

SOBRE EL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO SUBREGIONAL

Antoni PEIRET i CARRERA

Luis SANTOS y GANGES.

Geógrafos consultores, miembros del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid

RESUMEN

Sobre la base de la experiencia adquirida en el seno del equipo del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, asesor de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León en la elaboración de los materiales para el Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, se pretende en esta comunicación escudriñar en los aspectos estratégicos de la planificación y gobierno del territorio.

Planificación estratégica y planificación territorial y ambiental pueden vincularse, sin menoscabo de competencias, en las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, instrumento previsto en el proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, precisando para ello el máximo de participación y aceptación institucional, máxime en un área muy dinámica como es Valladolid y su entorno más o menos metropolitano.

Tras el diagnóstico del modelo urbano y socio-económico, el criterio de eficiencia urbana y su papel en el desarrollo es el punto de partida para el engarce con los elementos estructurantes del modelo territorial y la calidad de vida, precisándose de un proyecto integral de acción ambiental.

Es a principios de los setenta cuando surgen en España los primeros intentos serios de entrelazar la política regional con la ordenación del territorio, mediante la formulación del III Plan de Desarrollo y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que introduce los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los cuales deberían engarzar en un territorio determinado la planificación física y la económica. Posteriormente, las leyes de ordenación del territorio de diversas comunidades autónomas han introducido la ordenación mediante planes de acción territorial o mediante *directrices*, sobre todo para los aglomerados urbanos, si bien existen reformulaciones

legislativas que muestran de alguna forma las dificultades en la instrumentación y gestión de la política territorial. Por otro lado, en algunos casos la ordenación del territorio aparece en competencia con la llamada **planificación estratégica**, cuyos basamentos teóricos -generados en el ámbito de la gran empresa- se inscriben en un contexto de competencia entre ciudades y entre regiones en un mercado global.

1. PLANES GENERALES Y PLANES ESTRATÉGICOS

En los últimos años, las administraciones locales se han visto en la tesitura de introducir nuevas estrategias de gestión aplicadas al gobierno municipal, como consecuencia de su debilidad estructural, debida tanto a unos sistemas de financiación insuficientes como al hecho de ser el nivel administrativo más próximo a los ciudadanos, lo que les ha obligado a asumir todo un conjunto de competencias y retos con el fin de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Por todo ello, estas administraciones han emprendido vías alternativas de cooperación, bien con otras administraciones –nacionales y comunitarias–, bien con agentes privados, entre las que la planificación estratégica ha sido una de las más exitosas. En este nuevo marco, la consecución de acuerdos institucionales y privados permite obtener sinergias, generar externalidades, corregir ineficiencias, establecer líneas de participación en los costes de realización y el aumento de los recursos financieros, en unos proyectos que de otra forma tardarían mucho más tiempo en solucionarse. Se tiene en cuenta, además, que los acuerdos de asociación y cooperación permiten la coordinación de iniciativas, que de otra forma podrían desarrollarse de forma aislada o incluso en conflicto.

Por lo que respecta a las **interacciones** entre Planes Generales de Ordenación Urbana y Planes Estratégicos municipales, hay que señalar que se trata de instrumentos de planificación con características propias en cada caso, entre los que se puede establecerse una serie de coincidencias que permiten generar un amplio conjunto de sinergias y complementariedades, especialmente cuando la elaboración de ambos es coincidente en el tiempo y en el ámbito de aplicación.

Con el objetivo de **generar ciudades más eficientes y cohesionadas** en todos sus aspectos, los Planes Estratégicos parten de la consecución de un amplio consenso entre los agentes sociales, económicos, políticos e institucionales, con el fin de definir de una manera planificada y participativa las líneas que se deberán seguir para obtener todas las potencialidades que ofrece la ciudad en su conjunto. De esta forma, el Plan Estratégico se sitúa más allá de la órbita del propio Ayuntamiento, implicando al conjunto de la ciudad, con independencia de que el promotor y quien lo lidera, sea el propio Ayuntamiento.

