

adelante esta nueva estrategia que tiene que permitir afrontar los nuevos retos territoriales y ambientales que existen hoy en Cataluña. El consenso respecto a la necesidad de encontrar mecanismos de cooperación y compensación territorial es unánime y en distintos foros se ha puesto sobre la mesa.

Sobre estos asuntos hay muchas fórmulas e ideas al respecto. Hay experiencias francesas²⁰, italianas²¹, vascas²² y catalanas²³. Pero de hecho, tal como decía Fernando Nebreda, director gerente de Oarsoaldea, al final de la presentación de su ponencia en las jornadas de Olot: “De todas formas, la otra lectura que podemos hacer de esta experiencia es que los instrumentos para la colaboración en el nivel comarcal existen, aunque sean incompletos o imperfectos. La legislación vigente nos proporciona mecanismos. Pero la puesta en práctica de los mismos requiere voluntad política. Para que haya voluntad política, es necesario abordar un proceso de reflexión previa, que nos lleve al convencimiento de que puede ser un instrumento adecuado para participar no sólo en los costes, sino en los beneficios de una promoción conjunta de suelo industrial”.

- 1 Para la redacción de este artículo nos hemos basado en las ponencias que se presentaron en las terceras jornadas sobre evaluación ambiental aplicada a la planificación territorial y urbanística. Agradecemos a los ponentes su esfuerzo en la preparación de los materiales de las jornadas y, de forma especial, las aportaciones de A. Cortina, R. Forcada, F. Nebreda y J. López.
- 2 Ediciones anteriores: Véanse las actas de las I Jornadas sobre Evaluación de Impacto Ambiental del Planeamiento Urbanístico y Territorial, en las cuales se discutió sobre los retos técnicos y políticos de la aplicación de la Directiva 2001/42/CE. También pueden verse las actas de las II Jornadas sobre Introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Ordenación Territorial: retos y experiencias. FES. Olot, 2000 i 2002. Cátedra de Geografía y Pensamiento Territorial. Universidad de Girona.
- 3 Para más información consúltese la web www.fes.org.
- 4 Véase la Declaración de Figueres (Figueres, 2003), Declaración de Tortosa (Tortosa, 2005) y el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (2006); Madrid, Colegio de Geógrafos.
- 5 La carta europea del suelo elaborada por el Consejo de Europa en el año 1972 ya dice: “El suelo es un recurso limitado que se destruye fácilmente”. Un tiempo después, en 1992, la Declaración de Curitiba, que se elaboró en el marco de la Cumbre de Río de Janeiro y que tal vez constituye el primer intento institucional de concretar a escala local y en el ámbito territorial los requerimientos de la sostenibilidad, indica: “Despilfarrar al mínimo y economizar al máximo el territorio”.
- 6 Antoni Ferran i Mèlich: *La consideració dels aspectes ambientals i paisatgístics en el disseny dels nous polígons*.
- 7 Carta mundial de la naturaleza. Resolución de Naciones Unidas de 28 de octubre de 1982: La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la carta de la naturaleza, en la que se proclaman como principios, entre otros: “En la planificación y

realización de las actividades de desarrollo social y económico, se tendrá en cuenta el hecho de que la conservación de la naturaleza es una parte integrante de estas actividades”.

