

"LA SITUACION DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA :
LAS ACTUACIONES DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA"

JOSEP M. CARRERAS I PUIGDENGOLAS

1. INTRODUCCION

Cuando parecía que en Europa y más aun en España se había olvidado el tema de la planificación regional, tras el escaso éxito obtenido en la etapa de los años sesenta en que tanto auge tuvo, la crisis económica la ha situado nuevamente en un lugar preferente.

Para los que únicamente se fijan en el territorio, este cambio podría ser paradójico, ya que verían una menor necesidad de planificar o de ordenar, en una época de escaso crecimiento o incluso de retroceso si la comparamos con la época anterior de urbanización acelerada.

Pero una reflexión más centrada en la escasez de recursos, en la selección más adecuada de las inversiones, en la necesidad de salir de la crisis, etc. muestra la obviedad del resurgimiento de la planificación.

Tanto en las relaciones entre las regiones (término este último usado por los especialistas de la ciencia regional y que no implica ningún desdoro hacia características políticas de nación o nacionalidad) como en los problemas al interior de cada comunidad, la necesidad de racionalizar, coordinar, seleccionar, aparece cada día como más evidente.

Como ya hemos dicho esto no sucede únicamente en España, países tan pragmáticos como Inglaterra, con un gobierno poco inclinado hacia este tipo de técnicas y con un centralismo político que se va situando entre los primeros de Europa, han experimentado incremento en estas actuaciones (1).

(1) Un ejemplo de ello puede verse en un reciente número de la revista *The Planner*, Agosto de 1983, dedicado íntegramente al futuro de los planes regionales. En diversas conferencias de regiones europeas celebradas en los dos últimos años, así como en resoluciones de los organismos europeos (Comunidades Europeas, Consejo de Europa, etc.) se ha venido insistiendo en la necesidad de actuar en esta dirección, afinando al máximo este tipo de instrumentos.

Es evidente que nos puede jugar una mala pasada el recuerdo de la experiencia - española de los años sesenta e incluso de algunos intentos posteriores. Pero en aquellos momentos el aspecto regional, concretamente en los Planes de Desarrollo, no podía ser más que una caricatura más o menos buena de una política regional, añadida por la necesidad imperiosa de tener en cuenta los crecientes -- desequilibrios de renta y población que el crecimiento económico estaba gene-- rando.

Sin duda las razones teóricas son las mismas o muy similares, por ello los títu los de la literatura de la época continúan vigentes como consignas, "El Plan o el antiazar", "Planificar para sobrevivir", pero la realidad es muy distinta. - En el tema regional el cambio fundamental ha sido la creación de las Comunida-- des Autónomas, protagonistas directas de este nivel de planificación. Ya hemos salido, a diferencia de países como Francia o Inglaterra, de la planificación re gional sin verdaderas regiones. Ni estos países con su eficiente aparato buro crático, del cual nosotros estábamos muy lejos, habían conseguido solucionar esta verdadera cuadratura del círculo.

Al establecerse el nivel autonómico, surge inmediatamente la necesidad de coor dinación y diálogo. Y si el diálogo no ha de ser chalaneo permanente, hay que clarificar las ofertas y demandas de cada una de las partes. Es necesario "car garse de razones" para convencer al que, en materia de recursos, puede tener in tereses contrapuestos o divididos. Un instrumento para aclarar todo este proce so es la planificación, ya que básicamente trata de poner de relieve unos ob jetivos, seleccionar unos medios y establecer un calendario de actuaciones con cretas.

A nivel del Gobierno Central esto se quiere llevar a cabo con el Plan Cuatrie-- nal, pero este plan se quedaría cojo sin unos planes regionales que concuerden con él. De la misma forma, habría que decir, la dificultad insalvable que repre sentaría el establecer planes regionales sin conocer la programación de la admi nistración central, caso que ahora no se da pero si que se planteó en el pasa do próximo. Por otro lado esta necesidad de planificación básicamente económi ca a nivel regional también se produce como consecuencia de la aplicación de la legislación del Fondo de Compensación Interterritorial, especialmente en las -- autonomías que reciben porcentajes altos del mismo.

Digamos finalmente para terminar esta introducción, que técnicamente y lo que es más importante constitucionalmente las tareas de cada uno están bien defini-

das. El plan a nivel de todo el Estado tiene un carácter esencialmente macro-económico, mientras que los planes regionales junto con la vertiente económica tienen necesariamente un contenido territorial, de localización de las inversiones previstas. Por otra parte y a raíz de las competencias en materia de ordenación del territorio, puede considerarse necesaria la realización de un plan regional territorial (llamase esquema, directrices u otra cosa) para coordinar las actuaciones urbanísticas, medioambientales, de localización de infraestructuras y servicios, etc.

2. PLANIFICACION REGIONAL ECONOMICA Y TERRITORIAL

Puede parecer exagerado el plantearse dos niveles de planificación a nivel regional y demasiado evidente el plantear la posibilidad de un único plan que jugara el doble papel de dialogo con el Estado y de ordenación territorial. Quisiera únicamente recordar aquí que existen diferencias de objetivos, de instrumentos, de plazo a considerar, etc. que hacen muy difícil el unificar ambos documentos - que por otro lado no cabe duda que tienen que estar estrechamente relacionados entre si y con un tercer documento clave que es el Presupuesto anual.

Un problema más grave plantearía esta dicotomía a nivel de la Administración Central, sobre todo si se intentara mantener una política de ordenación del territorio, separada de la planificación sectorial y económica dialogante en forma directa con los responsables de las políticas de ordenación del territorio de las autonomías.

De la misma forma es peligroso y ya se ha detectado en algunos casos el plantear en el seno de las regiones la duplicidad de planificación en forma competitiva, sin acuerdos de base y apoyándose en cada caso en distintos interlocutores del Gobierno Central, básicamente Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Economía.

A nivel de Administración Central, parece lógico (aunque no sea a veces la lógica de la Administración) que el cuadro macroeconómico y también un macromodelo territorial esté incluido en el Plan, que tendrá para el segundo de los apartados mencionados una área de política regional que incluirá no sólo las grandes infraestructuras no transferibles sino también las previsiones y propuestas de actuación de ciertos Ministerios como los de agricultura o de industria de gran incidencia sobre el territorio.

Una vez establecido este interlocutor en la Administración Central, debe claramente

te establecerse su homólogo en las comunidades autónomas, teniendo en cuenta -- para ello el cambio de escala administrativa que se plantea y evitando por tanto las copias miméticas de una administración a otra que pueden dar origen a situaciones de excesos de organigramas y cargos con respecto a los recursos.

No vamos aquí a solucionar un problema que lleva un cierto tiempo planteado y para el que seguramente no hay soluciones universales. Si se puede apuntar un doble camino a recorrer del que en cada caso y de acuerdo con las realidades de cada autonomía se pueden valorar sus ventajas e inconvenientes. Por un lado existe la posibilidad poco utilizada por el momento, de concentrar a nivel superior (presidencia o similar) la tarea de la planificación a medio plazo y de la --- coordinación y seguimiento de la misma, dejando las decisiones a corto plazo --- (presupuesto) y la gestión a los departamentos titulares de las competencias respectivas (principalmente economía y obras públicas). Evidentemente este sistema, que podríamos llamar centralizado depende de la capacidad de actuación que tenga o se quiera dar al más alto nivel.

El otro camino, el más clásico, el que quizás por mimetismo se ha venido usando con mayor frecuencia, es el de dividir la actividad planificadora a medio plazo entre dos departamentos el de economía y el de ordenación del territorio o política territorial, actuando además el primero como agente básico en la planificación a corto plazo y generalmente como interlocutor del gobierno central.

Esta segunda solución, requeriría para su buen funcionamiento un mecanismo preciso de coordinación y de equilibrio, si esto no se da es evidente que a imagen y semejanza de lo que sucede tradicionalmente en la Administración Central, el tema territorial ^{queda} relegado a un segundo término, siendo considerado únicamente como un compendio de deseos, que nunca se traducen en actuaciones anuales concretas. Si ello es grave en la Administración Central es mucho peor en las Comunidades Autónomas, en las que constitucionalmente se centra la responsabilidad de la ordenación del territorio y en las que por tanto este objetivo es primordial.

