



URBANISMO Y VIVIENDA

La dinámica urbanística en Cantabria ha sido especialmente intensa en la primera década de los años 2.000. Los movimientos migratorios internos dentro de la Comunidad, unidos a la reducción del tamaño medio familiar y el aumento considerable de la demanda de vivienda estacional han tenido como consecuencia una gran presión urbanística en gran parte de los Municipios de Cantabria. Las nuevas viviendas se han desarrollado bajo el amparo de instrumentos de planeamiento muy antiguos, concebidos bajo dinámicas sociales y económicas muy diferentes a las actuales. El resultado es, en ocasiones, discutible, por lo que se hace necesario proceder a una revisión crítica del marco actual del planeamiento.

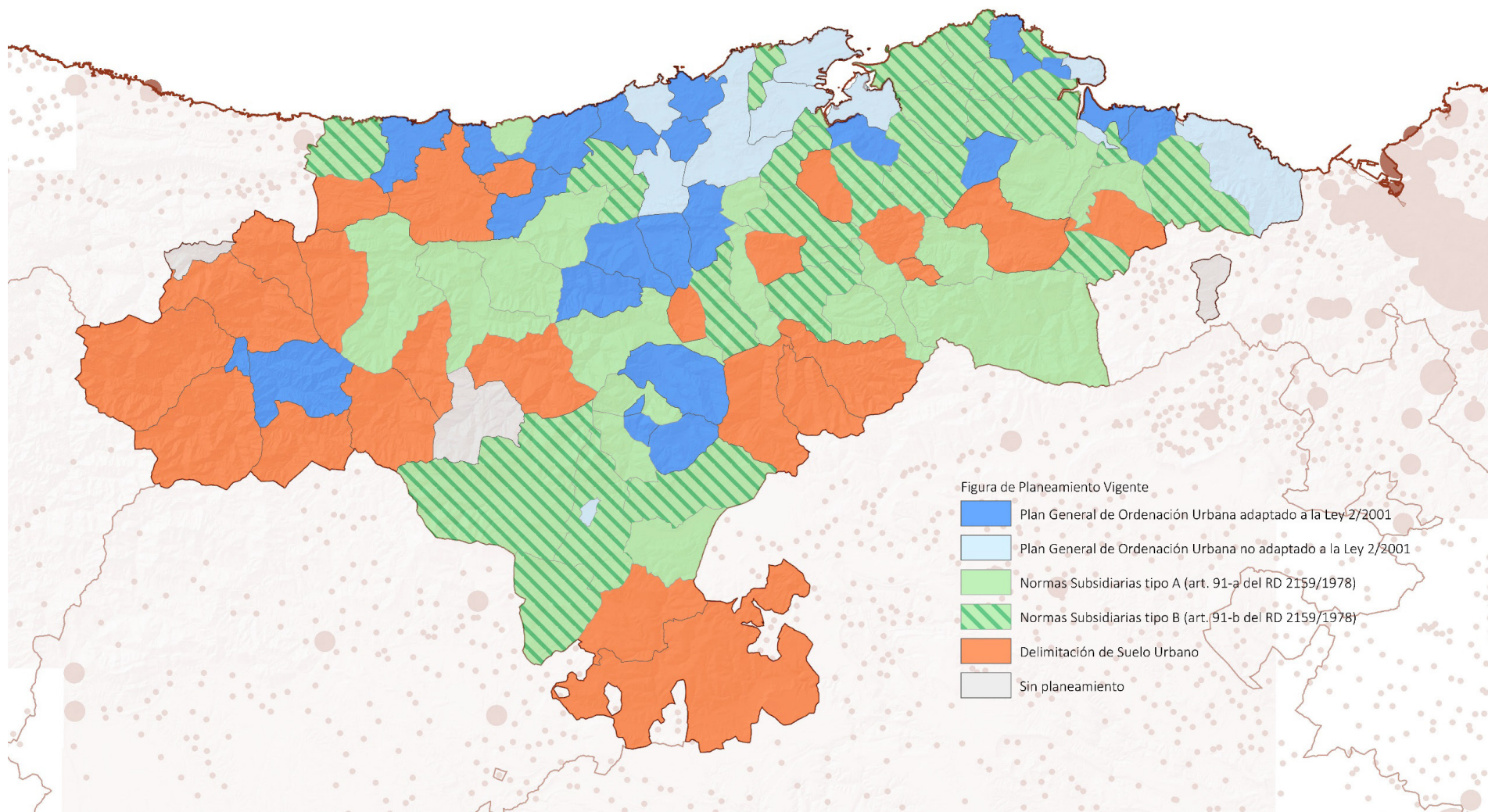
El desarrollo de los apartados va acompañado de mapas y tablas en los que se representa la información de forma global, en el mapa de Cantabria, o por áreas funcionales definidas en el modelo territorial propuesto en el PROT.

I. Tipos de instrumentos de planeamiento

La dinámica urbanística en Cantabria ha sido especialmente intensa en la primera década de los años 2000. Los movimientos migratorios internos dentro de la Comunidad, unidos a la reducción del tamaño medio familiar y el aumento considerable de la demanda de vivienda estacional han tenido como consecuencia una gran presión urbanística en gran parte de los municipios de Cantabria. Las nuevas viviendas se han desarrollado bajo el amparo de instrumentos de planeamiento antiguos, concebidos bajo dinámicas sociales y económicas muy diferentes a las actuales. El resultado es, en ocasiones, discutible, por lo que se hace necesario proceder a una revisión crítica del marco actual del planeamiento.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes han sido concebidos en su mayor parte dentro del marco normativo de las leyes estatales del suelo de 1976 y de 1992, donde existía una jerarquía de instrumentos en función del tamaño del Municipio. En estos casos, el planeamiento puede ser de tres tipos: los planes generales de ordenación urbana (PGOU), las normas subsidiarias (NNSS) del tipo A o B, (NNSS) y las delimitaciones de suelo urbano que, aunque simplemente representan y ordenan el suelo urbano, funcionan de facto como instrumentos de planeamiento.

La Ley de Cantabria 2/2001 instauró como instrumento urbanístico único el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aunque con un régimen específico para los pequeños municipios (con menos de 1.000 hab. o 400 viv.), manteniendo la delimitación gráfica de suelo urbano con la regulación urbanística de las Normas Urbanísticas Regionales.



El estudio de los planeamientos urbanísticos vigentes en Cantabria, a fecha octubre 2016, ratifica que la mayoría de los municipios tienen planeamientos antiguos. En concreto, 71 cuentan con instrumentos urbanísticos redactados antes de la ley de Cantabria 2/2001 de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo, 17 de ellos con proyectos de delimitación de suelo urbano; 23 municipios tienen PGOU adaptado; 6 tienen delimitación gráfica de suelo urbano y 3 no tienen ningún instrumento de planeamiento.