Los planes estratégicos se basan en la **capacidad de colaboración entre los agentes públicos y privados** para generar un proyecto de futuro para el conjunto de la

ciudad en el que confluyan los esfuerzos de las instituciones y agentes participantes. Y si bien éstos definen objetivos a desarrollar, no corresponde a ellos la territorialización de los objetivos y proyectos, sino al planeamiento urbanístico y territorial, que dispone de los mecanismos normativos adecuados. Un plan estratégico participativo que trate de territorializar sus objetivos sólo conseguirá potenciar procesos especulativos.

Los planes de ordenación urbana son, a diferencia de los anteriores, **instrumentos normativos** que contienen las determinaciones con las que se ha de regir la actividad urbanística de un municipio, estableciendo usos del suelo, condiciones de edificabilidad, dotaciones de equipamientos y sistemas generales necesarios. Los planes generales se completan además con planes de actuación urbanística, que permiten realizar una programación diferida en el tiempo y flexible para que puedan adaptarse a los cambios de coyuntura.

Sin embargo, y por su propio carácter normativo, los planes generales presentan una inevitable rigidez relativa, como consecuencia de la duración de los trámites a los que hay que ceñirse y de la resolución de alegaciones, que afectan tanto a sus diferentes fases de realización hasta alcanzar su aprobación definitiva, como a posteriores modificaciones. Desde esta última perspectiva es conveniente que los planes generales recojan los criterios generales y los objetivos definidos en los planes estratégicos, que configuran el proyecto de ciudad que consensuadamente han pactado los agentes e instituciones participantes. Todo ello permite avanzar con mayor seguridad y rapidez en su elaboración, al conocer previamente los objetivos deseados por los diferentes agentes y las posibilidades de colaboración con las diferentes administraciones, además de evitar posibles alegaciones.

Por un lado, los instrumentos “tradicionales” de planificación urbanística, limitados y relativamente incapaces de integrar variables relativas a la dinámica socioeconómica y la consecución de ciudades más eficientes, y por otro lado, las demandas de una mayor transparencia y la creciente influencia de colectivos sociales en el urbanismo, han cuestionado el marco urbanístico y planteado la necesidad de nuevas formas de ordenación.

2. EL MARCO NORMATIVO EN CASTILLA Y LEÓN

En Castilla y León, las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional* son una figura de planeamiento territorial que recoge el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, actualmente en sede parlamentaria. Estamos, pues, ante un instrumento de ordenación del territorio de nueva creación en nuestra Comunidad Autónoma.¹

Como resume muy bien la propia exposición de motivos, es una “figura destinada a la consideración integrada de los recursos naturales, las infraestructuras o los equipamientos de los ámbitos geográficos que así lo precisen. Entre sus funciones destaca

la definición de un modelo flexible de utilización racional del territorio, que optimice sus aptitudes para el desarrollo sostenible, y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los planes y programas con incidencia territorial”. La **vinculación** de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio se establece en una gradación según tres tipos de exigencia de aplicación, a saber: de aplicación plena (siempre vinculante y directa), de aplicación básica (vinculante en cuanto a sus fines) y de aplicación orientativa (recomendaciones).

El carácter **flexible**, sencillo y nada reglamentista del proyecto de ley se ve, entre otros aspectos, reflejado en la definición de lo que este tipo de planes ha de ser y contener.

Entre la decena de posibles (todas o algunas) determinaciones que habrían de integrar unas Directrices de Ordenación de ámbito subregional, nos interesan, por el asunto que aquí nos trae, la formulación de los **objetivos, estrategias y propuestas** con ordenación y actuación que regulen las actuaciones con incidencia en el territorio; la cuantificación, localización y criterios de diseño y ejecución de los **sistemas de estructuración territorial** de interés común, y los **criterios y normas** de desarrollo urbanístico, de protección de los recursos naturales y culturales, y de coordinación de la planificación local y sectorial.

Por otro lado, pretendiendo no prejuzgar las necesidades de ordenación futuras, el ámbito geográfico “subregional” no queda perfilado, de tal suerte que creemos que tienen cabida tanto las ciudades con sus alfores, como las comarcas funcionales, las provincias o las zonas o espacios transprovinciales con características o problemas comunes.

