

Gestión y Seguimiento

I. Fundamentos.....	424
II. Gobernanza	426
II.1. Colaboración institucional.....	426
II.2. Ámbitos de planificación intermedia	427
III. Seguimiento del Plan.....	429
III.1. La gestión dinámica del territorio.	430
III.2. Objetivos del Plan de Seguimiento.....	430
III.3. Órganos y mecanismos.....	431
III.3.1. Comisión de seguimiento	431
III.3.2. Grupos técnicos de trabajo.....	432
III.3.3. Sistema de Información Territorial	432
III.4. Modelo conceptual e indicadores.....	433
III.4.1. Orientaciones estratégicas	434
III.4.2. Organización de los Indicadores territoriales	435
III.4.3. Indicadores.....	437
III.5. Documentos.....	439
III.6. Proceso	441

■ I. Fundamentos

Tal y como se viene exponiendo en el 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 esperan alcanzar por medio de la aplicación directa o indirecta de las determinaciones definidas en este plan, ya sea como norma, recomendación u orientación.

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 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 entre el medio natural y los intereses de sus habitantes. Esto, necesariamente, ha de hacerse desde una mirada integradora, a través de la cual la sociedad se gestiona para la toma de decisiones, teniendo en consideración el lugar que ocupa en el territorio que le acoge. En definitiva, ¿cómo nos gestionamos y relacionamos con nuestro entorno?

II.1. Colaboración institucional

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.

- a. La publicidad de las actuaciones y proyectos que se lleven a cabo.
- b. La participación, que engloba todas aquellas medidas destinadas a fomentar la implicación de la ciudadanía en la concepción y ejecución de las políticas con incidencia sobre el territorio.
- c. La responsabilidad de las Administraciones actuantes.
- d. La eficacia de las medidas promovidas, en la que se prime la consecución de los objetivos fijados.
- e. La coherencia entre las distintas acciones emprendidas y la facilidad de comprensión.

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.

Por ello, se recomienda analizar y armonizar el funcionamiento de órganos colegiados y consultivos, regionales y subregionales, con funciones relacionadas con la planificación, ya sea elaboración o gestión, para mejorar su capacidad de coordinación y eficacia, en

especial, en las iniciativas de incidencia territorial e intersectorial o las que sean de interés general para la comunidad autónoma.

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.

El PROT deberá ser la base sobre la que armonizar los procedimientos de tramitación de planes, programas y actuaciones de incidencia intersectorial que afecten a otras competencias, con el fin de mejorar su evaluación y la adopción unitaria de acuerdos y resoluciones. Así, teniendo en cuenta que este documento proporciona las referencias territoriales para la formulación de las actuaciones territoriales, la gestión aquí definida se ha de entender 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 administración 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.

II.2. Ámbitos de planificación intermedia

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 por lo 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.

La gobernanza territorial hace referencia a una forma de entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas a nivel regional y local, en relación con las áreas y subáreas funcionales, que implica una nueva forma de definir las actuaciones administrativas y las relaciones entre los agentes implicados (regional, local)

Las determinaciones del PROT constituyen el soporte de la política territorial general propugnada por el Gobierno de Cantabria ante otras Administraciones cuyas actuaciones tienen incidencia territorial en la comunidad autónoma, y donde los eventuales conflictos interadministrativos derivados se habrán de resolver por los procedimientos contemplados en la legislación estatal y autonómica.

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 para la integración en los restantes instrumentos de planificación, tal y como se ha visto en el capítulo anterior.

■ III. Seguimiento del Plan

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 esto establece una serie de criterios sobre las variables clave de la sostenibilidad.

III.1. La gestión dinámica del territorio.

Siguiendo este proceso del PROT, los instrumentos que desarrollen el PROT deberán dar respuesta a las determinaciones en él establecidas y justificarlo de tal manera que se garantice la coherencia con los demás instrumentos de rango superior, en particular con el PROT. Esta justificación permitirá evaluar el grado de compatibilidad entre los instrumentos de planificación y su concordancia con los objetivos, normas, criterios y orientaciones del PROT.

Si bien el Seguimiento del Plan se entiende como un sistema para la evaluación del PROT, el estudio de los instrumentos que lo desarrollan, en todas sus dimensiones, ayudará a elaborar un diagnóstico más acertado y, en su caso, a establecer medidas correctoras, tanto en su gestión como en su interpretación. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que el PROT desarrollan una visión de carácter estratégico con la que los instrumentos de incidencia territorial se integran en un mismo marco con objetivos globales comunes.