El mapa síntesis de la situación del planeamiento, elaborado a fecha octubre 2016, representa los tipos de planes vigentes en Cantabria. Se representan los instrumentos en función de su adaptación a la ley de Cantabria 2/2001. Los que derivan de la legislación anterior a la misma que son los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Subsidiarias del Tipo A y las Normas Subsidiarias del Tipo B y los que se han aprobado de acuerdo con la Ley de Cantabria 2/2001. Los proyectos de delimitación de suelo urbano y las delimitaciones de suelo urbano se agrupan independientemente del marco legislativo en el que han sido aprobadas. Por último se representan los dos municipios que no tienen plan.

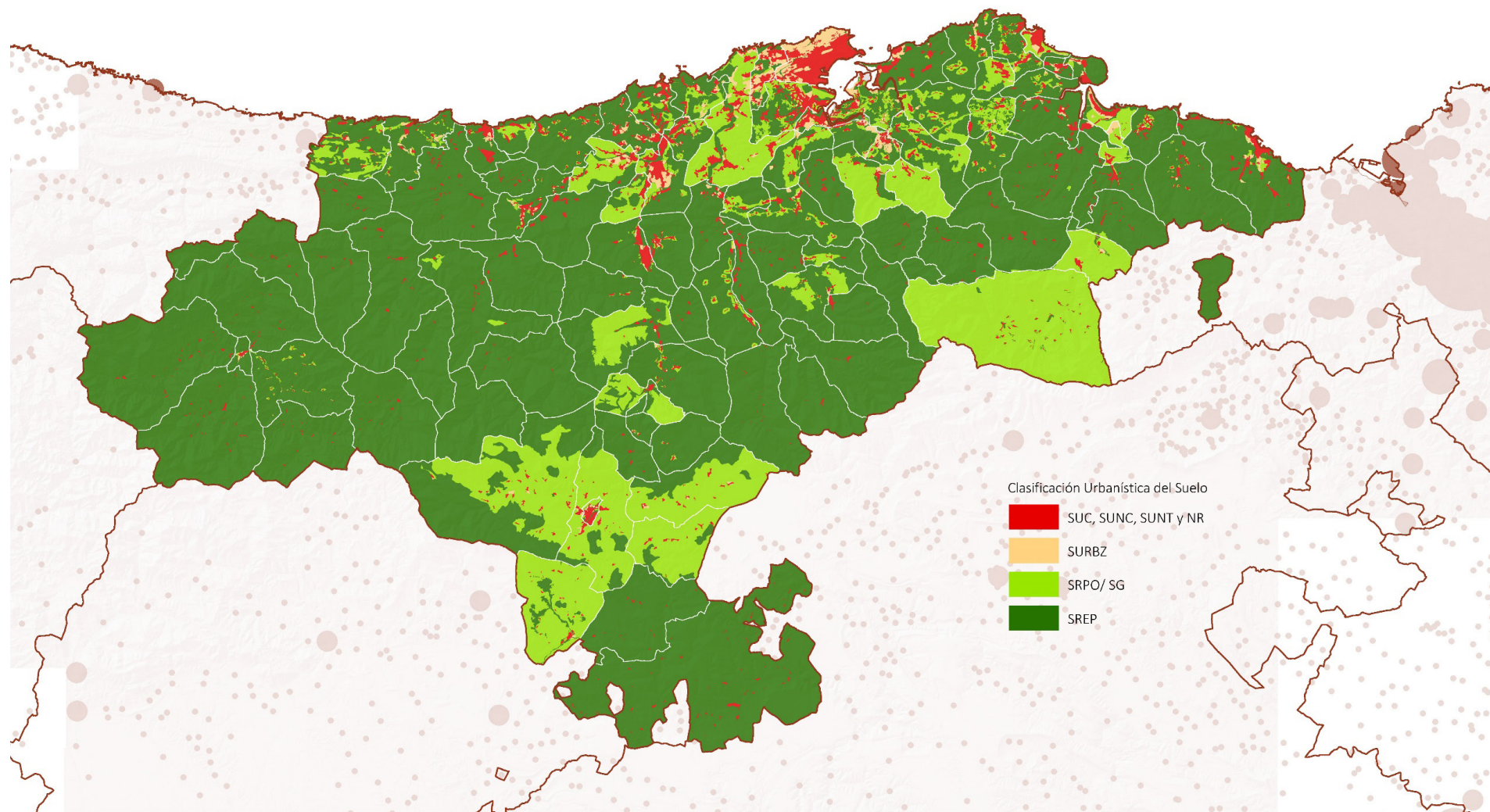
Es preciso señalar que el periodo de adaptación a la Ley 2/2001 ha sido largo en la mayoría de los municipios, de tal manera que los nuevos planes se han aprobado mayoritariamente a partir del año 2010 y es pronto para valorar el resultado. Los desarrollos urbanísticos de las últimas décadas han sido diseñados desde planeamientos antiguos, la mayoría de la década de los años 80, con cartografía deficiente y sin evaluación ambiental.

Comparando los censos oficiales de viviendas, se comprueba que el mayor incremento de viviendas se ha producido en municipios con PGOU, como Santander, Castro Urdiales, Piélagos, Camargo, Torrelavega o Suances. No obstante, algunos con Normas Subsidiarias tipo A han experimentado crecimientos espectaculares de su parque, como Ramales de la Victoria, con más de 1.300 nuevas viviendas.

La antigüedad del Planeamiento es un problema que genera desequilibrios territoriales por descoordinación entre planeamientos colindantes, por inadecuación o desfase de los modelos territoriales propuestos, o por expectativas de crecimiento urbanístico desproporcionadas a la realidad ambiental y social de los municipios.

La lentitud en la adaptación a la normativa vigente, quizá excesivamente cambiante, provoca que los Municipios no muestren demasiada actividad, en parte por la dificultad que presenta en aquellos de pequeño tamaño y en parte por innesariedad actual, ya que la expectativa urbanística ha disminuido radicalmente y la revisión no es una de las prioridades municipales.

Municipios como San Miguel de Aguayo, Pesquera, Tudanca, Vega de Pas, Lamasón, Luena, Miera, Santiurde de Reinosa, Tresviso, Valdeolea, Polaciones, Cieza, San Roque de Riomiera o Valdeprado del Río, han registrado menos de diez visados sobre nuevas viviendas en el Colegio de Aparejadores en los últimos quince años. Su prioridad, al igual que la de otros sin actividad urbanística, está en la posibilidad de edificar algunas viviendas en los entornos urbanos, sin necesidad de entrar en complejos trámites. Las holguras en la clasificación del suelo urbano, heredada de legislaciones anteriores, les permite diferir en el tiempo el proceso de revisión, aunque ello está provocando una creciente presión sobre el suelo rústico.