- 8 Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, expuesta en el marco legal estatal por la ley 9/2006 de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.
- 9 Nos referimos al área de actividad económica, aunque todavía se utiliza el término *polígono industrial* para referirnos a ella, lo cual genera cierta confusión terminológica y conceptual.
- 10 Joan López: “El hecho más destacable es que los polígonos industriales dispersos por el territorio originan, por sus características, una movilidad de difícil satisfacción con medios de transporte colectivo”, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos.
- 11 Véase nota 18.
- 12 Ramon Forcada i Pons (2005); *Actuacions industrials i d'activitat econòmica d'abast plurimunicipal. Projectes de l'Incasol*.
- 13 Departamento de Política Territorial y Obras Públicas; *Criteris per al desenvolupament del Programa de Planejament Territorial*.
- 14 En opinión de los representantes municipales, el desarrollo de nuevas áreas de actividad económica (industrial, comercial y de servicios) representa una posibilidad de financiación local. La promoción de un polígono por parte de la iniciativa privada significa inicialmente un conjunto de beneficios en favor del ente local: ingresos a corto y medio plazo en concepto de licencias de obras, ingresos a largo plazo en concepto del IAE (mediana y gran empresa), captación de espacio para servicios municipales por cesión del porcentaje de suelo correspondiente, generación de empleo local. No obstante, si la ocupación del suelo en el planeamiento no va acompañada de una implantación efectiva de las empresas, sólo se genera suelo en reserva sometido a la especulación de precios, sin generar beneficio alguno para el municipio, excepto la disponibilidad de terreno para la ubicación de servicios municipales. (Acta de la reunión del CSPPS de la Comarca de la Selva del 29 de junio de 2006.)
- 15 Antoni Ferran i Mèlich; *La consideració dels aspectes ambientals i paisatgístics en el disseny dels nous polígons*.
- 16 Edicto de 9 de mayo de 2006 por el que se somete a información pública el proyecto de decreto por el que se desarrolla la ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje.
- 17 Para obtener más información puede consultarse la web del DMAH de la Generalitat de Cataluña.
- 18 En la misma línea hablaba Fernando Nebreda Díaz de Espada, director gerente de Orasoaldea, cuando al principio de su intervención decía: “Voy a presentar las líneas más relevantes de una experiencia que se basa en la existencia de una voluntad política compartida por varios municipios de unirse y concentrar fuerzas y recursos para la promoción de suelo industrial. (...) esa voluntad es más importante que la existencia de un encaje jurídico claro...”.
- 19 Ramon Forcada i Pons (2005); *Actuacions industrials i d'activitat econòmica d'abast plurimunicipal. Projectes de l'Incasol*.
- 20 Para obtener más información puede consultarse la web.
- 21 Graziella Guaragno; *Strategie territoriali per la pianificazione sostenibile delle aree produttive: le esperienze della Provincia di Bologna*.
- 22 Respecto al modo como se efectúa el reparto

de costes y beneficios en la experiencia de la comarca de Oarsoaldea (Euskadi) que se nos presentó, su director gerente, Fernando Nebreda, dijo: “Hemos visto los elementos fundamentales de la experiencia que se está llevando a cabo en esta comarca guipuzcoana. El convenio fue firmado por los alcaldes de los municipios de Errenteria, Lezo, Oiartzun y Pasaia y el presidente de la Agencia de Desarrollo el 11 de febrero del 1998, y en este momento es plenamente operativo, pues se está recibiendo el equivalente al 50% del IAE anual de las operaciones que se han hecho. Alguno se preguntará si *la reforma* que ha sufrido el IAE afecta a este acuerdo. Bien, pues nosotros entendemos que (...) no tiene por qué afectar porque es puro criterio de cálculo. Aun en el supuesto de que desapareciera el IAE, la voluntad expresada en el convenio exigiría buscar otro criterio de cálculo para llegar a unas cantidades más o menos similares”.

- 23 Ramon Forcada: “Respecto a la gestión y el mantenimiento de tributos habría que establecer en los estatutos que tanto los gastos que originara el mantenimiento del polígono una vez ejecutado (prestación de servicios públicos: luz, desagües, agua, etc.) como los ingresos (tasas, impuestos sobre bienes inmuebles, actividades económicas, incremento del valor de los terrenos, etc.) se distribuirían entre los miembros en la proporción acordada. Los ayuntamientos pueden delegar en la mancomunidad o el consorcio la potestad tributaria referida a tasas y contribuciones especiales, así como fijar precios públicos. Sin embargo, no podrán tener potestad tributaria en lo relativo a impuestos, que deberán ser fijados por los ayuntamientos competentes, aunque por convenio o estatutariamente se podría fijar que el ayuntamiento transfiriera a favor de la asociación una parte de los ingresos que obtenga del polígono por la aplicación de impuestos. Esta gestión de la mancomunidad o el consorcio no impide la constitución de una asociación administrativa de conservación”, Incasol.