Se da, así, aunque indirectamente, entrada al concepto de **región-problema** como región-plan, si bien el proyecto de ley prevé la cobertura del territorio de la comunidad autónoma con directrices de ordenación de ámbito subregional (“la documentación necesaria para iniciar el procedimiento de aprobación”) en un plazo de diez años, lo que significa, desde nuestro punto de vista, que habremos de contar al menos con nueve directrices de ordenación provinciales, tal como viene a sugerir la disposición adicional tercera, siguiendo la recomendación del Consejo Económico y Social de Castilla y León (Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley, 29 de septiembre de 1997). Es decir, se entiende como prioritario el ámbito provincial frente a otros.

Sin embargo, sin olvidar que aún no contamos con las leyes autonómicas de ordenación del territorio y de actividad urbanística, la propia Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a través de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental, parece estimar que, tanto por el nivel de los problemas existentes como por el reto metodológico y propositivo, tiene también cierta prioridad la elaboración de unas directrices para el único ámbito urbano de la comunidad autónoma

que puede ser considerado como área metropolitana en formación, el de Valladolid y su entorno. Así, en los últimos dos años se han elaborado los documentos indispensables para aprobar el *Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno –DOTVAENT–*.²

Entre los objetivos definidos para el avance, hay que destacar en primer lugar que se trata de construir un instrumento que a la vez sirva como **experiencia** para definir el perfil y el carácter de la ordenación de escala supramunicipal en las ciudades. Además, nos interesa señalar que se pretende conseguir un territorio eficiente siendo a la vez extremadamente respetuoso con el medio ambiente. Y en cualquier caso, se trata de elaborar documentos útiles que permitan llevar adelante un instrumento de coordinación, capaz de involucrar a las instituciones y colectivos interesados.

El primer paso fue la definición del ámbito de trabajo. Se perfila como un **área metropolitana emergente** (simple concepto instrumental) donde coexisten diversas realidades, que pueden ser conceptuadas del siguiente modo: la ciudad de Valladolid, los núcleos contiguos más dinámicos (Laguna de Duero, Arroyo de La Encomienda, Simancas, Santovenia y La Cistérniga), los núcleos del entorno próximo y de relativo dinamismo (Zaratán, Villanubla, Fuensaldaña, Cigales y Cabezón de Pisuerga), los núcleos del segundo entorno y dinamismo especializado (Viana de Cega, Boecillo y Herrera y Tudela de Duero), y los núcleos del segundo entorno y con carácter rural (Aldeamayor de San Martín, La Pedraja de Portillo, Valdestillas, Villanueva de Duero, Geria, Ciguñuela, Mucientes, Renedo y Castronuevo de Esgueva). Forman, pues, un grupo de 23 municipios donde no hay homogeneidad funcional; un ámbito complejo, multifuncional y no consolidado, falto aún de una identidad común territorial, pero con un aspecto común de primer orden, cual es la realidad urbana y periurbana. Un segundo paso de indudable relevancia ha sido la propuesta metodológica, que se ha pretendido fuera aplicable a otros trabajos posteriores.

3. LA CONDICIÓN DE ESTRATÉGICO

La condición de estratégico hace referencia a proyectos y actuaciones que son capaces de obtener unos efectos proporcionalmente mucho mayores que los esfuerzos y los medios invertidos en su ejecución. Así, la planificación estratégica es aplicable al **conjunto de actuaciones planteadas de forma sistemática y ordenada**, que tratan de dar respuesta a:

- Las **exigencias de eficiencia y calidad urbana** formuladas tanto por las empresas como por los colectivos sociales locales.
- Los **nuevos escenarios** surgidos como consecuencia de cambios o turbulencias en un entorno próximo o lejano y que afectan a la marcha de la ciudad.

Para ello es preciso alcanzar previamente un consenso en el que intervienen una institución que lidera el proceso junto con el resto de instituciones implicadas en el ámbito de actuación, así como con aquellas entidades y actores económicos y sociales relevantes con el fin de establecer:

- El **diagnóstico** de las fortalezas y debilidades de carácter interno, así como de las oportunidades y amenazas de carácter externo, que permitan determinar una serie de escenarios a partir de los que se define un **objetivo central**, un referente hacia el que se desea dirigir una ciudad o territorio.
- La definición de **líneas estratégicas**, en las que se puedan engarzar todo un conjunto de proyectos consensuados por parte de instituciones y otras entidades o grupos y personas privadas comprometidas con él, cuya ejecución permita alcanzar a medio plazo determinados niveles de eficiencia económica y calidad de vida.