Ya hemos dicho, que por sus características muy diferenciadas no parece descabellado ni mucho menos la redacción a nivel regional de dos documentos (plan territorial y plan económico), el primero surgido del dialogo profundo del gobierno autónomo con las corporaciones locales y el segundo del dialogo con el gobierno central, lo que si es descabellado en gran medida es que estos documentos no - esten estrechamente relacionados entre sí, que su seguimiento no se haga de

forma conjunta y que su reflejo en los presupuestos anuales de la comunidad autónoma no sea evidente (2).

Una vez centrado el marco de actuación, tanto en el caso centralizado como en el caso coordinado, se plantea el problema del carácter y el contenido de la planificación territorial. En el país llevamos ya varios años de reflexión sobre el tema y durante este tiempo se han producido aportaciones básicas como el documento publicado por el Ministerio de Obras Públicas (3), algunas de las ponencias del Coloquio Nacional sobre Ordenación del Territorio y también ponencias de las sucesivas reuniones de la Asociación de Ciencia Regional.

De todo ello se ha llegado a un cierto consenso, sobre cuestiones fundamentales, por ejemplo la poca o nula operatividad de la única figura que existe en la Ley del Suelo para estos temas, es decir los Planes Directores Territoriales de --- Coordinación. Igualmente se subraya la necesidad de mayor participación popular y de los Organismos de la Administración en su elaboración, el evitar malgastar el tiempo y los demás recursos en estudios previos de gran volumen pero de poca utilidad a la hora de proponer actuaciones, el ligar sus propuestas a la actividad corriente de los organismos de gestión, a la necesidad de un seguimiento, -- etc.

Pero aparte del mayor o menor consenso de los técnicos, en los dos últimos años, ha llegado el reconocimiento de su necesidad por parte de los políticos especialmente autonómicos. En diversas comunidades se pusieron manos a la obra para definir en principio que características tenía este instrumento del que veían su necesidad pero no su plasmación en la realidad. De forma clara, la periferia ha tomado la delantera al centro, la posibilidad de legislar en esta materia hace posible el avanzar de forma individual, con las ventajas e inconvenientes que ello puede suponer.

Se ha encontrado a faltar de forma clara, el papel de la Administración Central, actuando como asesor, coordinador pero al mismo tiempo como animador de estas actuaciones olvidando el acto reflejo del temor a los demasiadas veces citados -- reinos de taifa cuando no a la incompetencia de estos posibles aprendices de --

(2) (Para una mayor profundidad sobre el papel de las autonomías en la política territorial, vease Josep M. Carreras (1983) "Por una política territorial -- eficaz: el papel de las autonomías" CEUMT nº 59 Febrero y la bibliografía -- allí citada).

(3) D.G. de Urbanismo "Contenido Urbanístico de los Planes Directores Territoriales" MOPU, Madrid 1978.

brujo legisladores. La falta de sincronización electoral, incide además negativamente por el hecho de que el nuevo gobierno llega con retraso respecto a las actuaciones de las autonomías, lo cual requeriría por su parte un esfuerzo adicional de adaptación.

Así las cosas durante 1982 y 1983, vemos surgir diversas iniciativas en Asturias, Galicia, Andalucía, Catalunya y sin duda en otros lugares que debido a las dificultades de intercomunicación desconocemos. Constatemos pues, llegados a este punto la falta de canales o plataformas operativas para este intercambio de información que sin duda nos facilitaría a todos el trabajo y evitaría desperdiciar la experiencia que tan escasa y por tanto valiosa es en este campo.

Se multiplican también como es lógico, las iniciativas de búsqueda de información en el extranjero, que sirven para constatar una vez más su utilidad para realizar los planteamientos básicos pero el requerimiento obligado de una adaptación al problema concreto de cada lugar. Sobre la experiencia extranjera podemos decir por otro lado que es necesario tener muy en cuenta la peculiaridad del sistema político administrativo español, que poca utilidad tienen ya para nosotros las experiencias de los estados centralizados y que en este sentido nuestros tradicionales proveedores de información Francia, Inglaterra, Italia (del que no se puede comparar operativamente sus regiones con nuestra autonomía) deben ser sustituidos por sistemas más afines como Alemania, Austria, Holanda, Suiza o incluso los países de norteamérica.

Esta larga introducción, que quizás solo sirva para fijar las ideas del autor del trabajo, se consideraba necesaria para encuadrar la actuación de la Generalitat de Catalunya en el campo concreto de la planificación territorial en estos cinco años de su reinstauración.

Un punto importante es el del seguimiento o si se quiere de forma más amplia y en palabras de un precursor, Rubió i Tudurí, la oficina del plan. Hay que tener en cuenta las dimensiones regionales a medio plazo, el plantearse las decisiones estratégicas, alguien en fin que no esté absorbido por los problemas diarios y por las acciones parciales y que sea capaz de obtener información y analizarla, respecto a las grandes tendencias existentes en la región y sus consecuencias previsibles, esto es por ejemplo muy importante en estos momentos de esfuerzos para salir de la crisis en que nos encontramos.

3. DEFINICION DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL (4).

Como explica Friedmann (5) se puede pensar en tres significados diferentes de la planificación territorial.

- a) Política de desarrollo de las regiones pensadas a nivel estatal.
- b) Política de elección y diseño de proyectos de inversión a nivel regional,
y,
- c) Programa de desarrollo para áreas subnacionales.

Tiene evidentemente una serie de contenidos comunes a la planificación de otros tipos, es decir, como forma de pensar sobre problemas económicos y sociales, su futura evolución y la intervención sobre esta evolución.

Pero además, tiene unas connotaciones específicas, básicamente al escoger -- la "región" como unidad de actuación, o bien de forma más ambigua, la adopción del espacio como parámetro fundamental.

Concretamente Friedmann llega a la definición de que la planificación regional "es el proceso de formular y clasificar objetivos sociales en la ordenación de las actividades en el espacio "supraurbano". Es necesario diferenciar el nivel urbano del nivel "regional", en el primero la importancia estaría en los problemas físicos : uso del suelo y diseño urbano, mientras que, como ya se ha dicho, a nivel regional lo fundamental es la asignación espa--

(4) Los capítulos 3 y 4 son un resumen de la ponencia "Planificació Regional: Planificació Económica i/o Planificació Física" presentada en el Primer -- Congreso de Economía y Economistas de Cataluña, Barcelona, Diciembre 1982.

(5) "Regional Planning as a Field of Study" journal A.I.P. vol. 29. Agosto -- 1963.

cial de los recursos.

Esta diferenciación dista mucho de ser clara en la práctica porque tanto uno como otro nivel tienen las dos competentes citadas aunque en proporciones diferentes.

El aspecto de asignación de inversiones deriva principalmente de la economía y en concreto de la teoría de la localización (6), el aspecto territorial tiene raíces diversas, la principal como ya hemos dicho es el urbanismo, pero también podemos incluir posteriormente la ecología y la economía urbana.

Según palabras de P. Hall, la planificación regional "es un curioso híbrido" y seguramente a causa de esto no tiene una base teórica y racional excesivamente consistente. Consecuencia de estas dos procedencias teóricas, es el -- que cada una de ellas exige un tipo diferente de región o ambiente territorial óptimo. También en este sentido se han adoptado soluciones diversas y -- dentro del planeamiento considerado como regional podemos encontrar las de -- agrupación supranacional, subnacional y hasta subregionales.

Fundamentalmente podemos sin embargo distinguir dos tipos básicos de planes regionales, siguiendo la clasificación de Peter Hall. (7) El nivel nacional-regional que está relacionado con los problemas de paro, de estancamiento industrial etc. Los planes consisten básicamente en medidas para potenciar el crecimiento económico. Este tipo de plan se puede realizar parcialmente a nivel estatal, ya que básicamente se trata de asignación de recursos entre regiones y/o sectores, aunque debe participar la región para canalizar los recursos de forma coherente desde el punto de vista físico. No obstante en estados de estructura federal, también este nivel puede depender en parte de los gobiernos regionales y en estados más centralizados lo puede hacer únicamente el Gobierno central. Este era el caso por ejemplo, de la Política Regional en los Planes de Desarrollo españoles.

