



A. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y URBANA COMO INSTRUMENTOS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Los planes territoriales estratégicos como procedimiento de ordenación del territorio

Víctor Delisau Pizarro
Doctor Arquitecto

RESUMEN

Se propone un encaje metodológico de las herramientas propias de la planificación estratégica dentro de los instrumentos de la planificación tradicional para configurar planes territoriales estratégicos, como instrumentos para la definición estructural de partes concretas del territorio a la vez que mecanismo de reflexión sobre modelos alternativos, inspirados por racionalidades diferentes y procesos interrelacionados, para hacer y pensar el territorio desde una perspectiva multidisciplinar y participativa.

ABSTRACT

A methodological engagement of the own tools of strategic planning within the instruments of traditional planning is proposed to set strategic territorial plans as tools for the structural definition of specific parts of the territory, while mechanism of thinking about alternative models inspired by different ideas and interrelated processes, to make and think the territory from a multidisciplinary and participatory perspective.

PALABRAS CLAVE

Planificación estratégica, planificación tradicional, ordenación del territorio, planeamiento urbanístico, proyecto territorial estratégico.

KEYWORDS

Strategic planning, traditional planning, land management, urban planning, strategic territorial project.

1. INTRODUCCIÓN

El contenido de esta comunicación ha sido extractado de mi Tesis Doctoral, defendida en el mes de febrero de 2016, acerca del espacio litoral y los planes territoriales parciales estratégicos en Canarias.

En dicha tesis doctoral se realizó un análisis tanto desde el punto de vista del marco normativo con el que se regulan los instrumentos de desarrollo territorial en los sistemas autonómicos de planeamiento, como de las intervenciones estratégicas ejecutadas desde mediados de los ochenta en el frente marítimo de diversas ciudades costeras españolas, siendo el frente marítimo de Barcelona y la recuperación de la ría de Bilbao algunas de las actuaciones emblemáticas del litoral español.

La intención de este trabajo de investigación era establecer similitudes y diferencias con Las Palmas de Gran Canaria que permitiesen proponer la mejor instrumentación para una ordenación territorial y urbanística adecuada de su litoral como parte integrante de la realidad insular.

Ahora, a partir de aquel análisis primeramente teórico aquí propongo un encaje metodológico de las herramientas propias de la planificación territorial estratégica dentro de los instrumentos de la planificación tradicional para la ordenación del territorio.

2. DE LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Como recuerda Eduardo Cáceres, la tradición española – y en términos generales, la europea – está tan ligada al control institucional y administrativo del planeamiento que, por un sector importante de la sociedad, es difícil entender a éste como algo más que una serie de documentos, los planes, que garantizan y hacen públicos determinados derechos que asisten a los propietarios del suelo con relación a su capacidad de edificar.

La incapacidad del planeamiento para adelantarse a los fenómenos urbanos ha provocado una política de «hechos consumados» que dificulta los equilibrios territoriales posteriores. Su opacidad procedimental, junto a las recurrentes modificaciones, revisiones y adaptaciones legales de su contenido, empantanar su efectividad normativa e instrumental. Sus escasos mecanismos de participación y gestión están mostrando claros síntomas de agotamiento, por lo que es preciso sustituirlos o complementarlos con procesos y herramientas más innovadoras que sean capaces de dar respuesta a los retos del futuro.

Desde diversos campos se han fomentado nuevas herramientas de planificación, como son los proyectos territoriales estratégicos, que asumen en su desarrollo la

implementación conjunta de la planificación estratégica y la planificación tradicional.

2.1. La planificación estratégica de ciudades como metodología de desarrollo

El concepto de planificación estratégica, extraído de la práctica militar, comenzó a utilizarse, como instrumento analítico y decisorio, en el mundo empresarial a partir de la segunda mitad del siglo XX como manera de alcanzar una comprensión profunda del sistema empresarial y su entorno de mercado para así poder anticiparse a los cambios; posteriormente, su uso se extendió a la gestión pública y actualmente se aplica también al campo de la planificación y gestión urbana.

A partir de un claro sentido práctico, la planificación estratégica de ciudades busca delimitar y definir los puntos fuertes de cada ciudad, elegir y localizar los puntos de intervención que sirvan de motor de la ordenación, establecer la correspondencia y reciprocidad suficientes en la escala de cada intervención y adecuar las funciones previstas en el área con sus aptitudes territoriales. Por tanto, las diferencias que le separan de los instrumentos de ordenación territorial o de planeamiento urbanístico son más metodológicas, o procedimentales, que fundamentales.



Figura 1. Comparativa metodológica entre planificación tradicional y estratégica.
Fuente: FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006).

