

# UNA VISIÓN CRÍTICA DEL PLAN TERRITORIAL GENERAL DE CATALUÑA\*

Fernando López Ramón  
Catedrático de derecho administrativo  
de la Universidad de Zaragoza

## *Sumario*

1. El sistema de ordenación territorial de Cataluña.
2. El Plan territorial general de Cataluña en el sistema de fuentes del derecho.
3. Referencia a los contenidos del Plan territorial general de Cataluña.

## **1. El sistema de ordenación territorial de Cataluña**

Cataluña fue la primera comunidad autónoma que reguló la función pública de ordenación del territorio, que el Estatuto de autonomía (art. 9.9) había atribuido a su competencia exclusiva, conforme a los mínimos competenciales garantizados a todas las comunidades autónomas en la Constitución (art. 148.1.3). La Ley de política territorial de Cataluña (Ley de Cataluña 23/1983, de 21 de noviembre) se presenta así como el primer sistema de ordenación territorial del Estado de las autonomías. Un primer sistema de ordenación territorial cuyos contenidos parecen condicionados por la influencia de elementos territoriales y económicos.

De elementos territoriales cabe hablar para referirse a las concepciones que identifican la ordenación territorial con un sistema de planeamiento físico superior. Así, la legislación urbanística tradicional había regulado, como instrumentos de ordenación territorial, el Plan nacional de ordenación y los planes directores territoriales de coordinación (art. 7 y 8 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976). Si bien estos instrumentos nunca llegaron a formularse, al menos con el contenido coordinador diseñado por el legislador estatal, no obstante, el intento de establecer una jerarquía planificatoria entre planes territoriales y urbanísticos puede tener su origen en las correspondientes regulaciones urbanísticas. Ello permitiría explicar que en la Ley de política territorial de Cataluña se ordene que los planes urbanísticos sean coherentes con los territoriales (art. 11.4). Al mismo tiempo, la identificación de contenidos de gran trascendencia, que justificarían su superioridad, en los planes diseñados por la Ley de política territorial de Cataluña,

---

\* Este trabajo fue presentado en el *Seminari de dret local* de Barcelona, en el curso 1999-2000.

parece proceder de la caracterización de la ordenación del territorio como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, conforme a las ideas plasmadas en la Carta europea de ordenación del territorio (1982).

Junto a esas concepciones territoriales, los elementos económicos también influyeron fuertemente en la Ley de política territorial de Cataluña. Su origen se encuentra probablemente en los mecanismos anglosajones de política regional que, en la experiencia española, llegaron a través de la legislación sobre planificación del desarrollo económico y social. La idea de corregir los desequilibrios territoriales está constantemente manifestada en la Ley de política territorial de Cataluña. Ya el preámbulo expresa los problemas derivados de un crecimiento económico que ha producido paralelamente procesos de congestión y despoblación, que deben llevar a emprender una política de crecimiento equilibrado. El articulado será consecuente con tales planteamientos, identificando como objeto general de la misma Ley de política territorial de Cataluña «establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña, a fin de corregir los desequilibrios que se producen y de alcanzar un mayor bienestar de la población» (art. 1.1).

La Ley de política territorial de Cataluña va a abrir el camino de un sistema de planificación territorial completo y escalonado. Su punto de partida habría de estar en el Plan territorial general de toda la Comunidad Autónoma, desarrollado por planes territoriales parciales, referidos a una o varias comarcas, y por planes territoriales sectoriales, que regularían determinadas cuestiones en todo el territorio autonómico.

El Plan territorial general debía expresar los grandes objetivos de equilibrio territorial (art. 4.1 de la Ley de política territorial de Cataluña), mediante la clasificación de las zonas deprimidas, de desarrollo y congestionadas, el establecimiento de los núcleos urbanos impulsores y reequilibradores, la definición de los espacios y elementos naturales a conservar, el emplazamiento de las grandes infraestructuras y los ámbitos de los planes territoriales parciales, entre otros aspectos (art. 5). Su procedimiento de elaboración comprende una primera fase administrativa compleja (art. 8), con intervención de diversas administraciones públicas (Administración del Estado, comarcas, provincias y municipios) y órganos de la misma Administración de la Generalidad (Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, Comisión de Coordinación de la Política Territorial, Consejo Ejecutivo). Pero, en todo caso, la aprobación del Plan territorial general corresponde al Parlamento (art. 9, derogado por la Ley de Cataluña 1/1995, de 16 de marzo, que mantiene, sin embargo, la reserva de ley en su art. 8.4).

