

TRANSFORMACION DEL LITORAL E INTERVENCION PUBLICA: EL CASO DE CANTABRIA

Javier Leonardo Martín (*)
Julio Pozueta Echavarri (**)

En las últimas décadas, el litoral cantábrico ha experimentado una sustancial transformación debida, en gran parte, a la introducción y desarrollo de instalaciones balnearias y turísticas en las áreas de playa próximas a las villas más importantes.

En esta transformación, el papel del Estado se evidencia como decisivo a través de dos tipos de interven-

ciones. Por una parte, y cronológicamente primera, a través de la privatización de propiedades públicas. Por otra parte, mediante la aprobación de planes de urbanismo que, confirmando el uso turístico preferencial, legalizaban las expectativas inmobiliarias ligadas a dicho uso.

INTRODUCCION

Este artículo pretende exponer algunos resultados, parciales todavía, de una investigación en curso sobre el papel del planeamiento y de la actuación pública, en general, en las transformaciones del litoral de Cantabria.

Su objetivo es mostrar, concretamente, ciertas uniformidades, que se detectan en varias áreas costeras, y que hacen referencia a la secuencia y orden en las intervenciones de agentes públicos y privados.

Nuestras conclusiones se refieren, fundamentalmente, a las secuencias de intervención en la producción de espacios de tipo turístico y se limitan a los datos obtenidos en cuatro núcleos de Canta-

bria: Castro-Urdiales, Laredo, Santander y Suanes. No obstante, datos parciales obtenidos en otras zonas costeras de la región parecen confirmar la generalidad de nuestras conclusiones para el conjunto de las mismas.

LA TRANSFORMACION DEL LITORAL

No es nuestro propósito entrar en una exposición detallada de las transformaciones territoriales que han tenido lugar en el litoral cantábrico en las últimas décadas que, en gran medida, son similares a las ocurridas en la mayoría de las costas españolas. Sin embargo, puede tener interés mostrar algunos rasgos específicos de estas transformaciones en relación a las peculiaridades geográfico-culturales de la región y, en cualquier caso, intentar una cuantificación aproximada de las mismas para valorar su importancia.

(*) Ingeniero de Caminos. Profesor titular de Urbanismo. E.T.S. de I. de Caminos. Santander.

(**) Ingeniero de Caminos. Profesor titular de Urbanismo. E.T.S. de I. de Caminos. Santander.

A) Las bases geográficas de la transformación turística, la localización de las villas costeras

Los casos de transformación de tipo turístico a que haremos referencia se localizan, todos ellos, en las proximidades de las villas históricamente más importantes de la costa de Cantabria, y en el entorno inmediato de las playas existentes.

Es interesante resaltar el hecho de que, hasta mediados del siglo XIX, las zonas de playa próximas a las villas, marineras o comerciales, de la costa de Cantabria permanecen prácticamente al margen de las actividades sociales. Las villas se han localizado históricamente en función de consideraciones estratégicas, tanto productivas como defensivas, en colinas próximas y en la mayoría de los casos dominantes, de las rías o bahías más importantes del litoral. Su proximidad a playas amplias y de arena fina no se debe, por tanto, a consideraciones estratégicas, sino que es consecuencia de fenómenos de dinámica litoral inherentes a estos accidentes costeros. Es decir, esta proximidad puede considerarse históricamente casual.

Pero, esta peculiaridad, que no se presenta, por ejemplo, en el litoral mediterráneo, donde las playas pueden cumplir una función de varadero de embarcaciones pesqueras debido al menor efecto de la acción mareal, es precisamente una de las circunstancias geográfico-culturales que explican la facilidad con que se produce la transformación turística en torno a estas zonas. En efecto, en torno a estas playas las iniciativas turísticas se encuentran con unos terrenos prácticamente sin uso y, por tanto, sin usos competidores, pero que cuentan con el apoyo de los servicios e infraestructuras de las villas próximas.

Esta característica, a la que va unida, en general, la titularidad pública de grandes superficies de terreno (titularidad explicable en muchos casos por el origen marítimo de los mismos), permite la parcelación y urbanización de éstos terrenos sin apenas conflictos, dada la escasa importancia social del suelo ocupado.