En este sentido, en palabras de José Miguel Fernández Güell, la planificación estratégica es “un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que

comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso”.

Por tanto, las características más significativas de la planificación estratégica de ciudades radican en su enfoque metodológico.

2.2. De la planificación estratégica de ciudades al proyecto territorial estratégico.

Ha de tenerse en cuenta que la planificación estratégica, más allá de la evaluación ambiental estratégica, raramente ha tenido fuerza legal dado que aún no ha sido incorporada como herramienta de desarrollo entre los instrumentos de la planificación tradicional.

Esta incorporación reciente de las herramientas de la planificación estratégica ha tratado de proponer una relectura de los instrumentos de planeamiento, (primeramente implementada en los procesos de evaluación ambiental estratégica, tanto en lo territorial como en lo urbanístico) requiriendo de un trabajo multidisciplinario, donde lo científico, lo técnico y lo político se aúnan, para marcar las nuevas estrategias de desarrollo ambiental, social y económico.

Poco a poco, la administración ha ido admitiendo estos mecanismos de manera entusiasta en la medida que responden, con mayor capacidad técnica y procedimental, a los requerimientos funcionales, morfológicos, sociológicos y administrativos que se deducen de la compleja realidad actual de los fenómenos territoriales y las dinámicas urbanas.

Dando respuesta a esta línea de planteamiento, recientemente Joaquín Sabaté y Pablo Elinbaum han teorizado sobre la noción de “proyecto territorial estratégico” no sólo como un complemento del planeamiento, sino sobre todo como el mecanismo que permite articular los planes estratégicos y los planes tradicionales.

En estos instrumentos el concepto de “proyecto” remite a la voluntad de avanzar su resolución en clave de diseño físico y formalizar una reflexión de carácter estructural. Se consideran “territoriales” porque responden a una problemática y a una complejidad que generalmente trascienden el ámbito local, y que exige la colaboración de diversas administraciones. Y son “estratégicos” por identificar áreas de oportunidad y temas críticos que actúan transversalmente como catalizadores del modelo de ordenación previsto.

3. UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN PROCEDIMENTAL: LOS PLANES TERRITORIALES ESTRATÉGICOS

Lo que aquí se propone finalmente es seguir esa pauta de integración en los instrumentos de la planificación tradicional, proponiendo la consideración de “planes territoriales estratégicos” en los sistemas autonómicos de planeamiento. Estos planes territoriales estratégicos incorporarían los procesos interactivos e interpretativos propios de la planificación estratégica dirigidos a decidir y actuar de manera integrada y coordinada. Con ellos, adquirirían mayor relevancia los procesos de evaluación y análisis previos a la formulación de cualquier documento normativo en la planificación tradicional. Sin olvidar que, al final del procedimiento, la elaboración consensuada del instrumento aseguraría la ejecución de las actuaciones y reduciría la conflictividad en el control y seguimiento de sus determinaciones.

Por tanto, para que estos planes territoriales estratégicos sean de verdad una herramienta eficaz dentro de los sistemas autonómicos de planeamiento es necesario plantear el enfoque metodológico que requiere su procedimiento de tramitación.