Los planes territoriales parciales son de ámbito comarcal o supracomarcal, pero comprendiendo siempre comarcas enteras (art. 12.2). No son planes necesarios en todo caso, sino que su existencia depende de las previsiones del Plan territorial general o de la expresa decisión del Consejo Ejecutivo (art. 12.4). Constituyen elementos de desarrollo del Plan territorial general, cuyo contenido no pueden alterar (art. 11.2 y 12.3). El procedimiento de aprobación, impulsado por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, incluye la participación de diversas administraciones, correspondiendo la aprobación definitiva al Consejo Ejecutivo (art. 14).

Los planes territoriales sectoriales tienen como ámbito todo el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 18.2). Tampoco son necesarios, pues decide sobre su conveniencia el Consejo Ejecutivo. Dentro del respeto a las determinaciones del Plan territorial general y de los planes territoriales parciales, les corresponde planificar un sector de intervención o un recurso. En el procedimiento de aprobación se establece el protagonismo del departamento competente por razón de la materia, correspondiendo la aprobación definitiva al Consejo Ejecutivo (art. 19).

La Ley incluye reglas para garantizar la vinculación a los planes con incidencia territorial de los diversos departamentos de la Administración de la Generalidad (art. 20) y de las empresas públicas (art. 24), así como la coordinación con las corporaciones locales (art. 21). También posibilita en diversos ámbitos el uso de medidas de fomento, como subvenciones, estímulos fiscales, inclusión de valores en los coeficientes de inversión de las cajas de ahorro o gravámenes para actividades industriales en zonas congestionadas (art. 25 a 28).

Conviene advertir que la restante legislación catalana ha observado una coherencia con la Ley de política territorial. Así, el instrumento básico de actuación previsto en la Ley de alta montaña (Ley de Cataluña 2/1983, de 9 de marzo) es el Plan comarcal de montaña, que responde al modelo de los planes territoriales parciales (art. 4 a 8), habiéndose conservado esta especialidad, al menos en parte, tras la Ley 1/1995, de 16 de marzo (art. 6). En la Ley de espacios naturales (Ley de Cataluña de 13 de junio de 1985, con modificaciones posteriores) el instrumento general de actuación es el Plan de espacios de interés natural, que se concibe como un Plan territorial sectorial (art. 15.2). Asimismo, en la Ley de equipamientos comerciales (Ley de Cataluña 1/1997, de 24 de marzo) el Plan de equipamientos comerciales responde también al modelo de Plan territorial sectorial (art. 6).

## **2. El Plan territorial general de Cataluña en el sistema de fuentes del derecho**

Doce años después de aprobar la Ley de política territorial, Cataluña fue también la primera Comunidad Autónoma en aprobar un instrumento general de ordenación territorial. Mediante la Ley de Cataluña 1/1995, de 16 de marzo, se aprueba el Plan territorial general de Cataluña, cuyo examen interesa realizar, en este epígrafe, bajo la óptica del sistema de fuentes del derecho. En tal sentido, la Ley del Plan pone de relieve problemas relativos al procedimiento administrativo y al procedimiento parlamentario establecido para su aprobación, así como con respecto al alcance de la reserva legal. Tres cuestiones que merecen algunas reflexiones.

En primer término, conviene destacar que el establecimiento de una reserva de ley para aprobar el Plan territorial general conlleva algunas contradicciones. En efecto, junto a la reserva de ley, en la Ley de política territorial de Cataluña se establece también el procedimiento de formación del correspondiente proyecto de ley, con formalidades complicadas: informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, acuerdo de iniciación del Consejo Ejecutivo, elaboración por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, audiencia de la Administración

general del Estado, de las provincias, comarcas y municipios, nuevo dictamen de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, aprobación del proyecto por el Consejo Ejecutivo y remisión al Parlamento (art. 8). Se configura, así, un procedimiento compuesto de dos fases: una primera fase administrativa junto a una definitiva fase legislativa.