LOS ESPACIOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL

Juli Esteban

1. Los principios

Los espacios en los que se desarrollan las actividades económicas intensivas, junto con los de la vivienda y los de las infraestructuras, constituyen, con diversos grados de mezcla, las formas más perceptibles de ocupación del territorio y las que lo dotan de una estructura funcional. El resto de los espacios, aunque contienen también actividades económicas, por el carácter extensivo de éstas pueden jugar en el territorio el papel de espacios abiertos en un necesario equilibrio, extensivo-intensivo, blando-duro, permeable-pavimentado, rural-urbano..., que no tiene que ser necesariamente cuantitativo, sino estructural.

El planeamiento territorial trata de aportar pautas de racionalidad y eficiencia entre los tres componentes de colonización del territorio referidos: los espacios agrarios,

las infraestructuras y los asentamientos. Con esta finalidad y con el objetivo de mantener en los diversos territorios y circunstancias actitudes coherentes, el Programa de Planeamiento Territorial de la Generalitat de Cataluña ha propuesto quince criterios en los cuales se expresan las lógicas que dan en la actualidad sentido al planeamiento territorial¹.

Aunque haya que entender los criterios en su conjunto y algunos de ellos tengan un alcance bastante transversal, podemos destacar aquí los que presentan una mayor incidencia en el tema de este artículo:

Criterio 8. Propiciar la convivencia de actividades y vivienda en las áreas urbanas y racionalizar la implantación de polígonos industriales y terciarios.

Criterio 10. Velar por el carácter compacto y continuo de los crecimientos.

Criterio 11. Reforzar la estructura nodal del territorio a través del crecimiento urbano.

Criterio 12. Hacer de la movilidad un derecho y no una obligación.

El objetivo de unas áreas urbanas mixtas donde convivan actividades y viviendas en la línea de una reinventación de la ciudad mediterránea densa y variada está hoy muy asumido, al menos en términos ideológicos. Pienso que no está tan asumido en términos de proyectos específicos. En cualquier caso, la interrelación espacial entre viviendas y actividades es un objetivo que defender al menos hasta el punto de que esta convivencia o proximidad no tenga más efectos negativos que positivos para uno u otro uso.

Puede decirse que en este período histórico de la ciudad son dominantes los factores a favor de la convivencia entre actividades y vivienda. El crecimiento de la proporción de puestos de trabajo en las actividades terciarias –comercio y servicios– frente a las industriales y frente a algunas primarias que podían haber sido importantes en algunas áreas –como las mineras o el sector de la energía– comporta que una elevada proporción de puestos de trabajo pueda tener una ubicación plenamente urbana. Si tenemos en cuenta además aquellas actividades industriales de pequeña escala que continúan estando ubicadas en el medio urbano, podemos afirmar, sin miedo a equivocarnos, que las áreas urbanas que contienen viviendas y usos compatibles y que se han desarrollado de forma continua por extensión del núcleo histórico son los espacios que contienen la mayor proporción de puestos de trabajo y, por lo tanto, son las principales áreas de actividad económica.

No obstante también es cierto que, en sentido contrario, existen asimismo factores tendentes a diferenciar áreas específicas de actividad económica y a

ubicarlas en espacios separados del tejido urbano mixto general de la ciudad. Estos factores derivan de la incompatibilidad, objetiva o subjetiva, de determinadas actividades y de sus contenedores con los tejidos urbanos en los que es dominante el uso de vivienda. Sin embargo hay que analizar y matizar estos factores.

