

7 MODELO DE GESTIÓN

I. Introducción

Tal y como se expone en la Memoria y Determinaciones del presente Plan, el modelo territorial se organiza en torno a dos ejes fundamentales:

- **la eficiencia ambiental**, ligada a la resiliencia territorial y
- **la cohesión social**, en términos de bienestar y calidad de vida en condiciones de igualdad.

Ambas son clave para el seguimiento del modelo territorial propuesto, pues en ellas se concretan los objetivos que se espera alcanzar por medio de la aplicación directa o indirecta de las determinaciones definidas en este plan.

En las determinaciones, se identifican los elementos que componen el territorio y establece qué características deben poseer. Es decir, cómo es deseable que se desarrollen, ejecuten y, en definitiva, evolucionen a lo largo del tiempo. Es precisamente aquí dónde reside la complejidad de su gestión, pues en ella intervienen aspectos tan variados como la intensidad, escala o relación más propios de la naturaleza del elemento regulado, hasta otros del ámbito administrativo o competencial derivados de las estructuras sociales o políticas territoriales que coinciden espacialmente en la gestión de los mismos.

A su vez, pueden abarcar aspectos tan amplios y primordiales como el soporte biofísico que acoge el sistema de asentamientos y actividades productivas, las dotaciones, las infraestructuras, los espacios naturales, el espacio agrario y forestal, o el patrimonio cultural. Aspectos que trascienden del elemento en sí abarcando, por un lado, las relaciones necesarias para su funcionalidad o viabilidad, y por otro la accesibilidad que permite su manejo, dando forma al territorio transformado que conforma el paisaje.

Con esa visión, las propuestas que contiene el documento determinan una hoja de ruta que define un escenario de futuro con el que se aspira a alcanzar un territorio más integrado, sostenible y equilibrado que facilite la renovación y dinamización de los procesos de desarrollo económico.

Para abordar esta complejidad se propone la puesta en marcha de un sistema de gestión holístico dónde tengan cabida la complejidad de los elementos en sí mismos, como

las relaciones existentes entre ellos y el marco social y administrativo en el que han de desarrollarse para lograr las metas que se proponen.

Para conseguir este modelo territorial se debe trascender de la planificación convencional del territorio evolucionando hacia la participación social y la gobernanza activa e integral.

Este modelo de gobernanza y participación lleva implícito realizar un constante seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estos instrumentos y, en definitiva, de la evolución del estado de las variables y elementos considerados estratégicos para conocer si se va aproximando a la máxima eficiencia, eficacia y respeto de la ocupación y uso del territorio de un modo sostenible.

A este seguimiento y a las consecuentes acciones derivadas de dar respuesta a sus resultados es lo que en este plan se denomina **gestión dinámica del territorio**, que comenzará con la aprobación y desarrollo del PROT, marcando el punto de partida de los restantes instrumentos de ordenación y gestión del territorio.

En otras palabras, con la aprobación definitiva del Plan el proceso no hace más que comenzar apoyado en la **Gobernanza y la evaluación de las acciones que, derivadas de su aplicación, se lleven a cabo.**

II. Gobernanza

En congruencia con esta reflexión, sólo cabe una propuesta basada en el conocimiento continuo y el diálogo. La planificación, en definitiva, se erige en un proceso cultural interactivo con el medio natural e intereses de sus habitantes, desde la necesaria visión integradora, a través de la cual la sociedad se gestiona considerando el lugar que ocupa en la toma de decisiones diarias. **o lo que es lo mismo ¿cómo nos gestionamos?**

Por ello el PROT establece que su desarrollo será bajo los principios de coordinación, programación y colaboración entre las administraciones públicas y la sociedad, garantizando la participación ciudadana y la acción privada en la medida más amplia posible, estableciendo como principios rectores de la Gobernanza del Territorio la publicidad, la participación, la corresponsabilidad, la coherencia y la eficacia de las medidas promovidas.

Hoy en día es obligado arbitrar los medios adecuados para establecer un marco de encuentro y entendimiento entre los diferentes sectores de la sociedad, de tal forma que puedan participar en las decisiones propias del territorio, no sólo mediante informes y procedimientos sectoriales, sino fomentando la creación de órganos de coordinación.

