar de afrontar la resolución de las necesidades de la población.

Las propuestas de ordenación del Sistema de asentamientos tienen como objetivo definir una estructura capaz de configurar una malla donde instalar equipamientos y servicios básicos que cubran las necesidades del conjunto de la población de Cantabria. La distribución de tales servicios debe tender al equilibrio territorial, apoyándose en una red de asentamientos jerarquizada (entendido, no como importancia, sino como capacidad de prestación de servicios) que abarque todo el territorio regional y garantice el acceso aceptable (en distancia-tiempo) para el disfrute de servicios mínimos.

Los indicadores y conceptos utilizados para definir la red de asentamientos permiten establecer una valoración jerarquizada para cada núcleo. Una posible metodología a seguir es la basada en el concepto de centralidad, mediante la cual se valora el grado de influencia de un asentamiento sobre una determinada zona (área de influencia) para conocer su carácter como núcleo centralizador en el sistema de asentamientos. De acuerdo con ello, el esquema funcional del sistema de asentamientos de la región se configura atendiendo a dos componentes:

- un primer componente que, atendiendo a la función que desempeña cada núcleo con respecto al resto del sistema, establece los niveles, destacando los núcleos principales y fijando además cuales se comportan como cabecera y subcabecera de ámbitos funcionales concretos
- el segundo componente atiende a las características intrínsecas de cada núcleo urbano, su relación con los núcleos de su entorno cercano y enfatiza en la vocación presente y futura de cada uno de ellos.



Sistema de Asentamientos

Para conseguir una configuración del sistema de asentamientos que permita estructurar de forma equilibrada el modelo territorial de Cantabria se toman como referencia tres objetivos prioritarios:

- Potenciación de la integración de la región con espacios periféricos en el contexto del arco atlántico, configurándose Cantabria como un espacio de conexión entre las regiones limítrofes en el eje Cantábrico, y fortalecimiento de las relaciones de la región con la meseta.
- Vertebración y fortalecimiento de la red de asentamientos regional, logrando una mejor conexión interregional que facilite los intercambios económicos, sociales y culturales.
- Desarrollo sostenible del sistema de asentamientos (tanto urbanos como rurales) con el fin de conseguir la mejor calidad de vida posible para sus habitantes.

La red de asentamientos de Cantabria, con sus numerosas entidades de población, contiene los elementos necesarios para configurar un sistema policéntrico en el que basar el desarrollo y equilibrio territorial de la región. Sin embargo, las relaciones que mantienen dichos elementos han llevado a una excesiva dependencia de la capital con un

modelo monocéntrico consolidado en detrimento de los asentamientos intermedios y cabeceras subregionales.

Para cambiar esta situación y en consonancia con los objetivos enunciados, el modelo debería fomentar la integración interna y el equilibrio territorial y la mejora de la capacidad de desarrollo de toda la región. El nuevo sistema que se propone configurar es un modelo policéntrico jerarquizado, basado en el desarrollo de asentamientos (núcleos y áreas urbanas) compactos, diversificados y bien comunicados, que se localicen de forma selectiva en el territorio con el fin de facilitar a la población el acceso a actividades y servicios.

Con este modelo -que no origina nuevos asentamientos, sino que regula los crecimientos y atribuye funcionalidades distintas a cada nivel- es posible diversificar la base productiva y dotar al territorio regional de los servicios básicos que se demandan en la actualidad a partir de las inversiones en transportes y dotaciones, especialmente en ciertos nodos que, por sus funciones actuales y/o localización accesible, pueden ser seleccionados como estratégicos. A la vez, se fomenta el reequilibrio de los asentamientos y su área de influencia y se consigue una masa crítica de éstos suficiente para la viabilidad de determinados servicios y actividades, evitando las deseconomías de congestión; de otro lado, en las áreas rurales, y en particular en las áreas de montaña, donde los tiempos de recorrido son mayores, las reasignaciones en el sistema de asentamientos permitirían dotar de servicios básicos a algunos pequeños núcleos del interior, facilitando el acceso de la población a los mismos.

De acuerdo con estos planteamientos, la configuración de una **red de asentamientos policéntrica jerarquizada** se basa en delimitar e identificar centros de distinta categoría que sean capaces de ofrecer las infraestructuras y servicios que los ciudadanos demandan, atraer actividades económicas y difundir la innovación al conjunto de la Comunidad. **Esta red se articula jerárquicamente en niveles, en función de su potencial demográfico y funcional, y está compuesta por los diferentes nodos rectores de vertebración territorial que tienen vocación para acoger las actuaciones en infraestructuras, equipamientos, vivienda y promoción del desarrollo económico derivadas de las políticas territoriales y sectoriales.** El esqueleto de conexión de este sistema de asentamientos lo constituye la red de infraestructuras heredada, que habrá de ser perfeccionada para una mejor vertebración.

Esta estructura permitiría configurar una **red urbana policéntrica** apoyada en núcleos suficientemente equipados y diversos como para, en cada nivel territorial, atender las necesidades de la población de su área de influencia, estimulando con ello el reequilibrio territorial.

La consideración del segundo componente propuesto para la organización del sistema de asentamientos (identidad, relaciones entre núcleos próximos y aptitudes) nos permite reconocer y afrontar una realidad urbana que ha surgido a raíz de la dispersión y expansión de los últimos años. Muchos de los núcleos originales se han transformado y prácticamente conectado con otros próximos dando lugar a áreas urbanas. Formas urbanas que precisan de una concepción supralocal (y por tanto de herramientas de planificación y gestión supralocal) que pueda coordinar los intereses locales en beneficio de la ciudadanía que las habita y que pueden ser identificadas en la definición del sistema de asentamientos.

En este sentido, el PROT puede establecer directrices para potenciar las identidades locales de estas áreas, muchas de ellas ligadas a la litoralidad, la alta calidad ambiental del entorno, la posibilidad de reutilizar los corredores estructurantes y vincularlos a las redes de transporte público, la redensificación de nodos de intermodalidad, o la integración del transporte público y las tramas urbanas.

A su vez, en los asentamientos de cabecera, o en los pequeños asentamientos, se pueden proponer actuaciones de recualificación de equipamientos, reconfiguración de ejes estructurales, acceso al patrimonio territorial, directrices e indicadores para la mejora de la accesibilidad, etc.

Medidas que, en ambos casos, corroboran la importancia del PROT como un magnífico vehículo para definir las prioridades de la actuación pública, tal y como exige la ley.