B) Valoración de la transformación turística

Históricamente, por tanto, las zonas de playa próximas a los núcleos urbanos, a que nos venimos refiriendo, han permanecido prácticamente vírgenes hasta mediados del siglo XIX en algún caso o, incluso, hasta bien entrado el siglo XX.

Sin embargo, a partir de mediados del siglo pasado, y de forma generalizada en los años 60 del presente, las áreas en torno a estas playas han sido objeto de rápidos procesos de ocupación, parcelación y edificación que han transformado drásticamente su anterior paisaje y que, incluso, llegan a desplazar, actuando como polos, el centro de actividad de algunas de estas villas.

Desde 1850, el proceso de urbanización de tipo turístico experimentado por estas áreas ha llevado a la ocupación de más de 300 hectáreas de suelo y a

la construcción de unas 15.000 viviendas (1) para estos usos, además de otros tipos de instalaciones que, como balnearios, hoteles, embarcaderos, relleños de marismas, puertos deportivos, etc., han transformado sustancialmente su tradicional situación.

La localización de actividades turísticas en estas zonas, que concentran hoy el 80 por 100 de la oferta turística regional, ha llevado a la siguiente relación entre superficies urbanas y turísticas:

CUADRO I
VALORACION RELATIVA DEL SUELO TURISTICO

	Ha. Turísticas	Ha. Urbanas total	Relación Turist./Urb. (%)
Castro-Urdiales	27	87	31
Laredo.....	144	200	72
Santander	90	600	15
Suances	40	111	36
Total	301	998	30

Sin entrar a analizar otras transformaciones inducidas por estos núcleos turísticos en las zonas urbanas próximas (cambios en la distribución de la población activa, cambios culturales, etc.), creemos que las cifras son suficientemente expresivas de la importancia de la transformación experimentada en dichas áreas.

C) Las grandes etapas de la urbanización turística

El proceso de urbanización turística de estas zonas no ha sido, evidentemente, uniforme. Ciertos núcleos iniciaron tempranamente su transformación, mientras otros sólo muy recientemente se han incorporado a ella.

Sin embargo, e independientemente del impacto mayor o menor de cada una de ellas, todas han experimentado en alguna medida el impacto de varios tipos de iniciativas turísticas, que intentaremos tipificar siguiendo un orden cronológico.

(1) Las cifras exactas del número de viviendas turísticas en las cuatro villas consideradas son difícilmente precisables por no existir censos fiables, debido tanto a la dificultad material de su realización (en general, métodos de encuesta) como, incluso, a la dificultad de llegar a una clasificación rigurosa entre distintos tipos de ocupación vacacional (temporada, vivienda secundaria, etc.). Para el caso de Cantabria, el censo de viviendas del I.N.E. estimaba para 1970 en 10.134 el número total de viviendas secundarias existentes en los cuatro núcleos (1.386 en Castro Urdiales, 5.522 en Laredo, 2.703 en Santander y 523 en Suances), sobre un total de 12.111 estimadas para el conjunto de los municipios costeros (los cuatro núcleos concentrarían, en consecuencia, un 83 por 100 del total costero). Por su parte, el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de los Municipios Costeros de la Provincia de Santander estimaba, en 1978 y mediante diversos procedimientos de encuesta parciales, en 18.280 las viviendas turísticas concentradas en los cuatro núcleos (2.550 en Castro, 7.000 en Laredo, 7.000 en Santander y 1.730 en Suances). Finalmente, otros planes de ordenación, urbanísticos o territoriales, proporcionan otras estimaciones. Así, el Plan General de Laredo las estimaba para ese municipio en 5.861 para 1978; el de Castro, en 1.783 para 1983, y el de Suances, en 606. Ante tales divergencias, hemos optado por considerar una cifra intermedia de 15.000 viviendas turísticas para valorar cuantitativamente el conjunto de los cuatro núcleos estudiados.

El primer tipo de transformaciones a que se ven sometidas estas áreas se inicia a mediados del siglo XIX, cuando la moda de los baños de ola evidencia su utilidad. Esta primera etapa se caracteriza por la construcción de los primeros balnearios (Santander, entre 1844 y 1868; Castro-Urdiales, en 1868; Suances, en 1874, etc.), y de forma más selectiva por la construcción de hoteles de viajeros y villas, así como de otros establecimientos ligados a los balnearios.