La incompatibilidad debida a molestias, peligros o insalubridad de las actividades es motivación suficiente para prever áreas especializadas para éstas. Otro factor importante es la dimensión de los espacios y edificios necesarios para determinadas actividades. Es ciertamente difícil acomodar correctamente en una red urbana de calles piezas superiores a dos hectáreas. Además de las dificultades de tipo geométrico, una pieza grande de uso industrial o logístico insertada en una trama urbana genera un vacío muy grande y un entorno inmediato de escasa intensidad ciudadana. También tiene dificultades –pero los efectos sobre el entorno pueden ser diferentes– si la pieza tiene un destino comercial, hotelero, recreativo o de equipamiento para los ciudadanos. En estos casos puede constituir un factor de intensificación urbana, a pesar de que en algunos casos podría también generar molestias a las viviendas.

Hay que añadir que en las últimas décadas se ha producido un crecimiento progresivo de las dimensiones de las implantaciones comerciales, hoteleras y de equipamientos, y la respuesta más habitual ha sido demasiado elemental y poco creativa. Estos elementos –importantes como centros de actividad económica, pero también como generadores de relaciones urbanas– se han ubicado fuera de la ciudad, a menudo en polígonos industriales. Ciertamente, a partir de una determinada dimensión, la única ubicación posible de determinadas instalaciones es fuera de la ciudad, en polígonos para grandes artefactos o en polígonos específicos para ellos. Sin embargo, creo que es oportuno que planteemos dos reflexiones. La primera sobre la actitud del planeamiento respecto al gigantismo creciente de las implantaciones industriales, logísticas, terciarias, de equipamientos, turísticas, recreativas,... que las aboca necesariamente a ubicarse fuera de las áreas urbanas y en localizaciones difícilmente previsibles. Todas estas implantaciones son áreas de actividad económica y su lógica de ubicación las separa inevitablemente de un modelo territorial que queríamos que se vertebrase dentro de la estructura nodal que representan las ciudades grandes y medianas y evitar con ello, en la medida de lo posible, la proliferación de áreas de actividad –y de residencia– espacialmente autónomas. En cualquier caso, y aunque que no nos atraiga el resultado previsible, habrá que aceptar el hecho de que algunas economías de escala de la implantación no se acabaron con el fordismo y continúan siendo importantes en determinadas

actividades económicas y que, por lo tanto, el territorio tendrá que acoger algunas implantaciones de este tipo. No obstante, sería conveniente saber hacer una valoración en cada caso del sentido y de los efectos de la implantación: de su valor estratégico en el territorio, de los motivos de la exigencia de una gran dimensión, de los flujos de movilidad que generará y de las alternativas de futuro en caso de cese de la actividad. En esta valoración habrá que tener en cuenta, especialmente, las diferencias entre aquellas actividades en las que la gran dimensión es una exigencia estructuralmente funcional y aquellas en las que, con otro enfoque empresarial, podrían ser desagregadas en diferentes plantas ubicables en lugares diferentes. También será un factor de valoración importante la distinción entre aquellas actividades con poca proporción de puestos de trabajo y sin usuarios directos –como las logísticas– y aquellas en las que sucede lo contrario, como es el caso de un centro comercial o de un equipamiento.

La base ideológica de este análisis no es otra que el criterio de considerar en principio topológicamente indeseable la implantación de nuevas áreas de actividad aisladas en el territorio –aunque sean grandes– pero aceptar que la funcionalidad territorial y el desarrollo económico –aunque sostenible– comportarán necesariamente algunas áreas de éstas.