El segundo nivel sería el regional/local, que estaría unido a la planificación de unidades territoriales de tipo región urbana o ciudad-región, este nivel sería un término medio entre el primer nivel citado y el estricto urbanismo. Una descripción del cual puede verse en la comunicación presentada

(6) J.M. Carreras "El Campo de la economía regional y urbana" ICE nº 526, 1977.

(7) "Theory and Practice of Regional Planning" Pemberton Books, Londres, 1970.

por M. Ribas Piera en la II Reunión de Estudios Regionales (8), aunque en -- la misma se quiere dar una cobertura completa del territorio en base a la -- estructura de los sistemas urbanos, cosa que a veces resulta insuficiente pa -- ra resolver algunos problemas territoriales de carácter rural.

Lo que aquí queremos destacar es la necesidad de considerar la planificación regional como marco de referencia más conveniente para una equilibrada integración de los proyectos de desarrollo significativos a nivel de Estado con aquellos proyectos emanados de las iniciativas locales. Pero ello comporta -- un difícil problema de coordinación, que hay que solucionar, si no se hace -- los planificadores del medio físico denuncian la falta de dimensión espacial en la planificación clásica del desarrollo, en el dominio de los economis--- tas. Pero desde otra perspectiva, la planificación de los centros urbanos y también de las áreas metropolitanas que se ha encargado a los planificadores del medio físico, es acusada de falta de análisis del motor económico del -- sistema y los recursos necesarios para la ejecución del Plan.

Sin duda la razón asiste a los dos puntos de vista, las decisiones con res-- pecto a las infraestructuras, (carreteras, obras hidráulicas, servicios, -- etc.), el mercado del suelo, el medio ambiente, son determinantes con ocasión de aprovechar los recursos, y por lo tanto, del desarrollo económico.

Ni que decir tiene ya de decisiones como las de frenar o no el crecimiento de la ciudad, la normativa en zonas turísticas o industriales, las mejoras en -- el transporte y las comunicaciones en general o los programas o no de mejora del medio ambiente que afectan la posibilidad de nuevas implantaciones.

Por otro lado determinar el nivel de recursos disponibles, Información sobre las funciones, dimensiones y relaciones económicas de los núcleos urbanos, -- que solamente puede hacerse a nivel regional o nacional, Información sobre -- el crecimiento económico previsto, ingresos municipales, inversiones priva-- das, por falta de plan económico, son absolutamente básicos para la planifi-- cación física, además del análisis de las variables propiamente territoria-- les.

Las diferencias entre las ideologías de planificación en los dos tipos de -- planes son una fuente constante de conflictos (ejemplo clásico, citado en --

(8) "Sistemas urbanos y Desarrollo Regional", INPDE, Madrid, 1976.

los manuales de la ONU, es el caso de España al empezar los años sesenta, - en que la política de desarrollo regional propugnada por el Banco Mundial - era diferente de la que hacía el Ministerio de la Vivienda a través de sus planes municipales y comarcales).

Otra fuente de conflictos son las diferencias de plazo, las medidas de --- desarrollo económico pueden tener un efecto inmediato, mientras que las de la planificación física pueden tardar muchos años antes de que no se note - su efecto. Una tercer fuente de conflictos son las influencias de una acción sectorial sobre otra. Por ejemplo, la mecanización del campo respecto a las migraciones y al crecimiento urbano.

Los horizontes temporales de los planificadores físicos son muy extensos. - Una red de transportes, el abastecimiento de aguas, un embalse, para no -- hablar de un sistema de ciudades tienen un largo periodo de construcción y un todavía más largo periodo de maduración de las inversiones y de duración de las mismas. Aparte el mítico horizonte del año 2000, tan prodigado en -- los años sesenta y setenta, pero que ya se empieza a abandonar por su proximidad, acostumbramos a ver en los planes territoriales horizontes de veinticinco años como mínimo. Mientras que los planes de desarrollo económico, -- cuando existen no acostumbran a pasar de los cinco años y en muchos casos - el verdadero instrumento de política económica es el presupuesto anual.

A escala estatal una posibilidad es la que la planificación física juegue - un papel de anticipación. Si se aceptan algunas teorías que relacionen las etapas de desarrollo económico con los sistemas de ciudades (con su dimen-- sión y su jerarquía), entonces los planificadores físicos pueden aceptar esta evolución como algo conocido y así establecer la estructura del desarro- llo físico. El inconveniente de este método, muy general, es el de que no - se tomaría en consideración los efectos retroactivos de la planificación fisica sobre la realidad, y en consecuencia sobre la planificación económica.

La solución que proponían los expertos de las Naciones Unidas, a fin de integrar los dos tipos de planes : Primeramente conocer la estructura física óptima para cada etapa de crecimiento económico y, segundo, pensar un diseño lo suficientemente flexible para poder adaptarse a la transición de una etapa a la siguiente (9).

(9) Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Integración de la Planificación Económica y Física", Naciones Unidas, N.Y. 1976.

4. EL NIVEL INTERMEDIO : LA PLANIFICACION REGIONAL

La planificación regional puede jugar un doble papel de integración : de una parte armonizar las decisiones que se hagan a nivel de estado con las que pependen de los niveles locales, y por otra puede ser un lugar de coordinación de los proyectos salidos de los planeamientos sectoriales.

En el primer caso, llamado función vertical de la planificación regional, se trata de resolver las incompatibilidades derivadas de dos distintos puntos - de vista, incluso dentro del mismo campo. Las proyecciones macroeconómicas, - por ejemplo, están basadas en coeficientes, ingresos, gastos, etc., a nivel global que normalmente son diversos en cada región. También son diferentes - los recursos naturales y humanos existentes. Pero, por otro lado, los planeamientos locales no consideran las limitaciones que se derivan de la política nacional.

Por lo tanto, el espacio del plan regional sería el de mezclar el plan estatal y los planes locales, facilitar la retroacción en los dos niveles y establecer unos objetivos que contemplen las demandas de los dos ámbitos.

En el segundo caso, conocido como función horizontal, el planeamiento regional ha de cumplir diversas finalidades. En primer lugar la que ya hemos mencionado, coordinar los diversos planes que a nivel sectorial ya se hayan realizado, pero además ha de concretar en términos físicos o territoriales estas políticas económicas sectoriales. Es a todas luces evidente que la eficacia de un plan general de desarrollo de una región depende en gran parte de la coordinación de la ejecución de los proyectos que hacen los organismos administrados sectorialmente.

Ya hemos dicho, en lo que hace referencia a las características concretas de los planes regionales o subestatales, que su contenido depende básicamente - de la estructura funcional y administrativa del estado. Cuanto más descentralizado sea el estado o en caso de los estados federales, los componentes de la planificación económica y de la planificación regional son más importantes y cabe afirmar que pueden estar más ligados con los componentes territoriales. Pero si se trata de un sistema muy centralizado el contenido queda -

reducido a la planificación física de base, normalmente conocida como urbanismo, lo que hace muy difícil coordinar los dos niveles de planificación.

Entre estos dos extremos se mueven las posibilidades de los planes regionales y, por tanto, como ya indicaba uno de los documentos analizados, será necesario en primer lugar tener muy claro el tipo de organismos administrativos así como con que competencias cuenta el encargado de confeccionar y gestionar el plan. Con estos datos ya podemos ver muy aproximadamente hasta donde se podrá actuar y con que nivel de eficacia.

5. LAS ORIENTACIONES A NIVEL ESTATAL EN EL ULTIMO QUINQUENIO

Partiendo de la base de que en España no existe, prácticamente desde las -- formulaciones de política regional de los Planes de Desarrollo, una concepción global de la política territorial ni por tanto una legislación específica que la ponga en práctica, poco habría que comentar en este punto. A mayor abundamiento si consideramos que la ordenación del territorio es competencia exclusiva de las autonomías, no solo podemos constatar la falta actual sino el poco futuro de este tipo de actuaciones.