De estas fechas datan las primeras concesiones para ocupaciones de la zona de dominio público litoral (los balnearios y, en Santander, algunos hoteles), y en ella tienen lugar cambios importantes en la titularidad de la propiedad de los terrenos, así como algunas parcelaciones, especialmente en la zona del Sardinero.

La importancia de estas primeras iniciativas no radica sólo en su impacto directo, de trascendental importancia en lo que se refiere a la capital, sino también en el hecho de que estas zonas serán, precisamente, a partir del ejemplo santanderino, objeto constante de atención y de expectativas.

Sin embargo, el desarrollo turístico de Santander en esta primera etapa, que alcanza su mayor dinamismo en los años 20 del presente siglo, acusa una fuerte deceleración en los años treinta, en que, por razones obvias (exilio real, guerra civil), se paralizan prácticamente las operaciones de parcelación y edificación. De hecho, la red viaria y los hitos más significativos del paisaje urbano del Sardinero se mantendrán casi intactos desde los años veinte hasta los sesenta.

La segunda etapa de transformaciones turísticas tiene lugar en la inmediata postguerra y consiste fundamentalmente en la generalización de los cuatro núcleos unifamiliares, al amparo de los incentivos de la Junta Nacional del Paro, de concesiones o privatizaciones de propiedades públicas y acogándose, en muchos casos, a la Ley de Viviendas Bonificables.

Esta etapa tiene efectos importantes en los cuatro núcleos. En Santander, colmatando la parcelación y edificación del período anterior y, en el resto, iniciando la ocupación de extensas áreas en las inmediaciones de las playas con construcciones particulares, hasta entonces prácticamente inexistentes.

La tercera forma de urbanización de tipo turístico se inicia en los años sesenta y se enmarca en el «boom» turístico que experimentan el conjunto de las zonas costeras del país.

Laredo es ejemplo prototípico de este tercer proceso, que es seguido en mayor o menor medida por el resto, con efectos diferentes en el caso de Santander, donde se produce una renovación y densificación del núcleo preexistente, y se caracteriza por una actitud muy favorable de las instituciones locales, amparada en la apología constante del turismo que proviene de las más altas instancias del Estado.

Durante esta tercera etapa, la construcción para uso turístico experimenta un salto cuantitativo y cualitativo importante, aprovechando la favorable coyuntura de la demanda extranjera y los inicios de

la demanda interna española, que sustituirá progresivamente a aquélla.

Finalmente, en la última década, se observan cambios importantes en las funciones de estos núcleos turísticos, que pasan progresivamente a convertirse en zonas de residencia secundaria, y no sólo estival, de los habitantes de las zonas urbanas próximas (Castro y Laredo en relación a Bilbao, Suances a Torrelavega) o, incluso, en el caso de Santander, a convertirse, en gran medida, en un área de residencia permanente inserta en la trama urbana de la ciudad.