3.1. Análisis del desarrollo procedimental de los instrumentos de la planificación tradicional

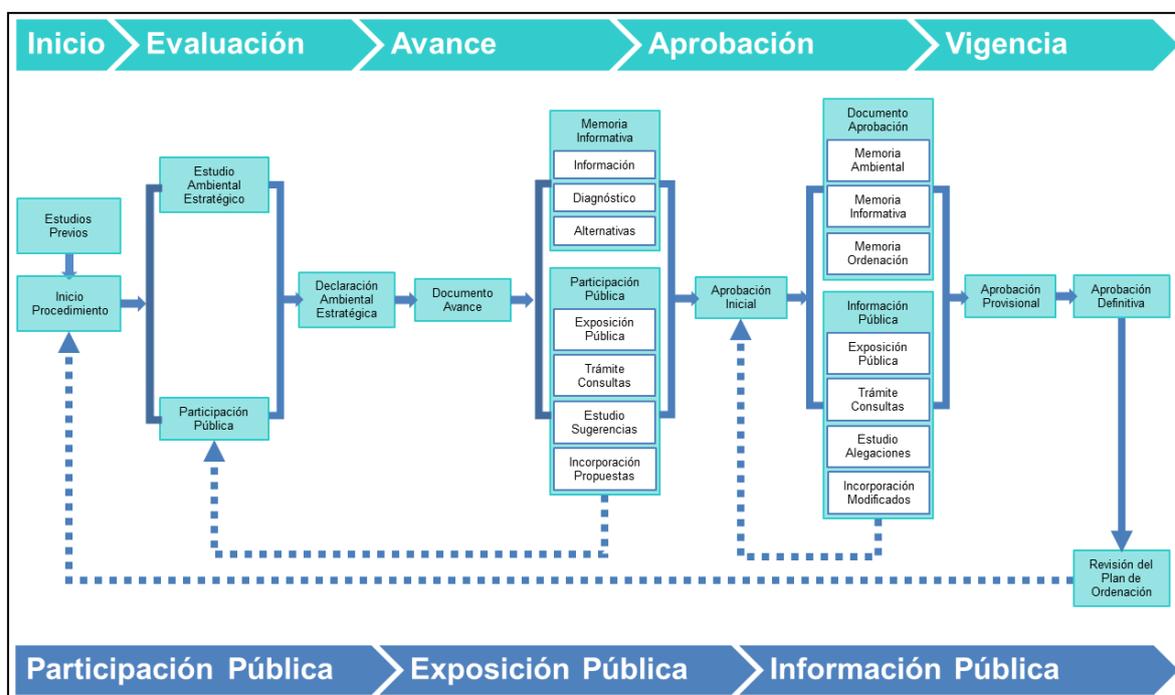


Figura 2. Metodología desarrollada por la planificación tradicional. Fuente: Elaboración propia.

Normalmente, en los sistemas autonómicos de planeamiento los instrumentos de ordenación territorial deben expresamente identificar las partes singulares y

concretas del territorio que, en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos tenga trascendencia supramunicipal. Su desarrollo procedimental es la propia de la planificación tradicional: un procedimiento reglado de fases consecutivas.

3.1.1. Fase de Inicio

En esta fase inicial el órgano promotor de la administración competente recopila los estudios preliminares y complementarios que sustenten el inicio formal del procedimiento. Si los hubiere; porque no siempre la administración parte de una información inicial, o no la solicita a los distintos agentes intervinientes que, por razón de la materia o del territorio, puedan estar interesados en aportar estudios particulares, proyectos o propuestas previas.

Desgraciadamente, lo normal es que esta fase sea obviada por el órgano promotor que, con toda la información recopilada (la haya o no), acordará el inicio del procedimiento de tramitación de un instrumento de ordenación determinando, como mínimo, un cronograma de plazos, así como el departamento o unidad al que se encomienda la instrucción e impulso del correspondiente expediente administrativo.

Igualmente, el órgano promotor debe promover la participación de las otras administraciones territoriales o con competencias materiales afectadas, mediante órganos colegiados o multi-departamentales. Aunque el funcionamiento de los mismos suele ser más parecido al de meras comisiones informativas, sin capacidad real para proponer o participar en la elaboración del instrumento de planeamiento.

3.1.2. Fase de Evaluación

Sea como fuere, el órgano promotor tiene que definir en un documento técnico los parámetros básicos de la ordenación propuesta, a partir de los cuales elaborar un estudio ambiental estratégico, de acuerdo con la legislación básica estatal de aplicación.

Con esta evaluación ambiental estratégica se pretende dar respuesta a la identificación de los requerimientos ambientales que han de conformar las determinaciones del instrumento de ordenación, a partir del diagnóstico ambiental de lo existente, planteando unas alternativas de ordenación que sean viables ambiental, social y económicamente.

Por el contrario, el órgano promotor suele entender la evaluación ambiental estratégica como un escollo para el desarrollo socioeconómico, y no como una oportunidad, creando un conflicto interadministrativo que se agudiza a la hora de definir la propuesta de ordenación que mejor se adecúe ambientalmente a los objetivos planteados para el instrumento de ordenación.

3.1.3. Fase de Avance

Suponiendo que no haya habido conflicto con la evaluación ambiental estratégica, o se haya dado solución a este trámite del procedimiento, el órgano ambiental está en condiciones de elaborar la declaración ambiental estratégica.

Con base en las determinaciones ambientales, territoriales y urbanísticas establecidas en dicha declaración se prepara un primer documento informativo básico para exponer las diferentes propuestas de ordenación planteadas a partir de los datos y criterios generales definidos en las fases anteriores.

Este primer documento se somete a la participación pública y a la consulta de las Administraciones Públicas a fin de incorporar aquellas sugerencias de interés, aunque el órgano promotor puede establecer los objetivos, criterios, y parámetros conforme a los cuales deba elaborarse el instrumento que se someta a la aprobación inicial obviando justificadamente las propuestas reseñadas en ellas.

3.1.4. Fase de Aprobación

Pasado este trámite, se ultima la redacción del documento técnico del instrumento de ordenación, que formalmente debe incorporar la memoria ambiental, la memoria informativa y la memoria de ordenación, junto a la información gráfica, estadística o complementaria correspondiente, para ser sometido a aprobación inicial del órgano competente.