Por otro lado, la definición de un sistema, y por tanto del “papel” que los asentamientos juegan en el conjunto de la región, permitiría establecer metodologías para **precisar la capacidad de carga de cada uno de los componentes del sistema y esencialmente la cuantificación del crecimiento urbanístico**. El cálculo de la cuantificación residencial, de los límites de capacidad residencial máxima autorizable, se realizaría empleando varios criterios relacionados con las capacidades intrínsecas, necesidades y previsiones futuras, sobre las que se introducirían correcciones derivadas del modelo territorial y la asignación y funcionalidad conferidas en el sistema de asentamientos y en su área funcional.

II.1.2. Nodos de actividad (productivo y servicios)

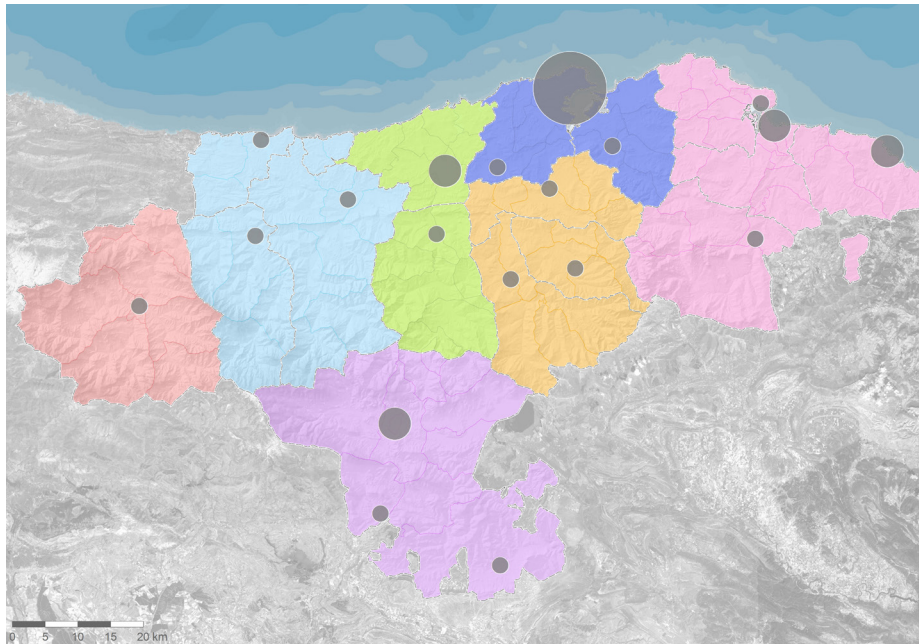
La actividad económica y las relaciones que sustentan la sociedad del conocimiento como soportes del desarrollo regional requieren la ordenación espacial de las actuaciones de relevancia regional y el apoyo al reequilibrio territorial mediante la integración del espacio rural en el ciclo económico del conjunto de la región.

Los nodos de actividad se configuran como áreas de potencial desarrollo económico vinculado a la implantación de infraestructuras y actividades de carácter económico y al impacto de éstas en la generación de empleo, inversiones, aumento de productividad o diversificación del tejido económico. Los nodos principales de actividad de Cantabria son Santander y Torrelavega, en el centro de la región, y Castro Urdiales, en la costa oriental, como nodo de conexión con el País Vasco.

Los corredores productivos y logísticos constituyen una nueva dimensión territorial de la integración económica regional y por lo tanto se convierten en unidades territoriales concretas que expresan múltiples procesos concentrados en un territorio que articula una variedad de dinámicas sociales, económicas y ambientales que adquieren cierta unidad y se condicionan mutuamente y están siendo cada vez más promovidos como instrumentos eficaces para lograr un crecimiento económico acelerado. Se vinculan a las principales infraestructuras de transporte de la región.

El modelo territorial para Cantabria debe incluir líneas estratégicas y propuestas en materia de ordenación de las actividades productivas industriales y agrarias, investigación y sociedad del conocimiento, comercio y turismo, ...

A las propuestas ligadas a los ejes y nodos de actividad, el modelo debe sumar estrategias y proyectos de desarrollo y transformación de las estructuras productivas. Desde la formulación general de una estrategia de especialización inteligente de la economía regional, pasando por promover el crecimiento del tamaño empresarial o por reforzar el concepto de sostenibilidad ambiental territorial como un recurso económico, hasta fomentar la diversificación productiva y recuperación de las áreas rurales, plantear actuaciones para los espacios comerciales, o acometer intervenciones de renovación, rehabilitación y reforma de áreas industriales tradicionales.



Áreas funcionales

II.1.3. Áreas funcionales

El nuevo modelo territorial de Cantabria propone que, en la organización, se articule precisamente a partir de una división del territorio regional en áreas intermedias basada en criterios esencialmente funcionales, que se denominarían áreas funcionales. Estas áreas no han sido prefijadas ni administrativas ni jurídicamente con anterioridad al PROT y sólo en determinadas zonas del interior es previsible que las áreas funcionales coincidan en mayor o menor medida con espacios en donde puede existir un contenido histórico, una pertenencia física y/o una afinidad socioeconómica que les confieren unas elevadas cotas de homogeneidad.

Para generar una división territorial coherente y que contribuya a los fines perseguidos, con independencia de la dimensión y complejidad del espacio al que se refieran, es necesario realizar tres actuaciones que contribuyen sustancialmente a su singularización o individualización. Estas actuaciones son: delimitar dicho es-

pacio; identificar en él los hechos o elementos que contribuyen a su cohesión; y diferenciar sus partes integrantes o componentes, bien por su diferente naturaleza física o conformación, o bien por las funciones, usos o regímenes de tratamiento que se les atribuyen.

La división funcional del territorio depende de la localización de actividades y funciones en el territorio: de producción; de intercambio de personas, bienes y servicios; de gestión; de consumo del espacio, tanto residencial como de equipamientos colectivos;

En las propuestas de delimitación de las áreas funcionales, los criterios a utilizar serían los siguientes:

- Interconexión de los territorios montañosos y el litoral, para romper las barreras existentes entre ambos
- Consideración de elementos físicos fijos o ya consolidados, como la disposición del relieve, de la red hidrográfica y los valles, y la organización de las vías de comunicación
- Identificación de los núcleos de población con mayor rango y que puedan actuar de cabecera o centros funcionales de su área de influencia, para crear estructuras territoriales más operativas
- Configuración de un sistema estructurado en red de nodos cabecera y subcabecera
- Identificación de las áreas de influencia de estos nodos, considerando las relaciones que se establecen con su entorno más próximo y el resto de nodos, teniendo en cuenta las relaciones territoriales de empleo, educación, sanidad, residencia y servicios
- Delimitación de las áreas ajustada a los límites municipales actuales
- Ajuste de la delimitación y configuración de un sistema estructurado de núcleos urbanos

