

# SANTANDER UN NUEVO PROYECTO DE CIUDAD

*La revisión del Plan General de 1986 pretende aportar una imagen clara de este municipio*

**La Revisión del Plan General de Santander, actualmente en fase de informe de alegaciones, está siendo una experiencia insólita y refrescante. Sus circunstancias aconsejan y permiten plantearlo como un ejercicio de proyecto en el marco estricto de la disciplina arquitectónica. Un proyecto que se hace urbano en cuanto que aborda un objeto que lo es y que requiere que también se entiendan los mecanismos y procesos que permiten materializar su realidad construida.**



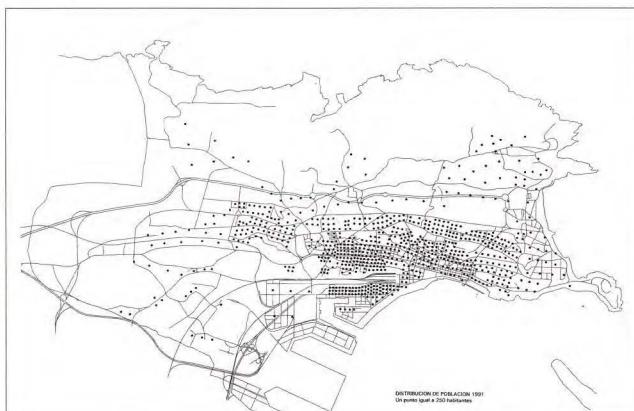
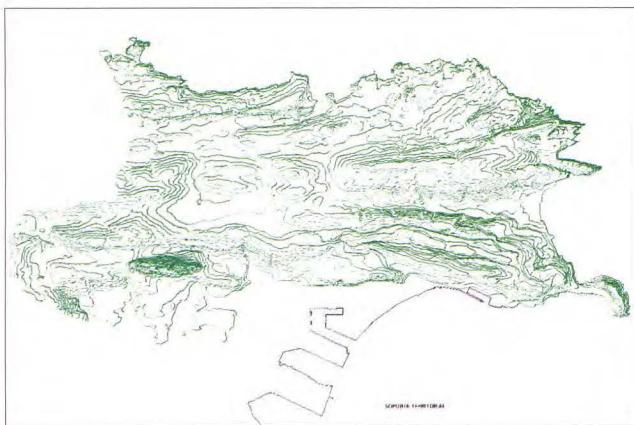
Texto y material gráfico: BERNARDO YNZENGA. *Arquitecto y urbanista*.

**C**on poco más de tres mil quinientas hectáreas y algo menos de doscientos mil habitantes, Santander es un municipio pequeño. Su reducida escala y la claridad formal del territorio en que se asienta –una especie de península entre la bahía, al sur, y el Cantábrico, al norte–, permiten visualizarlo como un objeto grande. Es abordable, y como la ciudad ha ocupado su espacio con gran coherencia, también relativamente fácil de entender. Pero no es unitario.

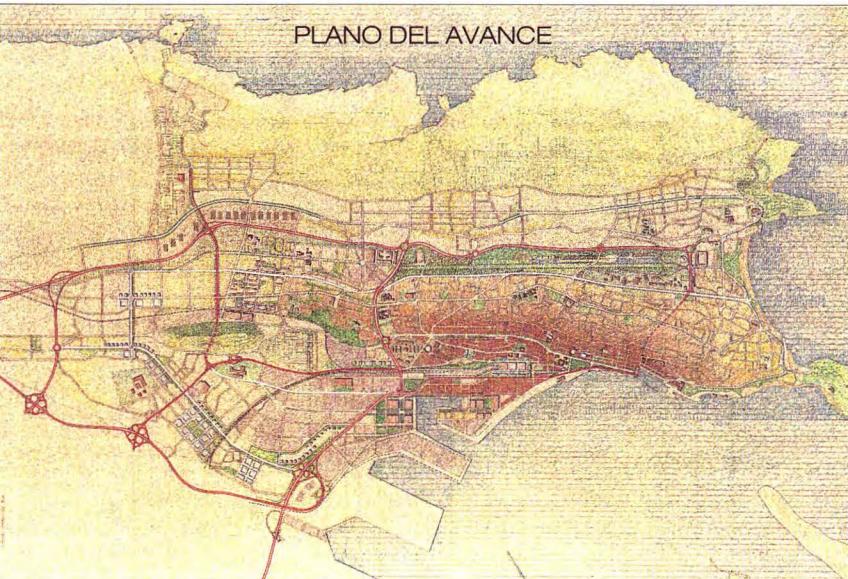
El territorio es muy dispar en topografía y clima. La disparidad se acentúa con la ocupación históricamente reciente de los fondos de la bahía: enormes extensiones llanas que han servido de soporte para la implantación autónoma de una gran industria.