Una vez aprobado inicialmente, se acordará el sometimiento del expediente administrativo y del documento técnico aprobado a los trámites de información pública, de consulta nuevamente a las administraciones públicas, y de audiencia a los interesados para posibilitar la defensa legítima de sus intereses particulares antes de la aprobación definitiva.

3.1.5. Fase de Vigencia

Con la aprobación definitiva se entiende acabado el procedimiento de tramitación del instrumento de ordenación y se inicia la última fase de vigencia, en la que tanto la administración como los administrados están obligados al cumplimiento de lo planificado hasta la futura revisión del instrumento, con la que se iniciaría un procedimiento similar.

Realmente, en esta fase de vigencia el instrumento sigue “vivo”, porque hay que gestionar, ejecutar y hacer cumplir sus determinaciones, para lo cual la administración debería reconvertir al órgano promotor en un órgano gestor, con el objeto de adecuar las previsiones de este instrumento a la evolución de los factores económicos, sociales y culturales, o, en su caso, en previsión del cumplimiento del deber jurídico de adaptación a un nuevo marco normativo.

Sin embargo, otra vez la Administración vuelve a actuar normalmente en su contra, desmontando los equipos de trabajo creados (con la pérdida de experiencia que esta decisión implica) y dejando huérfano de personal y medios técnicos al órgano promotor competente para formular en el futuro la alteración de su contenido mediante su revisión o modificación.

3.2. Análisis del desarrollo procedimental de los instrumentos de la planificación estratégica

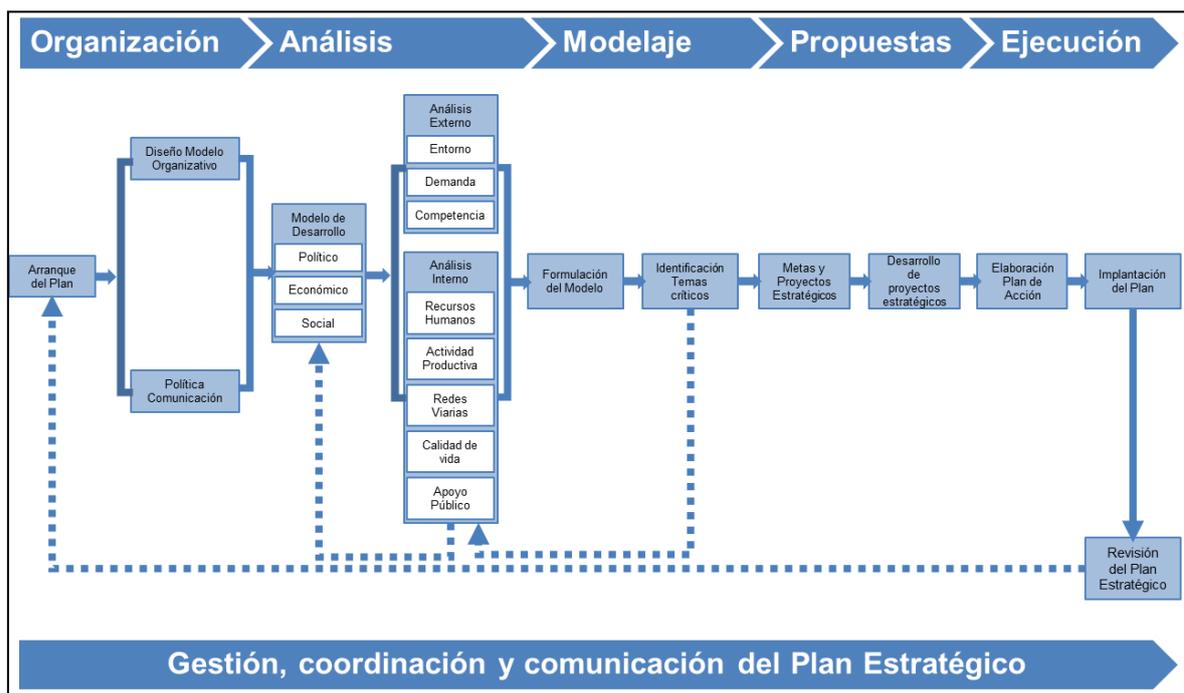


Figura 3. Metodología desarrollada por la planificación estratégica de ciudades.
Fuente: Elaboración propia, a partir de FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997).

Como ya se ha dicho, la planificación estratégica toma como punto de partida la visión del planeamiento como un proceso continuo, interactivo e interpretativo, dirigido a decidir y actuar dentro de un sistema complejo a la vez que multidimensional. Al contrario que en la planificación tradicional, se trata de proponer un sistema de partida en el que cooperen los planificadores, los distintos agentes intervinientes y el interés público.