Atendiendo a estos criterios **se pueden delimitar áreas que se correspondan con ámbitos espaciales y funcionales diferenciados y que sirvan para la planificación supramunicipal, la dotación de equipamientos y la prestación de servicios de este rango.**

El modelo territorial debiera establecer también mecanismos de articulación del sistema de asentamientos y de las áreas funcionales. Ambos contribuyen a asegurar la integración en un espacio común de cada una de las partes representativas de la

diversidad territorial de la región. A ellos se sumarían determinados ejes de relación que poseen una carga de valores territoriales determinantes en mayor medida para la articulación interna y la integración exterior. El esquema funcional que establezca el modelo territorial contendría los diferentes aspectos de ordenación territorial que deban ser desarrollados (funciones y dotaciones urbanas, planificación de servicios y equipamientos, planeamiento y control de procesos de urbanización, etc.). **A su vez, y fruto de la capacidad de análisis que le brinda la escala del ámbito funcional, puede contribuir a la definición de los parámetros de capacidad de carga, y en concreto los relativos a la cuantificación residencial.**

II.2. Vertebración territorial

Las **infraestructuras y equipamientos** de este nuevo modelo se plantean bajo la premisa de un doble objetivo: la máxima eficacia en su funcionalidad al servicio de los ciudadanos y la máxima eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la prevención y minimización de los riesgos y de la contaminación, incorporando y entendiendo la perspectiva del metabolismo urbano. Se integran así soluciones eficaces y eficientes para las infraestructuras de movilidad y telecomunicaciones, de energía, del ciclo integral del agua y la gestión de los residuos, así como para los equipamientos supramunicipales.

II.2.1. Funciones y relaciones

El equilibrio y la cohesión territorial se han puesto de manifiesto como objetivos fundamentales en la definición del modelo territorial, para ello, la accesibilidad -puesto que la mayor parte de los recursos tienen una localización concreta y no se pueden desplazar- resulta de una trascendencia vital. Expresándolo de otro modo, podemos intuir que **un territorio en el que los ciudadanos tienen un alto grado de accesibilidad a bienes y servicios es un territorio con mayor equidad social**. Por ello, la vertebración, y en especial la accesibilidad, se muestran como necesidades básicas que han de afrontarse con claridad.

Considerando el acceso a infraestructuras básicas (abastecimiento, saneamiento, transporte, educación o sanidad), Cantabria ha realizado un importante esfuerzo y ha logrado dotar a su territorio de un nivel de acceso a los mismos satisfactorio; no obstante, se continúan realizando numerosas actuaciones para mantener y mejorar estos servicios. En este sentido, la planificación del sistema de asentamientos establecería umbrales básicos que se hayan de satisfacer en relación a las funciones asignadas dentro del sistema. Por otro lado, se ha de tener en cuenta la importancia de la accesibilidad a nue-

vos servicios, como la sociedad de la información, determinantes para la integración plena de la ciudadanía y el desarrollo de la actividad económica.

Si se analiza la accesibilidad, entendida desde la perspectiva de la movilidad, como facilidad para recibir esos servicios públicos básicos, se constata la alta dependencia del coche (sirva de ejemplo que casi todas las mediciones sobre accesibilidad que se realizan se hacen en tiempo-coche y es prácticamente imposible encontrar cartografías de accesibilidad peatonales o de transporte público). Para evitar la vulnerabilidad que ello conlleva en algunos sectores sociales, se estima conveniente que desde el PROT se aborde la adopción de un conjunto de medidas que tiendan a reequilibrar el reparto modal y a facilitar la accesibilidad, especialmente de proximidad y en los ámbitos funcionales.

Resulta oportuno remarcar que la vertebración no ha de pivotar básicamente sobre la generación de nuevas infraestructuras, puesto que un desproporcionado desarrollo de las mismas ocasiona dificultades de mantenimiento que conllevan el fracaso de las mismas, debiendo procurarse la optimización de su uso, estudiar las posibilidades de dotarlas de más de una función, o de su reconversión, etc.

También, en el ejercicio de uno de sus cometidos fundamentales, tal y como determina la legislación, el PROT ha de recoger las directrices oportunas para coordinar la inversión estatal en materia de infraestructuras.

II.2.2. Redes de infraestructuras

a. De conectividad y relaciones con el exterior

La situación de las conexiones de Cantabria con el resto de España presenta notables desigualdades, según modos y ámbitos. Mientras que la carretera ha visto mejoradas notablemente sus expectativas, quedando pendientes la mejora de algunos tramos de la red existente, **la gran apuesta pendiente de Cantabria es el ferrocarril**. La situación actual, descrita en el diagnóstico, es muy deficiente, solo quedan a salvo algunos servicios de cercanías. El ferrocarril, sin duda, es una demanda unánime por el conjunto de la sociedad, si bien es necesario profundizar en el análisis de las prioridades así como en sus posibilidades pues, además de servir al transporte de mercancías y de pasajeros en larga distancia, no se debiera olvidar su capacidad para articular los ámbitos más poblados de la región, aspectos que habrán de ser objeto de análisis en la propuesta que finalmente se materialice en el PROT. **Un objetivo fundamental para el PROT será la ejecución de los ejes estructurantes con el exterior de la región, definiendo las prioridades de Cantabria** en este aspecto y el desarrollo del ferrocarril como medio de

transporte para articular los desplazamientos de personas en los principales corredores regionales.

El ferrocarril, a su vez, tiene una vinculación muy directa con las expectativas de otra de las grandes infraestructuras de Cantabria, y así ha sido reivindicada, **el Puerto de Santander**. El Puerto organiza sus opciones de futuro mediante la planificación sectorial específica de sus competencias, pero además reclama de la ordenación del territorio la importancia trascendente de los accesos, tanto terrestres (carretera y ferrocarril) como marítimos (canal de navegación), así como el suministro de energía a sus terminales.

Al igual que el puerto, las instalaciones del aeropuerto también se rigen por la normativa y planificación sectorial específica, sin que se especifiquen necesidades territoriales específicas de cara al futuro. Sin duda el aumento de su operatividad es deseable, por la mejora de accesibilidad a otros territorios y el impulso de la actividad económica que ello representa, objeto de impulso y gestión del Gobierno de Cantabria,

b. De logística, transporte y movilidad

La potenciación de Cantabria como nodo logístico para el transporte nacional e internacional de mercancías, conformado por el Puerto de Santander y una red de plataformas logísticas, requeriría de una adecuada integración de éstos con el resto de los modos de transporte, red viaria, ferrocarriles y aeropuerto, de forma que pudiera establecerse una estrategia de implantación de centros logísticos que permita atender y gestionar el transporte de forma integral. Un primer paso en esa dirección sería el desarrollo de las **plataformas logísticas** previstas —en Torrelavega y Muriedas— como centros de apoyo al Puerto de Santander.

