

UNA VISIÓ CRÍTICA DEL PLA TERRITORIAL GENERAL DE CATALUNYA*

Fernando López Ramón
Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de Saragossa

Sumari

1. El sistema d'ordenació territorial de Catalunya.
2. El Pla territorial general de Catalunya en el sistema de fonts del dret.
3. Referència als continguts del Pla territorial general de Catalunya.

1. El sistema d'ordenació territorial de Catalunya

Catalunya va ser la primera comunitat autònoma que va regular la funció pública d'ordenació del territori, que l'Estatut d'autonomia (art. 9.9) havia atribuït a la seva competència exclusiva, conforme als mínims competencials garantits a totes les comunitats autònomes en la Constitució (art. 148.1.3). La Llei de política territorial de Catalunya (Llei de Catalunya 23/1983, de 21 de novembre) es presenta, per tant, com el primer sistema d'ordenació territorial de l'Estat de les autonomies. Un primer sistema d'ordenació territorial amb uns continguts que semblen condicionats per la influència d'elements territorials i econòmics.

Cal parlar d'elements territorials per referir-se a les concepcions que identifiquen l'ordenació territorial amb un sistema de planejament físic superior. Així, la legislació urbanística tradicional havia regulat, com a instruments d'ordenació territorial, el Pla nacional d'ordenació i els plans directores territorials de coordinació (art. 7 i 8 del Text refós de la Llei del sòl de 1976). Si bé aquests instruments mai no es van arribar a formular, almenys amb el contingut coordinador dissenyat pel legislador estatal, no obstant això, l'intent d'establir una jerarquia planificatòria entre plans territorials i urbanístics pot tenir origen en les regulacions urbanístiques corresponents. Això permetria explicar que en la Llei de política territorial de Catalunya s'ordeni que els plans urbanístics siguin coherents amb els territorials (art. 11.4). Al mateix temps, la identificació de continguts de gran transcendència, que en justificarien la superioritat, en els plans dissenyats per la Llei de política territorial de Catalunya, sembla que procedeix de la caracterització de l'ordenació del territori com l'expressió

* Aquest treball va ser presentat en el *Seminari de dret local* de Barcelona, en el curs 1999-2000.

espacial de les polítiques econòmica, social, cultural i ecològica de tota la societat, conforme a les idees plasmades en la Carta europea d'ordenació del territori (1982).

Al costat d'aquestes concepcions territorials, els elements econòmics també van influir força en la Llei de política territorial de Catalunya. El seu origen es troba probablement en els mecanismes anglosaxons de política regional que, en l'experiència espanyola, van arribar a través de la legislació sobre planificació del desenvolupament econòmic i social. La idea de corregir els desequilibris territorials està manifestada constantment en la Llei de política territorial de Catalunya. El preàmbul ja expressa els problemes derivats d'un creixement econòmic que ha comportat paral·lelament processos de congestió i despoblació, cosa que ha portat a emprendre una política de creixement equilibrat. L'articulat serà conseqüent amb aquests plantejaments, ja que identifica com a objecte general de la Llei de política territorial de Catalunya «establir les directrius d'ordenació del territori català i de les accions administratives amb incidència territorial a Catalunya, a fi de corregir els desequilibris que es produeixen i d'assolir un major benestar de la població» (art. 1.1).

La Llei de política territorial de Catalunya obrirà el camí d'un sistema de planificació territorial complet i esglaonat. El seu punt de partida hauria d'estar en el Pla territorial general de tota la Comunitat Autònoma, desplegat per plans territorials parcials, referits a una o diverses comarques, i per plans territorials sectorials, que regularien determinades qüestions en tot el territori autonòmic.