Por tanto, las características más significativas de la planificación estratégica radican en su enfoque metodológico, alejado de ser un proceso dogmático, monolítico e inflexible, para caracterizarse por el análisis prospectivo, la coordinación multinivel y la capacidad ejecutiva, tal y como sostiene José Miguel Fernández Güell, conllevando un proceso cíclico en el que pueden identificarse cinco etapas fundamentales.

3.2.1. Fase de Organización

Esta tarea inicial supone fijar el arranque del plan, para lo cual el principal escollo a salvar es el establecimiento del liderazgo del proceso, la institución o persona responsable cuya solvencia y sólida implantación determinará, de manera significativa, la involucración de los principales agentes socioeconómicos (políticos, gestores públicos, empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales y de ciudadanos).

El reconocimiento de la alternativa de gestión más adecuada para afrontar el liderazgo de una planificación estratégica viene determinado por tres aspectos representativos: la participación mixta de los sectores público y privado, la participación de los diversos niveles gubernamentales involucrados, y la dualidad técnico-política a la hora de asumir las tareas de análisis y coordinación en la planificación.

De todas formas, para asegurar la aceptación desde el inicio y de forma muy estrecha del liderazgo del proceso, sea cual sea la forma en que se articule, es importante diseñar una política de comunicación para difundir públicamente los objetivos del plan (alcance temporal y físico, estimación de presupuesto, provisión de recursos humanos y materiales, programa de trabajo...).

Sin política de comunicación no hay participación, y sin participación no hay posibilidad de consenso. Por lo tanto, un modelo organizativo que no contemple las formas de relación con todas las partes nacerá debilitado irremediablemente. Para evitarlo, dicha política de comunicación tiene que servir para llamar a la participación e interés de los grupos de poder e influencia, pero también a la sociedad civil, así como gestionar los tiempos del proceso de planificación.

3.2.2. Fase de Análisis

A partir de esta estructura básica se han de caracterizar los patrones de desarrollo físico, económico y social que han conducido a la situación actual del ámbito territorial a estudiar, para así comprender los rasgos fundamentales y la trayectoria histórica del área, diagnosticando los principales elementos de la oferta existente (recursos humanos, actividades productivas, comunicaciones, calidad de vida o el apoyo público existentes); así como los acontecimientos externos que influyen sobre la misma, sobre su demanda o sobre su papel territorial.

De este modo, en la fase de análisis se puede determinar el posicionamiento de un determinado ámbito territorial en materia de competitividad económica y de calidad de vida, identificando los posibles puntos de mejora así como los factores claves de éxito de las principales áreas o sectores en los que dicho territorio desarrolla su actividad.

3.2.3. Fase de Modelaje

Con el cruce de los puntos fuertes y débiles que presentan los diversos servicios ofertados con las amenazas y oportunidades identificadas, se puede establecer un cierto marco referencial para determinar el posicionamiento actual de la ciudad frente a los retos del futuro.

Ahora bien, a partir de toda la labor de análisis realizada se ha de proceder a sintetizar los extensos resultados generados a partir del diseño de distintos escenarios hipotéticos de futuro, que esbocen la evolución inercial del área frente a diversas opciones de comportamiento del entorno, para establecer y priorizar las cuestiones estratégicas que tienen que ser afrontadas, en las cuales se contemplen los tres aspectos cruciales analizados: el económico, el social y el ambiental.

Por principio, para aproximarse a la formulación simple, clara y expresiva de una visión estratégica debe procurarse ser optimista y ambicioso en su planteamiento, para ilusionar a la ciudadanía y concitar el apoyo de todos los agentes locales, aportando criterios y objetivos que permitan asentar unas estrategias sólidas – de índole económica, social y ambiental – y que estén consensuadas entre los agentes de la comunidad.

3.2.4. Fase de Propuestas

Esta visión estratégica, una vez asumida, debe implementarse buscando concentrar los esfuerzos en un número limitado de áreas de oportunidad o temas críticos – normalmente dirigidos a actuar sobre la oferta existente más que sobre la demanda, sobre la que se ejerce poco control – que se deben abordar de cara a su futuro desarrollo, y hacia los que deban canalizarse expectativas y recursos, bien sea a corto plazo como a largo plazo.

Pero, sobre todo, su implantación debe estar bien coordinada y ser compatible con las demás acciones previstas y consensuadas, quedando recogidas en un plan de acción que los englobe, ordene y jerarquice.