Esta visión estratégica opta por la definición de un modelo territorial que irá ganando en concreción con el posterior desarrollo de la planificación. Se trata pues de un sistema de planificación territorial que combina la necesaria relación jerárquica entre los instrumentos derivados de las diferentes escalas de aproximación al territorio y la relación transversal entre instrumentos de políticas convergentes, como es el caso de la ordenación de los recursos naturales, la ordenación rural y la protección, ordenación y gestión del paisaje. Todo eso con el objetivo de proteger y ordenar para mejorar el territorio.

III.2. Objetivos del Plan de Seguimiento

El Plan de Seguimiento y Evaluación tiene 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 persigue 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.

En este sentido, se entiende que, el seguimiento ha de ser un proceso sistemático mediante el que se recopile y analice la información necesaria y disponible, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las determinaciones 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.

III.3. Órganos y mecanismos

A estos efectos, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio establecerá los órganos de coordinación administrativa y técnicos precisos para dicho seguimiento, regulando en el momento de su definición el funcionamiento de los mismos.

En su regulación y al objeto de ganar eficacia y eficiencia el PROT preverá un sistema de trabajo interdisciplinar e interdepartamental, para analizar, proponer y validar las herramientas que constituyan el plan de seguimiento.

III.3.1. Comisión de seguimiento

A estos efectos, se creará la Comisión de seguimiento del PROT como órgano de coordinación técnica de aquellos departamentos, organismos y entes de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Cantabria que, en sus actuaciones, tengan incidencia en el territorio.

Esta comisión será la responsable desarrollar y adaptar el sistema de indicadores aplicándolo proporcionalmente al grado de desarrollo del PROT con el fin de dar cumplimiento al plan de seguimiento del PROT y elaborar los documentos necesarios para su evaluación y gestión.

Estará formada por los miembros que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, designe al efecto, entre los cuales se recomienda incorporar al menos una persona representante del departamento de la evaluación ambiental, otra por parte del organismo estadístico y otra en representación de la Federación de Municipios de Cantabria.

Se aconseja el desarrollo de un sistema de trabajo interdisciplinar e interdepartamental, mediante la constitución de grupos de trabajo, que analicen, propongan y validen las herramientas que constituyan el plan de seguimiento.

III.3.2. Grupos técnicos de trabajo

Dependientes de ella, o en el seno de esta Comisión, se recomienda crear diferentes Grupos Técnicos de Trabajo (GTT), en los que cada departamento autonómico con competencias de alcance territorial debería tener un papel protagonista en la definición, validación y consenso de las propuestas que desde Ordenación del Territorio se hagan, tanto para el seguimiento y concreción del PROT como para los restantes instrumentos de ordenación del territorio que sean objeto de análisis de dicha comisión. Se recomienda que sea en el seno de cada GTT dónde se concreten los contenidos y el alcance de las herramientas que conforman el armazón del plan de seguimiento, según el ámbito competencial correspondiente.

Por ello se deberían crear atendiendo al organigrama del Gobierno de Cantabria, pero siempre dando respuesta a las necesidades de evaluación y seguimiento de los aspectos claves de la planificación territorial.

Por tratarse de un instrumento técnico, se recomienda que formen parte de ellos, además de los miembros que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, el personal técnico del departamento con competencias relacionadas con el contenido del GTT.

Contar además con personal técnico del órgano estadístico de la comunidad permite optimizar y racionalizar la recolección sistemática de datos e información, así como facilitar su inclusión en los programas oficiales de la administración.

Del mismo modo incorporar a personal del órgano de evaluación ambiental podría ayudar a aproximar los procesos y análisis ya elaborados en las fases de los documentos sectoriales correspondientes.

En aquellos casos que la temática lo demande, podrán ser asistidos/as por las personas expertas o asesoras que procedan en función del tema que se trate.

Se identifica el departamento de Ordenación del Territorio como el departamento que dará soporte técnico para el desarrollo de las funciones de la Comisión de Seguimiento y llevará a cabo las labores de dirección y coordinación entre los grupos de trabajo y la Comisión, esta tarea la podrá realizar bien con medios propios o asistencias técnicas externas de apoyo.

De esta manera, el departamento de Ordenación del Territorio formula los indicadores necesarios para la evaluación del PROT, los GTT desarrollan sus contenidos para lo que elaboran, consensuan y proponen sus contenidos, para que se eleve a la Comisión y, esta finalmente, apruebe y autorice a su publicación.