El Pla territorial general havia d'expressar els grans objectius d'equilibri territorial (art. 4.1 de la Llei de política territorial de Catalunya), mitjançant la classificació de les zones deprimides, de desenvolupament i congestionades, l'establiment dels nuclis urbans impulsadors i reequilibradors, la definició dels espais i elements naturals que cal conservar, l'emplaçament de les grans infraestructures i els àmbits dels plans territorials parcials, entre d'altres aspectes (art. 5). El seu procediment d'elaboració comprèn una primera fase administrativa complexa (art. 8), amb intervenció de diverses administracions públiques (Administració de l'Estat, comarques, províncies i municipis) i òrgans de la mateixa Administració de la Generalitat (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Comissió de Coordinació de la Política Territorial, Consell Executiu). Però, en tot cas, l'aprovació del Pla territorial general correspon al Parlament (art. 9, derogat per la Llei de Catalunya 1/1995, de 16 de març, que manté, però, la reserva de llei en l'art. 8.4).

Els plans territorials parcials són d'àmbit comarcal o supracomarcal, però sempre comprenen comarques senceres (art. 12.2). No són plans necessaris en tot cas, sinó que la seva existència depèn de les previsions del Pla territorial general o de la decisió expressa del Consell Executiu (art. 12.4). Constitueixen elements de desplegament del Pla territorial general, el contingut del qual no poden alterar (art. 11.2 i 12.3). El procediment d'aprovació, impulsat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques, inclou la participació de diverses administracions i l'aprovació definitiva correspon al Consell Executiu (art. 14).

Els plans territorials sectorials tenen com a àmbit tot el territori de la Comunitat Autònoma (art. 18.2). Tampoc no són necessaris, ja que el Consell Executiu en decideix la conveniència. Dins el respecte a les determinacions del Pla territorial general i dels plans territorials parcials, els correspon planificar un sector d'intervenció o un recurs. En el procediment d'aprovació s'estableix el protagonisme del departa-

ment competent per raó de la matèria i l'aprovació definitiva correspon al Consell Executiu (art. 19).

La Llei inclou regles per garantir la vinculació als plans amb incidència territorial dels diversos departaments de l'Administració de la Generalitat (art. 20) i de les empreses públiques (art. 24), com també la coordinació amb les corporacions locals (art. 21). També possibilita en diversos àmbits l'ús de mesures de foment, com ara subvencions, estímuls fiscals, inclusió de valors en els coeficients d'inversió de les caixes d'estalvi o gravàmens per a activitats industrials en zones congestionades (art. 25 a 28).

Cal advertir que la resta de la legislació catalana ha observat una coherència amb la Llei de política territorial. Així, l'instrument bàsic d'actuació que preveu la Llei d'alta muntanya (Llei de Catalunya 2/1983, de 9 de març) és el Pla comarcal de muntanya, que respon al model dels plans territorials parcials (art. 4 a 8); aquesta especialitat s'ha conservat, almenys en part, després de la Llei 1/1995, de 16 de març (art. 6). En la Llei d'espais naturals (Llei de Catalunya de 13 de juny de 1985, amb modificacions posteriors) l'instrument general d'actuació és el Pla d'espais d'interès natural, que es concep com un Pla territorial sectorial (art. 15.2). Igualment, en la Llei d'equipaments comercials (Llei de Catalunya 1/1997, de 24 de març) el Pla d'equipaments comercials també respon al model de Pla territorial sectorial (art. 6).

2. El Pla territorial general de Catalunya en el sistema de fonts del dret

Dotze anys després d'aprovar la Llei de política territorial, Catalunya també va ser la primera Comunitat Autònoma a aprovar un instrument general d'ordenació territorial. Mitjançant la Llei de Catalunya 1/1995, de 16 de març, s'aprova el Pla territorial general de Catalunya; d'aquest epígraf interessa fer-ne l'examen des de l'òptica del sistema de fonts del dret. En aquest sentit, la Llei del Pla posa en relleu problemes relatius al procediment administratiu i al procediment parlamentari establert perquè sigui aprovat, com també respecte a l'abast de la reserva legal. Tres qüestions que mereixen algunes reflexions.