3.2.5. Fase de Ejecución

En esta fase es cuando quedará en evidencia el grado de acierto y oportunidad de las propuestas incorporadas al plan de acción, así como su flexibilidad para adaptarse a los cambios que puedan producirse en el entorno.

Esto significa que, en el momento de abordar el plan de acción, deben evitarse compromisos y rigideces que puedan comprometer la adaptabilidad del sistema, así como su ulterior revisión y actualización.

Para ello, es aconsejable concretar y priorizar los proyectos a realizar, definir las competencias de los agentes ejecutores, no robar el protagonismo de las

instituciones participantes y evitar el aburrimiento o la frustración de los agentes locales y ciudadanos por la aparente falta de consecución de los logros pretendidos.

En otras palabras, estas labores exigen disponer de una estructura organizativa pequeña, pero altamente capacitada y con suficiente autonomía de actuación, para llevar a buen fin los objetivos encomendados. Pero también que sea capaz de mantener el proceso de planificación estratégica en marcha, de manera que siga identificando las nuevas acciones a realizar, según surgen nuevos temas críticos y se comienzan nuevos proyectos estratégicos.

3.3. Propuesta de integración procedimental para los planes territoriales estratégicos

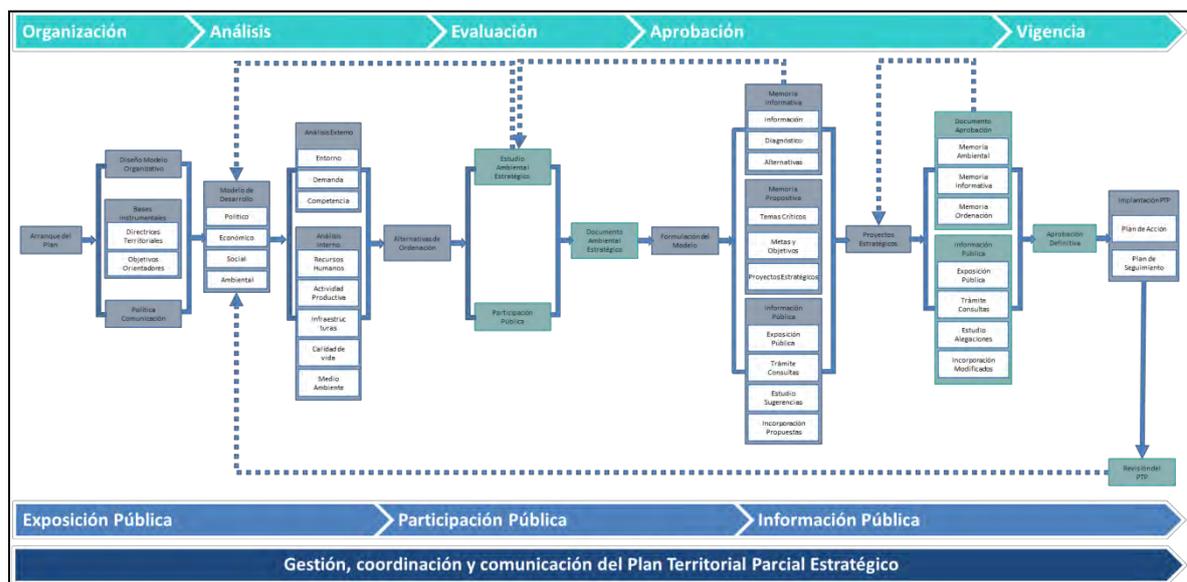


Figura 4. Propuesta metodológica para los planes territoriales estratégicos. Fuente: Elaboración propia.

Como se ha explicado, en la planificación tradicional la participación pública y la cooperación interadministrativa es escalonada en función del grado de desarrollo de la ordenación, acotándose el margen de maniobra a medida que avanza el proceso. Mientras que en la planificación estratégica, a partir del arranque del Plan, la participación pública y la cooperación interadministrativa son fundamentales para desarrollar las intervenciones auspiciadas y abordar conjuntamente soluciones territoriales y urbanísticas.

Sin embargo, con la implementación de las herramientas de la planificación tradicional y de la planificación estratégica, al modo de los planes territoriales estratégicos aquí propuestos, se obtendría un único procedimiento de tramitación que podría configurarse como un proceso cíclico, al igual que en la planificación estratégica, en el que pueden identificarse cinco etapas fundamentales, que

regulan el alcance de las determinaciones que se van acometiendo, como sucede en la planificación tradicional, durante todo el proceso de ordenación del territorio.