III.3.3. Sistema de Información Territorial

En este sentido, resulta imprescindible representar la realidad bajo la perspectiva de los objetivos expuestos para los elementos que componen el modelo territorial mediante la definición de un Sistema de Información Territorial consistente y coherente que aspire a la objetividad. Un sistema que se plantee desde la rigurosidad, a partir de los datos disponibles en cada uno de los departamentos implicados y, en su caso, de la capacidad para obtenerlos y gestionarlos incorporándolos en un Sistema de Información Geográfica para la Ordenación Territorial, base para el análisis y desarrollo del seguimiento y evaluación.

Por ello, como soporte técnico para el desarrollo del seguimiento, se pondrá en marcha un Sistema de Información Territorial, con una función instrumental de apoyo a la política territorial y las siguientes finalidades:

- a. Reunir, organizar y estructurar la información (bases de datos alfanuméricas y geográficas) relativa al sistema territorial y a las políticas e instrumentos de planificación que inciden en la ordenación del territorio, así como sus indicadores de seguimiento y evaluación. En particular deberá disponer de la información relativa a las determinaciones básicas del planeamiento territorial y urbanístico.
- b. Constituir una herramienta operativa básica y unificada para organizarla información necesaria en la elaboración de los indicadores de seguimiento y evaluación del Plan, necesarios para generar Informes del desarrollo del Plan.
- c. Prestar la asistencia técnica necesaria para facilitar a los ciudadanos y a los municipios el acceso al conocimiento y a la interpretación de los documentos que integran el Plan Regional de Ordenación Territorial.
- d. Proporcionar a los municipios el soporte técnico y de gestión que demanden para el mejor desarrollo de las tareas propias del planeamiento y de la gestión del proceso urbanizador y edificador, dando cumplimiento a las determinaciones del PROT.
- e. Participar de las iniciativas a escala estatal y europea en materia de sistemas de información, para coordinar las funciones de seguimiento y evaluación de la política territorial global, adaptándose si fuera necesario a cuantos requisitos vengan dados desde estas instancias.

III.4. Modelo conceptual e indicadores

Para que la selección de indicadores constituya un único sistema, una de las tareas clave es la definición de un modelo conceptual que atienda a los objetivos a los que tendrá que dar respuesta este sistema de indicadores, que evalúan los elementos y componente definidos en el modelo expuesto y sintetizado en el siguiente esquema:

- a. Organización territorial:
 - Sistema de asentamientos
 - Sistema económico y productivo
 - Áreas Territoriales Intermedias
- b. Vertebración territorial:
 - Sistema de equipamientos
 - Redes de infraestructuras
 - Accesibilidad y movilidad sostenible
- c. Patrimonio territorial:
 - Patrimonio natural
 - Patrimonio cultural
 - Paisaje

III.4.1. Orientaciones estratégicas

Consideradas como aquellas orientaciones estratégicas que, de forma concreta se pueden territorializar y, por lo tanto, medir de forma concisa en relación con un ámbito o espacio específico.

Éstas estarían más directamente vinculadas con los elementos del modelo territorial, esto no quiere decir que exista algún elemento definido en el modelo que no coadyuve a alcanzar los objetivos establecidos tras estas orientaciones, sino que hay elementos que juegan un papel mucho más significativo en su consecución.

Relacionados con los elementos propios de la Organización y Vertebración Territorial, y estrechamente asociado con el Consumo Eficiente del Suelo tenemos el dotar a Cantabria del marco de planificación que oriente la implantación espacial de las actividades y usos.

Enmarcada fundamentalmente en los aspectos clave de la Sociedad y la Economía, así como las relaciones funcionales que surgen entre ellos y cómo se pretenden organizar tenemos la orientación de estructurar y reequilibrar el territorio regional, potenciando la escala intermedia y las localidades con desempeño funcional.

En un término medio abarcando casi todos los aspectos del modelo y a diferentes escalas de actuaciones nos encontramos con la orientación de mantener un medio rural activo y habitado, basado en su potencial de desarrollo endógeno, el fomento del sector primario y el favorecimiento de la accesibilidad a los Servicios.