En este marco, el carácter de estratégico para cualquier proyecto está condicionado por algunos aspectos, entre los que cabe valorar:

- El grado de incidencia que tenga para la consecución del objetivo establecido.
- El volumen de las sinergias o grado de complementariedad que sea capaz de generar con otras acciones previstas en el plan.
- La urgencia de su inicio para dar soluciones a problemas planteados.
- La eficiencia temporal de su implantación.
- El grado de maduración técnica del proyecto.

Obviamente, la determinación de estos aspectos sólo es posible a partir de una situación previa de consenso que permita obtener una valoración amplia y lo más exhaustiva posible del número de agentes, instituciones y colectivos implicados en cada proyecto, así como de las características y situación de cada proyecto.

4. LAS BASES DEL CONSENSO

Las directrices de ordenación territorial se plantean como un **compromiso de la Administración consigo misma**. Se establece un proceso de análisis y la elaboración de un diagnóstico que permita la concreción de un modelo de referencia y la definición de los proyectos sobre los que establecer un **consenso de las administraciones** que actúan con competencias diversas en un mismo territorio, sobre la base de un proyecto que lidera la Junta de Castilla y León como administración con competencias en materia de ordenación del territorio.³

Este compromiso consensuado se plantea con el fin de definir la ciudad o ámbito territorial deseable y los proyectos estratégicos necesarios para ello, planteado en términos de globalidad. Además, por tratarse de un área donde el nuevo modelo y el crecimiento urbanos están configurando un entramado en el que el engarce de las

actuaciones es una auténtica necesidad, debemos conseguir **el consenso institucional, la cooperación y la coordinación administrativas, y la participación social**. El consenso es una de las características básicas de la planificación estratégica, lo cual permite establecer sinergias; si bien los objetivos, las determinaciones y sobre todo la complejidad de unas directrices territoriales se sitúan en un plano distinto al de un plan estratégico.

El proceso de participación en las DOTVAENT partió con dos pasos previos (planteados en una fase inicial) consistentes en:

- ❑ Entrevistas con detenimiento a 18 representantes de las administraciones y colectivos e instituciones de la sociedad civil: Cámara de Comercio, sindicatos, asociaciones empresariales y colegios profesionales.
- ❑ Cuestionario de participación institucional de Directrices de Ordenación Territorial del Área Funcional de Valladolid, con cada uno de los ayuntamientos implicados y representantes de la administración provincial, regional y estatal.

Con estos dos pasos previos se pretendía obtener información directa y actualizada de algunas de las problemáticas que afectan al ámbito de actuación de las DOTVAENT desde diferentes puntos de vista, así como las sensibilidades existentes en los municipios del “alfoz” vallisoletano con respecto a los temas que plantean unas Directrices de Ordenación de ámbito subregional.

En una **presentación inicial** a los alcaldes de los municipios afectados se presentaron el marco en el que se inscribían las Directrices de Ordenación Territorial y sus objetivos, a la vez que se despejó cualquier tipo de duda acerca éstos, además de debatir sobre las expectativas levantadas. Por otro lado, se constituyó una **Comisión de Seguimiento** integrada por técnicos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.

Posteriormente, tras concluir la Fase I (Inventario Territorial) se realizó el documento de “Síntesis Divulgativa de la Fase I del Avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno”, entregado a los municipios implicados en el transcurso de una **segunda reunión con técnicos y representantes municipales** con el objetivo de abordar:

- ❑ Los problemas de la competencia por la captación de residentes y actividades económicas entre los municipios del entorno inmediato de Valladolid.
- ❑ La constatación de estar ante una área urbana funcional que necesita soluciones globales por encima de los propios municipios.
- ❑ La necesidad de coordinación en temas infraestructurales.
- ❑ El papel de las mancomunidades de servicios.
- ❑ El rol que debe desempeñar la Junta de Castilla y León.
- ❑ La necesaria habilitación de canales estables de participación.