Inicialmente, la ciudad se formó y creció orgánica y modestamente en torno a un pequeño puerto situado bajo el emplazamiento de la catedral. Su salto adelante, sus primeras nociones de sí misma como urbe vinieron con la liberalización del comercio peninsular con las Américas. Santander se convertía así en el puerto natural de Castilla,

cuyas flotas habían contribuido a armar en gran medida. Su primera afirmación planificada fue modernizadora, modesta y de clase. La incipiente burguesía comercial trazó y erigió tras lo que actualmente es el Paseo de Pereda un ensanche simbólico de manzanas diminutas frente al muelle nuevo. Definió, en un gesto germinal, el espacio del nuevo papel de Cantabria en la realidad del Estado y la afirmación de la capacidad de su burguesía ilustrada. Ni la forma ni la disposición de aquel ensanche guardaban relación con la urbe de entonces (en un segundo nivel de análisis es posible trazar conexiones tipológicas y culturales con conceptos regionales preexistentes sobre vivienda y comercio). Se unían, se agregaban a ella, pero con la voluntad de construir una imagen propia. Aquel modo de actuar es paradigmático de lo que ha sido el desarrollo posterior de Santander. En metáfora, la ciudad tiene la lógica de un terreno de aluvión: fragmentos reconocibles, de proyecto unitario, autónomo, con su propia lógica formal y de trazado, trabados entre sí por construcciones menores propias de la cultura tradicional de



Sobre estas líneas, Plano del Soporte Territorial (arriba) y Plano de Distribución Poblacional, 1991 (abajo). Arriba, a la derecha, imagen aérea de Santander con la Estación Marítima en primera línea y la



construcción "entre huertas", operando sobre un parcelario y también sobre un viario rural pre-existente apenas modificado (los estudios previos permitieron identificar cerca de doscientas áreas morfológicas diferenciables).

### Condiciones de partida

Entre las razones para ese modo de hacer ciudad destacan dos. La primera, y probablemente la más profunda, está en la pervivencia de modos de actuar propios de una tradición rural profundamente arraigada: operar en terrenos propios, sin transformación del territorio, resolviendo apenas los enlaces, en un habitat disperso, poco denso y de pequeña escala. Esta cultura urbana de lo rural no se altera cuando aborda conjuntos mayores. El cambio de escala (cuantitativo), el grupo de viviendas, el lugar de la vivienda no se percibe como cambio en la naturaleza de las cosas (cualitativo). Culturalmente cambia el objeto y su modo de proyección, pero no su modo de relación o, mejor dicho, su autonomía o no-relación con las pre-existencias o las futuras actuaciones. La segunda, y seguramente la más instrumental, ha sido la inexistencia de un planeamiento específico para la ciudad. Una gran parte de su crecimiento y formación se dio en ausencia de todo planeamiento. Como mucho, existían planos (trazados) de fragmentos de una cierta escala.

En Santander el primer planeamiento, tardío, estuvo en normas provinciales. El primer Plan General propio se ultimó

en los años ochenta. La coexistencia de una cultura urbana de lo rural, del aumento de escala en las actuaciones, del crecimiento de la ciudad (rápido en los sesenta-ochenta) y de la inexistencia de un planeamiento específico, ha dejado sentir sus efectos negativos sobre esta urbe. Se es consciente de la oportunidad perdida. Y se es difusamente consciente de que "algo hay que hacer" para evitar que el pasado se repita y lograr aquella imagen amable que todo santanderino tiene o querría tener de su ciudad.

### Elementos positivos y carencias esenciales

El Plan General que ahora se revisa ha tenido una corta vida. Aunque fechado en los años ochenta, conceptualmente era un plan de los setenta, o incluso un retro-plan de los sesenta. Y como tal tenía y tiene elementos positivos y poseía y todavía posee diversas carencias esenciales.

Así por ejemplo, entre sus activos destaca la razonable validez de su comprensión territorial, la minuciosidad con que examinó las posibilidades de actuación dotacional en suelo urbano y algunos rasgos del tratamiento de los suelos no urbanizables.