Uno de los aspectos más novedosos del Plan es la gestión del Patrimonio Territorial Natural, para él se plantea el desarrollo de una estrategia para la mejora de la funcionalidad de los ecosistemas, mediante la potenciación de los servicios ecosistémicos, de cara a mejorar y aumentar la eficiencia y resiliencia del territorio como respuesta al reto del cambio climático y, relacionada con el consumo eficiente del suelo, mediante el diseño de una infraestructura verde en la que se remarca de forma significativa los servicios de abastecimiento de alimentos, de captación de carbono o la conectividad ecológica para la mejora de la biodiversidad.

Para concluir, la orientación de conservar y poner en valor el patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico) del territorio, como uno de los principales activos, que es necesario ordenar en términos de sostenibilidad, mejorar y proteger, encuentra su acomodo en el Patrimonio Cultural definido en el modelo, que busca la Valoración del Patrimonio Humano.

III.4.2. Organización de los Indicadores territoriales

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 con las variables de carácter poblacional, económico o social, parece clara la necesidad de aproximarse a la definición inicial del sistema de indicadores desde la perspectiva de las dinámicas y procesos que se esperan obtener de la aplicación del nuevo modelo territorial que, en la búsqueda de respuestas a cuestiones tan cotidianas sobre ¿Cómo y dónde habitamos o nos gustaría hacerlo? plantea una serie de objetivos a los diferentes elementos del modelo sobre los que hemos de trabajar y evaluar los aspectos clave de la sostenibilidad.

La organización y vertebración territorial abarcan los elementos necesarios para el funcionamiento de la sociedad, desde los sistemas de asentamientos o económico y productivo al conformando por las infraestructuras necesarias para acceder a los servicios y equipamientos que le dan soporte. Por lo que ambos ejes componen el bloque de aspectos clave más relacionados con la sociedad, la economía y la administración pública.

Por otra parte, el patrimonio territorial toma forma por un lado con el patrimonio natural, soporte biofísico de la actividad humana, y por otra parte con el patrimonio cultural como legado o historia de la forma en que la sociedad ha ido comprendiendo su entorno. Es precisamente esa forma de integrarse, o no, la que nos deja el paisaje que observamos, vivimos y con el que seguimos interactuando.

Estos tres elementos, organización, vertebración y patrimonio, o lo que es lo mismo, sociedad, economía y medio ambiente, se organizan atendiendo a un modelo de ocupación del territorio establecido por los instrumentos de ordenación, que su vez determina y caracteriza los procesos y dinámicas de transformación o antropización del patrimonio natural.

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 con 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.

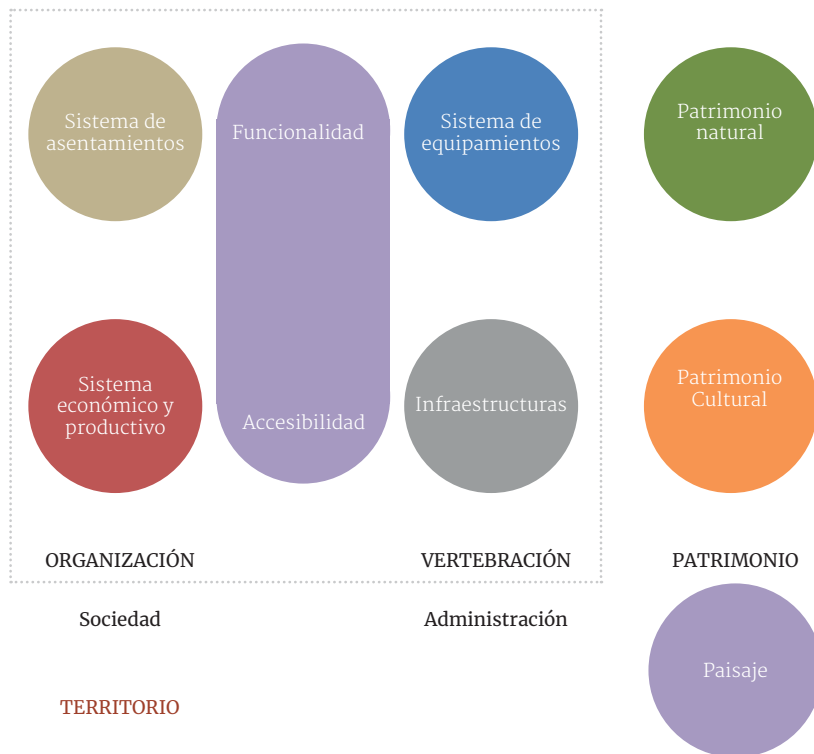
Por otra parte, es vital aproximarse a una mayor eficiencia ambiental, para reconducir la relación con la naturaleza. Así, de la misma manera que históricamente las sociedades conformaron el paisaje mediante la culturización del territorio comprendiendo el patrimonio natural y su entorno, se debe entender 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.