El sistema de movilidad interno de la región y de sus principales asentamientos, tal como se ha puesto de manifiesto en el diagnóstico, tiene una **alta dependencia del coche**. El PROT reconoce la necesidad de reequilibrar este reparto con el objeto de lograr una movilidad más abierta a cualquier usuario (el coche no es accesible para sectores importantes de la población) y sostenible. De la misma manera, uno de los mecanismos habituales para lograr mayor equilibrio y equidad territorial en la disponibilidad de bienes y servicios por la ciudadanía pasa por mejorar la accesibilidad a los mismos.

Desde esta perspectiva el PROT ha de establecer mecanismos objetivos para **promover cambios modales** que favorezcan la sostenibilidad y sistemas de evaluación de sus resultados.

Se deben explorar mecanismos que promuevan una mayor movilidad en **transporte colectivo** para el interior de la región, desde los pequeños asentamientos a las cabeceras,

en consonancia con el objetivo de reforzar la funcionalidad del sistema de asentamientos intermedios y facilitar la vida cotidiana minimizando desplazamientos.

Se entiende necesario que en el interior de los núcleos y en las áreas urbanas (conglomerados de núcleos) se refuerce la movilidad peatonal como sistema universal de accesibilidad y se favorezca el papel del transporte público y ciclista, reduciendo la preponderancia del uso del coche.

Se apuesta por la mejora de la coordinación entre servicios y por la **intermodalidad**, que supla las carencias actuales y ayude a lograr una mayor eficacia del conjunto de modos, favoreciendo una verdadera operatividad como sistema integrado, incluso con el desarrollo de herramientas sectoriales a tal fin.

c. Otras redes de infraestructuras y servicios

Las **redes de abastecimiento y saneamiento** cuentan con plan sectorial aprobado, cuyo desarrollo garantiza la disponibilidad de infraestructura y recurso. Sin embargo, deberían ser considerados por el PROT los desajustes producidos entre la carga demandada desde los instrumentos de planificación urbanística y la prevista con el desarrollo de la planificación sectorial, cuestión que pone de manifiesto, nuevamente, la trascendencia de instrumentar de manera precisa el concepto de capacidad de carga o similar. Las actuaciones en el sistema de abastecimiento de Cantabria deben aunar la satisfacción de las demandas de agua de la población y de las actividades productivas, con la protección y mejora de los ecosistemas acuáticos de la región y favorecer un crecimiento socioeconómico sostenible.

La **gestión de los residuos sólidos** debe basarse en los cuatro principios básicos siguientes: prevención de la generación; recuperación-reciclaje de materiales contenidos en los residuos; aprovechamiento energético de los residuos; y vertido de los materiales residuales para los que no exista viabilidad técnico-económica de aplicar alguna de las opciones anteriores. También de cara al futuro, se deben planificar las necesidades de nuevas instalaciones y operaciones de final de vida útil de las actuales.

El trazado actual de las **infraestructuras de transporte de energía** afecta de forma singular a la zona costera y, en este sentido, se debe abogar por una mayor conectividad de las infraestructuras hacia otras zonas de la región, con el fin de disponer de una red de suministro eléctrico y de gas natural más robusta y mallada.

La trascendencia que en estos momentos ha cobrado la **infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a la sociedad de la información**, hace que su planificación, en sus diversas escalas, sea contemplada de manera decidida. El desarrollo socio-económico

de Cantabria demanda un acceso equitativo a estos servicios. Garantizar que todos los cántabros, independientemente de su situación geográfica, social o económica, tengan un acceso adecuado a la sociedad de la información, evitando la brecha digital, debiera ser un objetivo básico de la planificación.

Con carácter general, debe señalarse la necesidad de que los planes urbanísticos contemplen previsiones de crecimiento realistas, en base a las cuales definan las necesidades de redes y servicios así como las reservas y servidumbres de suelo necesarias para su implantación.

II.2.3. Equipamientos

El PROT, tras la definición de un sistema de asentamientos y la asignación de funciones, debería sentar unos **principios para alcanzar un reparto consensuado y equilibrado en la obtención y disponibilidad de equipamientos y servicios**. Para ello, en primer lugar, se requeriría de la dotación de herramientas que permitan conocer la funcionalidad o disponibilidad de los que tenemos, evaluar los recursos existentes, tanto públicos como privados.

Conocida la disponibilidad y **establecidas las funciones del sistema de asentamientos se debería abordar la asignación de los equipamientos**, teniendo en cuenta el grado de especialización de cada uno de ellos y el ámbito funcional adecuado y viable en el que ha de prestar servicio. Sin duda, esto permitiría organizar y distribuir la demanda de manera motivada y consensuada, garantizando una buena y eficaz gestión de la inversión pública.

Si bien los **espacios libres** se suelen entender como una categoría independiente, a efectos de este documento se incluye una mención de los espacios libres como parte de los equipamientos. Desde la planificación territorial de Cantabria ya se han realizado propuestas en este sentido; así el Plan Especial de la Bahía concibe una red de uso público que se inserta dentro de la propuesta del Arco Verde de la bahía de Santander. A su vez, el POL ha establecido directrices para procurar una mayor calidad de los mismos a la vista de las deficiencias contempladas en los instrumentos de planificación. Ambas líneas de acción pueden ser exploradas por el PROT.

La segunda derivada, una vez organizada y resuelta la disponibilidad del equipamiento, es **garantizar la accesibilidad** del mismo, considerando las características del territorio (la distribución en pequeños asentamientos en los valles o la dispersión de las áreas urbanas). En este sentido, probablemente la mejora en accesibilidad haya de asociarse al cambio de los parámetros de movilidad y vulnerabilidad social.

Finalmente, es importante señalar que la propuesta de ordenación espacial de los equipamientos no puede olvidar la existencia de una red que es dinámica y, por tanto, sumará a la realidad actual previsiones de futuro en mayor o menor grado de desarrollo o concreción. Por tanto tal ordenación debe abordarse con una doble perspectiva, por un lado, los **programas de actuación sectoriales** emprendidos por las diferentes administraciones con el objeto de satisfacer las necesidades de la población y por otro los **planes territoriales y urbanísticos** que marquen estrategias de dinamización y transformación del suelo y den pautas para el desarrollo de las iniciativas tanto públicas como privadas.

II.3. Patrimonio Territorial

Como para cualquier familia, una buena gestión del patrimonio colectivo conlleva identificar los elementos y cualidades valiosas del mismo, mantener a buen recaudo la parte que deba preservarse porque proporcione fortaleza a la línea sucesoria, poner en valor aquella de la que se pretenda sacar utilidad y gastar con prudencia la que resulte precisa para satisfacer las necesidades presentes, difiriendo su consumo para el momento en que tenga mayor valor de uso.