Entre sus pasivos, se dieron tres carencias que pronto se mostraron de difícil manejo. En primer lugar, una casi absoluta despreocupación con la forma de la ciudad resultante. Existía bastante más preocupación por la definición de derechos y contenidos de edificabilidad,

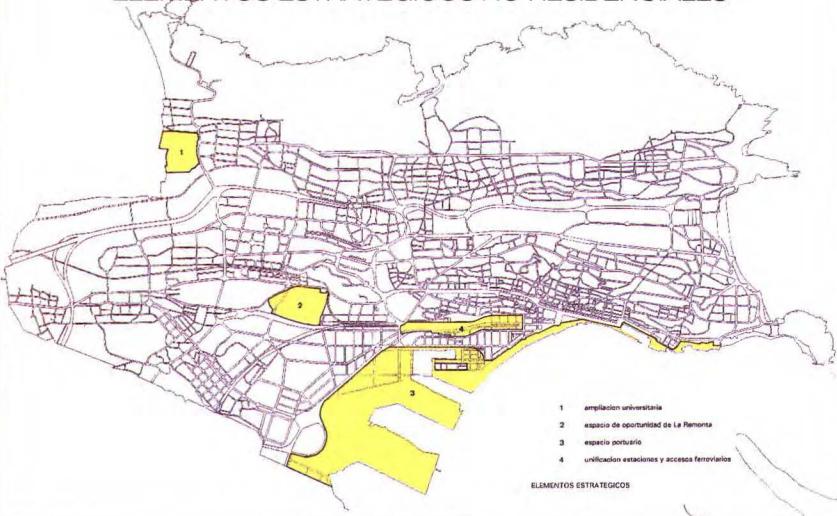


que por los resultados materiales. Además, las condiciones de trazado futuro eran escasas y en apariencia se conformaban o limitaban a operar sobre algunas de las trazas prácticamente inalteradas del viario rural antecedente y a cubrir los grandes vacíos restantes con tramas homogéneas de usos dominantes. Nadie que vea aquel Plan puede hacerse una idea, ni siquiera aproximada, de cual sería la forma, la imagen, de la ciudad resultante.

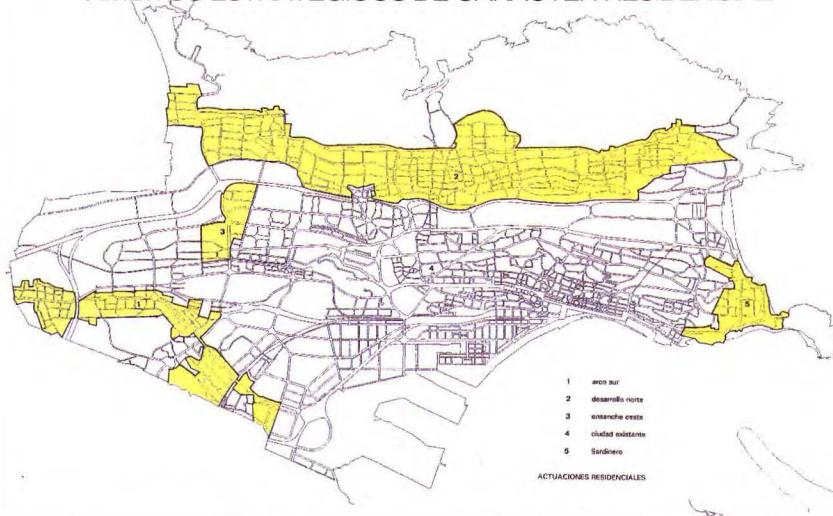
En segundo lugar, un olvido casi absoluto de los problemas que surgen al utilizar un medio rural de profunda raigambre como soporte de desarrollo urbano, sin que medie operación alguna de transformación parcelaria. A la vista están los resultados. Santander ha desaprovechado una serie de oportunidades extraordinarias de desarrollo en ámbitos privilegiados. Lo que podrían haber sido barrios enviables, son hoy en día una desordenada aglomeración de edificación abierta transcosida al capricho del praderío, a veces agregado en unidades algo mayores mediante operaciones de compra.

En tercer y último lugar, un optimismo ciego (o ceguera optimista) en los mecanismos de hacer ciudad. La escala de actuación inmobiliaria en Santander es modesta y su tradición de actuación solidaria (compensación), inexistente (a la fecha de escribir este artículo aún no se ha ejecutado ni una sola de las previsiones del Plan en suelo urbanizable). La relación entre propiedad de suelo y capacidad de ejecución (finan-

ELEMENTOS ESTRATEGICOS NO RESIDENCIALES



AMBITOS ESTRATEGICOS DE CARACTER RESIDENCIAL



ciera o empresarial) es prácticamente nula. Ante esta situación, los efectos no tardaron en hacerse sentir: una presión insoportable sobre las mejores oportunidades en suelo urbano, una larga retahíla de modificaciones cada vez más importantes, especialmente sobre terrenos hasta entonces fabriles, y una absoluta pérdida del discurso o el razonamiento sobre el conjunto.

#### **La importancia de la forma**

Las condiciones de partida parecían idóneas para abordar el Plan como Proyecto de Ciudad, e incluso para enfatizar ese carácter.