3.3.1. Fase de Organización de los planes territoriales estratégicos

Ya se ha explicado que en los sistemas autonómicos de planeamiento, los instrumentos de desarrollo territorial suelen estar vinculados a una determinada administración, normalmente autonómica o provincial (en Canarias, a los Cabildos Insulares). Por tanto, es la administración pública correspondiente quién debe expresamente identificar las partes singulares y concretas de su territorio, que en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos tenga trascendencia supramunicipal; así como determinar el tipo de órgano interadministrativo encargado de gestionar el proceso de tramitación del plan territorial estratégico.

De los distintos tipos de órganos interadministrativos comúnmente usados para gestionar la implantación de la planificación estratégica, la más apropiada para el caso de los planes territoriales estratégicos es la creación de un consorcio público, ya que estos entes permiten involucrar a los diferentes organismos públicos con titularidad competencial o patrimonial sobre la zona, con representación de dichas partes y de la sociedad civil.

Asimismo, por su configuración legal, las administraciones participantes podrían ceder al consorcio público las competencias legalmente delegables y/o encomendar la gestión de aquellas de sus competencias que afecten a la ordenación pormenorizada del ámbito territorial.

De todas formas, para asegurar la implicación desde el inicio y de forma muy estrecha del conjunto de los agentes públicos y privados, no sólo se ha de establecer una estructura organizativa y participativa, sino también definir las bases instrumentales del plan territorial estratégico y diseñar una política de comunicación para difundir públicamente dichas bases del plan así como para llamar a la participación e interés de los grupos de poder e influencia no involucrados desde el comienzo.

3.3.2. Fase de Análisis de los planes territoriales estratégicos

En esta fase de análisis se acometerán las labores para caracterizar el modelo de desarrollo político, económico, social y ambiental que ha conducido a la situación actual del ámbito territorial a estudiar, para así establecer un marco que permita servir de referencia para los diagnósticos ulteriores.

Dentro de la batería de análisis de esta fase, el objetivo último es establecer aquellos hechos característicos que permitan determinar tanto las oportunidades como las amenazas derivadas de acontecimientos que afectan al ámbito territorial estudiado, pero que están total o parcialmente fuera de su control, así como evaluar la oferta de servicios existentes.

A partir de esta síntesis de hechos característicos resulta más fácil identificar similitudes respecto a otros territorios, para estudiar la fórmula que han seguido para afrontar los mismos problemas y evaluar la capacidad de respuesta habida y su posible traslación al ámbito territorial objeto de estudio.

De esta manera, mediante la evaluación de las mejores prácticas disponibles, tanto integrales como sectoriales, posteriormente se pueden enunciar de una forma simple, clara y expresiva las alternativas de ordenación más adecuadas, así como establecer y priorizar exactamente los problemas que deben ser afrontados en el proceso de planeamiento.

3.3.3. Fase de Evaluación de los planes territoriales estratégicos.

Estas alternativas de ordenación, de acuerdo con el marco legal exigible, han de ser sometidas a la evaluación ambiental de sus efectos significativos sobre el medio ambiente para garantizar que las actuaciones transformadoras del territorio propuestas tengan en cuenta sus potenciales repercusiones ambientales desde el inicio de la formulación del modelo hasta la aprobación del instrumento definitivo. Por esta razón, la fase de evaluación debe ajustarse a las consideraciones propias de la evaluación ambiental estratégica, lo cual conlleva establecer mecanismos de cooperación interadministrativa con el órgano ambiental, para evitar, minimizar o compensar los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente.

Para ello, el órgano ambiental ha de implicarse activamente en el proceso, estableciendo un documento ambiental estratégico que contenga las bases específicas para la formulación de un plan de seguimiento y supervisión a incorporar en el plan territorial estratégico.

Este plan de seguimiento permitirá evaluar los cambios y la evolución de los impactos ambientales realmente acometidos, al objeto de determinar la idoneidad de las medidas propuestas y, en su caso, las modificaciones pertinentes para mejorar su integración ambiental, configurándose como un instrumento de auditoría de la gestión muy potente para reconducir los efectos perversos o negativos de un instrumento de planeamiento, si se cumple con sus contenidos.

3.3.4. Fase de Aprobación de los planes territoriales estratégicos.

A partir de toda la labor de análisis y evaluación realizados se ha de proceder a formular un modelo de ordenación – aparte de recopilar únicamente aquella información básica que justifique las propuestas que en él se realicen –, concentrando los esfuerzos en un número limitado de áreas de oportunidad o temas críticos que se deben abordar de cara a su futuro desarrollo, y hacia los que deban canalizarse expectativas y recursos.

Estas áreas de oportunidad o temas críticos deben ser identificadas como proyectos territoriales estratégicos a consolidar, aportando criterios y objetivos que permitan asentar unas bases sólidas de actuación – de índole económica, social y ambiental – que hayan sido consensuadas entre los diferentes agentes de la comunidad, públicos y privados.