Sin embargo, como decía J.C. Torres (10) "no es que no existan interlocutores. Precisamente existen muchísimos", ya hemos citado actuaciones de los - Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y del de Economía y Comercio, pero podríamos añadir a los de Industria, Agricultura, Administración Territorial así como organismos autónomos de diverso carácter. Es evidente que se requiere una reestructuración o como mínimo una fuerte coordinación de los - diversos actores con incidencia territorial.

Por este camino llegamos a una consideración ya apuntada al principio, dada la distribución de competencias entre los diferentes niveles de la administración, la política territorial de la administración central debe encuadrarse como una parte de la planificación económica y concretamente en lo - que se conoce en esta actividad como la planificación regional.

Esta propuesta no es incompatible, con otras que se han hecho en el sentido de establecer a nivel español un organismo que agrupe por un lado a los responsables de la política territorial de las diversas autonomías y por otro

(10) "Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España" Estudios Territoriales 8 : 47-96, 1982.

a los responsables de la política sectorial que más relación tiene con el territorio. De este organismo pueden salir los objetivos fundamentales de carácter territorial para todos los agentes implicados en la cuestión.

Los instrumentos que deben desarrollarse, deben tener un carácter global -- igual o similar al Fondo de Compensación Interterritorial, a los Planes Regionales tanto del Ministerio de Economía como los que puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas y solo con carácter excepcional algunas de las -- actuales medidas parciales que aún continúan vigentes y que son herencia de épocas pasadas, con lo que ello representa de centralismo y falta de participación. El diálogo básico ha de ser el que mantengan las Autonomías y el Gobierno Central por un lado y la Administración Autonómica y la Local por otro, diálogos instrumentados por medio de planes.

Consideraciones socio-políticas coyunturales, no nos deben apartar de esta vía racional, técnica y políticamente, si no se quiere caer en la tantas veces demostrada descoordinación administrativa y lo que es más grave en la inoperancia con respecto a la mejora de la utilización de los recursos de nuestro territorio.

Las dos grandes líneas que se han dibujado a partir de 1978, por un lado la del MOPU centrada en la Dirección General de Acción Territorial y en el -- CEOTMA, que empieza en el ya mencionado Documento O y que luego avanza de forma zizagueante sin que de momento pueda verse desde el exterior unos objetivos definidos, cosa que no es de extrañar por otro lado si se tiene en cuenta los numerosos cambios que se han producido en tan corto periodo de tiempo. Por otro lado las actuaciones más concretas del Ministerio de Economía se han centrado a partir de 1981 en la elaboración de Programas económicos regionales (Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía) que como no podían hallar su marco de referencia en un nivel de programación superior, se acogieron esperanzados a algunas referencias de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas y al desarrollo del Fondo de Compensación Interterritorial.

Sin embargo, todo hace suponer que, a pesar de los retrasos actuales y --- otros de previsibles, estas vacilaciones en las actuaciones de estos Ministerios, si continúan en su actividad, esta acabará centrándose en el anun--

ciado Plan Económico Cuatrienal y concretamente en el grupo de trabajo previsto sobre ordenación del territorio. La racionalización y por qué no decirlo la reducción previsible de las inversiones dedicadas a la ordenación del territorio, comportará sin duda como efecto positivo una clarificación de agentes y objetivos en la Administración Central. Esperemos que ello por un lado sea compensado por la actividad de las autonomías (decremento de re cursos) y por el otro sea compensador de las mismas (incremento de los órga nos de gestión). Solo si tiene estas resultantes compensadoras el proceso - será positivo y la actuación global sobre nuestro territorio será más eficaz.

6. LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION REGIONAL CATALANA

Parece obligado de entrada señalar la larga tradición que ha existido en Cataluña, en el campo de la planificación regional. Tradición unida a un sentido de modernidad en la aplicación de esta técnica que se usó de forma prácticamente contemporánea a los pioneros de la misma. Un excelente estudio --- del tema para el primer tercio del presente siglo nos evita la necesidad de justificar la afirmación anterior (11), pero sin esta afirmación se hace difícil de entender el sentimiento generalizado que existe en Cataluña de la necesidad de contar con un Plan Regional, sentimiento comparable, salvando las obvias distancias, al de disponer de una nueva división administrativa que reconozca las comarcas.

Evidentemente por esta misma razón, que va unida al reconocimiento de Cataluña como unidad socio-económica además de territorial, en el periodo del franquismo fué difícil plantear la utilización de este instrumento. Sin embargo existen actuaciones que aunque sea de forma limitada, intentan recoger esta tradición. Ello es palpable en las propuestas del equipo que en 1945 recibió el encargo de elaborar el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona, Plan que terminado en 1959, solo fué aprobado parcialmente en 1963 - en sus aspectos menos territoriales. Como ha explicado Rafael Pujol (12), en este periodo se abre una dura lucha para obtener las competencias de planificación territorial, que se salda en 1974 con una división de la provincia de Barcelona entre la Entidad Municipal Metropolitana que planificará su territorio (27 municipios) y el resto de la provincia que será competencia de la Diputación Provincial.

A señalar que durante este periodo, la que podríamos llamar tendencia urbanístico-barcelonesa, que respaldaba el Ministerio de la Vivienda y que en --

(11) (Nos referimos al libro de Francesc Roca "Política Económica i Territori a Catalunya 1901-1939" Ketres Editora, Barcelona 1979 (Prólogo de Fabia Estape e Introducción de Ernest Lluch).

(12) "El planejament territorial a Catalunya", Banca Catalana-Publicación de - Información Económica, nº 36, Marzo 1975.

cierta forma contaba con el apoyo de la intelectualidad progresista del momento, estudiaba y planificaba una Area Metropolitana de Barcelona (162 municipios con más de la mitad de la población catalana), evitando en cierta medida la realidad catalana en su conjunto y centrando el problema en la zona barcelonesa que había localizado en aquellos años, prácticamente la totalidad del crecimiento económico y demográfico de Cataluña, aumentando si cabe su papel representativo y la localización de todo tipo de poder, y ejerciendo un significativo papel de contrapeso a nivel español.

A medida que se posibilita por parte del régimen de la época, el establecer (aunque sean simulacros o caricaturas) soluciones realmente pedidas por la población, aparecen iniciativas ligadas a grupos muy característicos.

No comentamos aquí las actuaciones que en materia de política regional se hicieron en los planes de desarrollo y las propuestas establecidas para Cataluña, en algunos casos diseñadas por los técnicos catalanes. Pero si citaremos, por que no ha sido divulgado un intento iniciado en la Diputación de Barcelona, en la primera mitad de los años setenta, de establecer un "Plan Director Territorial de Coordinación de Cataluña", dirigido por la Comisión Interprovincial de Estudios Regionales (CIER), órgano dependiente directamente de los Presidentes de las cuatro Diputaciones Provinciales catalanas y que fué puesto en marcha por el Presidente de la de Barcelona, en aquella época Don Juan Antonio Samaranch. Con ello se intentaba recomponer el enfoque conjunto de Cataluña administrativamente inexistente.

Un intento anterior, de carácter aun más tecnocrático el de redactar un Modelo Ekístico de Cataluña, mediante contrato suscrito con Doxiadis Iberica, empresa que estaba elaborando planes provinciales en tres de las cuatro provincias, fué abandonado y substituido por esta nueva propuesta con mayor fundamento político-administrativo y con una base técnica centrada en la Diputación de Barcelona, pero autónoma y aparte de las actuaciones del Instituto Provincial de Urbanismo (IPUR), que continuaba trabajando primero en la propuesta de Plan del Area Metropolitana, y abandonada ésta, en planes comarcales de la provincia de Barcelona.

Los cambios políticos pusieron en evidencia la inoperancia de estas propuestas. El IPUR fué disuelto y transferido su personal en 1978 a la Generalitat restablecida. La Diputación Provincial dedicó sus esfuerzos, en una época en que la presidencia de los dos organismos las ostentaba la misma perso-

na, el Honorable Josep Terradellas, precisamente a estructurar y poner en marcha la Generalitat. No eran tiempos para poner en funcionamiento actuaciones a medio o largo plazo, como es el caso de la planificación territorial, sino de consolidar con medidas urgentes la naciente autonomía.