El proceso de participación incorporó también la realización de **mesas de trabajo con expertos** externos al equipo sobre dos temas concretos:

a) “Paisaje, desarrollo urbano y protección del medio natural”, lo que permitió consolidar los siguientes criterios:

- Respeto, valoración, mejora e integración de los elementos naturales valiosos.
- Aplicación rigurosa de las leyes de Aguas y Montes.
- Protección de los espacios agrícolas valiosos.
- Necesidad de delimitar y proteger de forma rígida los espacios naturales valiosos.
- Protección de la fauna y de la diversidad vegetal.
- Establecimiento de criterios de protección para los montes, pero también de compatibilidad residencial.

b) “Problemas del sistema urbano”, lo que permitió consolidar los siguientes criterios:

- La condición de Valladolid como núcleo urbano europeo de tipo medio.
- Necesidad de identificar a los habitantes con su territorio.
- Permeabilización del espacio para dotarlo de un mayor carácter urbano.
- Problemas de configuración del espacio urbano periférico.

5. LA DETERMINACIÓN DE LO ESTRATÉGICO EN LAS DOTVAENT

Ya en el campo de las propuestas de actuación, el avance de estas directrices plantea tres niveles de certeza, equivalentes también a los tres tipos de vinculación de las determinaciones de todo instrumento de ordenación según el proyecto de ley.

Hay que tener en cuenta que la vinculación de las decisiones contenidas en las directrices de ordenación se establece a partir de un triple nivel de vinculación según se establece en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que distingue entre determinaciones de aplicación plena, básica u orientativa, –como se ha indicado en las consideraciones iniciales– las cuales dependen de la estructura del modelo definido y de las actuaciones e inversiones a realizar en el marco de las propias directrices.

En este marco, las DOTVAENT establecen tres niveles de certeza determinados por los resultados del Diagnóstico:

Nivel I de certeza (determinaciones de aplicación plena). Establece la protección y determina los usos en los espacios naturales y rurales más valiosos. Se basa en datos objetivos, establecidos tras el análisis geográfico, que han dado lugar a las llamadas “unidades paisajísticas” y a las “áreas de singular valor ecológico”.

Nivel II de certeza (determinaciones de aplicación básica). Incide sobre las grandes infraestructuras, servicios, equipamientos básicos de escala comarcal y opciones de desarrollo. Son decisiones de gran calado que definen el modelo de desarrollo socioeconómico y transformación territorial. Se basan en estudios específicos y requieren consenso institucional, al tener un valor prioritario para el desarrollo del modelo y depender de las decisiones de otras administraciones.

Nivel III de certeza (determinaciones de aplicación orientativa). Establece todo un variopinto conjunto de recomendaciones y criterios de actuación en diversas áreas y materias. Entre otros asuntos, incide sobre los procesos urbanísticos y sectoriales de índole municipal. Se basan en criterios establecidos a partir de indicadores de calidad de vida.

A modo de conclusión, el carácter estratégico de las DOTVAENT tiene su mayor exponente en las determinaciones de aplicación plena, que conforman el proyecto global del ambiente (fundamentalmente basado en la protección de las áreas de singular valor ecológico), y en las determinaciones de aplicación básica que se configuran como actuaciones estructurantes (grandes infraestructuras de transporte, otras infraestructuras y equipamientos, programas especiales y actuaciones en espacios no urbanos).

NOTAS

¹ Proyecto de Ley conocido por la Mesa de las Cortes de Castilla y León en su reunión de 29 de enero de 1998 y trasladado a la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº195, 20 de febrero de 1998).

² Fue contratada asistencia técnica con el Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid (entre mayo de 1996 y diciembre de 1997). Un equipo multidisciplinar dirigido por el profesor Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz ha estado trabajando en la elaboración de dicho avance.

³ La iniciativa en la formulación de las directrices de ordenación de ámbito subregional (art. 18 del proyecto de ley) puede recaer no sólo en la Junta de Castilla y León, sino también en las Diputaciones en su ámbito territorial y en las Entidades Locales que representen más de un 50% de la población y superficie del ámbito por ellas propuesto. Y en todo caso, la competencia y la capacidad de iniciar el procedimiento de aprobación corresponde a la Junta.