Ante todo, la revisión del Plan General busca aportar a la ciudad una imagen clara de sí misma. Poner en evidencia el orden posible de la ciudad. La imagen, su orden, se apoya en una fuerte afirmación de cómo la urbe se implanta en el territorio, en una doble extensión lineal este-oeste. Y se apoya, también, en el modo de trazado del todo. La noción de imagen, o de forma, penetra en escalas más menudas: las características morfológicas de las manzanas y de las piezas, su relación con tipologías edificatorias, la elección de emplazamientos para lo singular, la puesta en valor de las pre-existencias construidas (la ciudad central, las piezas morfológicas significativas), la potenciación de lo medio-ambiental (la franja costera, el borde de la bahía). La imagen se arma, en lo mayor, en dos tipos de elementos de gran escala: la morfología del territorio y las grandes infraestructuras viarias (existentes en su mayoría) que se complementan para formar un mallado fácilmente reconoci-

ble. Sobre esa gran estructura, el Plan se despliega con una actualizada filosofía de ensanche. Filosofía, que no transcripción literal. Como concepto de ensanche, ni formaliza la abstracta geometría del XIX ni la casuística de los bulevares y manzanas de los bloques tardo-higienistas que como juegos florales adornan hoy el cuello de tantas banales periferias diseñadas. Como concepto de ensanche, pretende plasmar una cultura, un modo de ocupar y armar el espacio. Lo que tiene de anecdótico es la forma en que se plasma ese orden y cómo admite deformacio-

#### **Una de las pretensiones de la revisión del Plan General es poner en evidencia el orden posible de esta urbe.**

nes para aparecer cual prolongación inevitable de lo anterior. Los distintos elementos del Plan se colocan al servicio de esta imagen (sin por ello supeditarse o doblegarse, manteniendo sus propias razones de ser). Por ejemplo, el viario desempeña un papel fundamental en la formación de imagen, especialmente como trazado. Expresa la secuencia de evolución y modo de transformación del soporte rural, marca cual es el modo de percepción, da la noción de escala y define y acota todos los ámbitos menores en los que operan los proyectos.

El conjunto del viario, el trazado, carecería de lógica si no incluyese, como parte esencial, la doble noción de geometría y escala. Sin esa lógica cualquier cambio sería posible. La geome-

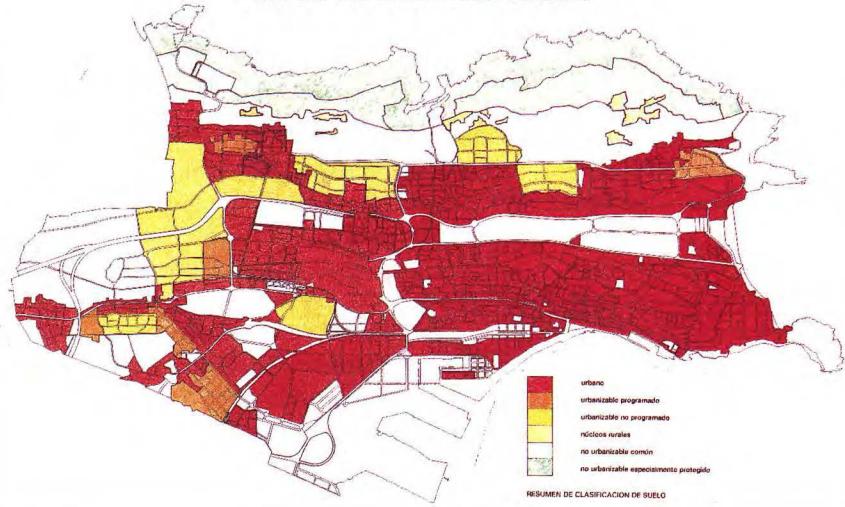
tría requiere un sistema de ejes: es la elección de una entre todas las direcciones y de su ortogonal. En Santander esa elección recayó en la alineación del muelle de la dársena pesquera. Por un azar, o por un descubrimiento, se constató que reproducía con gran exactitud la traza de los importantes elementos pre-existentes y que se avenía espléndidamente a la dirección dominante de las curvas de nivel. A partir de ahí, las diferentes decisiones direccionales quedaban muy claras. Las direcciones eran esa y su perpendicular, o bien las que desde esos ejes permitían un mejor enlace o adecuación con lo ya existente.

Esta noción de orden, unida a la voluntad de claridad y continuidad permitió descubrir el orden potencial subyacente en la heterogénea mezcolanza de piezas agregadas. En algunas zonas, especialmente en el sur, permitió que el salpicón de fábricas y viviendas (sin un previo orden aparente) parecieran edificadas como consecuencia de una propuesta de conjunto.