La segunda reflexión es sobre la frecuente incapacidad de la ordenación urbanística para crear espacios urbanos que puedan integrar nuevos artefactos de actividad perfectamente compatibles como componentes de los nuevos tejidos mixtos de la ciudad. La especialización tipológica de las nuevas tramas urbanas como uso residencial limita mucho la heterogeneidad de los nuevos edificios destinados a vivienda, pero esto no tendría que suponer un impedimento para la convivencia en tejidos integrados, con edificios de vivienda y otros destinados a actividades de oficinas, comercio, hoteles, etc. Por eso habrá que ofrecer dentro de la ordenación urbanística, especialmente en la de las nuevas extensiones urbanas, solares y volumetrías adecuados a las necesidades funcionales de los edificios de actividad con vocación urbana que, a falta de las condiciones adecuadas, acaban ubicándose en las tramas industriales y se disipa así su capacidad para actuar como elementos estructurantes de los nuevos tejidos de la ciudad.

En resumen, y tal como se desprende directamente de los criterios expuestos, el planeamiento territorial y también el urbanístico han de propiciar los crecimientos mixtos e integrados de las áreas urbanas que tienen una capacidad vertebradora del territorio y restringir a las estrictamente necesarias aquellas implantaciones que no constituyen extensiones proporcionadas y bien articuladas de las áreas urbanas existentes. Este es el sentido de

“racionalizar la implantación de polígonos industriales y terciarios” que expresa el criterio anteriormente citado.

El conjunto de criterios del Programa de Planeamiento Territorial apunta como deseable un territorio en el cual:

- La producción de nuevo suelo urbanizado –para viviendas y actividades– se polariza en las ciudades grandes y medianas con condiciones para extender su área urbana y con capacidad para constituir los nodos que han de vertebrar funcionalmente el conjunto del territorio.
- Las otras ciudades y los pequeños núcleos urbanos tienen crecimientos moderados que no modifican su rango en la estructura territorial.
- El espacio rural que no ha de ser ocupado por las extensiones urbanas mantiene sustancialmente su integridad y sólo recibe aquellas edificaciones motivadas por las actividades agrarias o en general rústicas que se desarrollan en él.

No obstante, sabemos que eso no será posible al cien por cien y que en los tres objetivos resumen habrá que admitir desviaciones por motivos de diversa índole, y en concreto, habrá que admitir que se desarrollen algunas áreas de actividad económica intensiva que se apartarán de las líneas marcadas. En cualquier caso, a estas actuaciones, además de una justificación en términos de las ventajas que comporta para el territorio con relación al desarrollo económico y en términos de minimización del número de implantaciones, se les ha de exigir una ubicación que cumpla unas condiciones suficientes de racionalidad funcional, y también formal, con respecto a las infraestructuras, al entorno territorial y al paisaje.

2. Las dificultades

El planeamiento territorial presenta dos dificultades congénitas, referidas a los vectores espacio y tiempo, que aunque son en cierta medida comunes a todos los planeamientos de base física, revisten en este caso una importancia especial. La primera dificultad –espacial– deriva de la división del territorio en términos municipales, cada uno con su personalidad y sus proyectos; la segunda –temporal– deriva del carácter del plan y del procedimiento de formalización y tramitación, que motivan que transcurra un período de tiempo relativamente largo entre la definición de las propuestas y su ejecución; una tercera –también temporal– que hay que asumir de entrada en toda acción planificadora es el grado elevado de incertidumbre en la previsión de los episodios y las circunstancias del futuro.

Hay que decir, no obstante, que estas dificultades son en gran medida

superables en la definición del modelo nodal de crecimiento que proponen los planes territoriales. La señalización de unas áreas que han de polarizar las extensiones urbanas no comporta determinaciones de forma y es argumentable con suficiente objetividad en función de la estructura nodal existente, la conectividad prevista y la disponibilidad de suelo. No olvidemos tampoco que la estructura nodal implica la distribución espacial de la mayor parte de los puestos de trabajo. Por otro lado, el desarrollo urbanístico de nodos y núcleos se producirá a través de las determinaciones de los planes de ordenación urbanística municipales en suelos que, por su localización con relación a las tramas urbanas existentes, tienen una expectativa implícita de desarrollo urbanístico, y por tanto, el planeamiento territorial, cuando se pronuncia con respecto al alcance nodal o no del desarrollo de un área urbana, no aporta nuevas expectativas urbanísticas inmediatas, y por este motivo no introduce nuevos factores de distorsión en el mercado del suelo, el cual, de forma inevitable, estructura sus precios en función de expectativas imaginadas a partir de una realidad urbana y de una topografía.