En este sentido el PROT se configura como marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Cantabria y, además, como escenario para todas aquellas acciones de concierto de las administraciones públicas con la iniciativa privada, o interadministrativa en todos sus niveles, siempre y cuando sean para la consecución de los objetivos en él establecidos.

Teniendo en cuenta que las Determinaciones proporcionan las referencias territoriales para la formulación de las actuaciones territoriales, el PROT define este Modelo de Gestión, como un modelo para la coordinación de aquellos aspectos sectoriales con incidencia en el territorio, ya sean estos locales, regionales o nacionales.

Para conseguir una mejor gobernanza territorial es preciso llegar a la escala territorial adecuada que permita plantear y encauzar las actuaciones y planes de carácter supramunicipal.

Cómo es lógico, en cada uno de estos niveles debe trabajarse con respeto a las competencias asignadas a cada una de las administraciones, y así se refleja en las Determinaciones del PROT, estableciendo un marco de **información y diálogo** para la administra-

ción General del Estado y las Comunidades Autónomas vecinas, y fomentando de forma muy clara la **coordinación y entendimiento** en el seno de la administración autonómica y de ésta con las administraciones locales.

Merece una especial atención, el trato que se da a las administraciones locales, pues al amparo de las Determinaciones del PROT, con el fin de cumplir los objetivos sociales, económicos y ambientales en él formulados, se establece la posibilidad de que los municipios definan mancomunadamente su estrategia de desarrollo sostenible y modelo de ocupación del territorio para el aprovechamiento solidario de sus recursos, haciéndolos más competitivos en el desarrollo de las políticas y prestación de los servicios.

El modelo territorial establece como marco para la colaboración supramunicipal las áreas y subáreas funcionales. Su delimitación espacial son la referencia para el acuerdo, desarrollo y ejecución solidaria y corresponsable de las Determinaciones del Plan, pudiéndose constituir como un órgano de gestión supramunicipal, sin menoscabo de las competencias de las entidades locales. La definición de estas áreas dotándolas de la operativa recogida en las Determinaciones del PROT es, sin duda alguna, un avance en la autonomía local, pero no lo es menos para los principios de solidaridad y corresponsabilidad supralocal.

Así, desde el PROT se establece, en su Vertebración Territorial, la necesidad de reforzar o mejorar determinados servicios a nivel del área funcional, pero esto no significa que vaya a ser el asentamiento cabecera de dicha área el que aloje la dotación o equipamiento concreto. El PROT, salvo alguna excepción, no concreta la ubicación de los equipamientos, ya que esta será decidida, en el marco del organismo o mediante el procedimiento que finalmente se establezca, siempre de forma solidaria y concertada entre los municipios a los que vaya a prestar servicio.

Es así cómo se plantean las Subáreas Funcionales como áreas específicas para la ordenación territorial en ámbitos supramunicipales, inferiores al del área funcional, con una subcabecera rectora territorial del ámbito, que hacen operativas en ellas las determinaciones generales de las áreas funcionales, configurándose como ámbito de generación de otras centralidades supramunicipales, referencia territorial para la distribución de la población, y ámbitos de prestación de servicios y equipamientos a nivel inferior al del área funcional mucho más próximo a la realidad del territorio.

Una realidad territorial, física y social, que, en algunos casos, no atiende a límites administrativos concretos y se rige por la funcionalidad propia de las dinámicas social y económica, en el entorno de las ciudades o en la proximidad de los centros de actividad o infraestructuras, es por ello que además de las Áreas y Subáreas funcionales el PROT define las Áreas **Urbanas, así como las Áreas y corredores de actividad.**

Las Áreas Urbanas son ámbitos cuya dimensión física y funcional supera el término municipal, que se han organizado alrededor de un asentamiento de mayor dimensión (un asentamiento principal ejerciendo el liderazgo) o por agrupación de asentamientos de cierta dimensión próximos entre sí (varios núcleos de características, tamaños o funciones similares). En las áreas urbanas coexisten núcleos de muy diferentes características y tamaños desde la capital regional a un pequeño asentamiento, todos ellos prestan servicios a un territorio que se extiende más allá de los límites municipales en una suerte de agregado urbano en el que las centralidades de determinadas funciones se disipan entre la ciudad principal y los nodos intermedios que la circundan y que el PROT identifica como nodos de área urbana. En este sentido se reconocen más claramente las áreas que lideran Santander y Torrelavega, y con una dinámica diferente el entorno de Laredo.