Para terminar esta rápida introducción señalar, que a nivel popular y dentro de la movilización importante que significó el "Congrés de Cultura Catalana", se mantenía la reivindicación de la planificación regional, como puede verse en las Conclusiones del Ambito de Ordenación del Territorio, igualmente se encontraba esta propuesta en la mayor parte de los programas de los partidos políticos que en 1980 se presentaron a las primeras elecciones autonómicas.

Con el restablecimiento de la Generalitat de Catalunya (septiembre 1977), se abre una etapa distinta que permite obtener algunas de las condiciones necesarias para la redacción de un plan regional : la estructuración administrativa. Hay que señalar sin embargo que, como ya sucedió en 1931, la Generalitat fué restablecida antes de la aprobación de la Constitución Española (1978) y de la aprobación del Estatuto de Autonomía (1979) y por tanto no disponía en sus inicios de la lista de competencias.

A pesar de ello, al estructurarse el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (Noviembre de 1978) ya se creó en la Dirección General de Política Territorial un Servicio de Planificación que incluía una Sección del Plan de Catalunya. El proceso fué sin embargo lento, a pesar de ir ligado casi inmediatamente a un traspaso de competencias, las de urbanismo, y de los medios humanos procedentes del Instituto Provincial de Urbanismo de la Diputación Provincial de Barcelona.

Con las primeras elecciones autonómicas, se entra en un periodo de normalidad estatutaria y constitucional, el nuevo ejecutivo señala explícitamente la necesidad de llevar a cabo una planificación territorial a nivel regional. Actitudes que refuerzan esta línea las podemos encontrar en el discurso de toma de posesión del nuevo presidente (Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, nº 5, Abril 1980), en el debate sobre la orientación general del Consejo Ejecutivo (DSPC nº 15, Septiembre 1980) etc. Precisamente como resultado de este último debate se aprobó una resolución (BOPC nº 11, Octubre) pi

diendo al Ejecutivo la presentación de un documento sobre las Directrices y Esquema del Plan Territorial de Cataluña.

En cumplimiento de esta Resolución, se presentó un largo trabajo que fué incluido en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 22 (Febrero 1981) y del que se publicó la traducción castellana en el nº 7 de la Revista Estudios Territoriales del CEOTMA (páginas 199 a 270). Con posterioridad la Comisión de Política Territorial del Parlamento debatió el documento presentado llegando a una serie de siete resoluciones (BOPC nº 44 Septiembre 1981), que también fueron publicados en el mismo número de la mencionada Revista.

A través de este largo proceso jurídico-administrativo se fueron destacando una serie de ideas que sobre la política territorial, la planificación regional, la gestión de las mismas y los agentes que la han de llevar a cabo. Las mencionadas resoluciones señalan como ya apuntaba el documento presentado la necesidad de promulgar una ley de política territorial, la urgencia de disponer de un Plan y, la necesidad de una ley de organización y división territorial como aspectos más importantes.

El tema de la División Territorial, estaba ya en marcha por medio de una ponencia específica del Parlamento quedaba pendiente el tema de la ley de política territorial. Para llevar a cabo un anteproyecto de la misma se profundizó en la legislación comparada, nos encontramos que si bien se había estudiado e incluso publicado traducciones de la legislación estatal sobre ordenación del territorio (13), referente al tema de la legislación de estados federales o regiones autónomas el material era escaso, disperso y normalmente en su idioma original. Por ello y como subproducto del proceso de elaboración de la Ley iniciado a mediados de 1981, se publicó un volumen de leyes traducidas que puede ser útil para los que trabajen en este campo (14).

(13) Por ejemplo el libro publicado por el CEOTMA : "Ordenación del Territorio, Normativa General en el Derecho Comparado" MOPU, Madrid, 1980. En el mismo se traducen más de veinte leyes de diferentes administraciones centrales y una única ley de jurisdicción regional.

(14) Direcció General de Política Territorial "Textos legislatius sobre planificació territorial. Italia, Regne Unit, R.F. d'Alemanya" Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1982.

Después de un proceso muy laborioso, durante el que se llegaron a hacer más de siete versiones distintas, en el que hubo que vencer recelos competenciales, jurídicos, políticos y técnicos a principios de 1983 el Consejo Ejecutivo envió un proyecto de Ley de Política Territorial al Parlamento (BOPC nº 121, Marzo 1983), durante el periodo de presentación de enmiendas que se prorrogó varias veces, se presentaron más de doscientas aunque una sola a la totalidad (BOPC nº 139, Mayo 1983). Discutidas por la Ponencia designada al efecto, esta presentó su Informe en Octubre de 1983 (BOPC nº 156), finalmente fué presentada en el Pleno del Parlamento celebrado en Noviembre del mismo año que aprobó prácticamente por unanimidad el Dictamen de la Comisión. Se adjunta en el Anexo 1, el texto de la Ley reproducido del Diario Oficial de la Generalidad nº 385 de 30 de Noviembre de 1983.

7. PREVISIONES SOBRE EL FUTURO PLAN TERRITORIAL DE CATALUNYA

Al cabo de cinco años de su restablecimiento, el ejecutivo catalan se encuentra en condiciones de elaborar un plan territorial con garantías jurídicas y administrativas. Señalemos sin embargo, que a pocos meses vista de las elecciones autonómicas quizás será necesario esperar los resultados de las mismas, pero no cabe duda que el próximo ejecutivo no tendrá ninguna excusa para no llevar a cabo esta tarea.

Tanto en el proceso de consolidación administrativa, como en el de creación de nueva legislación, junto a la satisfacción del pionero no cabe duda de que encontraremos los errores de la inexperiencia. Centrandonos en el campo técnico que nos corresponde, no cabe duda que existe un cierto riesgo de iniciar una tarea de estas características en un momento de cambio incluso conceptual del carácter de la planificación regional.

La literatura especializada está más llena de críticas a los planes del pasado que de recomendaciones para la actuación futura y ello hace tender a los gestores a buscar apoyo en experiencias concretas a pesar de críticas teóricas que las mismas puedan tener a nivel especulativo. Ello no quiere decir que estas experiencias anteriores no se modifiquen y se adapten a la situación presente, pero si que se prefiere la labor de adaptación a la de creación.

Pero en el caso de la planificación regional, la labor de adaptación no

era posible y la creación la única salida. Por ello había que recurrir - como ya hemos indicado en el campo legislativo, a la experiencia extranjera. Basándose la Ley en buena parte en las regulaciones centro-europeas, seguimos el mismo camino ya muy obligado, de experiencias de planificación.

Con ayuda de una empresa consultora (16), se ha llevado a cabo un estudio comparado de las metodologías de planificación en media docena de regiones europeas y en algunos países de tamaño similar al de Cataluña. -- Con las determinaciones de la Ley por un lado, que son muy detalladas -- por lo que al plan regional se refiere, y las características de los planes estudiados por otro, hemos llegado a definir un índice desarrollado de lo que consideramos debe contemplar el plan regional. El lector interesado podrá encontrar esta descripción anexa, pero aquí lo que queremos es señalar algunas de sus características principales.

En primer lugar, el plan está pensado en función del seguimiento de su cumplimiento. Por tanto la estructura de la información y de las propuestas se hace de forma que fácilmente se pueda comprobar si al paso del tiempo se han producido modificaciones. En segundo lugar se potencia una vertebración del territorio en base a los postulados clásicos de la localización urbana y su jerarquización. En tercer lugar y en conjunción con lo anterior se promueve al mismo tiempo una actuación diferenciada por grandes zonas de diversa estructura socio-económica. En cuarto lugar se propone un alto grado de participación de los diversos organismos de la administración, tanto en la elaboración como en la gestión del plan. De hecho el número de propuestas de inversión del plan será muy reducido y limitado a aquellas actuaciones de carácter fundamental desde el punto de vista territorial. Se parte de la hipótesis de que este no será un plan de un Departamento sino de todos ellos, ya que si no es así sus posibilidades de cumplimiento son escasas.