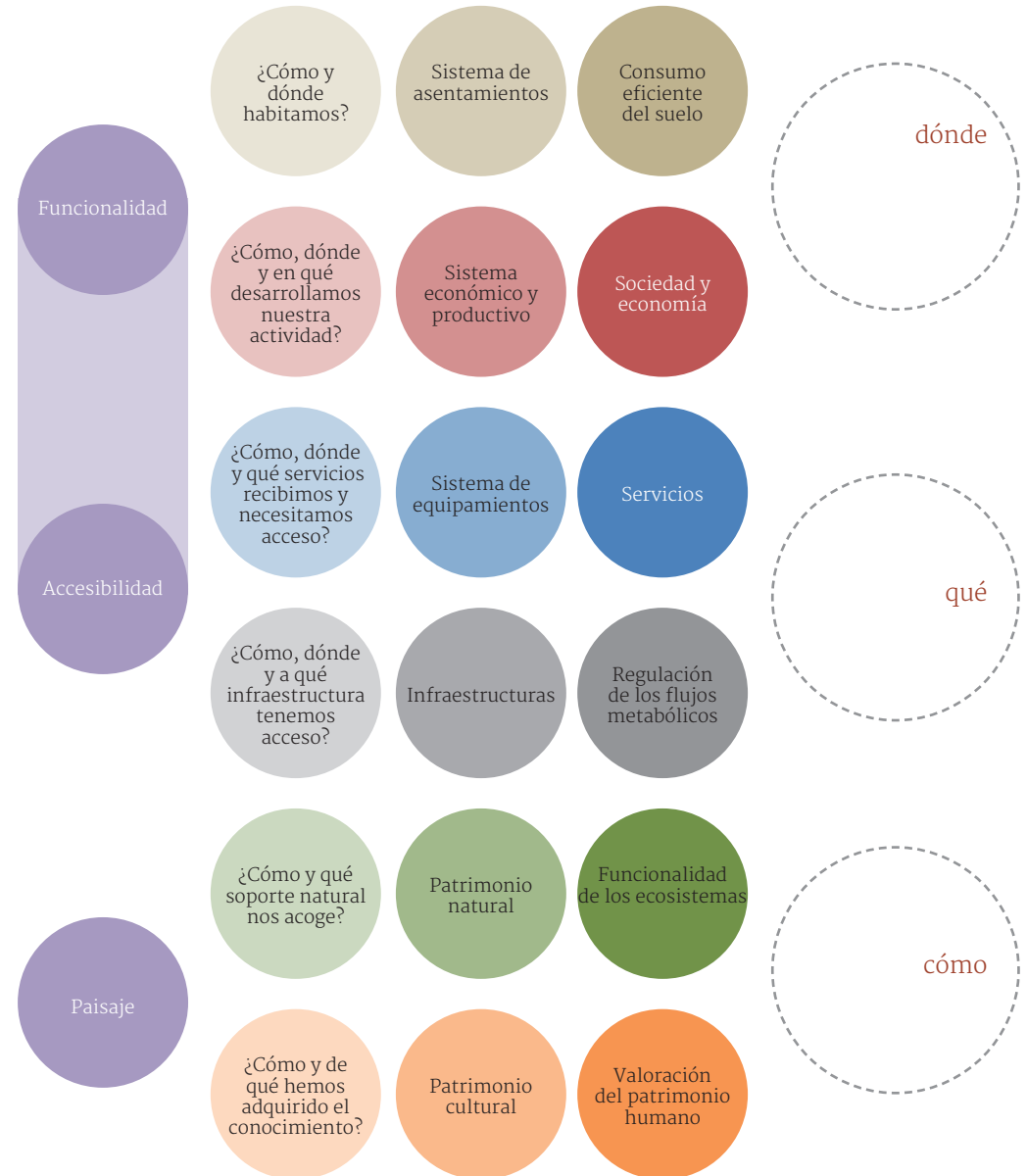
Con esta lectura se traslada el modelo territorial al modelo de gestión, dónde:

- 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, la socioeconomía, y las necesidades funcionales que se dan entre las dos facetas básicas de la sociedad, la residencia y los centros del sistema económico productivo.
- En cuanto a la vertebración territorial. Se ha de evaluar atendiendo no sólo a la existencia de los servicios para la cohesión social, sino también a la capacidad de prestarlos de forma equilibrada con los recursos con los que se cuenta (la captación, distribución y transformación de la energía, del agua u otros materiales o la atmósfera) constituyen los que podemos denominar mecanismos de regulación de los flujos metabólicos territoriales y urbanos, siendo necesario analizar y evaluar ambos desde las condiciones de accesibilidad que, en cada caso, la sociedad tiene a ellos.
- En cuanto al patrimonio territorial. Entendido como matriz física y soporte de los recursos que abastecen a la sociedad en función de su capacidad de entender e interactuar con el entorno. Se han de analizar y evaluar en relación a la funcionalidad de los ecosistemas que conforman el sustrato biofísico y a la valoración del patrimonio cultural, como el legado e historia sobre la forma en que la sociedad se ha integrado o no en el territorio 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.



	Preguntas	Elementos	Aspectos clave
Organización	¿Cómo y dónde habitamos?	Sistema de asentamientos	Consumo eficiente del suelo
	¿Cómo dónde y en qué desarrollamos nuestra actividad?	Sistema económico y productivo	Socioeconomía
	¿Cómo es el funcionamiento de sus relaciones?	Áreas Territoriales Intermedias	Funcionalidad
Vertebración	¿Cómo, dónde y qué servicios recibimos y necesitamos?	Sistema de equipamientos	Servicios para la cohesión social
	¿Cómo, dónde y a qué infraestructuras tenemos acceso?	Sistema de infraestructuras	Regulación de los flujos metabólicos
	¿Cómo es el acceso a estos servicios?	Accesibilidad y movilidad sostenible	Accesibilidad
Patrimonio	¿Dónde y qué soporte natural nos acoge?	Patrimonio natural	Funcionalidad de los ecosistemas
	¿Cómo y de qué manera hemos adquirido el conocimiento?	Patrimonio cultural	Valoración del patrimonio humano
	¿Cómo nos hemos integrado o no en el medio?	Paisaje	Paisaje



III.4.3. Indicadores

Los indicadores son una serie de parámetros que se deberán diseñar 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. El sistema de indicadores que se concrete, además de tener las características operativas ya expuestas, cumplirá con los siguientes requisitos:

- a. Los indicadores 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.
- b. Poseer validez científica, estar basados, preferentemente, en unidades físicas, ser sensibles y reflejar los cambios que se produzcan, fáciles de entender e interpretar, estar basados en información disponible o accesible y poder ser revisados a lo largo del tiempo.
- c. El ámbito territorial del cálculo es regional y se realizarán cálculos subregionales cuando ello contribuya a aclarar o justificar ciertas tendencias y cuando el cumplimiento de objetivos concretos así lo exija.
- d. Serán integrables en los informes a los instrumentos de planeamiento que se desarrollen.

Se proponen dos tipos de indicadores de seguimiento que deberán ser concretados por el organismo u oficina técnica que se cree a tal efecto: Indicadores de desarrollo e implantación e Indicadores de sostenibilidad territorial.

A. Indicadores de desarrollo e implantación

Los Indicadores de Desarrollo e Implantación (IDI) serán los indicadores que reflejen de forma cuantitativa el grado de cumplimiento de las determinaciones concretas establecidas por el PROT en lo que se refiere a los instrumentos que, según el mismo, se deben desarrollar para conseguir los objetivos estratégicos del modelo territorial. El plan de seguimiento debe considerar que estos indicadores pueden ser ampliados con otros de análogas características y funciones, que las administraciones públicas, en virtud de sus competencias, podrán llevar a cabo.

Por esto, los distintos departamentos con incidencia territorial deberán de ser consultados sobre las actuaciones que puedan estar llevando a cabo o decidan poner en marcha. Como ejemplo podrían ser indicadores tales como:

Por esto, los distintos departamentos con incidencia territorial han de ser consultados sobre las actuaciones que puedan estar llevando a cabo o decidan poner en marcha. Como ejemplo podrían ser indicadores tales como:

- Número de Planes Territoriales Parciales en elaboración o aprobados que desarrollan el modelo territorial del PROT
- Nº de Planes Territoriales Especiales en elaboración o aprobados que desarrollan el modelo territorial del PROT
- Número de Planes sectoriales en elaboración y aprobados que desarrollan el modelo territorial del PROT
- Número de Planes generales de ordenación municipal en elaboración o aprobados que desarrollan el modelo territorial del PROT
- Porcentaje de superficie con PGOM adaptado a el PROT

Atendiendo a la lógica de la planificación territorial, otras figuras como los planes directores o las estrategias diseñadas y puestas en marcha por distintas consejerías, con una clara finalidad de ordenación territorial, serán igualmente documentos vinculantes con los objetivos del PROT, pues suponen pasos intermedios o previos y que bien integrados podrían suponer una suma de pasos dados.