	NR	SU	SUZB	SR	Total general
Bahía de Santander	53,85%	33,35%	54,39%	6,24%	7,77%
Área Oriental	21,98%	21,70%	15,75%	18,51%	18,60%
Besaya	9,32%	18,95%	18,15%	10,21%	10,58%
Campoo-Los Valles	10,74%	6,31%	2,80%	19,65%	19,01%
Liébana	0,00%	2,12%	0,47%	12,31%	11,82%
Saja - Nansa	0,00%	10,46%	5,10%	19,56%	19,06%
Valles Pasiegos	4,11%	7,10%	3,34%	13,51%	13,17%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Porcentaje respecto del total regional. Datos extraídos del Sistema de información urbanístico de Cantabria

	NR	SU	SUZB	SR	Total general
Bahía de Santander	53,85%	33,35%	54,39%	6,24%	7,77%
Área Oriental	21,98%	21,70%	15,75%	18,51%	18,60%
Besaya	9,32%	18,95%	18,15%	10,21%	10,58%
Campoo-Los Valles	10,74%	6,31%	2,80%	19,65%	19,01%
Liébana	0,00%	2,12%	0,47%	12,31%	11,82%
Saja - Nansa	0,00%	10,46%	5,10%	19,56%	19,06%
Valles Pasiegos	4,11%	7,10%	3,34%	13,51%	13,17%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

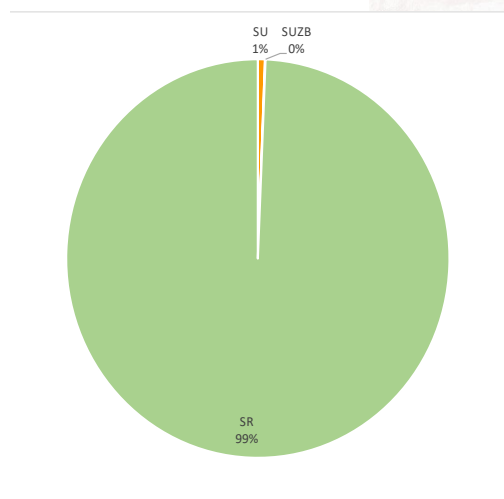
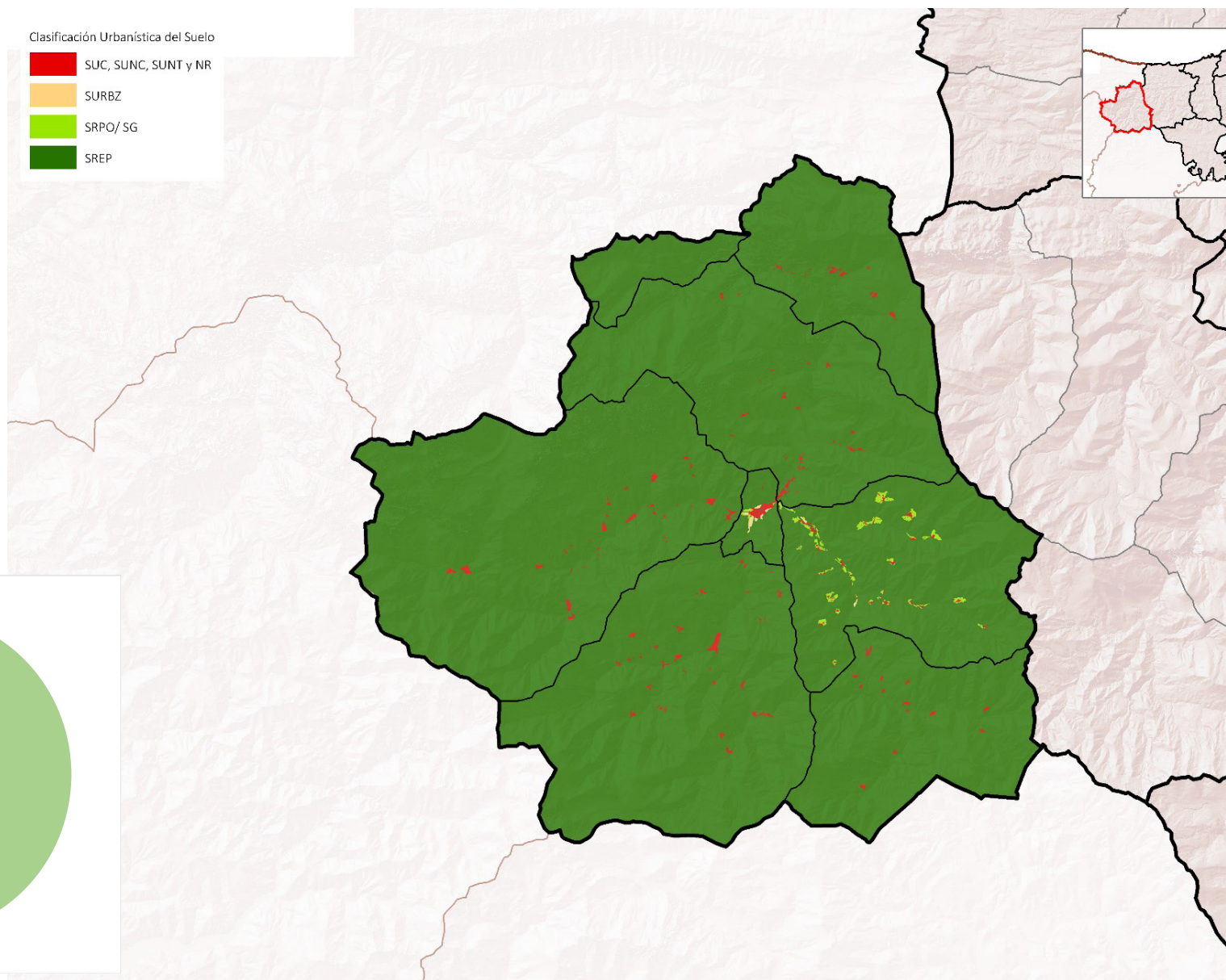
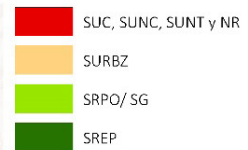
Porcentaje respecto al total del área funcional. Datos extraídos del Sistema de información urbanístico de Cantabria