Desde el punto de vista propositivo e incluso físicamente, el plan será "ligero", sus propuestas gráficas pueden ser consideradas esquemas y el

(16) Planificación Territorial y Ambiental S.A. (equipo Planta) "Estudio comparado de las Metodologías de Planificación en diversas regiones europeas" (en curso, finalización prevista Enero 1984).

volumen financiero contemplado en el mismo reducido, sin embargo su vocación es la de influir en toda la actividad autonómica y en parte de la de la Administración Central, por ello el destilado de sus objetivos y propuestas deberá hacerse con un grado elevado de participación y a nivel político deberá existir un firme propósito de cumplimiento.

Desde luego no se contempla el Plan como un documento definitivo sino al contrario, por diversas razones es necesario un proceso continuado de adaptación que como mínimo tendrá en las elecciones autonómicas cada cuatro años un repaso obligado. Tampoco creemos que se haya de caer en el extremo opuesto, ya que si se quiere, por ejemplo, consolidar un núcleo urbano como centro de determinada área no podemos pensar en cambiar su clasificación cada vez que se produzcan elecciones municipales. El equilibrio entre lo que debe modificarse y lo que debe mantenerse, es una cuestión de sensibilidad política, pero también en este caso concreto dependerá del grado de información que se disponga sobre la evolución territorial.

8. CONCLUSIONES

A lo largo de esta ponencia, demasiado larga y farragosa, se han mencionado una serie de puntos que quizás vale la pena resumir y señalar a guisa de conclusiones.

En primer lugar, hay que insistir en que por diversos motivos que iremos enumerando a continuación, estamos en un momento en que es necesario -- plantearse la elaboración de planificaciones regionales territoriales, - económicas o mixtas de acuerdo con la planificación económica de la Administración Central.

En segundo lugar, el plantearse de entrada, sin experiencia la realización de un plan integrado (físico-económico) a nivel regional se considera algo muy complicado técnicamente y a nivel administrativo, a no ser - que ello se tuviera previsto en el momento de organizar la administrac--- ción de comunidad autónoma, cosa que generalmente no se ha producido.

En tercer lugar, dado el reparto de competencias señalado por la Constitución y los Estatutos, parece posible concentrar la actividad planificadora de la Administración Central de tipo no sectorial en un solo organismo, evitando la dispersión existente hasta el momento. Este organismo sería lógicamente el encargado de redactar el plan cuatrienal.

En cuarto lugar el poder llegar a la realización del plan, requiere una serie de requisitos previos que hay que tener muy presente. En primer lugar la voluntad política de su realización y de su cumplimiento por todos y cada uno de los Departamentos. Hay que disponer igualmente del necesario marco legislativo a nivel regional, dada la insuficiencia del -- existente a nivel estatal. Deben disponerse de los recursos técnicos y - económicos necesarios para la redacción del mismo.

En quinto lugar hay que pensar en el plan como en una pieza de un conjunto más general que es el proceso de racionalización y coordinación de la actividad de la Administración Pública en sus diferentes niveles. --- -- Tanto en los estudios previos, como en la redacción del plan debe tenerse en cuenta que se llevará a cabo un proceso de seguimiento y que se -- irán incorporando aspectos procedentes de planificaciones sectoriales o de otros niveles de la Administración. Los procesos anteriores y poste--

riores a la redacción del Plan pueden requerir un mayor volumen de recursos que el necesario para la propia redacción.

En sexto lugar, debemos ser conscientes de que el éxito del Plan dependerá de que sea considerado como propio por la mayor parte de los agentes que inciden en el territorio. No hay que evitar únicamente enfrentamientos entre planes, cosa que se está extendiendo de manera alarmante, sino que hay que obtener el convencimiento de su necesidad, el mejor sistema para ello es un grado elevado de participación en el proceso de elaboración del mismo. El horizonte contemplado por este tipo de planes, obliga incluso a intentar superar los cambios coyunturales debidos únicamente a razones electorales, otra cosa es claro, está el cambio del modelo territorial deseado por el ejecutivo regional.

Como séptimo punto, indicar que por su carácter regional y territorial, el Plan requiere un elevado grado, incluso a nivel metodológico, de especificidad. Hay que evitar la copia directa de planes o incluso de marcos legislativos de otras regiones españolas o del resto de Europa. Por otro lado el proceso de elaboración y posterior discusión de la Ley y del esquema del Plan, es fundamental para la comprensión del posterior proceso de planificación y lo que el mismo requiere.

Por otro lado, como octava conclusión que es el contrapunto de la anterior, si vale la pena analizar detenidamente todas las actuaciones de las autonomías que ya han iniciado el camino en España o de otras experiencias extranjeras, para evitar la repetición de errores o para disponer de un posible abanico de alternativas. Es únicamente en este sentido que se presenta la experiencia de Cataluña que si tiene algún mérito es de carácter básicamente cronológico.

Finalmente digamos que el proceso de planificación territorial no tiene fin, la creación de nuevas estructuras administrativas, el desarrollo de los planes sectoriales de incidencia territorial, la planificación urbanística o la política económica del Gobierno Central, son factores de variación permanentes que se suman a las demandas distintas que van generando la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales. Frente a ello únicamente es posible adoptar una posición de flexibilidad, variando en la medida que sea necesario el contenido y la forma de los instrumentos de intervención. La excesiva rigidez es sin duda

lo que ha hecho poco operativo hasta el momento la limitada pero en ningún modo despreciable actuación administrativa, ya que esta rigidez ha sido también en gran parte causante de la prácticamente nula coordinación existente entre los diversos organismos actuantes.

Josep M. Carreras i Puigdengolas
Jefe del Servicio de Planificación
Territorial de la Generalidad de
Cataluña.

Noviembre, 1983.

de 21 de noviembre, de política territorial

EL PRESIDENTE
DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece en el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía, promulgo la siguiente

LEY

El desarrollo económico moderno ha estado ligado a cambios profundos en la distribución de la población y de las actividades en el territorio. El aumento de la importancia relativa de la industria y de los servicios ha comportado un rápido crecimiento de las zonas del litoral y del prelitoral, especialmente de los núcleos urbanos, así como un proceso de despoblación de una gran parte de la Cataluña interior.

Actualmente esta tendencia a la despoblación no se ha detenido, si bien es necesario subrayar que una parte significativa de la misma no se puede atribuir a la desviación del trabajo desde el sector agrícola hacia otros sectores —como en general se deriva de los progresos técnicos—, sino que responde a la existencia de unos niveles de renta y de calidad de vida que a menudo se muestran inadecuados al mundo rural y al dinamismo real —pero insuficiente— de los núcleos urbanos de la Cataluña interior.

Por otra parte, determinadas zonas de la Cataluña litoral padecen problemas de congestión, con el consiguiente impacto negativo sobre la calidad de la vida y sobre la eficacia de las actividades económicas.

Por ello, es necesario emprender una política equilibradora que favorezca la extensión, por todo el territorio, de los niveles de renta y de calidad de vida adecuados y que, impulsando el aprovechamiento racional de los recursos locales disponibles, corrija la tendencia que conduce al debilitamiento y al desaprovechamiento del territorio, de una parte, y a la excesiva concentración de población y actividades, de otra.

Los objetivos de esta Ley son, pues, diversos. En primer lugar, fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio. En

segundo lugar, promover un crecimiento ordenado desde el punto de vista de las implantaciones sobre el territorio para favorecer una mayor eficacia de las actividades económicas y una mejor calidad de vida. En tercer lugar, favorecer el crecimiento económico de Cataluña y luchar contra el paro.

Los instrumentos que crea esta Ley, en concordancia con los citados objetivos, están destinados a potenciar y a ordenar el crecimiento. En este último ámbito, los instrumentos previstos constituyen un marco para la aplicación de la legislación urbanística mediante la cual se ha de llegar a la oportuna calificación del suelo.