Las dificultades son mucho mayores en lo concerniente a las posibles determinaciones del planeamiento territorial relativas a nuevas áreas de actividad económica de localización separada de las áreas urbanas. Como es bien sabido, son muchos los ayuntamientos que aspiran a tener un polígono industrial separado del núcleo que permita que se ubiquen en él algunos talleres e industrias existentes supuestamente molestos y que ofrezca opciones para la localización de actividades económicas que crearán puestos de trabajo y que constituirán una fuente de ingresos para las normalmente deficitarias arcas municipales.

En el contexto actual, y desde el punto de vista municipal, éste es un objetivo con una lógica incontrovertible, pero sus resultados son evidentemente insatisfactorios en términos paisajísticos y medioambientales desde una visión territorial. Podríamos añadir que el modelo de implantación de actividad que resulta también sería muy mejorable desde el punto de vista funcional, pero éste tampoco es, por razones evidentes, un objetivo apreciado frente a la facilidad de gestión que comporta la independencia de actuación de cada ayuntamiento y, a poder ser, en terrenos en los que la actitud de la propiedad sea propicia.

El objetivo de racionalizar estos procesos urbanísticos de implantación es para el planeamiento territorial un imperativo que se basa legalmente en los principios generales de la actuación urbanística de la Ley de Urbanismo, especialmente en los artículos 3 y 9 de dicha ley, y que tiene una traducción concreta en el criterio de

“racionalizar la implantación de polígonos industriales y terciarios” adoptado explícitamente por el programa.

De acuerdo con este criterio, el planeamiento territorial establece claramente dos líneas complementarias para la creación de áreas de actividad tipológicamente diferenciadas de los tejidos urbanos.

- Localizaciones en continuidad con las áreas urbanas existentes para aquellas actividades que son compatibles con una cierta proximidad a la vivienda. Su extensión debería ser en principio proporcionada a la realidad del área urbana y sería bueno exigir que la ordenación urbanística y la arquitectura de las edificaciones y del paisaje aportasen las soluciones más adecuadas para la integración morfológica de estas áreas en los tejidos urbanos contiguos y en la imagen del espacio rural exterior.
- Minimización del número de implantaciones aisladas –o no proporcionadas al núcleo al que sean contiguas–, propiciando concentraciones de mayor tamaño que puedan tener una mejor dotación de servicios y una implantación territorial más cuidada.

Para que este modelo de concentración dé respuesta a las motivaciones de creación de nuevos polígonos y sea una alternativa creíble frente al modelo de dispersión marcado por la división municipal, será necesario que las fórmulas de creación de estas áreas de actividad permitan la participación de los ayuntamientos interesados en los beneficios y cargas de la implantación sin que sea determinante en ello la ubicación en uno u otro municipio.

Éste es un objetivo perfectamente asequible, pero sería ingenuo ignorar las dificultades que conlleva, agravadas por la inexperiencia y a menudo por la desconfianza. La apuesta por este modelo alternativo requiere sin lugar a dudas de acciones demostrativas y de la aportación de incentivos o factores de cohesión por parte de las administraciones supramunicipales y, muy especialmente, por parte de la Generalitat. Convendrán también mejoras en el marco legal regulador de la Administración Local en el sentido de favorecer claramente las actitudes de colaboración intermunicipal frente a las posturas individualistas.