La escala tampoco era baladí, debía responder a dos cosas. Instrumentalmente tenía que definir fragmentos susceptibles de ser abordados desde la reducida escala de capacidad local. Esencialmente, debía entenderse en su relación con (y como inicio y consecuencia de) la construcción material de la ciudad. Toda definición de "manzana" (o de fragmento) que se precie carece de sentido si no anticipa su modo de ocupación construida.

Por otra parte, la reflexión tipológica no se ha limitado al dibujo. También protagoniza el texto, las ordenanzas. El

CLASIFICACION DEL SUELO



Plan es proyecto, pero se construye indirectamente mediante otros proyectos y no puede ignorarlo. Las ordenanzas deben entenderse como datos para quien ha de proyectar. Deben ser y concebirse como elementos del proyecto. Son parte esencial del entendimiento de la forma, de la formación de imagen. Trazado, orden, escala..., elementos hacia lo menor, cuya puesta en valor también exige elementos hacia lo mayor... , conjunto, fragmento territorial. En el proyecto para Santander este papel está encomendado a grandes vacíos (el Parque de Las Llamas, entre la ciudad actual y su ensanche lineal al norte, la línea de costa y playas. El litoral Cantábrico, la insólita presencia del Peñacastillo...) que, además, refuerzan y clarifican la morfología del territorio (a la vez que contrapesan otros sesgos funcionales de la ciudad, especialmente en lo que se refiere a lo que habían sido sus pautas de provisión de equipamientos y dotaciones).

Santander, en realidad todo Cantabria, ha sufrido durísimamente los efectos de la integración europea, la reconversión industrial y la crisis. La ciudad carece hoy de un proyecto productivo o de imagen de su futuro económico. Hay una vaga sensación de pérdida que no ha sido sustituida por un horizonte alternativo. Se percibe una difusa sensación de deslizarse hacia un papel no precisado de ciudad de servicios. Si el Plan quiere ser proyecto ha de integrar también un proyecto de contenidos. Ha de saber poner en evidencia las oportunidades que brinda lo nuevo y las que pueden obtenerse con la puesta en valor, inteligente, de lo que existe. El proyecto de Santander asume como propio este menester, abordándolo

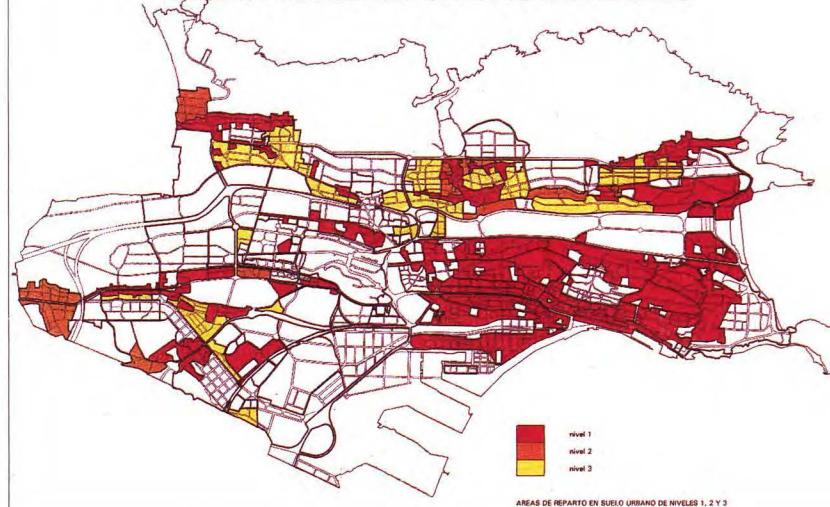
desde la óptica de la capitalidad comarcal y regional, de la inserción de Santander en el sistema de ciudades del litoral Cantábrico y del reconocimiento de sus ventajas comparativas y rasgos definidores de calidad medio ambiental.

Capitalidad regional simbólica y emblemática, capitalidad residencial ampliada, refuerzo de la capitalidad comarcal en comercio y servicios, refuerzo de su potencial e imagen en enseñanza universitaria y servicios médicos avanzados, especialización portuaria, revitalización de actividades centrales sobre el terreno de las estaciones, recualificación del patrimonio edificado, puesta en valor de su paisaje, etc., son elementos y acciones singulares que el Plan destaca desde la lógica interna de cada uno de estos elementos y desde la lógica del conjunto y de su imagen. Los ubica donde les conviene y donde conviene al todo. Con ellos refuerza la perceptibilidad del conjunto y su articulación comarcal.