El artículo 40 de la Constitución española determina que los poderes públicos han de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución más equitativa de las rentas regionales y personales. El artículo 45 determina que los poderes públicos han de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales a fin de proteger y mejorar la calidad de la vida, y defender y restablecer el medio ambiente. Es conveniente, en consecuencia, que la Generalidad de Cataluña desarrolle una política territorial que asuma el objetivo de alcanzar unos niveles adecuados de renta y de calidad de vida en todo el territorio, de acuerdo con lo que define la Constitución, haciendo uso de las competencias que le atribuye el Estatuto de Cataluña, especialmente en su artículo 9.9.

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1

1. La presente Ley tiene por objeto 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.

2. Las medidas de acción territorial se han de poner en práctica de conformidad con los diversos instrumentos de planificación y con la presente Ley.

Artículo 2

1. La Administración de la Generalidad, en aplicación de las prescripcio-

nes de esta Ley, adoptará las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada del territorio y para promover el desarrollo socioeconómico con criterios de equilibrio social y territorial.

2. Las entidades locales participarán en la consecución de los objetivos de la presente Ley mediante el ejercicio de las competencias que les sean propias.

3. En las actuaciones reguladas por la presente Ley deben observarse también las prescripciones de la legislación especial de aplicación a los diversos sectores implicados.

Artículo 3

Las medidas que ha de adoptar la Administración de la Generalidad en el marco de la presente Ley han de ser las adecuadas para:

a) Fomentar el crecimiento económico, el aumento del nivel de vida y la mejora de la calidad de vida especialmente en las zonas del territorio que sufren problemas de despoblación, regresión o estancamiento.

b) Regular el crecimiento económico y de actividades en las zonas que sufren problemas de congestión, a fin de mejorar en ellas la calidad de vida.

c) Fomentar una calidad de vida mejor en todo el territorio.

CAPÍTULO II

El Plan Territorial General

Artículo 4

1. El Plan Territorial General definirá los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y será el marco orientador de las acciones que se emprendan a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos.

2. El Plan Territorial General tendrá por ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña.

Artículo 5

1. El Plan Territorial General ha de incluir las siguientes determinaciones:

a) La definición de las zonas del territorio con características homogéneas por razón del potencial de desarrollo y de la situación socioeconómica.

b) La indicación de los núcleos de población que, por sus características, habrán de ejercer una función impulsora y reequilibradora.

c) La determinación de los espacios y de los elementos naturales que es necesario conservar por razón del interés general referido a todo el territorio.

d) La definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación y fertilidad.

e) La previsión del emplazamiento de grandes infraestructuras, especialmente de comunicaciones, de saneamiento y energéticas y de equipamientos de interés general.

f) La indicación de las áreas del territorio en las que es necesario promover usos específicos.

g) La definición de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales que habrán de adecuarse a los ámbitos establecidos en la división territorial de Cataluña; se podrán agrupar unidades comarcales, pero en ningún caso éstas podrán dividirse.

2. Las determinaciones del Plan Territorial General se han de establecer en los siguientes documentos:

a) Estudios de información, con los planos correspondientes.

b) Memoria explicativa del Plan, con enumeración de las medidas previstas y de los objetivos.

c) Expresión gráfica del Plan.

d) Estudio económico y financiero.

Artículo 6

En la definición de las zonas a que se refiere el artículo 5.1.a) se establecerán como mínimo las siguientes categorías:

a) Zonas deprimidas: territorios con nivel de renta relativamente bajo, con tendencia a la despoblación o con problemas de estancamiento económico.

b) Zonas de desarrollo: territorios en los que el crecimiento se produce espontáneamente y que tienen capacidad de continuar creciendo ordenadamente.

c) Zonas congestionadas: territorios en los que la elevada densidad de población y de actividades crea desequilibrios y problemas crecientes de calidad de vida.

Artículo 7

A los efectos previstos en el artículo 5.1.b), se diferenciarán, como mínimo, los siguientes tipos de núcleo de población:

a) Núcleos con capacidad de crecimiento situados en zonas de desarrollo y con capacidad de favorecer la con-

centración de actividades y de economías externas.

b) Núcleos de concentración situados en zonas deprimidas.

c) Núcleos especialmente aptos para establecer en ellos equipamientos de ámbito supramunicipal.

d) Núcleos que pueden tener una función de reequilibrio y de descentralización en el ámbito de zonas fuertemente congestionadas.

Artículo 8

1. El Consejo Ejecutivo, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial y después de un análisis ponderado de las diversas alternativas posibles, adoptará un acuerdo en el que concretará las finalidades y los objetivos políticos del proyecto del Plan Territorial General. El acuerdo ha de indicar también los plazos de iniciación y de realización de los trabajos y se ha de publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat*.

2. La elaboración del proyecto del Plan Territorial General corresponde al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, de acuerdo con los demás Departamentos.

3. En el procedimiento de formulación del Plan Territorial General se tendrán en cuenta las previsiones de la Administración del Estado en las materias de su competencia.

4. El proyecto del Plan Territorial General se someterá a la consideración de las siguientes instituciones y organismos:

a) La Administración del Estado, mediante la Delegación General del Gobierno.

b) Las entidades locales supramunicipales con finalidades generales.

c) Los municipios.

5. Se crea la Comisión de Coordinación de la Política Territorial, dependiente del Presidente de la Generalidad de Cataluña, que se compone de un representante de los Departamentos de la Presidencia, de Gobernación, de Economía y Finanzas, de Política Territorial y Obras Públicas, de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Trabajo.

6. El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas remitirá el proyecto del Plan Territorial General a la Comisión de Coordinación de la Po-

lítica Territorial, que elaborará un dictamen para el Consejo Ejecutivo.

7. El Consejo Ejecutivo, mediante el proyecto de ley correspondiente, propondrá al Parlamento la aprobación del Plan Territorial General.

Artículo 9

1. Corresponde al Parlamento la aprobación del Plan Territorial Gene-

ral, así como la de los proyectos de modificación si son considerados como tales por el propio Parlamento.

2. Cada dos años el Consejo Ejecutivo redactará una memoria sobre la aplicación del Plan Territorial General y dará cuenta al Parlamento del cumplimiento de las previsiones del Plan y de su desarrollo en planes territoriales parciales.

3. El Consejo Ejecutivo redactará un programa anual o plurianual para la realización de las determinaciones principales del Plan Territorial General de Cataluña, programa que se incorporará a los Presupuestos de la Generalidad y que será aprobado por el Parlamento conjuntamente con éstos.

Artículo 10

Al inicio de cada legislatura se revisarán y modificarán, en su caso, las bases de actuación señaladas inicialmente y los objetivos.

Artículo 11

1. El Plan Territorial General define el marco de coherencia de todos los planes, programas o acciones con incidencia territorial, los cuales han de tener en cuenta sus orientaciones.

2. Particularmente, los planes territoriales parciales desarrollarán las determinaciones del Plan Territorial General de Cataluña, precisando su alcance pero no alterando sus prescripciones.

3. Los planes sectoriales previstos en la presente Ley se adaptarán a las orientaciones de los planes territoriales, lo que se habrá de justificar expresamente.

4. Los planes de ordenación urbanística serán coherentes con las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento.

CAPÍTULO III

Los planes territoriales parciales

Artículo 12

1. Los planes territoriales parciales definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña y son el marco orientador de las acciones que se emprendan.

2. El ámbito de los planes territoriales parciales es, como mínimo, de extensión comarcal y puede agrupar las unidades comarcales establecidas en la división territorial de Cataluña, pero en ningún caso puede dividir las.

3. Los planes territoriales parciales se adaptarán al Plan Territorial General de Cataluña y constituirán su desarrollo en la parte del territorio a que afecten.

4. Sólo se formularán planes territoriales parciales cuando lo prevea expresamente el Plan Territorial General o cuando lo determine el Consejo Ejecutivo.

Artículo 13

1. Los planes territoriales parciales han de incluir como mínimo:

a) La definición de los núcleos especialmente aptos para incluir equipamientos de interés comarcal.

b) La determinación de los espacios de interés natural.

c) La definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, de situación y de fertilidad.

d) El emplazamiento de infraestructuras.

e) Las áreas de protección de construcciones y de espacios naturales de interés histórico-artístico.

f) Las previsiones de desarrollo socioeconómico.

g) Las determinaciones para la planificación urbanística.

