

Espacio turístico, espacio natural: el ejemplo de las marismas de Noja y Santoña (Cantabria)

C.I. Carramolino, J. M^a. Fernández López, J.C. García Cordón,
A. de Meer Lecha-Marzo, L. de La Puente Fernández y
P. Reques Velasco¹

Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio
Universidad de Cantabria

Introducción

Las Marismas de Santoña y Noja constituyen uno de los conjuntos de humedales más valiosos del Norte de España por su riqueza ornítica y su localización estratégica en la ruta de paso de las aves migratorias. Se sitúan en el centro de la costa oriental de Cantabria, en un paisaje dominado por praderas de siega y algunas masas forestales de gran calidad, que contrastan con la presencia de plantaciones de eucaliptos. El sistema de asentamientos queda estructurado a partir de cuatro núcleos: Laredo (13.471 hab.), Santoña (11.771 hab.), Colindres (5.772 hab.) y Noja (1.600 hab.), que constituyen el almacén de su desarrollada red urbana. En los tres primeros se concentra la actividad industrial, a la vez que juegan un relevante papel como puertos pesqueros en la región. Sin embargo, estos núcleos en las últimas décadas basan cada vez más su economía en el turismo estacional y de fin de semana². El hecho de que sus términos municipales sean generalmente de reducido tamaño y estén constreñidos entre la costa y el cordón montañoso litoral, explica que sus ayuntamientos no estén dispuestos a perder capacidad de actuación ni de crecimiento futuro.

¹ Equipo redactor del estudio Establecimiento de las Bases para el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.) de las marismas de Santoña y Noja (Cantabria).

² La población máxima estacional durante la época estival puede alcanzar volúmenes de unas 60.000 personas en Laredo, 18.000 en Santoña y 15.000 en Noja (de los cuales los residentes permanentes respectivamente son 13.500, 12.000 y 1.600). En todo el área, pues, la población estacional puede elevarse hasta las 110.000 personas (de los cuales 43.500 corresponde a la población de hecho de los municipios marismeños). La presión turística durante los fines de semana del resto del año es aproximadamente el 60 % respecto a la estival, esto es, unas 36.000 personas procedentes, en casi el 90 %, del área metropolitana de Bilbao y, el resto, de Santander.

El objetivo que nos planteamos en esta comunicación es señalar la contradicción existente entre la aplicación de una figura de conservación, la de Reserva Natural -que dentro de la legislación española es la más coercitiva- y la realidad y expectativas de un espacio fuertemente urbanizado que soporta, desde los años sesenta, una creciente presión turística.

El marco legal: la problemática en torno a la declaración de la Reserva Natural

Escasamente valoradas hasta hace apenas un quinquenio, salvo para ampliación de terrenos agrícolas y de expansión urbana, las primeras medidas proteccionistas³ datan de 1985, lo que no impidió que siguieran produciéndose importantes agresiones⁴ sobre tan frágil medio natural.

Fue la construcción de una carretera sobre la marismas por parte del Gobierno regional lo que dio pie a la demanda de los grupos conservacionistas de la región ante la Comisión de las Comunidades Europeas, iniciándose la apertura de un procedimiento de infracción al Reino de España por incumplimiento de lo dispuesto en las Directivas 79/409/CEE y 85/411/CEE relativas a la conservación de aves silvestres. En este contexto, en medio de una gran polémica y tras la intervención del Defensor del Pueblo, se promueve y aprueba a principios de 1988 la declaración de las marismas como Paraje Natural de Interés Nacional (declaración que no llegó a cristalizar al aprobarse poco más tarde la Ley 22/88 de Costas). La entonces C.E. remite en 1989 un escrito solicitando la paralización de las obras de la citada carretera, estimando que vulneraban la normativa comunitaria⁵. En ese mismo año se promulga en España la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales que, desde entonces, constituye el marco de referencia básico para la creación y gestión de espacios protegidos. Entre tanto la Asamblea Regional inicia los trámites para la declaración como Paraje Natural del conjunto de las marismas. La ineficacia de las figuras adoptadas, junto a la sanción impuesta al Reino de España por parte del Tribunal de Luxemburgo, impulsa al Congreso de los Diputados a actuar y a aprobar la Ley de declaración de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña, Noja y Joyel, que entró en vigor el 30 de Marzo de 1992.