De la misma manera debiera gestionarse el patrimonio territorial de la Comunidad Autónoma. Por esa razón, **en la definición del modelo territorial se contempla la proyección a futuro de ese patrimonio (en las tres vertientes aquí consideradas de natural, cultural y paisajístico)**, integrándolas y considerando, incluso, algunos intangibles, como ciertos aspectos del paisaje o del legado cultural, u otros componentes más difíciles de aprehender, como la diversidad genética.

Así, sobre el soporte físico y cultural, surge la concepción global e integradora del paisaje, para habilitar unos recursos que tanto residentes como visitantes valoran de manera destacada. La estrategia tiene su razón de ser en aprovechar que Cantabria es y se puede presentar como un “museo abierto” (en su día Cantabria se identificó con el eslogan “Cantabria gran reserva”). Puesto que se trata de un activo singular, valioso y valorado, deben asumirse compromisos para la mejor divulgación, gestión y uso de un patrimonio económico de gran magnitud.

Para los tres elementos se presentan propuestas diferenciadas, aunque existen claramente facetas y ámbitos de superposición que podrían llevar a integrarlas. Entre los objetivos perseguidos está el reconocimiento unitario del patrimonio, como integrante de una misma concepción (la territorial), superando la interpretación derivada de una excesiva compartimentación. Por otro lado, la configuración de redes permitiría una concepción más amplia y una mejor comprensión del patrimonio existente, al que-

dar vinculado a su razón de ser (social y funcional) y a su contexto (territorial), evitando la abstracción de la lectura por elementos aislados que, además, suele penalizar a las piezas menos singulares y que, sin embargo, sumadas a otras similares representan conjuntos de alto valor.

II.3.1. Patrimonio natural

En el ámbito comunitario, la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad señala como objetivo el mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos en 2020, mediante la creación de infraestructuras verdes y la restauración de ecosistemas degradados.

De modo complementario a las estrategias que se diseñen desde la planificación sectorial, **el PROT contempla la creación y desarrollo de una “infraestructura verde” regional como medida de valorización del patrimonio natural.** A tal objeto se conformaría una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos.

Los **servicios ecosistémicos**, que es como suele denominarse a los beneficios que reporta la naturaleza, ni son ilimitados, ni son gratuitos, a pesar de que la población generalmente obtenga dichos beneficios sin plena conciencia ni atribución de su valor real. Sin embargo, son múltiples y valiosos (suministro de agua o aire limpios, captura y almacenamiento de carbono, prevención de inundaciones, mantenimiento de hábitats, especies y diversidad genética,...), y el desarrollo de las infraestructuras que mejoren su prestación supondrá un refuerzo al desarrollo regional y urbano, y al mantenimiento y creación de puestos de trabajo.

a. Fundamentos de la infraestructura verde

La infraestructura verde que se diseña aglutina un conjunto concreto de servicios ecosistémicos. De entre los mismos, el que ocupa un lugar central, sin duda, es el relacionado con la conectividad territorial y la conservación de la biodiversidad, como bienes que, a su vez, integran otros servicios.

Se pretende incorporar al territorio de Cantabria la red de Infraestructura Verde Regional apoyada en la valoración de **dos servicios ecosistémicos esenciales:**

- **Conservación de la biodiversidad.**
- **Preservación de los flujos de genes y especies en el conjunto territorial.**

Esta infraestructura verde debería tener entre otras las siguientes funcionalidades:

- Fomentar una mejor calidad de vida y bienestar humano.
- Mejorar la biodiversidad.
- Protección contra el cambio climático y otras catástrofes medioambientales.
- Fomentar un enfoque más inteligente e integrado del desarrollo.

Un diseño coherente de espacios de la Infraestructura Verde, debe actuar como un todo y dirigir su planificación hacia dos escenarios diferentes:

- Hacia “arriba”, en un contexto supraterritorial, que ha de permitir armonizar la infraestructura verde regional, con el ámbito suprarregional, estatal e incluso continental.
- Hacia “abajo”, lo que supone definir la red de infraestructura verde desde un marco general regional, descendiendo hacia un marco comarcal y, por último, un marco básico local.

b. Las escalas de la infraestructura verde

Para establecer una infraestructura en red y que así mismo comprenda los distintos ámbitos del territorio se propone definir las siguientes escalas:

- **Regional o territorial**, que comprendería los elementos con una implantación geográfica que rebasa el ámbito comarcal o que, estando ligados a alguno de estos territorios de referencia trascienden a los mismos en un contexto que, incluso, puede rebasar el ámbito regional.
- **El nivel comarcal**, que incluiría las infraestructuras a una escala de comarca, y los elementos asociados a las mismas (los núcleos), aunque la extensión de los mismos no supere el ámbito local.
- **El nivel local**, para el que se formularán los criterios que han de seguirse en la planificación local para su definición e incorporación en la estructura general diseñada. Dentro de este nivel se incluirían tipos de Infraestructura Verde no estrictamente consideradas como corredores ambientales o áreas núcleo.

c. La infraestructura azul como integrante de la infraestructura verde

Dentro de la infraestructura verde se contabilizan espacios terrestres, en sentido estricto, y espacios ligados al medio acuático (denominado también infraestructura azul). Siendo los elementos más relevantes de esta última infraestructura las aguas superficiales de los sistemas fluviales y las aguas de embalses, lagos, lagunas, así como las aguas

subterráneas. En el espacio litoral marino se encuentran rías, estuarios, marismas y otras pertenecientes al sector intermareal.

d. Componentes de la Infraestructura Verde

Con las consideraciones anteriores, el diseño de la infraestructura verde de Cantabria podría tener la siguiente composición:

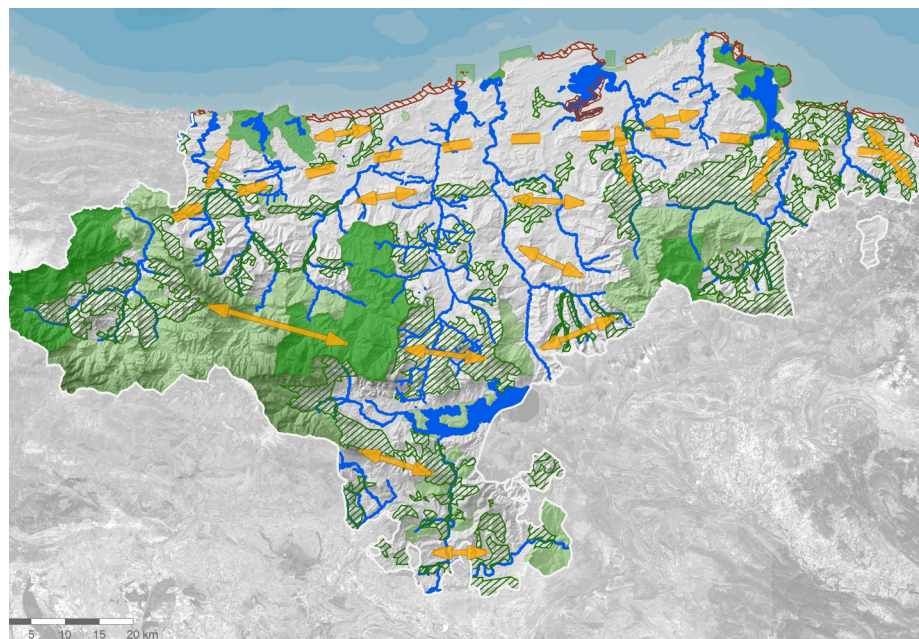
- **Corredores de conectividad** a nivel regional y comarcal
- **Espacios Núcleo de biodiversidad** (zonas de relevancia ambiental) a los mismos niveles.
- **Elementos** de la infraestructura verde a **nivel local**, a concretar en otro nivel de planificación con los criterios que se acuerden.

e. Los Espacios Núcleo de biodiversidad. Zonas de relevancia ambiental para la conservación de biodiversidad

En relación con los Espacios Núcleo de biodiversidad (Zonas de relevancia ambiental) hay que indicar que, **además de los espacios naturales protegidos**, tanto regionales como pertenecientes a la Red Natura 2000, existen **determinadas zonas a preservar** que formarían parte de los mismos **por su función ecosistémica principal asociada a la biodiversidad**.

Es por ello que los Espacios Núcleo se considerarían desde dos perspectivas diferentes.

- De un lado, los que tienen un reconocimiento jurídico, asociados a espacios naturales protegidos existentes o en tramitación, en los que ya se reconocen sus valores de biodiversidad y se articulan territorialmente de forma concreta, incluyendo no sólo áreas de gran calidad ambiental sino también espacios de amortiguación y articulación territorial.
- De otro, los correspondientes a zonas no protegidas de forma expresa, pero que muestran características relevantes en lo relativo a biodiversidad y capacidad de albergar importantes ecosistemas y poblaciones de fauna y flora silvestre, incluyendo zonas en las que existen especies, o poblaciones y comunidades de interés ambiental, especialmente dentro del contexto de las directivas europeas de conservación que dan lugar a la Red Ecológica Europea Natura 2000.



Infraestructura Verde

f. La conectividad ecológica territorial.

Los corredores de conectividad a nivel regional y comarcal incluirán espacios que, a su vez, están considerados como núcleos o como estructuras de corredor específicas, **cuyo servicio ecosistémico esencial es proporcionar conectividad territorial y, por tanto, capacidad de flujo de especies y genes** (esencialmente zonas fluviales y litorales ligadas a áreas de estuario y rías). Su carácter de Infraestructura azul conlleva la aportación de otros servicios ecosistémicos relevantes relacionados con el medio acuático que los soporta. Los principales espacios de conectividad se relacionan con estructuras lineales tales como grandes formaciones de orla o redes de setos forestales en la periferia de vastos espacios praterenses.

Para la definición de la infraestructura verde de Cantabria será preciso determinar el contacto con los elementos extraterritoriales a la Comunidad Autónoma, en un contexto suprarregional. Este factor de escala hace preciso considerar la participación del territorio de Cantabria en otras unidades territoriales, como la cornisa cantábrica, u otros territorios de otras Comunidades Autónomas colindantes.

f.i. Los corredores regionales.

A nivel regional se apuntan tres grandes estructuras que incluyen corredores y núcleos de biodiversidad que a su vez se enmarcan o forman parte de infraestructuras de ámbito supra regional.

La primera sería **el corredor de la Cordillera Cantábrica** de tipo continental que está íntimamente relacionado con el corredor paneuropeo que relaciona las cordilleras de los Alpes, Macizo Central francés, Pirineos y Cordillera Cantábrica y su prolongación hacia el área carpática.

La segunda estructura de corredor regional sería el **corredor litoral**. Resulta evidente que el componente litoral de Cantabria es un aspecto estructural esencial del territorio y no lo es menos que este litoral no es un elemento aislado en el conjunto de la península o del continente europeo. Es por ello por lo que el corredor litoral forma parte de un verdadero corredor paneuropeo a través del litoral atlántico .

El tercer corredor a nivel regional será el **corredor del Ebro**. Se trata de un corredor que, en Cantabria, se podría encuadrar como de tipo comarcal (incluye Campoo y Valderredible en los valles del sur), pero se despliega hacia una cuenca mucho más amplia definida por el propio río Ebro. Es por tanto un corredor de escala peninsular. Se puede considerar, asimismo, como un elemento de inserción en la Cordillera Cantábrica, pero su carácter bioclimático y su desarrollo lo hacen netamente diferenciable de aquella.

Finalmente, en esta escala regional, también se incluiría alguno de los núcleos de relevancia ambiental. Por agrupar espacios que trascienden la escala comarcal, se incluiría el Parque Nacional de Picos de Europa, así como alguno de los espacios de la Red Natura 2000 que tienen continuidad transfronteriza.

f.ii. Los corredores comarcales

En el siguiente nivel de escala encontramos el nivel comarcal, que comprendería los siguientes elementos integradores de la infraestructura verde:

- **Cordales** del interfluvio de los valles interiores y sierras prelitorales.
- **Valles fluviales** de los ríos regionales principales, asociados o no a espacios naturales protegidos.
- **Núcleos de relevancia ambiental** y formaciones forestales antrópicas con **orlas forestales autóctonas asociadas**, presentes en el ámbito de La Marina.

- **Espacios** del área litoral considerados como de relevancia ecológica, forestal o paisajística por la Ley del **POL**, cuando los mismos sean parte de un área de corredor ambiental definido a esta escala o a escala regional.

En una escala que puede corresponderse con el nivel comarcal o local, aparecerían también elementos que no encuentren acomodo claro, ni entre los corredores, ni entre los núcleos, pero que, dada su importancia ambiental reconocida, deberían formar parte de la infraestructura verde regional.

Se detecta una falta de estudios a la escala adecuada, y por consiguiente una escasez de cartografía temática para la ordenación, que habría que revertir: especies de flora y fauna vulnerable, especies de flora y fauna invasora, recursos mineros, suelos contaminados, riesgos geológicos, capacidad agrológica del suelo, patrimonio cultural, unidades del paisaje, Catálogo del Paisaje, etc.

f.iii. Los corredores locales.