2. Las determinaciones de los planes territoriales parciales se han de concretar en los siguientes documentos:

a) Estudios y planos de información.

b) Memoria explicativa del plan, con la definición de las acciones territoriales prioritarias en relación con los objetivos.

c) Estudio económico y financiero de valoración de las acciones territoriales prioritarias.

d) Planos y normas de ordenación.

Artículo 14

1. El acuerdo de formulación de planes territoriales parciales será adoptado por el Consejo Ejecutivo a propuesta del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas o, en su caso, a iniciativa de las entidades locales incluidas en uno de los ámbitos definidos por el Plan Territorial General.

Para que las entidades locales puedan ejercer esta iniciativa será necesario como mínimo el acuerdo de los dos tercios de los municipios afectados y que éstos representen los dos tercios de la población del citado ámbito.

2. La elaboración de los planes territoriales parciales corresponde al Departamento de Política Territorial de la Generalidad o a los entes locales de la zona afectada, en la forma establecida por Reglamento. En cualquier caso se garantizará la participación de los Departamentos de la Generalidad y de las entidades locales afectadas. Se consultará, en su caso, a la Administración del Estado. El proyecto de plan se someterá a información pública.

3. La aprobación inicial y provisional de los planes territoriales parciales corresponde al Departamento de Política Territorial o a las entidades locales que lo hayan elaborado, según el procedimiento que se establezca por Reglamento. La aprobación definitiva de los planes parciales corresponde al Consejo Ejecutivo, previo dictamen de la Comisión de Coordinación de la Política Territorial.

Artículo 15

1. En la modificación de los planes territoriales parciales se observarán los mismos trámites previstos para su elaboración.

2. Si el Plan Territorial General sufre modificaciones, los planes territoriales parciales se habrán de adaptar a la redacción definitiva de aquél.

Artículo 16

1. Los espacios naturales y las tierras agrícolas calificadas de especial protección en los planes territoriales parciales no podrán ser dedicados a utilidades que impliquen transformación de su destino o naturaleza o que lesionen el valor específico que se quiera proteger.

2. Los suelos en los que se prevea situar infraestructuras quedarán afectados a la finalidad correspondiente.

CAPÍTULO IV

Los planes territoriales sectoriales

Artículo 17

Los planes de incidencia territorial que elaboren los Departamentos de la Generalidad tendrán el carácter de planes territoriales sectoriales y se formularán cuando el Consejo Ejecutivo lo determine.

Artículo 18

1. Los planes territoriales sectoriales contendrán una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits, territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial.

2. Los planes territoriales sectoriales tendrán como ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña.

Artículo 19

1. La aprobación de los planes territoriales sectoriales corresponde al Consejo Ejecutivo.

2. Corresponde a cada Departamento:

a) Elaborar los planes territoriales sectoriales de su competencia.

b) Consultar a los organismos adecuados sobre la idoneidad de los planes.

c) Proponer al Consejo Ejecutivo la aprobación de los planes.

3. El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas colaborará con el Departamento responsable en la elaboración del plan sectorial y emitirá sobre éste un informe preceptivo.

CAPÍTULO V

Actuación pública

Artículo 20

1. Corresponde a cada Departamento de la Generalidad realizar las inversiones y las actuaciones de su competencia en la ejecución de los planes territoriales.

2. Las entidades locales realizarán las inversiones y las actuaciones correspondientes en el ámbito de sus competencias.

Artículo 21

El Consejo Ejecutivo, previo informe de la Comisión creada en el párrafo 5 del artículo 8, establecerá las pertinentes medidas de coordinación con los planes y con los programas de colaboración de la Generalidad con las corporaciones locales, así como con los planes y con los programas gestionados por las entidades locales supramunicipales.

Artículo 22

Si no hubiere ninguna entidad local con competencia sobre toda la zona afectada para llevar a cabo los planes territoriales parciales se promoverá, en su caso, la constitución de una mancomunidad o una agrupación de municipios o de comarcas.

Artículo 23

Las actuaciones que tengan por objeto contribuir al reequilibrio territorial se adoptarán en función de un diagnóstico de los déficits y de las potencialidades de la zona y siempre de conformidad con los planes aprobados.

Artículo 24

El Consejo Ejecutivo adoptará las medidas necesarias para que las empresas y los servicios públicos ajusten sus actuaciones a las determinaciones del Plan Territorial General, de los planes parciales y de los planes sectoriales.

CAPÍTULO VI

Instrumentos de fomento y de orientación

Artículo 25

1. Se podrán conceder subvenciones y estímulos fiscales para ampliar o crear actividades privadas de carácter industrial, artesanal, turístico, agrícola, ganadero y forestal y para mejorar la productividad de explotaciones existentes de carácter agrícola, ganadero y forestal.

2. También se podrán conceder subvenciones y estímulos fiscales para el traslado de industrias de zonas congestionadas a zonas deprimidas o a núcleos con capacidad de crecimiento situados en zonas de desarrollo.

3. Las subvenciones y los estímulos fiscales se concederán de acuerdo con los principios de publicidad, de igualdad y de especificidad.

4. Tendrán prioridad las actividades que se ajusten en mayor medida a los objetivos de la presente Ley y a las determinaciones de los planes territoriales.

5. En todos los casos será requisito imprescindible la viabilidad económica a medio plazo de las ampliaciones o de las nuevas actividades o bien la viabilidad de los proyectos de mejora, que serán examinados expresamente, y la comprobación de que la subvención o el estímulo fiscal se aplican al fin para el que han sido concedidos.

6. Las subvenciones y los estímulos fiscales podrán tener importes variables según el tipo de zona y de actividad, dentro de los límites determinados por Reglamento.

Artículo 26

1. Especialmente se podrán conceder subvenciones o estímulos fiscales a actividades nuevas o a ampliaciones de las actuales, si se localizan en zonas deprimidas. Como factor fundamental se considerará el número de puestos de trabajo permanentes creados y se valorará su capacidad de creación indirecta.

2. Las subvenciones o los estímulos fiscales para la mejora de la productividad de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales se concederán preferentemente si aquéllas se localizan en zonas deprimidas y tienen un significado estratégico en la estructura económica de un área del territorio y también en el caso de que la actividad esté sometida a desventajas relativas. Serán asimismo preferentes las que, aumentando la productividad, incrementen la ocupación de mano de obra.

Artículo 27

1. Las emisiones de valores de empresas destinadas a financiar inversiones de primer establecimiento o de ampliación de instalaciones en zonas deprimidas o de desarrollo podrán ser calificadas como computables en el coeficiente de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro.

2. Asimismo, los préstamos podrán ser calificados de regulación especial en relación al subcoeficiente correspondiente de inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorro.

Artículo 28

Las nuevas actividades industriales y comerciales promovidas en zonas muy congestionadas que contribuyen a agravar la congestión podrán ser sometidas a gravámenes especiales. Una Ley del Parlamento regulará las condiciones de éstos.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

En lo que respecta al ámbito comarcal a que se refiere la presente Ley, se entenderá que el espacio geográfico ocupado por cada comarca es el establecido en la división comarcal decretada el 23 de diciembre de 1936, mientras no dispongan otra cosa la Ley de división Territorial de Cataluña, prevista en el artículo 5.3 del Estatuto y la legislación que en materia de régimen local elabore el Parlamento en uso de la competencia que le atribuye el artículo 9.8 del Estatuto.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.

Se autoriza al Consejo Ejecutivo a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley.

Segunda.

En el ámbito de las competencias de la Generalidad, quedan sin efecto las disposiciones que se opongan a lo que establece la presente Ley. Antes de seis meses el Consejo Ejecutivo ha de publicar un decreto en el que se precise el alcance de esta disposición.

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley cooperen a su cumplimiento y que los Tribunales y Autoridades a los que corresponda la hagan cumplir.

Barcelona, 21 de noviembre de 1983.

JORDI PUJOL

Presidente de la Generalidad
de Cataluña

XAVIER BIGATÀ I RIBÉ
Conseller de Política Territorial
i Obres Públiques