³ Entre ellas destacan la paralización de unos rellenos en Santoña, la prohibición de la caza en el conjunto de las marismas o la creación de un refugio de aves acuáticas en Santoña.

⁴ Tales como el cierre del polígono de Colindres-Laredo (acometido en 1986 y cuya ejecución fue paralizada tras suscitar una enconada polémica entre el ejecutivo regional y los principales grupos ecologistas de la región) y el inicio de las obras de una carretera a través de las marismas en 1987 por parte del Gobierno Regional.

⁵ Pese a lo cual, la carretera se terminó y entró inmediatamente en servicio, llegando a plantearse la posibilidad de su prolongación hacia Laredo a través de la boca del estuario. Ante las presiones de la entonces C.E. el MOPU propuso un plan de recuperación de las marismas, que fue desestimado por la Comisión.

A pesar de ello, las agresiones, las denuncias e incluso las sanciones durante los años siguientes a la aprobación de la Ley se continuaron, a la vez que se multiplicaron las figuras de protección adoptadas por una u otra administración⁶, se delimitaban nuevos perímetros de protección (Mapa 1) y se proponían, mucho más en teoría que en la práctica, nuevas limitaciones de usos o nuevas medidas proteccionistas. Entre tanto, el preceptivo PORN -instrumento jurídico imprescindible para la gestión de la Reserva- languidecía y el ICONA terminaba por disolverse, acabando por recaer definitivamente las competencias de la Reserva en el Gobierno Regional, tras la correspondiente sentencia del Tribunal Constitucional.

Esta situación (que puede sintetizarse en descoordinación -cuando no abierta rivalidad- entre las distintas administraciones implicadas⁷, y tibieza de los sucesivos responsables directos de la gestión de los humedales) ha hecho que la historia reciente de los mismos se convierta en un ejemplo modélico de ineficacia, y en una demostración práctica de cómo una política de protección mal llevada ni es capaz de frenar el deterioro del entorno, ni contribuye en modo alguno a la mejora de las condiciones de vida locales, ni da respuesta a las legítimas aspiraciones de los municipios. El grave conflicto planteado en el entorno de la Reserva entre los objetivos de conservación (representados por el ICONA primero y por la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo del Gobierno Regional de Cantabria después) y los intereses de los agentes locales, favorecidos por el espectacular crecimiento turístico e inmobiliario que ha experimentado la comarca durante los últimos años, no es sino la consecuencia última y el gran problema a resolver en el futuro inmediato.

Planeamiento urbanístico y Reserva Natural: la difícil adaptación de los intereses inmobiliarios a la protección del medio

Una de las principales contradicciones de la Ley de la Reserva se halla en la asunción del planeamiento vigente en el momento de su aprobación; lo que quiere decir que el PORN ha de adaptar a aquél los límites y niveles de protección que determine: un planeamiento⁸ que se caracteriza por su

⁶ Las marismas se han incluido en el convenio RAMSAR y en una ZEPA (Zona de Especial Protección de Aves).

⁷ Cerca de una decena de organismos estatales y autonómicos tienen alguna clase de competencia en el área.

⁸ La Ley 6/92 de 27 de Marzo de 1992, publicada en el B.O.E el 30 de Marzo, establece que "el régimen de protección previsto se extiende a todos los bienes, sean o no de dominio público marítimo-terrestre, comprendidos en los polígonos a que se refiere el anexo de la misma, con excepción de los suelos calificados como urbanos a su entrada en vigor, o que tengan reconocido por el planeamiento un aprovechamiento que, con la aplicación de dicho régimen, dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. Los terrenos afectados por este régimen jurídico quedan clasificados a todos los efectos, como suelo no urbanizable de especial protección".

insuficiente cobertura y heterogeneidad de criterios, propuestas y determinaciones, situación ésta cuyo más claro resultado ha sido la configuración de contrastes espaciales en la incidencia de los procesos de urbanización y en la conservación de los recursos naturales⁹.