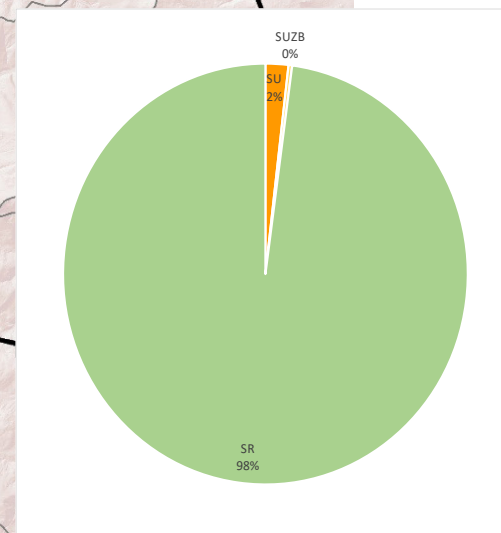
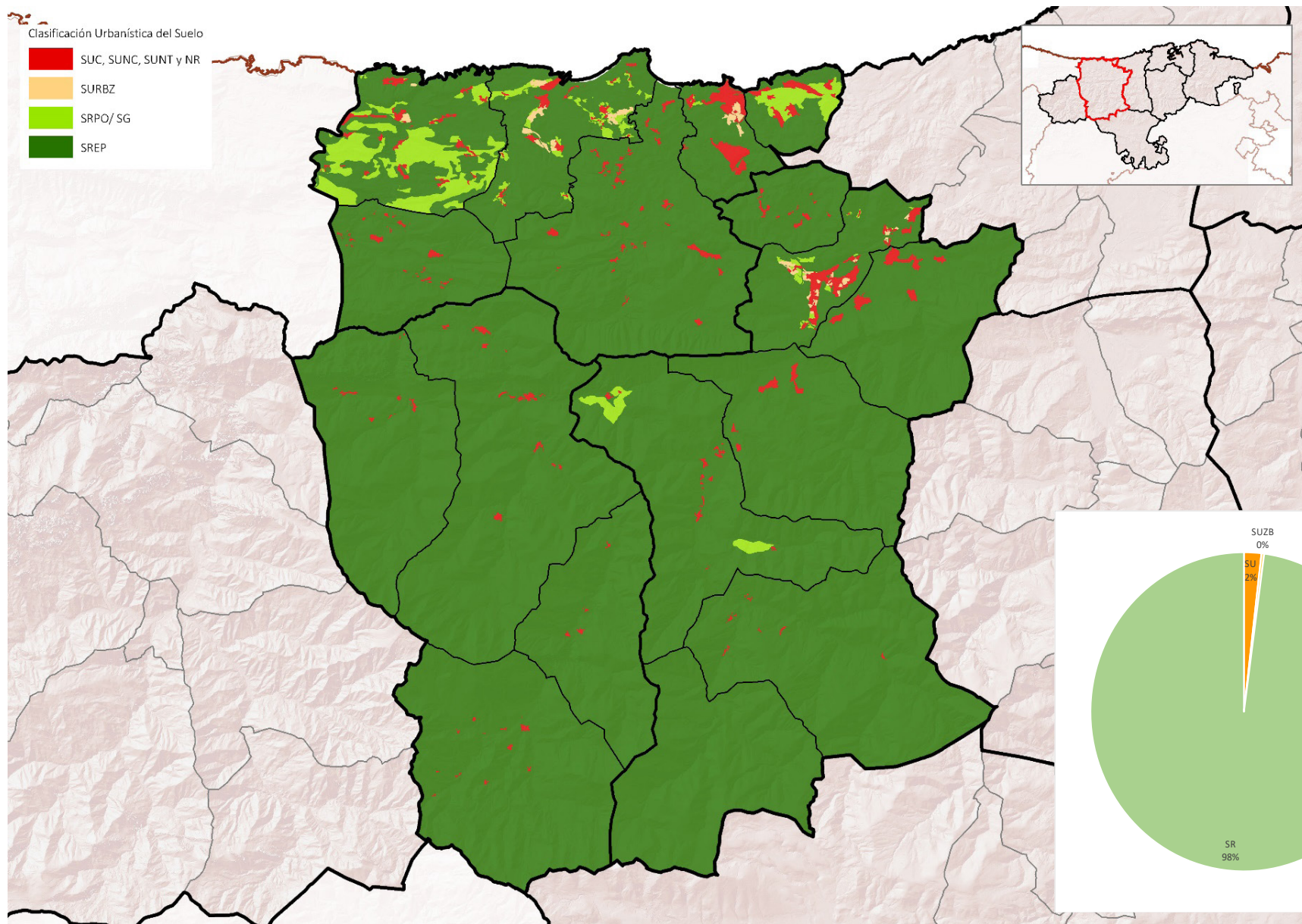
La clasificación de suelo se representa en mapas y en gráficas de manera global y por áreas funcionales. En los mapas, dentro de la clase de suelo urbano se ha incluido el suelo urbano consolidado (SU), el Suelo Urbano No consolidado (SUNC) de los PGOU adaptados, el núcleo tradicional (NT) y el núcleo rural (NR). En la clase de suelo urbanizable se incorpora la categoría delimitado y residual. Los sistemas generales de planeamientos antiguos, en los que no se define la clase de suelo, se han incorporado al suelo rústico de protección ordinaria. La representación en gráficos y tablas recoge una agrupación de las clases de suelo diferente, calculando las superficies de núcleo rural (NR), suelo urbano (SU), suelo urbanizable (SUZB) y suelo rústico o suelo no urbanizable (SR).

El Plan General tiene entre sus funciones la de clasificar el suelo, diferenciando los suelos aptos para edificar de aquellos cuyo desarrollo debe preservarse por sus valores o aptitudes específicas. La Ley 2/2001 distingue tres clases de suelo con diferentes categorías: el suelo urbano, consolidado y no consolidado, el suelo urbanizable, delimitado y residual, y el suelo rústico, de protección ordinaria y de especial protección.