La identificación de los ámbitos que cumplen esta función deberá realizarse en la planificación municipal. Dado que, en todo caso, su plasmación debe atender al principio de coherencia interna de la Infraestructura Verde de Cantabria, se definirían los criterios para su delimitación y regulación.

II.3.2. Patrimonio cultural

Cantabria tiene un amplio y diverso patrimonio cultural, con una acentuada y destacada presencia territorial que, sin embargo, está escasamente reconocida. Es decir, somos conscientes de nuestro patrimonio y su valor, pero no tanto de su dimensión territorial.

Con la elaboración del PROT se brinda la ocasión, de manera equivalente a las propuestas para organizar de manera sistémica el conjunto de los asentamientos o la “infraestructura verde”, de definir una red capaz de agrupar y relacionar el conjunto del patrimonio cultural.

Esta red trataría de agrupar el conjunto de elementos de patrimonio cultural y organizarlos en base a los procesos de construcción y organización del territorio. Se trataría, por tanto, de construir un soporte que permita organizar, divulgar y gestionar el patrimonio como un conjunto interrelacionado y cohesionado por su vinculación territorial.

Entre las funciones y objetivos que puede aportar la propuesta hemos de entender, en primer lugar, la del **reconocimiento unitario del patrimonio cultural**, como integrante de una misma concepción (la territorial), superando la interpretación derivada de una

excesiva compartimentación. En segundo lugar, permitiría una **concepción más amplia y una mejor comprensión del patrimonio existente**, al quedar vinculando a su razón de ser (social y funcional) y a su contexto (territorial), evitando la abstracción de la lectura por elementos aislados, que además suele penalizar a las piezas menos singulares (pero que, sin embargo, sumadas a otras similares representan conjuntos de alto valor).



Núcleo de Lafuente

La organización, composición y gestión de esta red debiera concretarse en el transcurso de la elaboración del PROT, pero conviene destacar los siguientes componentes sobre las que puede llegar a asentarse:

- La existencia de elementos de patrimonio de carácter singular y valor excepcional que puede servir de referencia en la construcción del sistema.
- La constitución de un núcleo de asentamientos y elementos de vertebración como apoyo básico para articular la malla de elementos del patrimonio cultural. Se puede considerar que la unidad básica de la red sean los asentamientos de población de mayor valor (por su morfología, conservación arquitectónica, integración paisajística, conservación de los elementos construidos del entorno, etc.). Pueblos, barrios,

cabañales, estructuras urbanas, etc., que podían constituir la red de “asentamientos patrimoniales” de Cantabria.

- La inclusión en la red de elementos de vertebración (camino e infraestructuras asociadas, elementos para la identificación y delimitación territorial, los elementos de la sacralización del territorio, etc.).
- La inclusión de elementos y espacios vinculados a la producción, la socialización, la gestión del territorio, etc.

A la propuesta se podrían incorporar algunos paisajes culturales singulares (en relación a asentamientos y construcciones del territorio, modelos singulares de organización, etc.), lo que permitiría establecer el nexo con el patrimonio paisajístico, que se tratará más adelante, conformando un sistema integral para la valoración y gestión del patrimonio territorial.

La red no tiene porqué representar una nueva limitación, sino que **debiera aprovechar la oportunidad de constituirse en una herramienta útil para gestionar la transformación del patrimonio cultural** (inexorablemente lo hará, puesto que se trata de elementos vivos), huyendo de la fosilización y musealización. Puede resultar útil para aportar un mayor nivel de conocimiento, una mayor inteligencia, mayor coordinación, mayor atención y detalle, disponibilidad de apoyo, etc. Puesto que se conforma con parte de lo más valioso de nuestro territorio es preciso mimar su transformación y evolución.

El desarrollo y gestión de esta red debiera poderse gestionar con las herramientas de planificación existentes. Tampoco tiene porqué entenderse ligado a una sola administración o escala de trabajo. La propuesta habría de permitir su implementación de igual manera desde la escala local, mediante los instrumentos de planificación urbanística.

Se trataría de conformar una red que puede presentar diferentes niveles o escalas de precisión.

II.3.3. Paisaje

Siendo el paisaje uno de los principales activos patrimoniales de Cantabria, resulta obligado que desde el PROT se propongan estrategias de cualificación del paisaje.

El Plan Regional de Ordenación Territorial debería complementar y coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de la política de paisaje de la Comunidad Autónoma.

Para ello, se podría actuar desde varias líneas: concretando la forma en que hayan de ser tenidos en cuenta los paisajes valiosos (que, desde luego, serán todos los paisajes relevantes para los que la Ley del Paisaje prevé un catálogo) por la planificación y autorizaciones de usos que les pudieran afectar; identificando los paisajes que requieran

intervenciones específicas para su restauración, preservación, mejora y puesta en valor, mediante proyectos de actuación paisajística; definiendo y delimitando las unidades de paisaje que han de ser consideradas y analizadas en los planes de ordenación territorial y urbanística; proponiendo directamente determinaciones específicas para espacios o situaciones en las que ya se hayan manifestado particularidades que requieran su regulación; criterios paisajísticos sobre espacios críticos, como entradas a los núcleos de población, fachadas urbanas y sectores de actividad económica; etc.

Pero además, **las posibilidades de adoptar medidas de puesta en valor**, desde el positivismo y el potencial que el paisaje tiene como elemento de atracción, revitalización de pequeños núcleos y dinamizador del medio rural, abre el camino para organizar y mallar los paisajes valiosos, conectados por una red de caminos y miradores que favorezca su conocimiento, interpretación y disfrute, conformando una red de rutas turísticas que relacione los paisajes del litoral con los del interior.

Para el turismo, cuya aportación supera el 10.0% en el PIB regional, **el paisaje constituye un recurso fundamental, que debe permitir desarrollar formas de turismo ligadas a ese patrimonio y respetuosas con él**. En esas condiciones cabe prever, desde infraestructuras de masiva afluencia –como las ejecutadas en Fuente Dé, Cabárceno o el Soplao– para las que deberá evaluarse previamente la capacidad de acogida, hasta iniciativas locales relacionadas con el turismo de naturaleza, pasando por el cambio de uso para actividades turísticas de elementos de valor etnográfico.

Uno de los elementos diferenciadores del patrimonio territorial de Cantabria es el territorio pasiego, porque, dada singularidad tipológica de los cabañales pasiegos, constituye un paisaje único y extraordinariamente valioso en un contexto internacional. Se pretende poner de relevancia la singularidad y el compendio de valores que aúna y que lo han convertido en un espacio emblemático dentro de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como promover estrategias orientadas a proteger y recuperar el patrimonio natural y edificado.