Los sistemas bifásicos de elaboración de una ley (en este caso, la Ley del Plan territorial general), cuando están previstos en otra ley (en este caso, la Ley de política territorial), no pueden significar una paridad entre las dos fases. La observancia del procedimiento legislativo purifica los eventuales defectos del procedimiento administrativo previo. En efecto, cuando ni en la Constitución ni en el Estatuto de autonomía ni en el Reglamento del Parlamento cabe encontrar ningún condicionante para la elaboración de los proyectos o las proposiciones de ley relativos a la ordenación del territorio, debe concluirse que la aprobación por el Parlamento, respetando el procedimiento establecido en el Reglamento de la cámara, determina el nacimiento de leyes válidas en lo referido a los aspectos procedimentales. El Gobierno que presentara un proyecto de ley del Plan territorial general sin seguir el procedimiento previsto en la Ley de política territorial podría ver comprometida su responsabilidad política ante el Parlamento, pero eso no impediría la válida iniciación del procedimiento legislativo. De la misma manera, la Ley de política territorial no puede obstaculizar la presentación de una proposición de ley de iniciativa parlamentaria, aunque puedan resultar evidentes las dificultades prácticas de tal iniciativa, tratándose del Plan territorial general.

Segunda cuestión. Una vez en el Parlamento, el proyecto de ley habrá de seguir, a su vez, el correspondiente procedimiento de aprobación parlamentaria, planteándose la duda de si el procedimiento debe ser el de los ordinarios proyectos de ley (art. 93 a 105 del Reglamento del Parlamento de Cataluña) o el previsto para el examen de programas, planes y otros instrumentos remitidos por el Gobierno (art. 136 a 138 del mismo Reglamento). Habiendo un proyecto de ley, parece exigible el procedimiento correspondiente a la aprobación de éste, con plenitud por tanto del derecho de enmienda de los parlamentarios (art. 94) y sin necesidad de limitar la intervención de los grupos parlamentarios a la presentación de propuestas de resolución sobre el plan remitido por el Gobierno (art. 136.4). Criterio que parece congruente con la regla que remite a las normas generales del procedimiento legislativo las propuestas del Consejo Ejecutivo (de planes, programas, etc.), cuando la intervención parlamentaria venga exigida por una ley (art. 137). Sin embargo, esta solución parece dejar sin intervención parlamentaria al propio contenido del Plan territorial general, dado que la potestad de enmendar se limitará al texto del proyecto de ley aprobatoria del Plan y no a este mismo. El Parlamento, formalmente, parece pues que únicamente podrá aprobar o no aprobar en bloque el Plan formulado por el Gobierno.

Llegamos así a plantearnos la tercera cuestión enunciada, la relativa al alcance o significado de la reserva de ley en este caso. ¿Hasta dónde llega el valor de ley? ¿Comprende el texto del propio Plan? La respuesta negativa a ese interrogante parece venir impuesta por la necesaria distinción entre la Ley que aprueba el Plan y el Plan aprobado. Son dos elementos diferentes. La Ley aprobatoria del Plan territorial general de Cataluña es un texto de diez artículos, más disposiciones comple-

mentarias, que han sido objeto de debate y aprobación por el Parlamento. A esos preceptos alcanza el valor y la eficacia de las normas de rango legal. No podrán, en consecuencia, ser modificados más que por posteriores normas de rango legal. Sin embargo, los contenidos del Plan territorial general, los documentos complejos que forman este instrumento planificador, en ningún caso pueden tener valor ni eficacia de ley. ¿Cómo va a aplicarse el valor de la ley al contenido de unos estudios informativos que sintetizan la formación de la nacionalidad catalana o la orografía de la Comunidad Autónoma? ¿Qué vinculación puede derivarse de unos datos estadísticos, científicos, históricos o urbanísticos? ¿Qué efecto obligatorio cabe identificar en el diagnóstico de una situación?