Empezamos por destacar la falta de homogeneidad y variedad de regímenes contemplados¹⁰ en la *clasificación del suelo* (Mapa 2), algunos de ellos incompatibles con el carácter altamente limitador de la Reserva: por un lado los espacios urbanos tradicionales consolidados se encuentran correctamente clasificados como urbanos y reflejan la presión humana sobre las marismas y su carácter fuertemente urbanizado y transformado; y por otro lado, aparecen como urbanos o urbanizables terrenos que no reúnen tales condiciones y que, al contrario, poseen especiales valores ambientales. Si a esto se añade una amplia gama de categorías de suelo no urbanizable y una muy escasa presencia del protegido, se puede afirmar que nos encontramos ante un modelo de régimen de clasificación, diseñado básicamente en función del propio crecimiento y, sobre todo, de la demanda turística de la zona, lo que convierte la aplicación de la Ley de la Reserva en un complejo proceso de Ordenación del Territorio.

Este modelo de expansión urbana se ve reforzado por la *calificación del suelo* o asignación de usos (Mapa 3) que se establece en los diferentes documentos urbanísticos. Entre ellos destaca el uso residencial, como determinación indicativa del bajo nivel de protección de las zonas de marisma y del interés por responder a la demanda turística, como queda expreso en varios de los documentos urbanísticos¹¹. Asignación de usos a la que los Ayuntamientos no

⁹ En cuanto al planeamiento regulador o general, un municipio (Voto) carecía de él, el otro (Colindres) seguía funcionando con un Plan General elaborado antes de la Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; tres (Ampuero, Argoños y Bárcena de Cicero) habían redactado recientemente Normas Subsidiarias; Escalante acababa de aprobar definitivamente la modificación de las Normas Subsidiarias de 1987 y Noja había aprobado definitivamente en 1990 la revisión de las Normas Subsidiarias de 1980. A estos planes, vigentes en el momento de entrada en vigor de la Ley, hay que añadir las Normas Subsidiarias de Voto, aprobadas por la Comisión Regional de Urbanismo el 30 de Marzo de 1994 (BOC 1 de Mayo de 1994) e informadas favorablemente por la Junta Rectora de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja el 24 de Junio de 1994.

¹⁰ En realidad aparece como urbana en Argoños, Bárcena de Cicero, Noja, Santoña y Voto; como urbanizable en Arnúero, Bárcena de Cicero, Escalante, Laredo y Noja y no urbanizable en Arnúero, Argoños, Bárcena de Cicero, Colindres, Escalante, Laredo, Limpías, Noja, Santoña, Voto.

¹¹ Por ejemplo, en las Normas Subsidiarias de Noja de 1990, se señala que "dado el tiempo transcurrido desde la redacción de las vigentes Normas Subsidiarias y el gran desarrollo turístico que se ha producido en el municipio de Noja, justifican ya de por sí la necesidad de una amplia revisión del planeamiento vigente" En Arnúero, en las Normas Subsidiarias de 1990, se señala entre las razones de su redacción las siguientes: "por conveniencia de redactar el planeamiento adecuado al momento actual en que el mercado inmobiliario se muestra muy activo, evitando actuaciones irreparables y fijándose un marco más acorde con políticas urbanísticas moderadas" y por conveniencia de establecer unas áreas aptas para urbanizar que recojan el futuro crecimiento urbanístico del municipio orientándolo hacia zonas de más óptimas condiciones para asentamientos de segunda residencia previo análisis

sólo renuncian sino que además, ignorando la existencia de la Ley de la Reserva, siguen planteando la localización de viviendas, industrias y equipamientos en terrenos que, a partir del 30 de Marzo de 1992, debían de haber sido clasificados como suelo no urbanizable especialmente protegido.