### La cultura de lo urbano

Un proyecto de ciudad no puede ser ajeno a una cultura de ciudad. Santander, en su cultura de urbe, presenta rasgos muy acusados del modo de hacer característico del núcleo habitado del medio rural. Como proyecto, el citado Plan no pretende romper ni transformar radicalmente esa cultura. Asume la estrategia del "grano menudo" y asume que está en el Plan conseguir que la suma de individualidades permita ir construyendo las piezas mayores. Comprende que el proyecto de la ciudad ha de ser capaz de convencer en cada parte de la urbe. Y que además su capacidad de convicción radica en su capacidad de propuesta.

DIVISION DEL SUELO URBANO EN NIVELES



El proyecto de Santander ahonda en esos detalles y ha incorporado imágenes concretas de enclaves, de tratamiento de espacios públicos, etc., procurando cuidar minuciosamente el papel estratégico del viario en todos los núcleos consolidados. También defiende que la cultura urbana de lo rural pueda evolucionar hacia una cultura de ciudad más completa.

### El imperio de la ley

El Plan de Santander debe ser un documento sujeto a las exigencias formales de la Ley del Suelo. Clasificación, calificación, áreas de reparto, aprovechamientos tipo, etc., nada de ello puede ni debe obviarse. La Ley aporta unas reglas de juego: instrumentos que persiguen fines económicos distributivos, de seguridad jurídica, de contenidos mínimos y obligados, etc. Pero, pese a lo farragoso de su uso, deja un margen de maniobra. Un plan no es más inteligente o mejor porque sepa o no minimizar la dificultad de gestión o aplicación de las reglas del juego. Al contrario, es más inteligente o mejor si sabe utilizarlas a la luz del proyecto de ciudad y a favor de su materialización.

En este sentido, la pregunta no sería ¿cuál ha de ser la estrategia de clasificación de suelo o de definición de las áreas de reparto para que sea fácil resolver la equidistribución? Lo relevante sería preguntarse cómo poner la definición de áreas de reparto al servicio del proceso real de formación de la ciudad. El cómo de la urbe es el fin. El cómo de los instrumentos legales es el medio. Y estos no deben distorsionar aquellos.

Probablemente Santander no es una excepción. Muchos de los aspectos que presenta, en cuanto a su capacidad de

gestión y desarrollo, están presentes en otras urbes. Probablemente los "trucos de oficio" que el Plan maneja presentan afinidades con los utilizados en otras ciudades (de hecho, la redacción del Plan y de su gestión ha tenido en cuenta lo hecho en otros planes o lo comentado con sus redactores).

Tres temas, entre otros, han dominado los aspectos legales del Plan de Santander: la pequeña escala y debilidad estructural de la promoción y propiedad del suelo, la gran escala de algunas actuaciones y sistemas generales y la dificultad de prever calendarios exactos. Ellos y la imagen de ciudad que se persigue han presidido los criterios y el diseño de los instrumentos legales. Los más relevantes son:

- Utilizar al máximo la clasificación de suelo urbano matizando todos sus niveles de consolidación;
- Reducir a lo constatable y firme los suelos programados. La programación no es una mera declaración de intenciones, sino una aceptación expresa y concreta de compromiso formal por parte de todos, incluido el Ayuntamiento;
- Explicitar adecuadamente y con holgura los suelos no-programados, flexibilizándolos en lo no esencial y entendiéndolos como un espacio de oportunidad y capacidad de respuesta;
- Permitir aquellas actuaciones muy incrementales y unidades de ejecución flexibles y menudas y multiplicar cuanto haga falta las áreas de reparto (internamente homogéneas en tipología, aprovechamiento materializable y ubicación relativa);
- Reducir a lo verosímil la escala de sectores y ámbitos no programados. Es mejor que sean más y más pequeños, que menos y de difícil gestión;
- Para contrarrestar lo anterior, establecer desde el Plan todos aquellos elementos clave que no fueran alcanzables o asegurables mediante actuaciones incrementales de menor escala. Dar carácter prioritario en el suelo urbano al sistema de cooperación;
- Por iguales motivos, establecer una serie de mecanismos fáciles y de iniciativa municipal para agilizar las obligaciones legales de cesión;
- Reforzar la posibilidad de –mediante una declaración de rehabilitación preferente– utilizar las propias cesiones como incentivos directos o indirectos.

En términos de edificación un proyecto puede entenderse como un manual. Como el conjunto de las instrucciones precisas que permitirán al constructor construir fielmente lo proyectado. Consigue ser una descripción exacta y anticipada porque incorpora (implícita o explícitamente) el conocimiento de cómo se harán las cosas. En términos de ciudad, un proyecto es algo más complejo. Entre él y la realidad existen muchas mediaciones que operarán con su propio margen de libertad y su propia iniciativa.