LAS BASES DE LA TRANSFORMACION TURISTICA: LA PRIVATIZACION DE PROPIEDADES PUBLICAS

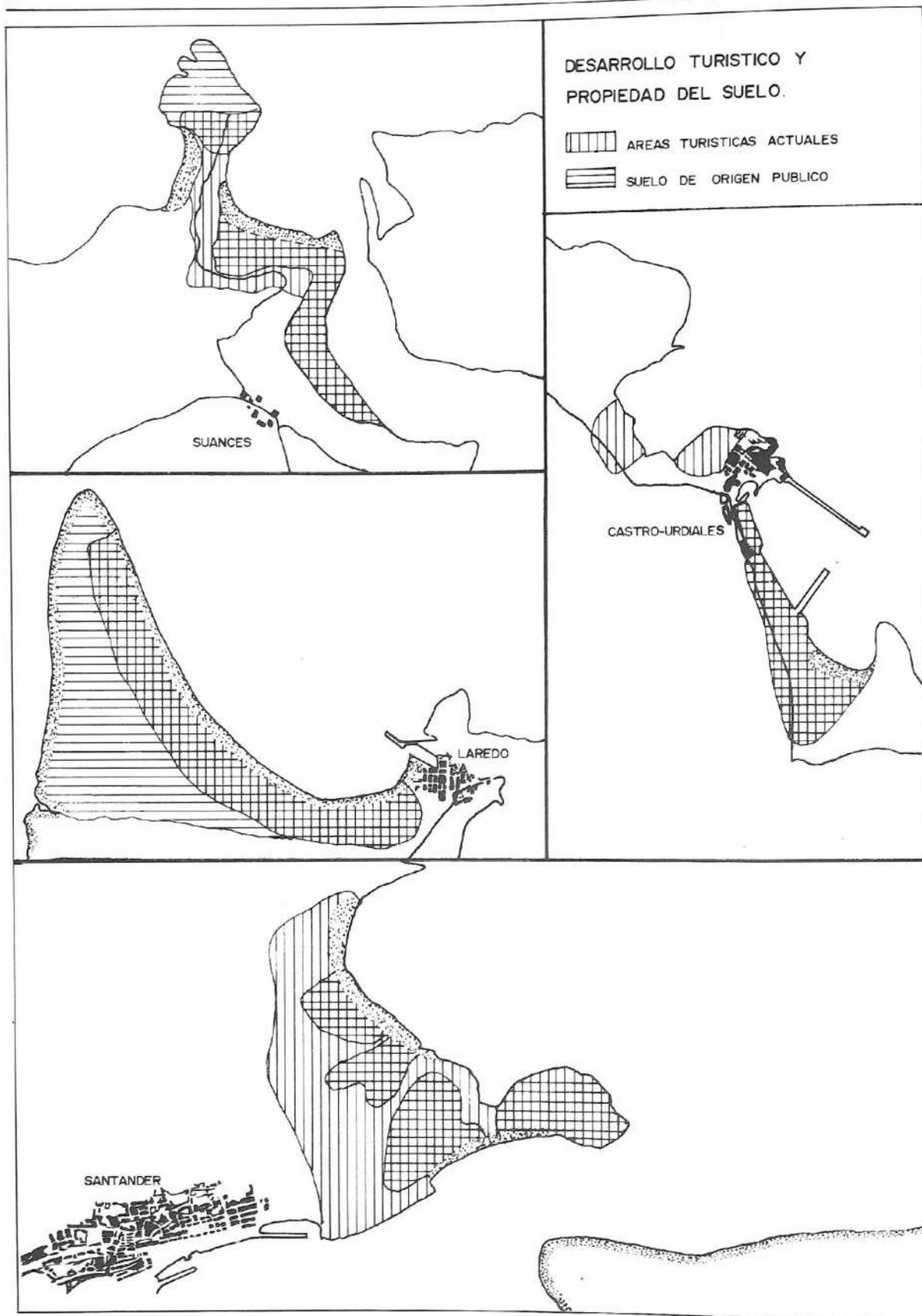
Los procesos de urbanización de tipo turístico que se han venido superponiendo sobre el litoral de Cantabria, con los resultados antes apuntados, se inician en todos los casos por cambios en la titularidad y estructura de la propiedad del suelo en el entorno de las playas y, en general, por la privatización de propiedades públicas.

Es interesante subrayar la importancia de estas privatizaciones. De hecho, éstas no sólo se presentan como condición previa al desarrollo turístico, sino que, a menudo, constituyen el factor decisivo, el motor, de las transformaciones, en la medida en que impulsan, por sí mismas, como operación lucrativa en sí, el inicio del proceso, y su localización configura los polos determinantes de la estructura de los futuros núcleos turísticos.

La privatización de propiedades públicas se ha realizado, en general, a través de tres tipos de mecanismos administrativos. En primer lugar, mediante concesiones administrativas para la ocupación de terrenos en la zona de dominio público litoral. En segundo lugar, mediante concesiones para efectuar rellenos de terrenos marismosos en la franja intermareal. Finalmente, mediante la enajenación de propiedades públicas a través de diversas fórmulas de cesión, venta directa, subastas, etc.