La protección de las Marismas de Santoña y Noja aparece, pues, como un ejemplo modélico de las dificultades ocasionadas por un planeamiento dirigido a canalizar el desarrollo turístico de la zona. Dificultades que se harán más patentes cuando la aprobación del PORN obligue a la revisión y adaptación de algunas de las propuestas anteriores en materia de política urbanística, tales como la clasificación como urbano y urbanizable de terrenos de elevado valor natural¹², la ampliación del suelo urbano en casi todos los municipios, la compartimentación y escaso nivel de protección del suelo no urbanizable, las modificaciones de los documentos urbanísticos vigentes realizadas al margen de lo establecido en la Ley de la Reserva y la implantación de *campings* y polígonos industriales en espacios estratégicos para la protección y conservación de la Reserva¹³.

Desarrollo turístico y Reserva Natural: una compleja adaptación

La compleja problemática urbanística no es más que el fiel reflejo de la forma de pensar y actuar del colectivo social que se asienta en el entorno marismeño, que ve en la Ley de la Reserva una seria amenaza a sus posibilidades expansivas creándose, así, un sentimiento colectivo de rechazo hacia la misma y cierta despreocupación por los valores ambientales.

Sin embargo pensamos que el principal problema no procede tanto de la incompatibilidad entre los usos existentes y previstos con la conservación de los rasgos naturales que lo singularizan y recomiendan su conservación y protección, como de la aplicación de una figura de espacio natural fuertemente restrictiva y esencialmente prohibitiva que choca frontalmente con los tradicionales medios de vida de la población y con el desarrollo de actividades económicas cuyo devenir inmediato se manifiesta ciertamente próspero. Las actividades ya asentadas como la pesca, el marisqueo y la industria plantean problemas relativamente subsanables -relacionados especialmente con los vertidos- y compatibles, si no con una reserva, al menos con alguna figura de protección¹⁴.

pormenorizado y evaluación del impacto en el medio físico, acotándoles en función de las demandas proyectadas, por agotamiento de los núcleos de temporada".

¹² Marisma Victoria, eucaliptal en Bárcena de Cicero, sectores IV, V y 8 de Laredo y 4 y 3 en Noja.

¹³ Tales son los casos de los de Argoños, Laredo, Noja, Santoña, Bárcena de Cicero y Escalante.

¹⁴ La pesca y el marisqueo en la zona de marisma son actividades ya reguladas, complementarias de algunas economías familiares más precarias, que requieren, en todo caso, una mayor vigilancia del cumplimiento de la normativa legal -adaptable por otra parte a los fines de conservación de las aves- y del furtivismo. De la industria existente, la

Sin embargo es el desarrollo turístico el que en mayor medida ha contribuido a crear el sentimiento de rechazo hacia la reserva y el que plantea mayor conflicto a la conservación del espacio natural.

En primer lugar porque la acogida de la población flotante genera una fuerte presión inmobiliaria sobre un suelo rural, de propiedad muy dividida, que, dada la problemática de la ganadería y los elevados precios que alcanza como suelo urbano, se incorpora rápidamente al mercado, constituyendo la venta de la tierra una de las principales vías de financiación económica y cambio social de la población que la Ley de la Reserva aborta radicalmente. Por estas razones, tanto los propietarios de suelo, como los hosteleros, los inversores inmobiliarios y los ayuntamientos se reúnen en un frente común contra la Ley de la Reserva, aunque comienzan a observar la necesidad de integrar los símbolos conservacionistas en sus estrategias de expansión.