En la misma línea, pero con un carácter diferenciado se definen las Áreas y aglomerados industriales y los corredores de actividad productiva como ámbitos que se extienden por más de un término municipal, que concentran una elevada cantidad de centros industriales y de servicios, diversos en dimensión y actividad que generan sin embargo unas sinergias entre ellos con una elevada movilidad. Se reconocen estos ámbitos principalmente en el área central, en torno a Torrelavega, en el área de la Bahía de Santander, en torno al Puerto, y en el eje Santander- Torrelavega.

De esta manera con el PROT se facilita la concreción del concepto de la gobernanza mediante la identificación de las **áreas funcionales, subáreas funcionales, de las áreas urbanas, y las áreas y corredores de actividad**, sobre esa base son las administraciones las que deberán encontrar la fórmula más adecuada para gestionar la manera en que quieren concretar sus relaciones.

Sea cual sea, el ámbito o el instrumento de gobernanza que se defina y acuerde por parte de las administraciones, éstas deberán desarrollar los instrumentos de planificación y ordenación, conforme al principio de la **planificación en cascada**. Este principio consiste en que los instrumentos de planeamiento que desarrollen el PROT, podrán concretar las previsiones del mismo, pero no podrán oponerse a éste.

III. Plan de seguimiento y evaluación

Por este motivo, entre otros, se hace necesaria una herramienta que trate de medir la evolución del estado de las variables y elementos que se consideren estratégicos para conocer si el devenir de la realidad se va aproximando a los objetivos del PROT. Para ello se plantea el Plan de Seguimiento y Evaluación.

Dicho plan tendrá como objetivo general la obtención y seguimiento de aquellos indicadores disponibles y la evaluación de sus valores para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el PROT y la sostenibilidad del modelo.

En concreto, el Plan de Seguimiento y Evaluación del PROT perseguiría los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos que se establecen en el PROT.
- Valorar los efectos de las Determinaciones del PROT.
- Conocer la percepción de la ciudadanía sobre los instrumentos de planificación a los que el PROT sirve de marco.
- Utilizar los resultados obtenidos para mejorar el proceso.

En definitiva, se trata de evaluar la eficacia de los instrumentos de ordenación del territorio y, en función de sus resultados, poder tomar medidas correctivas para los efectos no deseados.

III.1. Criterios y metodología de seguimiento/evaluación

III.1.1. Criterios

El seguimiento ha de ser un proceso sistemático que recopile y analice la información necesaria y disponible, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las normas del Plan Regional y medir los avances que se van produciendo. Se deben recopilar solo los datos necesarios para alcanzar el fin que se pretende. Esta información debe utilizarse también para ir adaptándose a posibles cambios que puedan ir surgiendo y que afecten al modelo territorial.

La evaluación debe permitir la apreciación más objetiva posible de la puesta en práctica y de los resultados del plan. Su objetivo es valorar la eficacia, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad e impacto de su desarrollo. Además, se deben extraer enseñanzas y reflexiones de los resultados obtenidos para ayudar a tomar decisiones futuras referentes al desarrollo de la planificación. En este sentido, resulta imprescindible representar la realidad bajo la perspectiva de los objetivos del modelo territorial, que incluya entre sus métodos un robusto sistema de información y seguimiento. Un sistema que sea consistente y coherente y, aunque sin llegar a serlo, aspire a la objetividad. Un sistema que se plantee desde la rigurosidad, a partir de los datos disponibles y de la capacidad para obtenerlos y gestionarlos.

Para ello se plantea su concreción en una Memoria de Gestión y un informe de indicadores, que están concebidos como documento de síntesis que reflejará el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas. Ambos documentos podrán proponer, a su vez, las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados, justificando, en su caso, la pertinencia de aplicar los supuestos de actualización, modificación o de revisión, y orientar los criterios por los que se guiarían.

III.1.2. Informe

El informe se plantea como una herramienta de análisis continuado de los indicadores que así lo requieran, por lo que es recomendable que se elabore con la periodicidad que le permitan las fuentes de información utilizadas para el cálculo de los valores. No obstante, en la medida de lo posible, se intentará que su publicación sea al menos cada dos años. Para dicho informe se entenderá:

- El ámbito territorial de cálculo será, con carácter general, el regional, debiéndose descender a la escala municipal en aquellos indicadores de relevancia para la cuantificación de la capacidad de acogida.
- La interpretación final del valor numérico o la tendencia seguida por los indicadores servirá para obtener conclusiones sobre el desarrollo de las políticas contenidas en el PROT, así como de su efecto en la consecución de sus objetivos. Dichos análisis y conclusiones formarán parte del seguimiento del PROT.