El pasiego, pese a haber llegado hasta hoy como paisaje activo, se encuentra seriamente amenazado por la rápida transformación y abandono de la cultura y modo de vida que lo ha construido. Las tendencias que se han identificado supondrían la degradación del paisaje pasiego y la pérdida de una parte sustancial de la identidad de sus pobladores, de su memoria histórica y de su patrimonio cultural y natural. En línea con las grandes orientaciones de la Unión Europea, que proponen la salvaguarda de los paisajes agrarios tradicionales, se hace necesario actuar para que perviva el que aún hoy disfrutamos como resultado del singular modo de vida pasiego.

La intervención puede consistir en una actuación territorial integral que, mediante su consideración como un sistema de espacios abiertos, proteja y conecte los elementos que componen los paisajes de mayor valor, a la vez que establezca fórmulas de gestión de la actividad agrícola y creación de nuevos servicios culturales y turísticos.

Los trabajos que han dado lugar a disponer de un catálogo de Cabañales, Cabañas y Elementos Singulares Pasiegos, que inventaría, caracteriza y clasifica más de 10.000 cabañas, agrupadas en sus correspondientes cabañales distribuidos sobre una superficie de más de 12.500 hectáreas, son una buena base para la gestión del patrimonio etnográfico, arquitectónico, natural y paisajístico pasiego.

Otras actuaciones, también a valorar, pueden proponerse para los “paisajes de aldea” y los invernales del Nansa.

O, en coherencia con la aplicación a todo el ámbito regional, proponer actuaciones sobre antiguas zonas industriales o mineras, similares a las que el POL prevé para ciertos espacios de restauración ambiental.

La intervención pública dirigida al paisaje, en cualquier caso, debería contemplar la distribución de equipamientos y servicios públicos, atender a las condiciones de accesibilidad, integración de los “paisajes vividos” en redes de espacios abiertos a través de los sistemas generales del planeamiento y, en general, procurando la interrelación, aplicación de criterios homogéneos y la equidad espacial.

Las actuaciones específicas que se pudieran promover a iniciativa pública convendría que tuvieran vocación ejemplarizante y deberían servir como modelo a seguir. Dichas actuaciones pueden ejecutarse sobre un ámbito puntual, pero ha de buscarse que su alcance sea elevado; las periferias urbanas, los puntos turísticos o las grandes cuencas visuales son ámbitos preferentes de aplicación.



Paisaje pasiego

III. Gestión

Para conseguir este modelo territorial se debe trascender de la **planificación convencional del territorio** evolucionando hacia la **participación social y la gobernanza activa e integral**.

Este modelo de gobernanza y participación lleva implícito realizar un constante seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estos instrumentos y, en definitiva, de la evolución del estado de las variables y elementos considerados estratégicos para conocer si se va aproximando a la máxima eficiencia, eficacia y respeto de la ocupación y uso del territorio de un modo sostenible.

A este seguimiento y a las consecuentes acciones derivadas de dar respuesta a sus resultados es a lo que se denomina **gestión dinámica del territorio** y a lo que se aspira, y comenzará con la aprobación y desarrollo del PROT, que marcará el punto de partida de los restantes instrumentos de ordenación y gestión del territorio.

III.1. Seguimiento de la eficacia del PROT y sostenibilidad del modelo territorial

Una vez aprobado el Plan Regional de Ordenación Territorial, es necesario evaluar de alguna manera su eficacia y sostenibilidad. Esto se podría realizar mediante un Plan de Seguimiento y Evaluación.

Dicho Plan tendría como objetivo general la obtención y seguimiento de una selección de indicadores y la evaluación de sus valores para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el PROT y la sostenibilidad del modelo.

III.2. Criterios y metodología de seguimiento/evaluación

El seguimiento debería ser un proceso sistemático que recopile y analice la información, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las normas del Plan Regional y medir los avances que se van produciendo. Se deben recopilar solo los datos necesarios para alcanzar el fin que se pretende. Esta información debe utilizarse también para ir adaptándose a posibles cambios que puedan ir surgiendo y que afecten al modelo territorial.

La evaluación debe permitir la apreciación más objetiva posible de la puesta en práctica y de los resultados del plan. Su objetivo es valorar la eficacia, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad e impacto de su desarrollo. Además, se deben extraer enseñanzas y reflexiones de los resultados obtenidos para ayudar a tomar decisiones futuras referentes al desarrollo de la planificación.

En concreto, el Plan de Seguimiento y Evaluación del PROT perseguiría los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos que se establecen en el PROT.
- Valorar los efectos de las determinaciones del PROT.
- Conocer la percepción de la ciudadanía sobre los instrumentos de planificación a los que el PROT sirve de marco.
- Utilizar los resultados obtenidos para mejorar el proceso.

III.3. Indicadores

Los indicadores son una serie de parámetros que se diseñan para obtener una información determinada sobre un objetivo prioritario, es decir, poseen un significado que trasciende del valor del parámetro y sirven para evaluar un objetivo específico.

Para el seguimiento se podrían utilizar una serie de indicadores estructurados por temáticas, según el objetivo o determinación del PROT que vayan a evaluar.

- Indicadores sociales**, relacionados con el entorno humano y su cohesión social.
- Indicadores económicos**, que medirían la productividad económica, la innovación, el desarrollo económico en áreas rurales, la actividad turística, etc.
- Indicadores territoriales**, relacionados con la vivienda y el urbanismo -como son el parque de viviendas, la rehabilitación, la accesibilidad, la segunda residencia, la densidad y compacidad, la dispersión, la complejidad- o el estado del planeamiento municipal.
- Indicadores de infraestructuras básicas**, para medir el estado de los servicios urbanos proporcionados por las infraestructuras básicas, como son el abastecimiento de agua, el saneamiento, la electricidad, las telecomunicaciones, etc.
- Indicadores de movilidad y transporte**, destinados a medir las infraestructuras viarias y de ferrocarril a través de la accesibilidad y conectividad a los diferentes núcleos de población, conocer los hábitos de movilidad, el transporte público, etc.
- Indicadores de equipamientos**, relacionados con los equipamientos colectivos y los servicios de salud, educación, cultura, deporte y comercio.
- Indicadores medioambientales**, entre los que se incluyen las variables para medir el grado de contaminación del agua, aire etc., así como el patrimonio natural y cultural, el paisaje, los riesgos naturales, la biodiversidad o la productividad del suelo.

Para obtener el valor de los indicadores se utilizarán fuentes estadísticas y cartográficas. Por otro lado, se analizarán los datos que permitan detectar diferencias o problemáticas a nivel intrarregional.



Plan Regional de Ordenación Territorial