En segundo lugar, porque la atracción turística requiere una serie de acciones complementarias que los ayuntamientos suelen presentar como necesidades o problemática específica de la población residente: rellenos justificados como una forma de saneamiento, limpieza y eliminación de malos olores, construcción de paseos marítimos, proyectos de puertos deportivos y de campos de golf, ampliación artificial de playas y sustitución del espacio marismero por complejos pseudolacustres, existencia de *campings* ilegales e interés por ampliar la superficie dedicada a este sistema de acogida turística, y mejora de infraestructuras viarias que faciliten el acceso a este espacio turístico (Mapa 4).

Conclusiones y propuestas

El análisis del proceso de planificación de una zona turística en un espacio de gran valor ambiental, como es el caso modélico de las Marismas de Santoña y Noja, nos ha permitido alcanzar una serie de conclusiones sobre la problemática subyacente a este tipo de procesos de intervención en el territorio.

conservera de Santoña ya ha logrado la relocalización y mejora de sus instalaciones en un nuevo polígono industrial -relleno de marisma de antigua concesión y con licencia de obra anterior a la declaración de la Reserva-; las canteras y algunas antiguas industrias de vertidos químicos contaminantes han cesado su actividad o están en proceso de abandono; queda el asentamiento de la actual fábrica de Bosch, sobre una antigua concesión de marisma, permitida por la Ley de la Reserva; únicamente el deseo de cada corporación municipal de ubicar un polígono industrial en su término contraviene la ley, pero tales proyectos tampoco resultan acordes con las realidades y expectativas del sector en la zona y, en cualquier caso, podrían integrarse en otros más racionales de carácter mancomunado. Mayor conflicto presenta la actividad portuaria hacia el interior (Colindres), que requiere el dragado de la canal para su mantenimiento y, en consecuencia, genera graves impactos ambientales; pero también es cierto que las expectativas de crecimiento de este puerto van menguando a medida que las artes de pesca van exigiendo embarcaciones de mayor tonelaje y el proceso de concentración va reuniendo la actividad pesquera en un menor número de puertos.

Por un lado, la especial y conflictiva problemática urbanística, derivada de la aplicación de la Ley de la Reserva a un espacio turístico con un planeamiento acorde con los intereses inmobiliarios, hace imprescindible la coordinación entre los diferentes agentes con el fin de evitar contradicciones y convertir a las distintas figuras de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio en instrumentos claves, tanto para la conservación de los recursos naturales como para el desarrollo turístico.

Por otra parte el clima de conflicto, generado por los problemas ligados a su gestión y administración, repercute desfavorablemente en el espacio natural: el compás de espera entre la declaración de la reserva, en 1992, y la aprobación del PORN -cuya presentación pública no se realizó hasta el verano de 1996- ha provocado un estado de confusión favorable a la rápida realización de proyectos en el umbral de una legalidad muy discutida, y, desde luego, muy poco acordes con la figura protectora. Por otro lado, el recurso jurídico interpuesto por la administración autonómica reclamando su competencia e iniciativa en la declaración de espacio natural, la denuncia de la inadecuación del PORN a la legislación sobre Ordenación del Territorio de Cantabria, así como la resolución del Tribunal Constitucional en contra de las decisiones dictadas al amparo de la Ley de Espacios Naturales y a favor de los recursos interpuestos por los entes autonómicos, y la falta de adecuación entre los límites de la reserva y los de otras figuras de protección que se superponen a ella, hipotecan la viabilidad de la Reserva.

Finalmente, la disconformidad de distintos colectivos sociales (partidos políticos, grupos ecologistas y el propio equipo redactor del Establecimiento de las Bases del PORN) sobre la elección de la figura de Reserva Natural para un espacio fuertemente humanizado, en el que otras figuras menos coercitivas entroncarían mejor con las expectativas de los agentes sociales y, a la larga, facilitarían los objetivos de conservación, lleva a reclamar una revisión de aquella ley de declaración de reserva natural. Todo ello permite reflexionar sobre el conflicto de intereses que se plantea en un espacio natural sometido a una fuerte presión turística y sobre la necesidad de crear instrumentos de ordenación territorial que permitan compatibilizar protección del medio natural y desarrollo económico.