Con frecuencia se argumenta que la entrada en vigor de un Plan (especialmente de la nueva Ley) hace casi obligatorio el que los ayuntamientos se doten de oficinas o medios de gestión adecuados. Se afirma que son imprescindibles porque sin ellos ni los administrados podrán cumplir fácilmente sus obligaciones urbanísticas y obtener licencias, ni la Administración podrá gestionar adecuadamente su patrimonio. Si los instrumentos de gestión

aquellos elementos que no pueden obtenerse por la mera iniciativa de terceros, y que, a su vez, son piezas clave para hacer del proyecto realidad.

### **Epílogo provisional**

El periodo de información pública del Plan de Santander ya ha finalizado y el número de alegaciones ha sido sorprendente para una ciudad de sus dimensiones: más de diez mil escritos. Eliminando repeticiones, algunas con cerca de mil firmantes individuales, restan más de setecientas distintas. Así pues, el Plan no ha pasado desapercibido. Más bien ha suscitado respuesta. Gran parte de lo recibido es lo que cabe esperar en cualquier Plan, pero no todo. La ciudad se percibe de cerca, la parte es más importante que el todo. El proyecto de ciudad será acertado si se entiende casi en clave de código genético: orden, escala y acierto en el modelo cultural son más importantes que modelo territorial y grandes rasgos.

Las mayores resistencias se han

encontrado en los detalles, en cómo el paradigma de ordenación se traduce a la realidad de cada uno. Y en esa traducción, no se trazan fronteras sútiles. El Plan no opera solo. Es, también portavoz de otros: de la Ley del Suelo, de los cambios de la realidad, de la profundidad de la crisis,

etc. Antes se intuía, se estaba convencido, de la importancia capital de la cultura subyacente. Hoy la convicción es mayor. El Plan, como proyecto, debe saber incorporar esa dimensión. No debe ser sólo o principalmente declarativo. Debe ser, además, formativo (en este sentido, llama la atención ver como allí donde ha habido un mayor nivel de explicación directa al vecindario, el grado de aceptación del Plan es mayor, a juzgar por el contenido, la previsibilidad y número de respuestas).

Retomar la práctica urbana desde el proyecto se nos ofrece como un camino que demuestra ser extremadamente fértil. Ahora bien, conlleva adquirir obligaciones fuertes porque es mucho más que un cambio en la apariencia del trabajo. Es saber incorporar el rigor y la exigencia sintética y poética del proyecto. Es tener la capacidad de aunar lo contradictorio, sin olvidar la fuerza del análisis pero sin caer en la comodidad conceptual de su abrazo.