De la misma, la planificación urbanística contará con un sistema de indicadores relacionados con el seguimiento y evaluación del planeamiento municipal; en particular, con sus determinaciones y propuestas en cuanto a la ordenación estructural y la configuración de sus sistemas generales, así como en relación con los aspectos territoriales y la sostenibilidad física del modelo.

B. Indicadores de sostenibilidad territorial

Los Indicadores de Sostenibilidad Territorial (IST) serán los indicadores cualitativos diseñados para la realización del seguimiento y evaluación de los objetivos específicos de sostenibilidad para cada una de las variables identificadas para tal efecto.

El modelo territorial definido por el PROT trasciende de la planificación convencional del territorio hacia la participación social y la gobernanza activa e integral, lo que lleva implícito realizar un seguimiento del cumplimiento de los objetivos de los instrumentos de ordenación del territorio de Cantabria a través de la evolución del estado de las variables y elementos considerados estratégicos.

Por lo tanto, se tratará de evaluar la eficacia de los instrumentos de ordenación del territorio para encaminar Cantabria hacia el nuevo modelo de desarrollo sostenible, por ello:

- Los diferentes GTTs definirán aquellos indicadores que permitan evaluar la sostenibilidad de la planificación territorial derivada del PROT, permitiendo el seguimiento de su evolución y la verificación del cumplimiento de los objetivos generales y específicos en él propuestos.
- El sistema de indicadores se coordinará con las variables de sostenibilidad del estudio ambiental estratégico, recogidas en la declaración ambiental estratégica, y de la labor de análisis y sondeo a realizar, en su caso, en el seno de los grupos técnicos de trabajo.
- La función u objeto del sistema de indicadores de sostenibilidad territorial se extraerá de la mayor objetivación posible de los efectos derivados de la planificación territorial a partir de los datos obtenidos de los indicadores de sostenibilidad y su extrapolación a los objetivos marcados por el PROT y los distintos instrumentos que lo desarrollen.
- El cálculo de estos indicadores se realiza para cada uno de los tres elementos estructurales sobre los que se sustenta el modelo territorial definido en el PROT: organización territorial, vertebración territorial y patrimonio territorial.
- Igualmente evaluará de forma diferenciada los efectos que sobre el cambio climático pudieran tener.

III.5. Documentos

Este seguimiento se concretará en dos documentos básicos, que son la Memoria de Gestión y el Informe de Indicadores de Seguimiento, ambos están concebidos como documentos de síntesis y han de reflejar el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas. Así mismo serán la base para proponer 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.

A. Informe

El informe se plantea como una herramienta de análisis continuado de los indicadores que así lo requieran, se elaborará con la periodicidad que le permitan las fuentes de información utilizadas para el cálculo de los valores. Será elaborado en base al trabajo ordinario de los GTT no obstante, al menos cada dos años, se publicará un informe con la batería de indicadores de evaluación y seguimiento que hayan sido objeto de cálculo, revisión o actualización durante ese periodo. Para dicho informe los GTT atenderán a lo siguiente:

- 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.

B. Memoria de Gestión

Con la finalidad de informar al gobierno, instituciones y ciudadanos de Cantabria acerca del seguimiento y evaluación del Plan, se elaborará periódicamente la Memoria de Gestión relativa al desarrollo y aplicación del PROT.

La elaboración de la Memoria de Gestión se fundamentará en los indicadores de evaluación y seguimiento, y su contenido se adaptará 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.

La Memoria de Gestión se elaborará, al menos, cada cuatro años por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, u organismo en que delegue, que lo elevará al Gobierno y al Parlamento para su conocimiento.

La Memoria de Gestión podrá proponer las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados. Asimismo, podrá justificar la pertinencia de aplicar los supuestos de actualización, modificación o de revisión, y orientar los criterios por los que hubieren de guiarse.