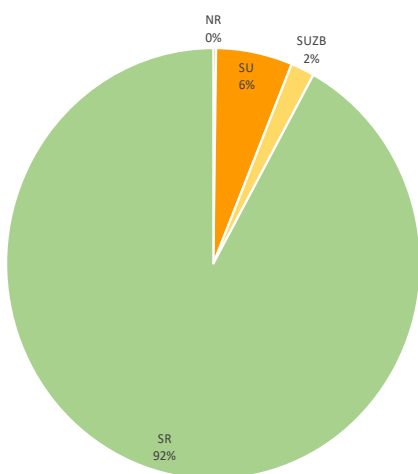
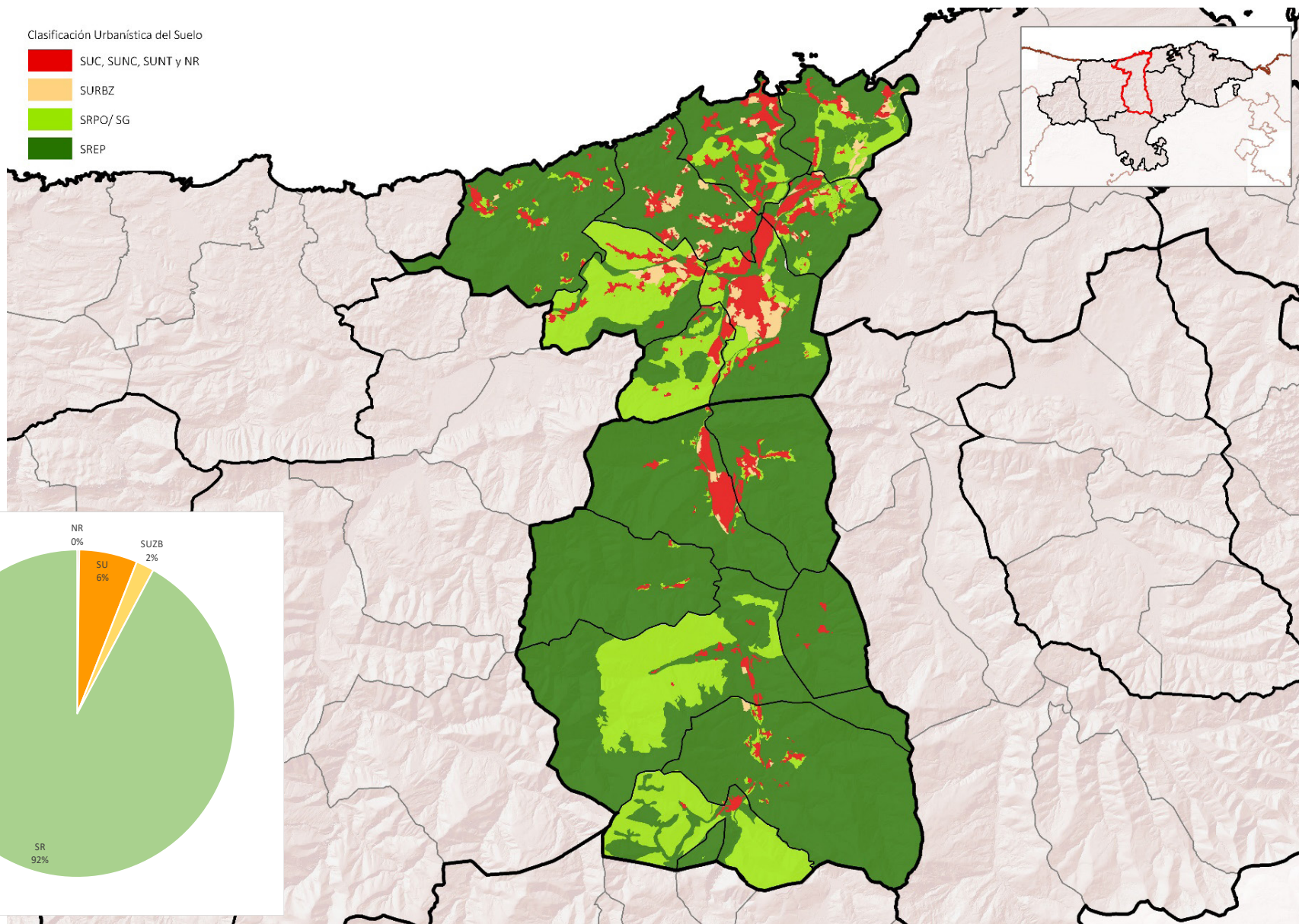
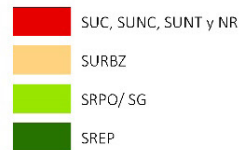
Se ha realizado un exhaustivo estudio de todo el suelo clasificado en los planeamientos, para analizar su grado de desarrollo. Los resultados se detallan a continuación.