### **El Plan no ha pasado**

#### **desapercibido, más bien ha**

#### **suscitado respuesta. La ciudad**

#### **se advierte de cerca, la parte es**

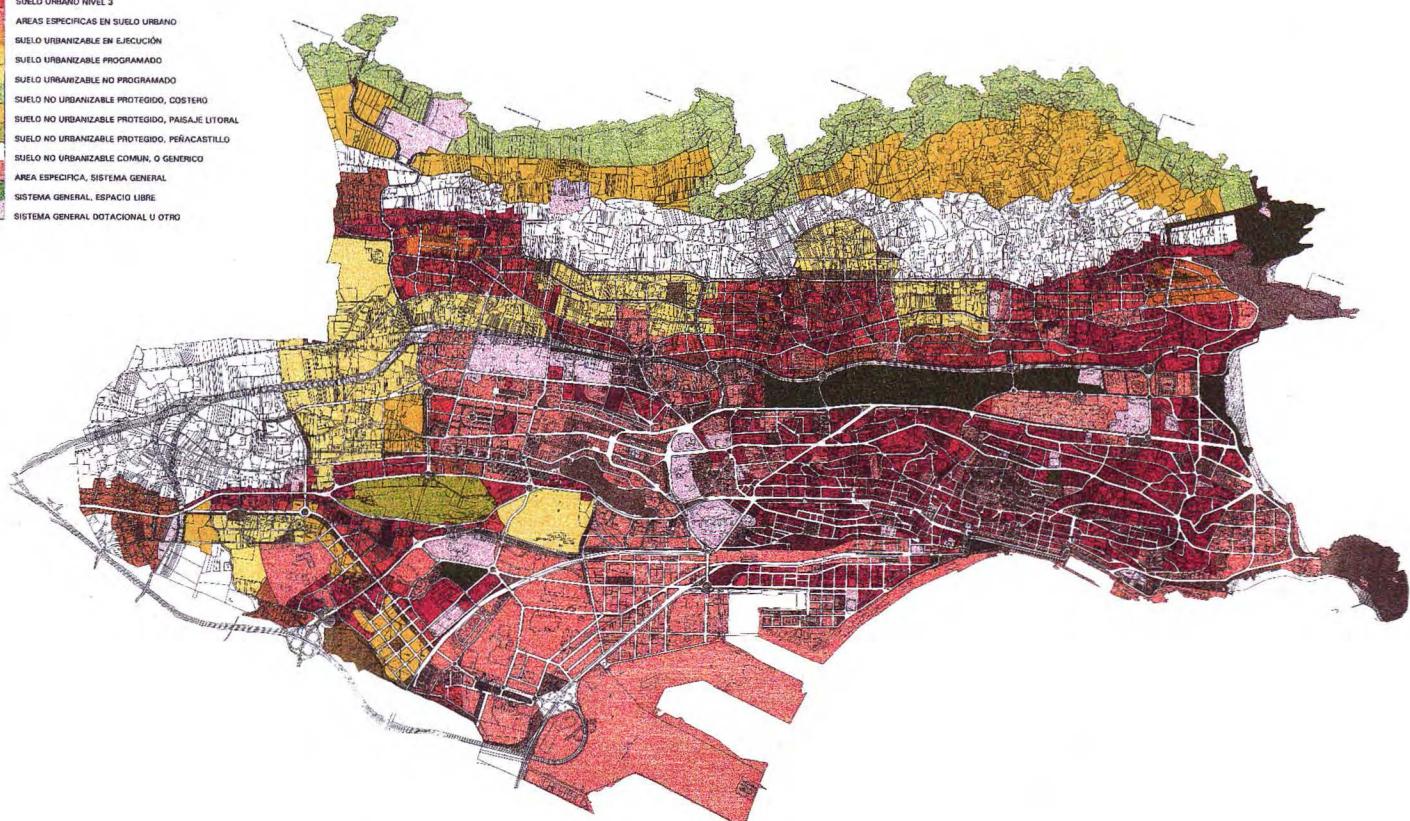
#### **más importante que el todo.**

municipal se limitaran a eso, el Ayuntamiento estaría en posición pasiva. Sería un celador que se limita a contemplar cómo desfila la realidad y a garantizar que se produce conforme a lo reglado. Cuando la realidad es dinámica, cuando sobre la ciudad no se ciñen nubes de incertidumbre, cuando no hay problemas urgentes de vivienda, equipamientos, infraestructura, etc., esa actitud puede estar justificada. Pero cuando la realidad es otra, y en Santander y en muchas otros municipios lo es, la actitud pasiva deja de ser válida.

Si la urbe cree en un proyecto de sí misma, su gestión debe incorporar una actitud de fomento. Bien está afirmar lo dicho, pero el tema va más lejos. Un documento de Plan es plano, sin relieve. No es fácil en la lectura de sus planos destacar lo destacable. Corresponde al Plan, como proyecto, saber hacerlo. No basta la programación a que la Ley obliga. El proyecto debe saber llevar la vista a lo que importa, a

### CLASIFICACION DETALLADA DEL SUELO

	SUELTO URBANO NIVEL 1
	SUELTO URBANO NIVEL 2
	SUELTO URBANO NIVEL 3
	AREAS ESPECÍFICAS EN SUELTO URBANO
	SUELTO URBANIZABLE EN EJECUCIÓN
	SUELTO URBANIZABLE PROGRAMADO
	SUELTO URBANIZABLE NO PROGRAMADO
	SUELTO NO URBANIZABLE PROTEGIDO, COSTERO
	SUELTO NO URBANIZABLE PROTEGIDO, PEÑACASTILLO
	SUELTO NO URBANIZABLE COMUN, O GENÉRICO
	AREA ESPECIFICA, SISTEMA GENERAL
	SISTEMA GENERAL, ESPACIO LIBRE
	SISTEMA GENERAL DOTACIONAL U OTRO



### CALIFICACION Y ORDENACION DETALLADA DEL SUELO

	MANZANA ALINEADA, TRADICIONAL
	MANZANA ALINEADA, INTENSIVA
	MANZANA ALINEADA, CERRADA
	EDIFICACIÓN ABIERTA, INTENSIVA
	EDIFICACIÓN ABIERTA, MEDIA
	EDIFICACIÓN ABIERTA, EXTENSIVA
	UNIFAMILIAR, AGRUPADA 1
	UNIFAMILIAR, AGRUPADA 2
	UNIFAMILIAR, AISLADA 1
	UNIFAMILIAR, AISLADA 2
	NÚCLEOS, INTENSIVA
	NÚCLEOS, MEDIA
	NÚCLEOS, EXTENSIVA
	ACTIVIDADES PRODUCTIVAS
	SISTEMA GENERAL PORTUARIO
	SISTEMA GENERAL FERROVIARIO Y RODOVIARIO
	ESPACIO LIBRE, PARQUE EQUIPADO
	ESPACIO LIBRE, PARQUES Y JARDINES
	ESPACIOS LIBRES INTERIORES Y ANEXOS
	EQUIPAMIENTOS