En primer terme, cal destacar que l'establiment d'una reserva de llei per aprovar el Pla territorial general comporta algunes contradiccions. En efecte, juntament amb la reserva de llei, la Llei de política territorial de Catalunya també estableix el procediment de formació del projecte de llei corresponent, amb formalitats complicades: informe de la Comissió de Coordinació de Política Territorial, acord d'iniciació del Consell Executiu, elaboració pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques, audiència de l'Administració general de l'Estat, de les províncies, les comarques i els municipis, nou dictamen de la Comissió de Coordinació de Política Territorial, aprovació del projecte pel Consell Executiu i remissió al Parlament (art. 8). Es configura, per tant, un procediment compost de dues fases: una primera fase administrativa i una altra definitiva legislativa.

Els sistemes bifàsics d'elaboració d'una llei (en aquest cas, la Llei del Pla territorial general), si estan previstos en una altra llei (en aquest cas, la Llei de política territorial), no poden significar una paritat entre totes dues fases. L'observança del

procediment legislatiu purifica els defectes eventuals del procediment administratiu previ. En efecte, si no es pot trobar ni en la Constitució ni en l'Estatut d'autonomia ni en el Reglament del Parlament cap condicionant per a l'elaboració dels projectes o les proposicions de llei relatius a l'ordenació del territori, cal concloure que l'aprovació pel Parlament, respectant el procediment establert en el Reglament de la cambra, determina el naixement de lleis vàlides pel que fa als aspectes procedimentals. El Govern que presenti un projecte de llei del Pla territorial general sense seguir el procediment que preveu la Llei de política territorial podria veure compromesa la seva responsabilitat política davant el Parlament, però això no impediria la iniciació vàlida del procediment legislatiu. De la mateixa manera, la Llei de política territorial no pot obstaculitzar la presentació d'una proposició de llei d'iniciativa parlamentària, tot i que puguin resultar evidents les dificultats pràctiques d'una iniciativa tal, en cas que es tracti del Pla territorial general.

Segona qüestió. Un cop al Parlament, el projecte de llei ha de seguir, al seu torn, el procediment corresponent d'aprovació parlamentària, moment en què es planteja el dubte de si el procediment ha de ser el dels projectes ordinaris de llei (art. 93 a 105 del Reglament del Parlament de Catalunya) o el previst per a l'examen de programes, plans i altres instruments remesos pel Govern (art. 136 a 138 del Reglament). Sempre que hi ha un projecte de llei, sembla exigible el procediment corresponent a l'aprovació d'aquest i, per tant, amb plenitud del dret d'esmena dels parlamentaris (art. 94) i sense necessitat de limitar la intervenció dels grups parlamentaris a la presentació de propostes de resolució sobre el pla remès pel Govern (art. 136.4). Aquest criteri sembla congruent amb la regla que remet a les normes generals del procediment legislatiu les propostes del Consell Executiu (de plans, programes, etc.), quan la intervenció parlamentària és exigida per una llei (art. 137). Tanmateix, aquesta solució sembla que deixa sense intervenció parlamentària el contingut del Pla territorial general, atès que la potestat d'esmenar es limita al text del projecte de llei aprovatòria del Pla i no a aquest. El Parlament, doncs, sembla que, formalment, només pot aprovar o no aprovar en bloc el Pla formulat pel Govern.

Arribats en aquest punt ens plantejem ara la tercera qüestió enunciada, la relativa a l'abast o significat de la reserva de llei en aquest cas. Fins on arriba el valor de llei? Comprèn el text del mateix Pla? La resposta negativa a aquest interrogant sembla imposada per la distinció necessària entre la Llei que aprova el Pla i el Pla aprovat. Són dos elements diferents. La Llei aprovatòria del Pla territorial general de Catalunya és un text de deu articles, més disposicions complementàries, que han estat objecte de debat i aprovació pel Parlament. El valor i l'eficàcia de les normes de rang legal afecten aquests preceptes. En conseqüència, només poden ser modificats per normes posteriors de rang legal. Tanmateix, els continguts del Pla territorial general, els documents complexos que formen aquest instrument planificador, en cap cas no poden tenir valor ni eficàcia de llei. De quina manera s'ha d'aplicar el valor de la llei al contingut d'uns estudis informatius que sintetitzen la formació de la nacionalitat catalana o l'orografia de la Comunitat Autònoma? Quina vinculació es pot derivar d'unes dades estadístiques, científiques, històriques o urbanístiques? Quin efecte obligatori es pot identificar en la diagnosi d'una situació?