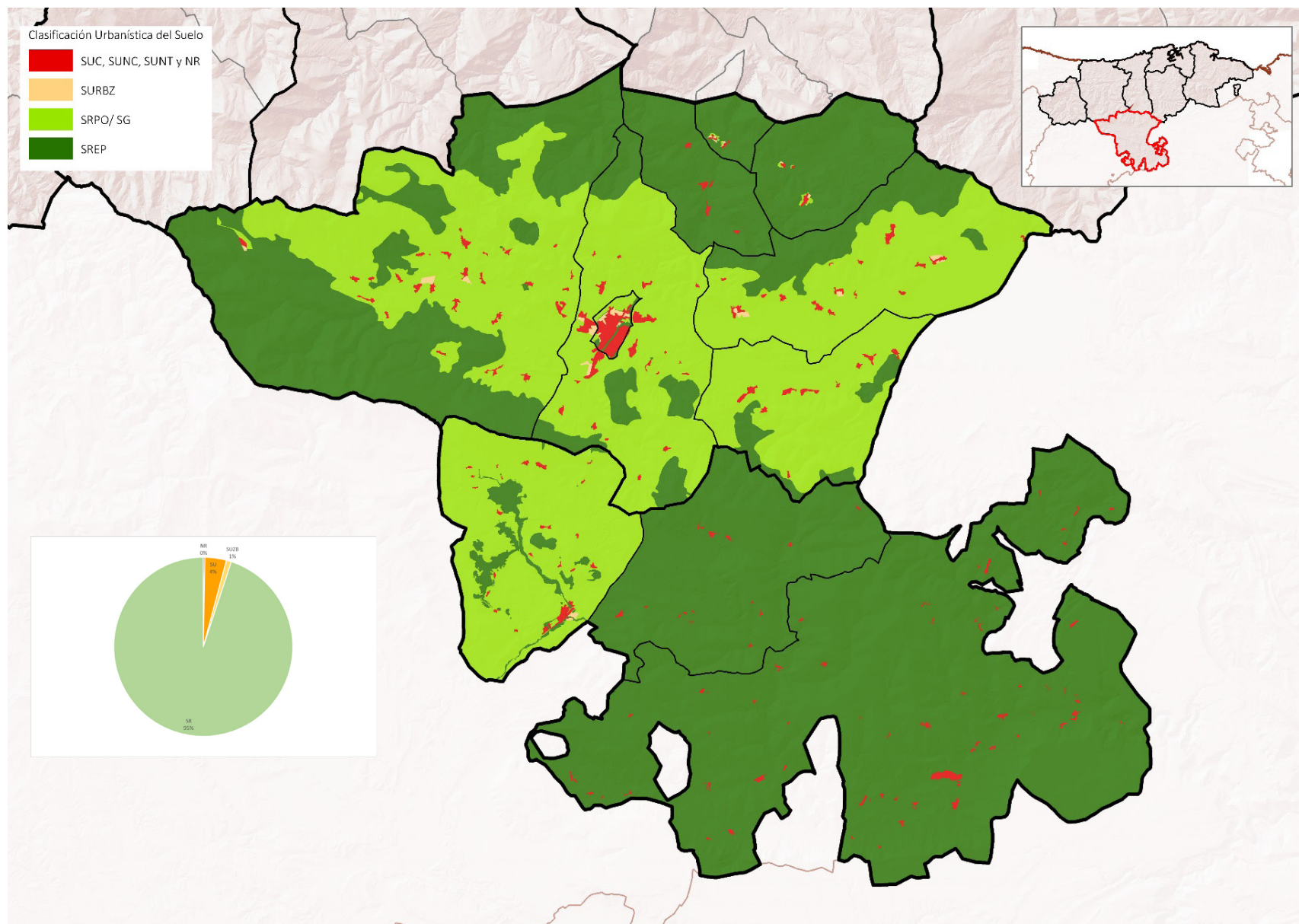
Clasificación Urbanística del Suelo



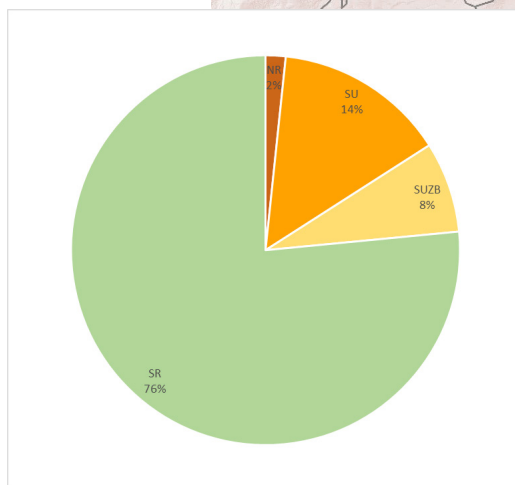
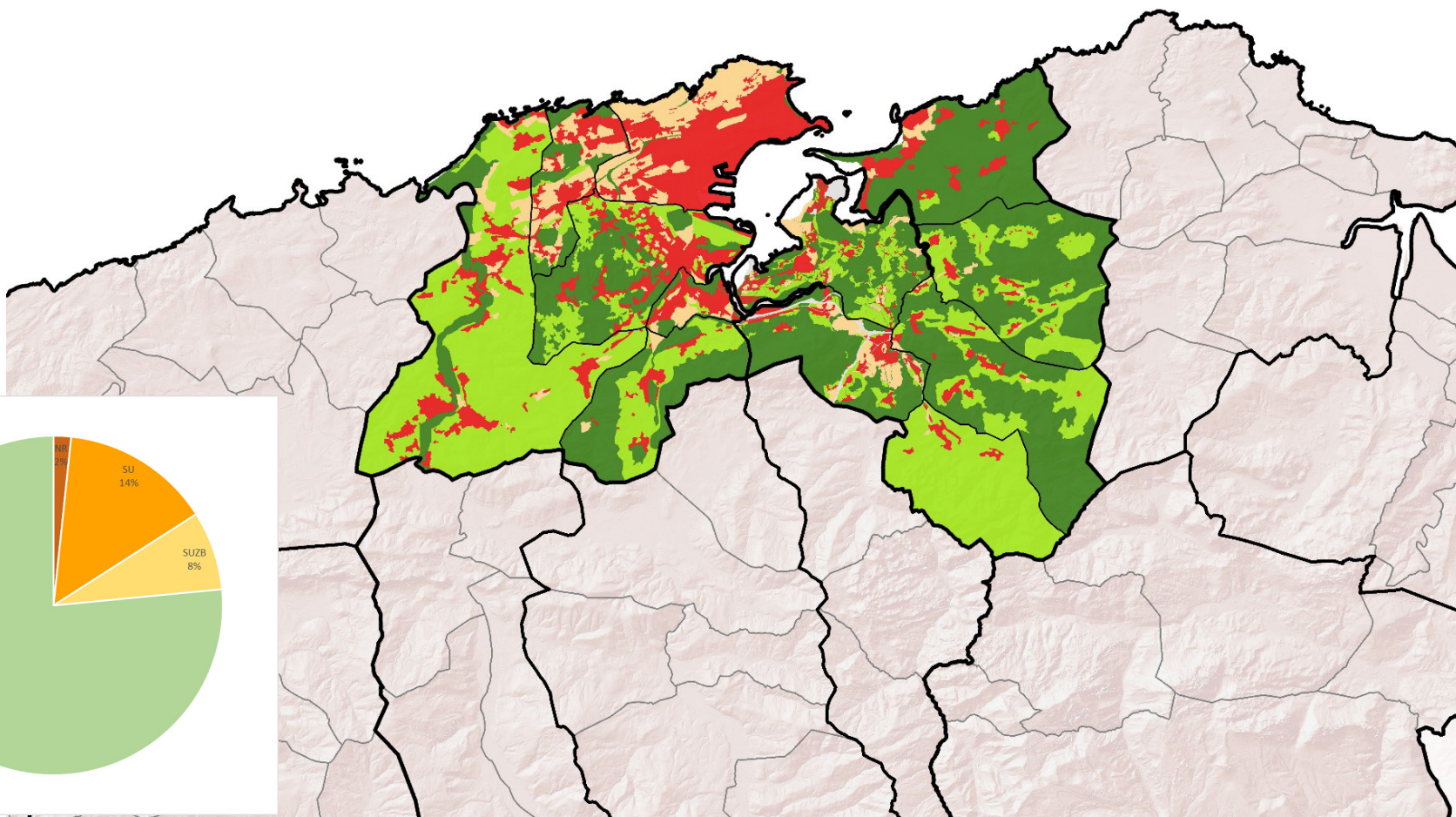
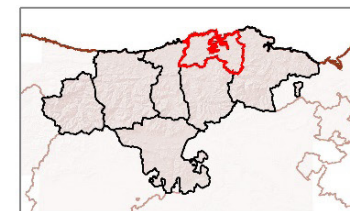
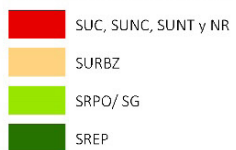