Las concesiones administrativas para la ocupación de terrenos por particulares en la franja de dominio público litoral, de duración limitada en el tiempo, no han tenido una gran importancia en cuanto a superficies ocupadas, pero constituyen, en general, el inicio del proceso de transformación, caracterizando el lugar como balneario o turístico. Concedidas por el antiguo Ministerio de Fomento, y más recientemente por el de Obras Públicas, constituyen, todavía hoy, uno de los mecanismos menos transparentes y, aparentemente, más arbitrarios de las concesiones estatales al no existir criterios explícitos que las regulen o directrices previas de política territorial para su adjudicación (2).

(2) Recientes trabajos como los Planes Indicativos de usos de la zona de Dominio Público Litoral, de la Dirección General de Costas, pretendían, en cierta medida, establecer criterios de planificación, al menos provincial, de amplias áreas costeras. Sin embargo, su carácter indicativo ha hecho de ellos documentos de consulta sin apenas proyección real sobre los mecanismos administrativos que regulan las concesiones.



En el caso de la costa de Cantabria, dichas concesiones se refieren fundamentalmente a la instalación de balnearios en las playas y, en algún caso, a la construcción de hoteles o viviendas turísticas. Sin embargo, dada la amplitud temporal

de las concesiones (más de treinta años, en general, y en ocasiones de 99) y el irregular seguimiento de los expedientes, a menudo, las concesiones de este tipo dan lugar a verdaderas privatizaciones en muchos casos difícilmente denunciadas y demos-

trables, dada la complejidad legal de los expedientes (cambios en la titularidad, uso, delimitación, prórrogas, etc.).

Los mecanismos del segundo tipo, las concesiones para rellenos en la franja intermareal, reguladas también por los Ministerios de Fomento y Obras Públicas, consisten fundamentalmente en la adjudicación a un particular de los terrenos saneados, a cambio de la construcción de una obra de defensa o portuaria (en general, un muelle para uso comercial o pesquero, que sirve de contención a los nuevos terrenos ganados al mar o a las rías).

Este mecanismo fue utilizado profusamente en el siglo XIX, por ejemplo, para la construcción del Ensanche de Santander que, en su mayoría, se asienta sobre áreas de playa y marisma desecadas mediante la construcción de nuevos muelles para ampliación del puerto. Desde el punto de vista turístico, el relleno más importante realizado en las villas a que nos venimos refiriendo es el efectuado en Castro-Urdiales, mediante una concesión de 50.280 metros cuadrados, fechada en 1891, adjudicada a Luis Ocharan, importante empresario minero vasco establecido en Castro-Urdiales, cuya parcelación y venta dio origen al primer desarrollo balneario en las proximidades de la citada villa.

Una diferencia fundamental entre estas concesiones y las del primer tipo es que éstas llevan implícito el cambio de titularidad de los terrenos recuperados al mar o a las rías, es decir, conllevan la privatización definitiva de los terrenos, ya que son concesiones a perpetuidad.

No obstante, el mecanismo de mayor trascendencia cuantitativa en la privatización de propiedades públicas ha sido la enajenación directa de estas propiedades a través de ventas, cesiones o subastas. Este tercer tipo de privatización, que se ha utilizado en los cuatro municipios estudiados, ha incorporado al mercado inmobiliario una parte sustancial del suelo actualmente ocupado para uso turístico.

CUADRO 2
CRONOLOGIA DE LAS PRINCIPALES
PRIVATIZACIONES (3)

Núcleo	Año	Tipo de privatización	Superficie en m ₂
Santander	1857	cesión-venta	106.800
Santander	1871	concesión-ocupación	42.600
Santander	1872	venta-demostración	297.423
Castro	1891	concesión-relleno	79.200
Suances	1896	concesión-relleno	48.831
Laredo	1925	cesión	170.000
Castro	1943	venta	82.240
Laredo	1943	venta	500.000
Suances	1947	venta-subasta	185.130
Laredo	1957	cesión-permuta	1.100.000
TOTAL			2.612.224

(3) En este cuadro se han incluido, exclusivamente, aquellas privatizaciones que por su importancia cuantitativa han supuesto cambios notables en los usos del suelo. Han quedado, por tanto, al margen, numerosas concesiones y cesiones de reducida superficie que, como las referidas a balnearios (referenciadas en apartados anteriores), pueden haber tenido importancia como caracterizadoras de la zona desde el punto de vista de su uso.