III.1.3. Memoria

La Memoria, se plantea como un documento más formal y programático, por ello se propone que sea elaborada a partir de los cuatro años, su contenido se debe poder adaptar a las exigencias de cada periodo, aunque con carácter general se referirá a las siguientes cuestiones:

- Descripción de la evolución de las principales variables del sistema territorial.
- Estado del cumplimiento de los objetivos y determinaciones del PROT.
- Identificación y valoración de las iniciativas relacionadas con la gestión del territorio.
- Informes de indicadores de seguimiento.

III.1.4. Análisis de compatibilidad estratégica

Atendiendo al principio de la planificación en cascada expuesto en el apartado de Gobernanza, se propone que los instrumentos de planeamiento con incidencia territorial que tengan alguna relación con los contenidos expresados en el modelo, colaboren en su seguimiento y control. Para ello, se considera idónea la incorporación de una breve memoria justificativa con un **análisis de compatibilidad estratégica** en el que se justifique su coherencia con las directrices e indicadores establecidos en el PROT, aunque convenientemente adaptados a su naturaleza, ámbito, escala y precisión.

Este documento de análisis y compatibilidad estratégica, al objeto de no gravar la tramitación de los citados instrumentos, podrá estar incorporado en procedimientos administrativos ya definidos, y debería hacer mención de la incidencia y consecuencias que, en relación al modelo del PROT, va a tener el desarrollo o ejecución de las propuestas en él planteadas, de tal manera que se pueda evaluar la forma en que se está evolucionando.

Se debe analizar la idoneidad de que este documento sea elaborado de forma conjunta entre los agentes implicados, como una figura más de concierto y acuerdo, planteándose desde el mismo inicio del proceso de redacción y en paralelo y a lo largo de la elaboración del mismo, evitando así el desarrollo de trabajos que en origen se desvían de las propuestas del PROT. En este caso parece idónea la concreción de acuerdos y convenios de cooperación interadministrativa en el que al menos estuvieran presentes la administración local y el organismo regional correspondiente.

III.2. Indicadores

III.2.1. Criterios generales

Los indicadores son una serie de parámetros que se diseñan para obtener una información determinada sobre un objetivo prioritario, es decir, poseen un significado que trasciende del valor del parámetro y sirven para evaluar un objetivo específico. Los indicadores definidos han de tener una coherencia con los resultados de las actuaciones estratégicas propuestas en el PROT, tanto de las directas como de las inducidas en los distintos componentes del sistema territorial, para poder evaluar la evolución de los logros conseguidos en el seguimiento ambiental y, en tal caso, para dotar al Modelo Territorial de la lógica flexibilidad en su vigencia temporal, permitiendo cambios y adaptaciones a situación no tenidas en cuenta en los planteamientos iniciales.

III.2.2. Aproximación desde el modelo

Estos indicadores evalúan los elementos y componente definidos en el modelo expuesto y sintetizado en el siguiente esquema:

- **Organización territorial:**
 - Sistema de asentamientos
 - Sistema económico y productivo
 - Áreas funcionales
- **Vertebración territorial:**
 - Sistema de equipamientos
 - Redes de infraestructuras
 - Accesibilidad
- **Patrimonio territorial:**
 - Patrimonio natural
 - Patrimonio cultural
 - Paisaje

Como ya se ha expresado, este modelo surge para dar respuesta a los objetivos del PROT en la búsqueda de una mayor eficiencia ambiental y cohesión social, ligadas a la resiliencia territorial y a la mejora del bienestar y calidad de vida de los habitantes.

Por regla general los sistemas de indicadores se agrupan por temáticas estructuradas según sea el objetivo por el que se van a evaluar, desde esa perspectiva se podrían agrupar los indicadores del PROT en Indicadores sociales, económicos, territoriales, infraestructurales, de movilidad, equipamientos, naturales, culturales o paisajísticos.