III.6. Proceso

Es fundamental entender que la concepción de este plan es la de una herramienta abierta, que evolucionará y se perfeccionará la medida que se desarrollen los correspondientes planes con incidencia sobre el territorio, o en función de las actualizaciones de las fuentes de datos, así como de la propia percepción y conocimiento que la sociedad tenga del territorio o de las tendencias mostradas.

Se contemplan, en el diseño del proceso, tres fases claramente diferenciadas, con las distintas funciones de los órganos implicados. El flujo del trabajo a realizar, de modo esquemático, consiste en:

- Oficina técnica del departamento de Ordenación del Territorio (OT) coordina y formula las propuestas.
- Los Grupos Técnicos de Trabajo (GTT) analizan, consensuan y validan las propuestas.
- La Comisión de Seguimiento (CS) las aprueba.
- Oficina técnica del departamento de Ordenación del Territorio (OT) cierra el informe o la memoria según corresponda.

El punto de partida de la elaboración de las herramientas del seguimiento de la sostenibilidad territorial podrá ser el Plan de seguimiento de la Memoria ambiental del procedimiento de Evaluación ambiental estratégica del PROT, o bien el propuesto en apartado normativo del PROT.

A. Alcance

El sistema de indicadores permitirá evaluar la sostenibilidad de la planificación territorial derivada del PROT mediante el seguimiento de su evolución y la verificación del cumplimiento de los objetivos generales propuestos, así como de los objetivos específicos establecidos para cada una de las variables

Cada indicador deberá mostrar un aspecto concreto del desarrollo en alguna de sus dimensiones y permitir sacar conclusiones sobre la realidad parcial que describe. A su vez, deberá ser integrable en un conjunto de indicadores, como agregado de realidades parciales que coinciden en el tiempo, permitiendo así su análisis estructural, trascendiendo de la suma de descripciones parciales; ya que supone la obtención de información relevante desde perspectivas distintas.

Los resultados de los distintos indicadores deberán facilitar una lectura en términos de tendencia sobre los aspectos clave de la sostenibilidad con el objetivo, en su caso, de poder diseñar medidas que permitieran reconducir aquellas que no sean coherentes con los objetivos estratégicos del PROT y los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo que las desarrollen. Las propuestas que desarrollen los diferentes grupos técnicos de trabajo (GTT) incluirán la evaluación de los resultados obtenidos y, de ser el caso, las posibles medidas de respuesta a estos.

En todo caso los indicadores que se propongan cumplirán con una serie de características operativas básicas:

- Estarán relacionados con los objetivos de manera que presenten la evolución de la aplicación del PROT hacia las intenciones declaradas.
- Serán fácilmente medibles y susceptibles de analizar en series temporales.
- Reflejarán la evolución temporal, de suerte que pueden analizarse para prever o corregir tendencias negativas.
- Su número será suficientemente reducido, con el objetivo de ser fácilmente comprensible por todos los agentes implicados.
- Estarán fácilmente disponibles.

B. Evolución y corrección de desviaciones

El Plan de seguimiento de la sostenibilidad territorial se entiende como un instrumento abierto en la tarea de evaluar el cumplimiento de los objetivos definidos en el PROT para los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Debe tenerse en cuenta que dichos instrumentos harán que los indicadores vayan redefiniéndose, ajustándose en función de la concreción que estos documentos establezcan en sus objetivos.

El sistema de indicadores se irá modificando y perfeccionando a lo largo del tiempo de estudio, con el criterio de utilizar los mejores indicadores posibles, en función de mejores fuentes de información o conocimientos implementados.

El conjunto de herramientas que se definan en la primera anualidad de evaluación serán una primera propuesta que deberá irse completando y modificando en atención a los resultados, a las tendencias mostradas, a los datos del que se disponga, o a los posibles nuevos objetivos más concretos, a alcanzar.

El seguimiento de los resultados de estas herramientas podrá señalar desviaciones, no previstas respecto de los objetivos y los posibles efectos, que haga preciso implementar medidas correctoras para reconducir cara una mayor sostenibilidad determinadas dinámicas en el territorio.

En este caso, se elaborarán propuestas de corrección de las tendencias negativas, que evaluarán los grupos de trabajo y que la Comisión de Seguimiento recomendará incorporar en las actuaciones de las administraciones públicas con el objeto de servir de apoyo para al establecimiento de estrategias de desarrollo acordes a los parámetros de sostenibilidad.

Tanto la definición de las herramientas como sus resultados o las recomendaciones que, de ser el caso, se formulen formarán parte del contenido de los documentos del plan de seguimiento.