Del cuadro anterior, en que hemos incluido una relación cronológica de las privatizaciones más importantes desde un punto de vista cuantitativo, pueden extraerse algunas características significativas de estos cambios de titularidad.

Por una parte, el hecho de que las privatizaciones se agrupen en ciertos períodos, que vienen a coincidir con los inicios de las diferentes etapas de la evolución turística de estos núcleos, coincidencia que se revela mucho más acentuada al analizar cada núcleo en particular, viene a subrayar el carácter de condición previa y de motor que han tenido estas privatizaciones en el desarrollo de las diferentes formas de urbanización de tipo turístico.

Por otra parte, algunas de estas agrupaciones en el tiempo de las privatizaciones recogidas en el cuadro, parecen coincidir con períodos muy marcados políticamente y podrían responder a políticas o actitudes generales, explícitas o implícitas, por parte de los responsables políticos municipales o nacionales. Este es el caso, por ejemplo, de las privatizaciones de los años cuarenta, en los que se produce el paso a propiedad privada de grandes superficies de terreno de inmejorable situación (se trata de los terrenos inmediatamente lindantes con las playas) en los núcleos de Castro-Urdiales, Laredo y Suances (debe tenerse en cuenta que el desarrollo anterior de Santander había colmatado para esas fechas el entorno de sus playas).

Finalmente, cabe señalar la importancia cuantitativa de las superficies privatizadas, sobre todo si se comparan con las superficies actualmente ocupadas por usos turísticos. En el cuadro n.º 3 puede observarse la importancia relativa de estas privatizaciones que han constituido más del 86 por 100 de suelo actualmente dedicado a tal fin.

CUADRO 3
RELACION DE SUPERFICIE DE ORIGEN PUBLICO
A SUPERFICIE TOTAL TURISTICA (4)

Núcleo	Ha. públicas-1	Ha. turísticas-2	% (1/2)
Castro	16,2	27	60,0
Laredo	177,0	144	100,0
Santander	44,8	90	49,8
Suances	23,4	40	58,5
TOTAL	261,4	301	86,8

(4) En el caso de Laredo se da la paradoja de que la superficie de origen público privatizada es superior a la superficie actualmente de uso turístico. Esta paradoja tiene su explicación en el hecho de que el Ayuntamiento de Laredo era propietario de todos los terrenos existentes en torno a las playas de La Salve y el Puntal. Dichos terrenos han sido privatizados en tres etapas, pero una buena parte de ellos se encuentran todavía sin edificar. Por otra parte, de los datos referidos a Laredo, la cesión-permuta de 110 Ha. en 1957 a la sociedad Salve, S.A., a cambio de la construcción de una carretera al Puntal, constituyó un intento frustrado de privatización, ya que dichos terrenos fueron, finalmente, recuperados por el Ayuntamiento, tras largos pleitos, en 1964. Dichos terrenos están siendo, sin embargo, privatizados en la actualidad mediante ventas parciales.

Respecto a Santander, debe señalarse que, hoy día, resulta prácticamente imposible delimitar un área de uso exclusivamente turístico dentro del conjunto urbano, dada la progresiva

EL PAPEL DEL PLANEAMIENTO EN LA TRANSFORMACION DEL LITORAL

Desde la perspectiva de analizar el papel de la actuación pública en la transformación turística del litoral cantábrico, resulta imprescindible proceder al análisis del planeamiento territorial y urbanístico, en la medida en que es éste uno de los instrumentos legales mediante los que se regula la ordenación, intensidad y usos del suelo y, por tanto, condiciona la distribución espacial y la intensidad del uso turístico.

En este sentido, nuestro análisis se va a referir principalmente a aquellos planes que han supuesto un cambio respecto a la situación precedente en relación a la intensidad y ordenación del uso turístico. Consideremos, por tanto, fundamentalmente, los planes calificadores de suelo, dejando a un lado aquellos que desarrollan los contenidos de éstos (planes parciales, especiales, etc.).

Aparte de las ordenanzas edificatorias anteriores, a las que tomaremos como referencia comparativa para valorar los cambios introducidos por los planes urbanísticos, los cuatro núcleos a que nos venimos refiriendo han estado o están regulados por los siguientes planes urbanísticos:

Santander

- Plan de Ensanche de la ciudad hacia el Este y Nordeste, 1924.
- Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Santander, 1955.