La propia Ley aprobatoria del Plan territorial general de Cataluña parece haber tenido en cuenta los problemas apuntados, al limitar notablemente los efectos conectados a la aprobación legal del Plan. Establece la Ley en tal sentido que «los sistemas de propuesta establecidos en el Plan territorial general [...] *deben ser tenidos especialmente en cuenta* por los Planes Territoriales Parciales, así como por otros instrumentos de planeamiento con incidencia en el territorio de Cataluña» (art. 3.1); o que «los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales han de *justificar expresamente su grado de adecuación* a las directrices del Plan territorial general» (art. 5.1). No se impone, pues, una completa subordinación al Plan territorial general por parte del Gobierno (que es el competente para aprobar definitivamente los planes territoriales parciales y sectoriales), sino que se establece una regla procedimental, consistente en tener especialmente en cuenta el Plan territorial general o en justificar su grado de adecuación al mismo. Exigencias que no implican estricta observancia de los contenidos del Plan territorial general sino simplemente necesidad de motivación para apartarse del criterio anteriormente establecido.

De acuerdo con este planteamiento, la propia Ley aprobatoria del Plan territorial general extrae de éste aquellos contenidos a los que quiere otorgar valor de ley, llevándolos a su articulado. Se establecen así los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales (art. 2.2), los parámetros urbanísticos que deben cuantificarse en los planes territoriales (art. 3.2), los elementos a considerar en los sistemas de propuesta (art. 3.3), las estrategias que deben ser fomentadas (art. 4)... En relación con esos contenidos del Plan que han accedido a la Ley aprobatoria del mismo, ningún problema debe, pues, plantear su superior condición normativa de rango legal.

El criterio aquí sostenido no se altera por la circunstancia de que la Ley aprobatoria del Plan territorial general exija al planeamiento urbanístico «justificar expresamente su coherencia con las determinaciones y las propuestas de los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales, respetando la autonomía de los municipios en materia de planeamiento» (art. 5.4), con la previsión de que «en ausencia de planeamiento territorial parcial y sectorial, el planeamiento urbanístico ha de aplicar las directrices del Plan territorial general» (art. 5.5). Obsérvese que estas reglas se refieren a la relación del planeamiento urbanístico municipal con el planeamiento territorial autonómico. En ese ámbito es lógico que se imponga la prevalencia del planeamiento territorial, que expresa una competencia de coordinación superior de la Comunidad Autónoma.

Pero lo que es lógico en las relaciones competenciales entre comunidad autónoma y municipios, dentro del respeto a la autonomía que la Constitución reconoce a

éstos, no lo es para solucionar los problemas que pueden plantearse en las relaciones temporales de sucesivos gobiernos de la Comunidad Autónoma. No otro es el problema que estamos tratando al examinar el alcance de la reserva de ley respecto al Plan territorial general. En efecto, si permitiéramos que un acto aprobatorio en bloque del Parlamento sirviera para echar la llave de la reserva de ley a cuantos contenidos materiales caben en la documentación del Plan territorial general, estaríamos en realidad condicionando la potestad ejecutiva de los sucesivos gobiernos.

Todos los problemas planteados en este epígrafe proceden de la defectuosa construcción del sistema bifásico de aprobación de Plan territorial general de Cataluña. De ahí que, una vez más, quepa ponderar el diseño que se estableció en la Ley de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana (Ley de Valencia 6/1989, de 7 de julio), para combinar adecuadamente las exigencias procedimentales administrativas con la intervención parlamentaria, de cara a la aprobación del Plan general de ordenación del territorio. A tal fin, se prevé un procedimiento administrativo que termina con el decreto del Consejo de Gobierno, pero con una fase previa de información parlamentaria (art. 42 y 46 a 51). Los debates parlamentarios aseguran una conveniente formalización pública de los grupos parlamentarios sobre las líneas generales del Plan, sin exigir, pero sin impedir tampoco, un compromiso del legislativo con aspectos más concretos o de alcance más técnico. El sistema tiene, además, la ventaja de no impedir el control judicial, pues aunque el Plan pudiera responder a los criterios políticos del legislativo, tendrá la naturaleza de los productos del ejecutivo, admitiéndose contra él el recurso contencioso-administrativo (art. 52).