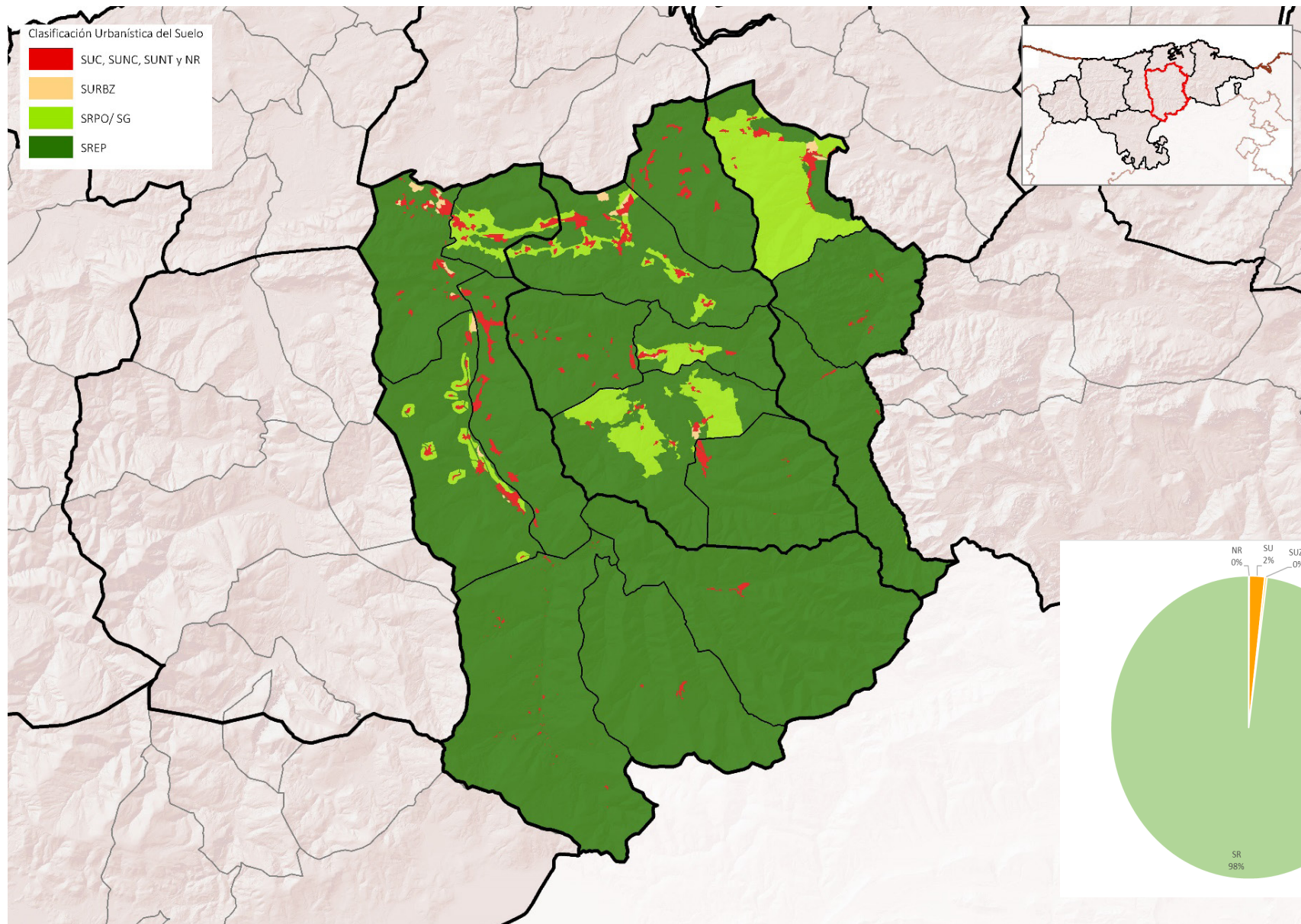
Clasificación Urbanística del Suelo

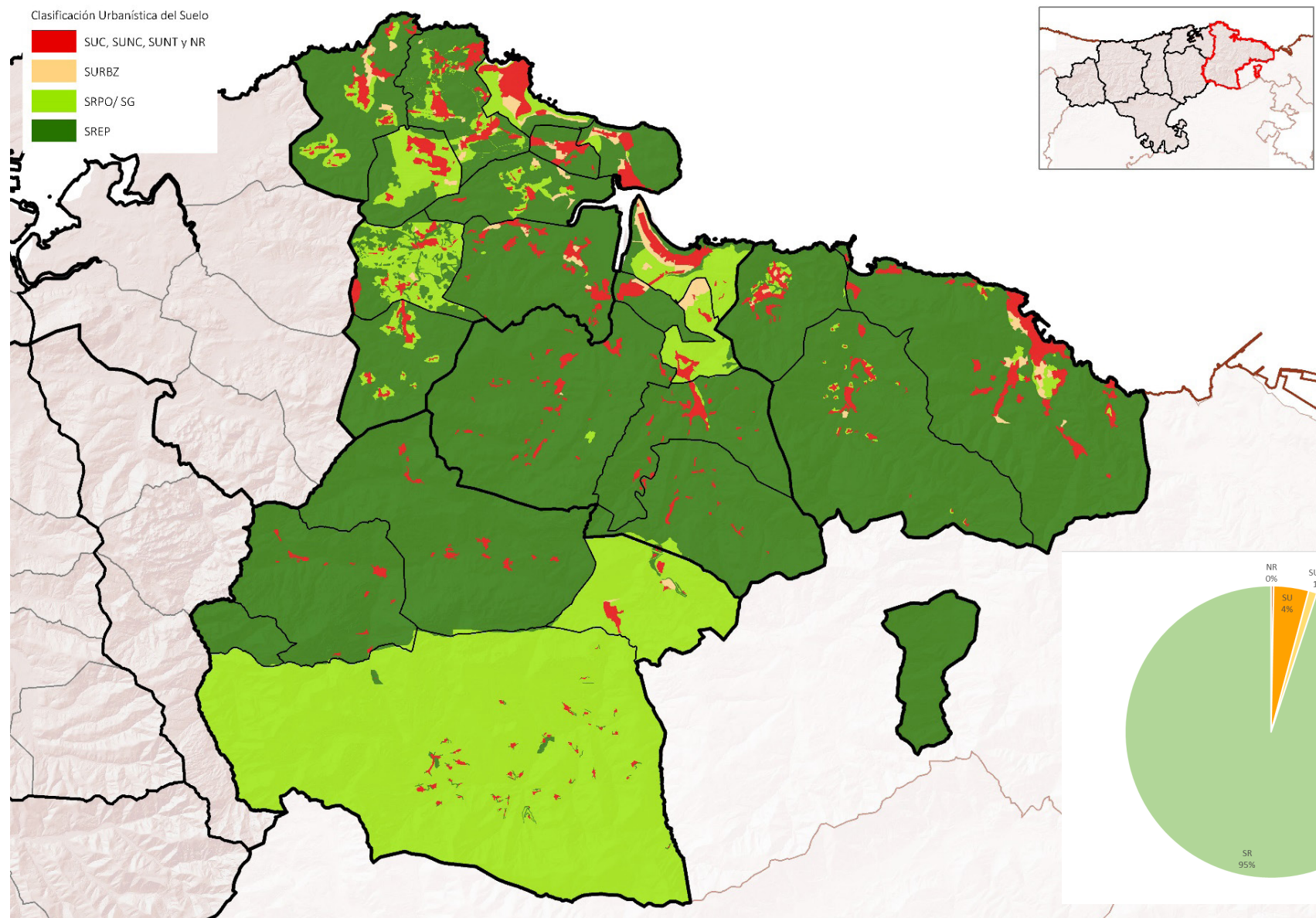




Clasificación Urbanística del Suelo







II. Clasificación

II.1. Suelo urbano

Los requisitos exigibles al suelo urbano han ido variando desde la ley de 1956 con un carácter cada vez más restrictivo. Con el Real Decreto 1346/1978, el suelo urbano además de estar urbanizado debe estar inserto en la malla urbana. En la Ley del suelo del año 1992 se añade un aspecto importante referido a las características de las infraestructuras, que deben ser adecuadas para servir a la edificación que exista sobre los terrenos o que se haya de construir.

La ley de Cantabria 2/2001 es continuista con la legislación anterior, aunque incorpora algún matiz diferente referido al grado de consolidación del suelo o la obligatoriedad de sectorizar el suelo urbano no consolidado. Equipara al suelo urbano los suelos de núcleo rural clasificados como rústicos. Una modificación del año 2008 incorpora al suelo urbano el suelo de núcleo tradicional que no cumple todos los requisitos pero sirve de soporte a un asentamiento de población singularizado.

En el estudio del planeamiento se han tenido en cuenta los cambios legislativos que se han ido sucediendo y que explican las delimitaciones de suelo existentes. El estudio utiliza la información del suelo urbano vigente del SIUCAN y de la Dirección General del Catastro, considerando el suelo vacante como los terrenos sin edificación, despreciando las parcelas públicas y las de superficie inferior a 50m², e incluyendo aquellas parcelas de superficie superior a 2000m² que contienen una construcción con una edificabilidad inferior al 10% de la superficie de la parcela.