Laredo:

- Plan General de Ordenación Urbana, 1964.

Castro-Urdiales:

- Plan General de Ordenación Urbana, 1965.

Suances

- Plan Especial de la Concha, 1966.
- Plan General de Ordenación Urbana, 1975.

De estos planes, únicamente el Plan de Ensanche de la ciudad hacia el Este y Nordeste de la misma, de Santander, en lo que afecta al Sardinero, puede considerarse como un intento ordenador, mientras que el resto de los planes, los correspondientes a una segunda etapa de planeamiento, por las calificaciones de suelo que establecen, por los aumentos sustanciales de edificabilidad que proponen y por su escasa incidencia en la ordenación morfológica de las áreas turísticas, son fundamentalmente planes legalizadores de expectativas inmobiliarias ligadas al turismo.

El Plan de Ensanche de Santander de 1924 que,

transformación hacia usos netamente urbanos (vivienda permanente) de la tradicional zona turística de El Sardinero. A efectos exclusivamente de contar con una referencia comparativa para el caso de la capital, hemos considerado como superficie de uso turístico las aproximadamente 90 Ha. que ocupaba la zona del Sardinero en los años 40, cuando todavía no se había iniciado su transformación hacia la residencia permanente.

en lo referente al Sardinero, proponía una trama viaria nueva y regular para ordenar los terrenos desamortizados de la finca de la Alfonsina, incautada en 1868 a la reina Isabel II, fue, sin embargo, ampliamente modificado, desde su primera aprobación en 1916 hasta la definitiva de 1924, para amoldarlo casi estrictamente a una red de vías de servicio a las diferentes propiedades en que se dividió la finca para su subasta (5).

El hecho de que no propusiera aumentos de edificabilidad para la zona del Sardinero, pero sí una ordenación viaria global, articulada en cierta medida con la del resto de la ciudad, confiere a este plan la singularidad de ser el único de los analizados en el que, durante su realización, se produjo un aumento considerable de las licencias solicitadas y concedidas, según muestra el cuadro n.º 4, para disminuir considerablemente una vez aprobado.

CUADRO 4

LICENCIAS CONCEDIDAS EN EL SARDINERO

Quinquenios	Viviendas concedidas
1900-1904	11
1905-1909	7
1910-1914	8
1915-1919*	40
1920-1924*	56
1925-1929	20

* Quinquenios en que se está procediendo a la modificación del Plan.

Es decir, los propietarios del suelo se aseguraron, mediante la obtención de licencias de construcción de viviendas en sus parcelas, que la red viaria, el elemento ordenador del plan, debiera ajustarse a sus intereses individuales de forma que, cuando el plan se aprobara, debiera recoger una situación de hecho que no es sino la legalización de sus expectativas.

Con el resto del planeamiento sucede a la inversa, es decir, la aprobación del plan no supone el final de una etapa constructiva y su legalización a priori, sino que se constituye en punto de partida de un ciclo constructivo justificado, en gran medida, por el aumento de las posibilidades edificatorias que concede y por las escasas contraprestaciones a que obliga.

En efecto, en todos los planes de esta segunda etapa de planeamiento, se contemplan cambios importantes en la edificabilidad permitida, antes limitada a la tipología unifamiliar por distintos mecanismos (6), que pasa a situarse en valores

(5) Ver J. Pozueta, «El proceso de urbanización turística: La producción del Sardinero», tesis doctoral. Universidad de Santander, 1981.

(6) Antes de 1955, El Sardinero contaba con las ordenanzas del Plan de Ensanche de 1924 que, recogiendo otras anteriores, limitaban la construcción de la zona a tipologías unifamiliares o adosadas. En el resto de los núcleos, donde las zonas turísticas edificadas lo habían sido sobre terrenos públicos, el control edificatorio lo establecían las propias cláusulas de las privatizaciones, bien fueran cesiones, subastas o ventas, al establecer el objetivo de las mismas, que era, en todos los casos a que nos referimos, la construcción de viviendas unifamiliares.

comprendidos entre los 2 y 3 metros cúbicos por metro cuadrado, en la mayoría de los casos (7).