### 3. Referencia a los contenidos del Plan territorial general de Cataluña

El Plan territorial general de Cataluña no ha sido objeto de publicación oficial. Fue editado en marzo de 1995, con una primera tirada de dos mil ejemplares, por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad. Según el art. 10 de la Ley aprobatoria del Plan, éste «es público», lo que significa, conforme al mismo precepto, que «se puede consultar y obtener información de él en la sede del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, en las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad y en la sede de los consejos comarcales, de los ayuntamientos capitales de comarca y de los ayuntamientos de municipios de más de cinco mil habitantes». Tratamiento que se corresponde con el carácter de directriz reductora de discrecionalidad que aquí se reclama para el Plan territorial general de Cataluña, pues es evidente que, de tratarse de una norma jurídica, habría que publicar íntegramente su contenido.

El Plan está editado en catalán, en un volumen de 600-700 páginas, en folio, con anejos cartográficos. El tomo no se encuentra paginado con numeración correlativa de la primera a la última página, como debe hacerse, sino por documentos y aun por capítulos dentro de cada documento. De esta forma, es preciso tener en cuenta las paginaciones diferentes de los documentos que integran el Plan, que son los siguientes:

— *Estudios de información e interpretación territorial*, con nueve capítulos, subdivididos en epígrafes y subepígrafes: 1. Factores geopolíticos; 2. Estructura física

del territorio; 3. La demografía; 4. La distribución territorial de la población; 5. La ciudad; 6. Las infraestructuras; 7. Los equipamientos; 8. Los ámbitos funcionales; y 9. La caracterización de los ámbitos territoriales.

— *Diagnóstico*, con nueve epígrafes divididos en subepígrafes: 1. En la encrucijada de tres grandes áreas: Europa, España y el Mediterráneo; 2. Territorio diverso, territorio mosaico; 3. La industria y el turismo transforman las relaciones humanas en los territorios ligados a los usos agrícolas tradicionales; 4. Las transformaciones en curso en el marco internacional y de la Unión Europea; 5. Inserción y competitividad dentro de la Europa comunitaria; 6. El reequilibrio territorial de Cataluña; 7. Las infraestructuras, base del progreso y del reequilibrio; 8. La mejora de la calidad de vida; y 9. La protección del medio ambiente.

— *Memoria*, con ocho epígrafes: 1. Objetivos y carácter del Plan; 2. La estrategia global del Plan; 3. Los sistemas de propuesta; 4. Las propuestas de infraestructuras; 5. Las propuestas para la mejora de la calidad de vida; 6. Los ámbitos funcionales territoriales. Estrategias y actuaciones; 7. Directrices para los planes territoriales y para los planes urbanísticos; 8. Identificación de áreas básicas territoriales.

— *Estudio económico y financiero*, que comprende el Programa de inversiones de la Generalidad de Cataluña y las actuaciones y el Programa de inversiones de la Administración del Estado referidos a Cataluña.

Ese mosaico de elementos que componen el Plan territorial general de Cataluña permiten a éste adoptar dos grandes decisiones. La primera se refiere a un Programa cuatrienal de inversiones, en el que se prevén unas inversiones de 856.565 millones de pesetas, que suponen el 62,23 por ciento de la inversión total prevista. El entramado teórico del Plan termina concretándose en una lista concreta de obras públicas, veintidós grandes actuaciones. La segunda decisión es la relativa al establecimiento de los ámbitos de los planes territoriales parciales, integrados por varias comarcas: Metropolitano, Comarcas gerundenses, Campo de Tarragona, Tierras del Ebro, Poniente y Comarcas centrales. Ámbitos que parecen prefigurar una futura división territorial de la Comunidad Autónoma en regiones (art. 2.2 y disposición transitoria segunda de la Ley del Plan).