A partir de esta síntesis de áreas de intervención o temas críticos resulta más fácil aproximarse de una forma simple, clara y expresiva a la formulación de una visión estratégica para el modelo de ordenación que se propugna en el plan territorial estratégico.

En cualquier caso, para asegurar que la visión estratégica establecida para el modelo de ordenación propuesto, así como los proyectos territoriales estratégicos identificados para su implantación posterior, están bien coordinados y son compatibles con las demás acciones previstas y consensuadas, es necesario someter el modelo a información pública para hacer partícipe a la ciudadanía en su materialización instrumental.

De esta manera, se da cumplimiento a una de las fases procedimentales básicas de la planificación tradicional previa a la aprobación definitiva del instrumento, con la que se encuadra el inicio del período de vigencia posterior del instrumento.

3.3.5. Fase de Vigencia de los planes territoriales estratégicos.

Con la entrada en vigor del plan territorial estratégico, tras la finalización de la fase de aprobación, se instituyen los nuevos derechos y deberes sobre la propiedad, dotando de seguridad jurídica a los usos, actividades y actuaciones existentes y futuras, sin perjuicio de aquellos derechos indemnizatorios que se puedan derivar por la nueva ordenación planteada.

Ahora bien, para abordar la implantación del plan territorial estratégico es necesario concretar y priorizar los proyectos territoriales estratégicos a realizar, constituir el órgano de gestión (o mejor aún, mutar el consorcio público promotor en órgano de gestión), definir las competencias de los agentes ejecutores, no robar el protagonismo de las instituciones participantes y evitar el aburrimiento o la frustración de los agentes intervinientes y ciudadanos por la aparente falta de consecución de los logros pretendidos.

En otras palabras, estas labores exigen disponer de un plan de acción y seguimiento, cuyo diseño ha de partir de distintos escenarios hipotéticos de futuro, que esbozen la evolución inercial del ámbito territorial frente a diversas opciones de comportamiento del entorno, de tal manera que se pueda identificar aquellos desajustes y amenazas para su desarrollo. De este modo, con el cruce de los puntos fuertes y débiles, se podrán priorizar los proyectos territoriales estratégicos identificados frente a los retos del futuro.

Solamente así se detectará si los cambios producidos han modificado sustancialmente las condiciones de partida del ámbito territorial planificado como para abordar la elaboración de un nuevo proceso que acometa la revisión o modificación – total o parcial – del plan territorial estratégico, a partir de las nuevas condiciones y necesidades locales.

4. CONCLUSIONES

Con la metodología conjunta que aquí se ha propuesto para los planes territoriales estratégicos, se ajustaría procedimentalmente la tramitación de estos instrumentos a las tres características básicas de la planificación estratégica, esto es: análisis prospectivo (las bases instrumentales y plan de comunicación), coordinación multinivel (el proceso de evaluación y análisis estratégico) y capacidad ejecutiva (el plan de acción y seguimiento). Además, mantienen el carácter reglado de la tramitación de la planificación tradicional pero concretando escenarios de negociación, de consenso, y nuevas pautas procedimentales para asegurar la transparencia y participación social en la ordenación ambiental, territorial y urbanística.

En definitiva, estos planes territoriales estratégicos aúnan las herramientas propias de la planificación estratégica de ciudades y de la planificación tradicional abordando, en clave de diseño físico, la definición estructural de partes concretas del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

CÁCERES MORALES, E. (2000): “La comprensión del planeamiento: una cuestión didáctica”. *Cartas Urbanas* núm. 6-2000. Departamento de Arte, Ciudad y Territorio-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 8-23.

DELISAU PIZARRO, V. (2016): “El espacio litoral y los planes territoriales parciales estratégicos en Canarias. Una propuesta de bases instrumentales para la planificación territorial estratégica en el litoral de Las Palmas de Gran Canaria” Director: MIRALLAVE IZQUIERDO, V. [Tesis Doctoral] Departamento de Arte, Ciudad y Territorio. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.

ELINBAUM, P. (2012): “Una relación renovada entre el plan y el proyecto”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* núm. 7-2012, RIURB. Barcelona; pp. 117-137.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (1997): Planificación estratégica de ciudades. Gustavo Gili S.A. Barcelona.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Editorial Reverté S. A. Barcelona.

PASCUAL ESTEVE, J.M. (1999): La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Diputación de Barcelona. Barcelona.

SABATÉ, J. (2011): “El proyecto territorial”. MOYA, L. (coord.): La práctica del Urbanismo. Síntesis DL, Madrid; pp. 101-124.