Del análisis se concluye que los municipios que cuentan con Normas Subsidiarias y Plan General sin adaptar a la Ley autonómica, cuentan con un porcentaje de suelo vacante en torno al 30% del total de suelo clasificado como urbano o superior.

Del total de 37 municipios evaluados, 21 municipios tienen un porcentaje inferior al 30%, 12 municipios tienen un porcentaje comprendido entre el 30% y el 39%, 2 municipios tienen el porcentaje entre el 40% y el 49%, y San Roque de Río Miera y Escalante superan del 50% de suelo vacante.

Los porcentajes de parcelas vacantes en municipios con planeamiento adaptados se encuentran en el intervalo entre el 22% y el 38%. Superan este intervalo Arnuero, con un 50%, y Santillana del Mar, con un 58%. Laredo, con el 9%, y Miengo, con el 17%, son municipios que cuentan con porcentajes moderados.

II.2. Suelo urbanizable

La ley de 1976, a la que se ajustan gran parte de los planeamientos vigentes en Cantabria, define el suelo urbanizable como los terrenos a los que el plan general declare aptos para ser urbanizados. La ley de Cantabria 2/2001, introduce la necesidad de motivar la transformación del suelo y su idoneidad.

En los 60 planeamientos en los que se ha clasificado suelo urbanizable, hay delimitados unos 597 sectores. De ese total, 161 cuentan con plan parcial aprobado definitivamente y de ellos, al menos, 77 están urbanizados o tienen instrumentos de gestión aprobados. Es decir, sólo el 27% tienen plan parcial aprobado y el 13% se han desarrollado hasta completar la urbanización, lo que demuestra la dificultad que presenta la gestión urbanística en gran parte de los municipios de Cantabria.

Al analizar los usos a los que se destinan los sectores se observa que el 67% son de uso residencial, el 16% se destinan a actividades económicas, el 9% son mixtos, el 1% de uso hotelero, el 2% dotacional y el 5% no especificado.

II.3. Suelo rústico o no urbanizable

El estudio de los planeamientos analiza las diferentes categorizaciones del suelo rústico y si los usos permitidos y autorizables están en consonancia con los valores del suelo. Desde el año 2001, el régimen jurídico del suelo rústico se regula por la Ley 2/2001 o por el más limitativo del planeamiento municipal o territorial aplicable. Las autorizaciones de los usos, construcciones e instalaciones son otorgadas por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Los resultados obtenidos al estudiar las autorizaciones de uso de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el periodo comprendido entre enero de 2012 a febrero de 2017, muestran que un 38,49% corresponde a uso agropecuario-forestal, un 25,10% corresponde a uso residencial, un 5,10% a uso industrial, un 4,49% a equipamientos, y un 2,15% a uso turístico. Los cambios de uso, las casetas de aperos y otros expedientes de variada tipología representan el 24,67% de las autorizaciones.

De lo anterior se deduce que sólo un 38,49% de las autorizaciones tiene relación con usos del suelo de naturaleza rústica y que la presión residencial sobre este tipo de suelo, en tipología de vivienda unifamiliar, es elevada, a pesar de la cantidad de suelo vacante detectada en los planeamientos. Los diferentes criterios utilizados en la categorización del suelo provocan desigualdades evidentes a la hora de aplicar la normativa general del suelo rústico, que se rige por el régimen más restrictivo.

La regulación de la vivienda y otros usos edificatorios ajenos a la naturaleza rústica se realiza de diferente manera en los planeamientos. En algunas ocasiones se distingue entre áreas próximas y alejadas del suelo urbano, asociando el concepto de cercanía a unas distancias comprendidas entre los 100 y los 200m. En estos casos, la parcela mínima varía entre los 1.000m² y los 2.500m² en las zonas próximas, y mayor de 5.000m² si la edificación se aleja una distancia mayor.

En otras ocasiones, el planeamiento delimita suelo no urbanizable común o sin protección, donde se permite la vivienda. La Ley 2/2001 suspendió la construcción de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural hasta la aprobación del Plan Regional de Ordenación Territorial o Planes Especiales de Protección del Medio Rural.

Sin embargo, en el año 2009 se modificó la Ley introduciendo la posibilidad de construcción de viviendas en el suelo rústico de protección ordinaria de los entornos urbanos, previa redacción de un Plan Especial. Posteriormente, una nueva modificación de la ley, la ley de Cantabria 3/2012, consolida los planes especiales de suelo rústico de los entornos urbanos y establece un régimen transitorio hasta su redacción, que posibilita las autorizaciones directas por aplicación de la regulación general contenida en la propia Ley. Conforme a dicha regulación, el suelo susceptible de acoger este uso residencial es el comprendido entre el suelo urbano y una distancia que varía entre los 100 m en municipios sin plan o con Normas Subsidiarias tipo A y los 200 m en municipios con PGOU o Normas subsidiarias tipo B.

Analizada la superficie de suelo sobre la que incide esta regulación, que excluye a 13 municipios que no cuentan con suelo rústico de protección ordinaria y a 2 que no tienen planeamiento alguno, se pone en evidencia que, aproximadamente en el 60% de los municipios, la superficie de suelo rústico susceptible de transformación es superior a la del suelo urbano, y en el 15% esta superficie es más de cuatro veces superior a la del suelo urbano.

III. Conclusión

El resultado de la actividad urbanística de las últimas décadas es un parque de viviendas con más de 47.000 vivienda vacías sin uso determinado, un elevado porcentaje de suelo clasificado y apto para construir vacante y una presión creciente sobre el suelo rústico.

Los datos sobre licencias reflejan que la actividad edificatoria se ha reducido de forma drástica desde la crisis económica lastrando tras de sí las expectativas urbanísticas de los suelos. Consecuencia también de la crisis, es el cambio de tendencia en la tenencia de la vivienda que se dirige hacia el alquiler con una localización cercana a los centros de trabajo, lo que sin duda provocará en el futuro la revitalización de los centros urbanos donde se reconoce una tendencia a la regeneración.

Los modos de vida y las aspiraciones de la sociedad no son las mismas de hace décadas y ello debe traducirse en unos planeamientos urbanísticos actuales, que introduzcan criterios de sostenibilidad en sus previsiones, que aborden la necesidad de equipamientos e infraestructuras y establezcan crecimientos acordes a su naturaleza.

El tercer grupo de mapas representa el suelo vacante y la estimación de viviendas por áreas funcionales. Se representa la variación de la población interanual entre los años 2006 a 2016 según los datos del ICANE, la relación entre las viviendas totales de cada municipio, según el censo del año 2011 del INE, y la estimación de viviendas que puede acoger el suelo urbano vacante y el porcentaje de suelo urbano vacante calculada en cada municipio.