La mateixa Llei aprovatòria del Pla territorial general de Catalunya sembla que ha

tingut en compte els problemes apuntats, ja que limita notablement els efectes connectats a l'aprovació legal del Pla. En aquest sentit, la Llei estableix que «els sistemes de proposta establerts en el Pla territorial general [...] s'han de tenir especialment en compte pels Plans Territorials Parcials, així com per altres instruments de planejament amb incidència en el territori de Catalunya» (art. 3.1); o que «els Plans Territorials Parcials i Sectorials han de justificar expressament el seu grau d'adequació a les directrius del Pla territorial general» (art. 5.1). No s'imposa, doncs, una subordinació completa al Pla territorial general per part del Govern (que és el competent per aprovar definitivament els plans territorials parcials i sectorials), sinó que s'estableix una regla procedimental, consistent a tenir especialment en compte el Pla territorial general o a justificar el seu grau d'adequació a aquest. Es tracta d'unes exigències que no impliquen una observança estricta dels continguts del Pla territorial general, sinó simplement una necessitat de motivació per apartar-se del criteri establert anteriorment.

D'acord amb aquest plantejament, la Llei aprovatòria del Pla territorial general extrau d'aquest Pla els continguts als quals vol atorgar valor de llei i els porta al seu articulat. Així s'estableixen els àmbits d'aplicació dels plans territorials parcials (art. 2.2), els paràmetres urbanístics que s'han de quantificar en els plans territorials (art. 3.2), els elements que cal considerar en els sistemes de proposta (art. 3.3), les estratègies que han de ser fomentades (art. 4)... En relació amb aquests continguts del Pla que han accedit a la Llei aprovatòria d'aquest, no ha de plantejar cap problema, doncs, la seva condició normativa superior de rang legal.

El criteri que aquí se sosté no s'altera a causa de la circumstància que la Llei aprovatòria del Pla territorial general exigeixi al planejament urbanístic «justificar expressament la seva coherència amb les determinacions i les propostes dels Plans Territorials Parcials i Sectorials, respectant l'autonomia dels Municipis en matèria de planejament» (art. 5.4), amb la previsió que «en absència de planejament territorial parcial i sectorial, el planejament urbanístic ha d'aplicar les directrius del Pla territorial general» (art. 5.5). Cal tenir en compte que aquestes regles es refereixen a la relació del planejament urbanístic municipal amb el planejament territorial autòndmic. En aquest àmbit és lògic que s'imposi la prevalença del planejament territorial, que expressa una competència de coordinació superior de la Comunitat Autònoma.

Però el que és lògic en les relacions competencials entre comunitat autònoma i municipis, dins el respecte a l'autonomia que la Constitució reconeix a aquests, no ho és per resoldre els problemes que es poden plantejar en les relacions temporals de governs successius de la Comunitat Autònoma. El problema que tractem quan examinem l'abast de la reserva de llei respecte al Pla territorial general no és diferent. En efecte, si permetéssim que un acte aprovatori en bloc del Parlament servís per tancar la reserva de llei a tots els continguts materials que caben en la documentació del Pla territorial general, en realitat estaríem condicionant la potestat executiva dels governs successius.

Tots els problemes plantejats en aquest epígraf provenen de la construcció defectuosa del sistema bifàsic d'aprovació de Pla territorial general de Catalunya. Per aquesta raó, un cop més es pot ponderar el disseny que estableix la Llei d'ordenació del territori de la Comunitat Valenciana (Llei de València 6/1989, de 7 de juliol), pel fet que combina adequadament les exigències procedimentals administratives

amb la intervenció parlamentària, amb vista a l'aprovació del Pla general d'ordenació del territori. A aquest efecte, es preveu un procediment administratiu que acaba amb el decret del Consell de Govern, però amb una fase prèvia d'informació parlamentària (art. 42 i 46 a 51). Els debats parlamentaris asseguren una formalització pública convenient dels grups parlamentaris sobre les línies generals del Pla, sense exigir, però sense impedir tampoc, un compromís del legislatiu amb aspectes més concrets o d'abast més tècnic. El sistema té l'avantatge, a més, que no impedeix el control judicial, ja que tot i que el Pla pugui respondre als criteris polítics del legislatiu, ha de tenir la naturalesa dels productes de l'executiu, i contra el qual es pot interposar un recurs contenciós administratiu (art. 52).