Pudiendo ser suficiente las baterías de indicadores existentes en relación a las variables de carácter poblacional, económico o social, se considera necesario dar un paso más en las variables de carácter más físicas vinculadas y, en la búsqueda de esa visión holística e integradora aproximarnos a la **valoración cualitativa integrada** acorde con el modelo territorial deseado. Además, como plan de seguimiento quedaría incompleto sino se analizasen las **tendencias de todos ellos** a lo largo del tiempo.

Con estos criterios, parece clara la necesidad de aproximarse a la definición del sistema de indicadores desde la perspectiva de las dinámicas y procesos que se esperan obtener de la aplicación del nuevo modelo territorial, atendiendo a las definiciones y conceptos tratados en el PROT que conviene remarcar.

El PROT identifica el territorio como soporte de los procesos y dinámicas que en él se desarrollan, ya sean **dinámicas naturales, antrópicas moderadas o antrópicas intensas**, en función de la situación, usos y elementos singulares que tenga cada porción del territorio.

De esta manera se definen como zonas de dinámica natural, aquellos terrenos que, atendiendo a su situación, usos o elementos singulares, estén asociados a un valor ecológico o a riesgos naturales, con carácter general, se preservarán del desarrollo y tendrán como destino preferente los usos que les son propios quedando al margen de su transformación, urbanización o edificación, pudiéndose incorporar a los procedimientos de gestión urbanística siempre y cuando se garantice la preservación de sus valores.

Se consideran zonas de dinámica antrópica moderada aquellos terrenos que atendiendo a su situación, usos o elementos singulares estén asociados a procesos de carácter productivo forestal o agropecuario no intensivos, así como los pequeños asentamientos y construcciones que, integrados en el medio rural, conservan dinámicas tradicionales de transformación del territorio. Con carácter general serán preservados, salvo que se encuentren en las zonas reservadas para las actuaciones estratégicas de carácter regional para el desarrollo social, económico y residencial, o en las áreas de los entornos urbanos, previa integración en los planes y proyectos que se concreten en cada caso.

Por último, se definen como zonas de dinámica antrópica intensa, aquellos terrenos que, atendiendo a sus usos o elementos singulares, estén asociados a procesos de carácter productivo agropecuario o extractivo intensivos, o a procesos urbanizadores, ya sean residenciales, industriales o de servicios. Para todos ellos, de forma diferenciada, se establecen criterios para su desarrollo y crecimiento atendiendo a su propia naturaleza y las estrategias para su gestión.

Además de estas tres definiciones, y como principio general subyacente en todas las propuestas, acorde con el consumo eficiente del suelo, se propone como línea de actuación buscar siempre en primer lugar la rehabilitación y regeneración de las zonas construidas o urbanizadas, en segundo lugar la colmatación y densificación equilibrada, atendiendo también a la funcionalidad de los ecosistemas urbanos, de los espacios vacantes existentes en las zonas transformadas, y finalmente, como último recurso, la transformación de suelos no antropizados comenzando siempre que sea posible por aquellos con menos restricciones o valores conocidos.

El esfuerzo realizado en caracterizar de manera diferenciada la organización territorial, mediante el análisis del sistema de asentamientos en función de sus dinámicas y procesos, e identificar en el Patrimonio Territorial aquellos usos y elementos para la valoración, permiten aproximarse de forma objetiva y continua a la forma en que evoluciona el territorio a todas las escalas de observación.

III.2.3. Propuesta de los grupos de indicadores

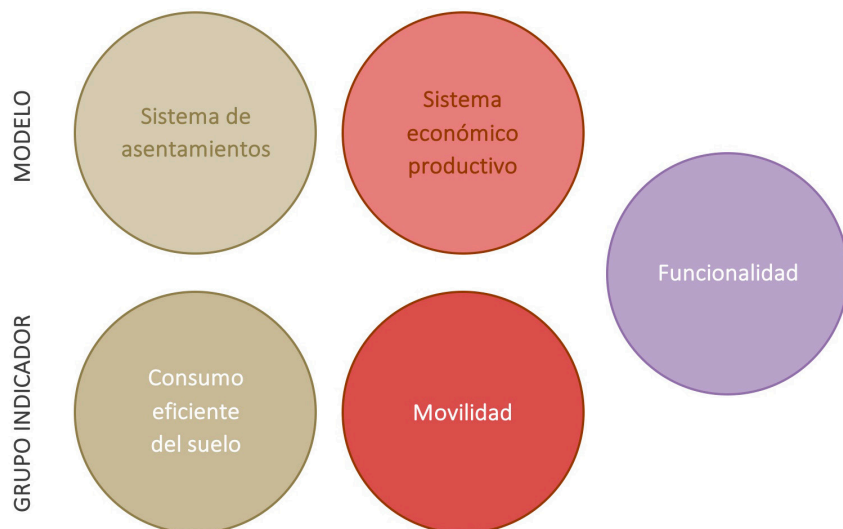
Con este planteamiento tan sólo resta identificar las temáticas del modelo territorial y la forma en que se relacionan para permitir, en su momento, la lectura integrada de los indicadores que finalmente se propongan.