Simultáneamente a esta elevación de las densidades edificatorias, los planes de los años 50 y 60 proponen grandes ampliaciones de los suelos destinados implícita o explícitamente a construcciones turísticas (8), aceptando, prácticamente sin modificaciones, la red de espacio público existente originaria de los caminos de división o acceso a las fincas, y evitando establecer limitaciones o contra-prestaciones a la iniciativa privada, en forma de nuevo viario o nuevos espacios de equipamiento y servicios.

Así, en el Plan General de Laredo de 1964, se pasa de una superficie ocupada por construcciones turísticas del orden de 30 hectáreas a una superficie calificada por el plan para este uso de más de 250 hectáreas; en Castro Urdiales, de 15 a unas 150, y en Suances, de 8 a más de 40. Mientras en Santander, la colmatación existente en la zona del Sardinero, por la construcción de viviendas unifamiliares, reduce las posibilidades de ampliación.

Todo ello ha tenido como efectos, por una parte, el desarrollo de construcciones turísticas en bloques y, a menudo, en altura en nuevas zonas todavía sin ocupar y, por otra parte, la renovación edificatoria, con mayores densidades y previo derribo de las construcciones existentes, en aquellas zonas más colmatadas de El Sardinero, Castro Urdiales y Suances.

En este proceso, el planeamiento ha tenido una importancia decisiva, pudiendo comprobarse, analizando el ritmo edificatorio, como las fechas de aprobación de los mismos constituyen, al mismo tiempo, el inicio de un salto cuantitativamente

(7) En El Sardinero, el Plan Comarcal de 1955 concede una edificabilidad en torno a los 2,5 metros cúbicos por metro cuadrado; el Plan General de Laredo la establece en 4, 2,5 y 2, según las zonas; el de Castro Urdiales, en 3,5, 3 y 2,5, y los de Suances en 1,5, y 3 para las zonas de la Ribera y la playa.

(8) El destino turístico del suelo calificado es explícito, por ejemplo, en el Plan General de Laredo, que así lo señala en la primera página de la Memoria Justificativa, o en el de Suances, que lo establece como un objetivo. En los de Castro Urdiales y Santander existen menos referencias explícitas, dado lo escueto de las memorias que se conservan, pero la vocación turística de algunas zonas resulta evidente.

importante respecto al ritmo constructivo anterior.

Así, en Santander se pasa de 29 licencias concedidas para la zona del Sardinero en el quinquenio de 1950-54, a 32 en 1955-59, 387 en 1960-64 y más de 800 en 1965-70; En Laredo se pasa de 945 en 1960-64, de las que 396 corresponden a 1964, año de aprobación del Plan, a 3.139 en 1965-69, después de la aprobación, y en Suances, donde es el año en que se aprueba el Plan Especial de la Concha, que en ausencia de Plan General opera como calificador del suelo, se alcanza el máximo de licencias solicitadas y concedidas para viviendas turísticas, 48.

En definitiva, parece poder deducirse que el planeamiento urbanístico en los cuatro núcleos estudiados ha jugado fundamentalmente un papel legalizador de expectativas particulares, bien a priori o a posteriori de realizarse las mismas, quedando en un plano secundario otras funciones reguladoras que le son propias.

A MODO DE CONCLUSION

De estos análisis se deduciría que las transformaciones de tipo turístico que han tenido lugar en las últimas décadas en la costa de Cantabria, parecen deberse no sólo a las presiones e iniciativas de agentes privados, sino, en gran medida, a la intervención de organismos públicos, municipales o estatales.

Las instituciones públicas aparecen incluso como el motor de dichas transformaciones, en la medida, en que son sus intervenciones, procediendo a la privatización de propiedades públicas o redactando planes urbanísticos, además de otros mecanismos en estudio, como la construcción de infraestructuras, las que inician y potencian la participación de los particulares, removiendo los obstáculos y controles existentes que habían permitido, hasta entonces, preservar un cierto orden y equilibrio territorial o urbanístico.

Esta constatación pone en evidencia, finalmente, la sujeción a los intereses privados que ha caracterizado a buena parte de la administración con competencias urbanísticas y territoriales durante las últimas décadas y la necesidad de potenciar un cambio cultural en este sentido.



Proyecto de cierre de la bahía.