3. Referència als continguts del Pla territorial general de Catalunya

El Pla territorial general de Catalunya no ha estat objecte de publicació oficial. Va ser editat el mes de març de 1995, amb una primera tirada de dos mil exemplars, pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat. Segons l'art. 10 de la Llei aprovatòria del Pla, aquest «és públic», cosa que significa, d'acord amb el mateix precepte, que «es pot consultar i obtenir-ne informació a la seu del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, a les delegacions territorials del Govern de la Generalitat i a la seu dels consells comarcals, dels ajuntaments capitals de comarca i dels ajuntaments de municipis de més de cinc mil habitants». Aquest tractament es correspon amb el caràcter de directriu reductora de discrecionalitat que aquí es reclama per al Pla territorial general de Catalunya, ja que és evident que, si es tracta d'una norma jurídica, caldria publicar-ne el contingut íntegrament.

El Pla és editat en català, en un volum de 600-700 pàgines, en foli, amb annexos cartogràfics. El tom no està paginat amb numeració correlativa de la primera a l'última pàgina, com s'ha de fer, sinó per documents i encara per capítols dins de cada document. D'aquesta manera, cal tenir en compte les paginacions diferents dels documents que integren el Pla, que són els següents:

—*Estudis d'informació i interpretació territorial*, amb nou capítols, subdividits en epígrafs i subepígrafs: 1. Factors geopolítics; 2. Estructura física del territori; 3. La demografia; 4. La distribució territorial de la població; 5. La ciutat; 6. Les infraestructures; 7. Els equipaments; 8. Els àmbits funcionals; i 9. La caracterització dels àmbits territorials.

—*Diagnosi*, amb nou epígrafs dividits en subepígrafs: 1. En la cruïlla de tres grans àrees: Europa, Espanya i la Mediterrània; 2. Territori divers, territori mosaic; 3. La indústria i el turisme transformen les relacions humanes als territoris lligats als usos agrícoles tradicionals; 4. Les transformacions en curs en el marc internacional i de la Unió Europea; 5. Inserció i competitivitat dins de l'Europa comunitària; 6. El reequilibri territorial de Catalunya; 7. Les infraestructures, base del progrés i del equilibri; 8. La millora de la qualitat de vida; i 9. La protecció del medi ambient.

—*Memòria*, amb vuit epígrafs: 1. Objectius i caràcter del Pla; 2. L'estratègia global del Pla; 3. Els sistemes de proposta; 4. Les propostes d'infraestructures; 5. Les

propostes per a la millora de la qualitat de vida; 6. Els àmbits funcionals territorials. Estratègies i actuacions; 7. Directrius per als plans territorials i per als plans urbanístics; 8. Identificació d'àrees bàsiques territorials.

—*Estudi econòmic i financer*, que comprèn el Programa d'inversions de la Generalitat de Catalunya i les actuacions i el Programa d'inversions de l'Administració de l'Estat referits a Catalunya.

Aquest mosaic d'elements que componen el Pla territorial general de Catalunya permeten que aquest pugui adoptar dues grans decisions. La primera es refereix a un Programa quadriennal d'inversions, en el qual es preveuen unes inversions de 856.565 milions de pessetes, que representen el 62,23 % de la inversió total prevista. L'entramat teòric del Pla s'acaba concretant, en una llista d'obres públiques concretes, vint-i-dues grans actuacions. La segona decisió és la relativa a l'establiment dels àmbits dels plans territorials parcials, integrats per diverses comarques: Metropolità, Comarques Gironines, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Ponent i Comarques Centrals. Uns àmbits que semblen prefigurar una futura divisió territorial de la Comunitat Autònoma en regions (art. 2.2 i disposició transitòria segona de la Llei del Pla).