Se podría sintetizar, que para avanzar en la **cohesión social** se ha de prestar especial atención a la **organización y la vertebración territorial**, ya que definen los aspectos relacionados con la localización de la población en relación a la vivienda y el trabajo, a la prestación de los servicios públicos y la distribución territorial de los equipamientos, dotaciones e infraestructuras, para la mejora de la funcionalidad y accesibilidad.

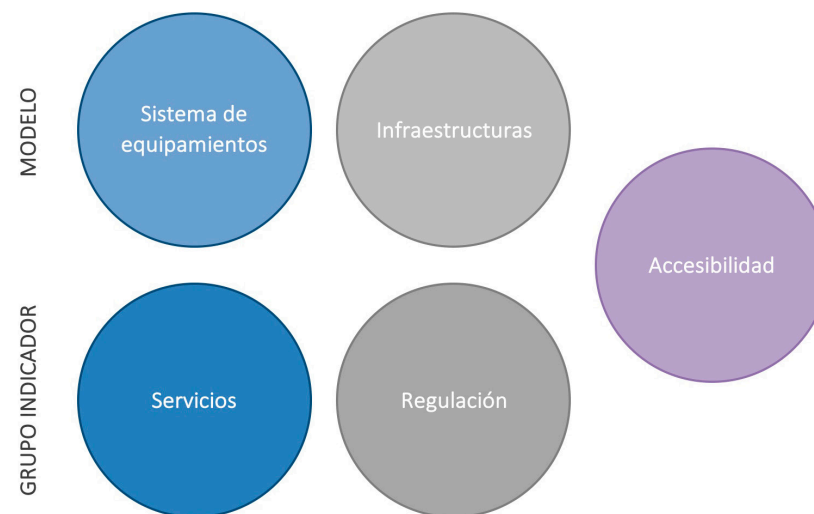
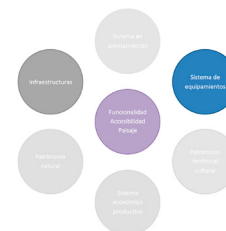
Por otra parte, es vital aproximarse a una mayor **eficiencia ambiental**, para reconducir la relación con la naturaleza. Así, de la misma manera que históricamente las sociedades conformaron el paisaje mediante la culturización del territorio comprendiendo el patrimonio natural y su entorno, se debe entender que se buscarán los modos de consumo más eficiente del suelo atendiendo a su dinámica, tal y como se ha expresado en el apartado anterior, mediante la regulación de los flujos de intercambio de materia y energía entre los diferentes sistemas, para el correcto mantenimiento de los servicios ecosistémicos de abastecimiento y regulación para una gestión integrada del territorio.

Con esta lectura se traslada el modelo territorial al modelo de gestión, dónde:

En cuanto a la **organización territorial**. El sistema de asentamientos y el sistema económico y productivo inciden directamente en el consumo y transformación del suelo, y las necesidades de desplazarse entre la residencia y los centros del sistema económico productivo.



En cuanto a la **vertebración territorial**. El sistema de equipamientos y las infraestructuras atiende a la accesibilidad para la prestación de los servicios. No sólo en cuanto a equipamientos y dotaciones, también a los servicios de abastecimiento de materia y energía, al intercambio de conocimiento y regulación de los productos derivados de todo tipo de proceso.



En cuanto al **patrimonio territorial**. Entendido como matriz y soporte de los recursos que abastecen a la sociedad en función de su capacidad de entender e interactuar con el entorno. El territorio es la base de la cultura que lo modela conformando el paisaje.

Así, de la combinación de los elementos del modelo territorial se proponen los grupos de indicadores que darán forma al modelo de evaluación y seguimiento de este plan.