El modelo de concentración de las áreas de actividad separadas presenta asimismo otro orden de dificultades referidas a su localización. Si pretendemos que en el territorio existan relativamente pocas áreas de actividad económica separadas, mayores y mejor integradas territorialmente, la cuestión de su localización es muy importante. Por otro lado, con la consiguiente superación de las lógicas municipales, la pregunta es: ¿quién determina las localizaciones de las nuevas áreas de actividad de lógica territorial?

Parece que la respuesta tendría que ser el planeamiento territorial.

Seguramente sí que será a través de un proceso de planeamiento territorial como se podrán valorar las distintas variables concurrentes: modelo territorial general, demanda previsible, accesibilidad, servicios disponibles, valores ambientales, paisaje, usos que hacen que unas localizaciones sean preferentes a otras, pero de esto no se deriva que sea conveniente determinar en los planes territoriales o en los planes directores urbanísticos las localizaciones elegidas para llevar a cabo estas actuaciones.

Es bien sabido que el reconocimiento formal para el planeamiento de una expectativa de valor de unos terrenos en los que no existía, o que en cualquier caso no era más que una posibilidad incierta y más o menos lejana, comporta un aumento del valor de los terrenos generosamente regalado a sus propietarios, y que ha sido frecuentemente hasta hoy una dificultad añadida para el desarrollo de la actuación.

Éste es un problema de difícil solución, en especial en aquellos planes como los territoriales o los directores urbanísticos que se sitúan en un momento relativamente alejado de la actuación –que ha de pasar por instrumentos urbanísticos más próximos y precisos– y en el cual resulta difícil establecer convenios que permitan evitar la apropiación de plusvalías para la propiedad y abrir paso a la actuación. También hay que tener presente que lo que es abordable en el planeamiento urbanístico municipal, tenidas en cuenta la dimensión del ámbito y el conocimiento de los propietarios y los operadores interesados, es más difícil en un ámbito territorial más amplio.

Estas preocupaciones podrían reducirse sustancialmente si los criterios de valoración en las expropiaciones para la actuación urbanística fuesen realmente independientes de las expectativas atribuidas por el planeamiento, y ello permitiera la generalización y la agilización de las actuaciones públicas por expropiación a precios no expoliadores sino razonables. Mientras tanto hay que evitar en la medida de lo posible que de la expresión espacial de las propuestas de actuación se derive una plusvalía que se apropiarán los propietarios de suelo rústico y una dificultad para llevar a cabo las actuaciones necesarias.

3. Las técnicas del planeamiento

3.1. Los objetivos cuantitativos

La cantidad de espacio para actividades económicas no primarias depende del crecimiento económico que se pueda prever. De hecho, el crecimiento demográfico, con el correspondiente espacio para nueva vivienda, depende

también del crecimiento económico, ya que los puestos de trabajo que se crean son la causa de la inmigración que hace aumentar la población. Sin inmigración la población de Cataluña tendría una evolución claramente decreciente en los próximos decenios. En resumen, puede decirse que es a partir de una hipótesis de crecimiento de puestos de trabajo como se pueden definir los escenarios cuantitativos de futuro a los que tendrá que dar respuesta el planeamiento territorial.

Conviene añadir dos comentarios adicionales. Primero: aunque podría ser discutido, el objetivo de crecimiento económico no ha sido cuestionado por ninguna fuerza política significativa en Cataluña. Segundo: en nuestro territorio, la parte principal de crecimiento económico corresponde a la creación de puestos de trabajo, y apenas es relevante la que resulta del aumento de la productividad.

Las hipótesis o previsiones de creación de puestos de trabajo son, por lo tanto, los datos de partida para definir escenarios de necesidades de espacio para viviendas y para actividades económicas.

La actividad económica es un concepto bastante más impreciso espacialmente que el concepto de vivienda. De acuerdo con ello, mientras que el planeamiento territorial adopta el criterio de que las viviendas han de estar ubicadas en tejidos urbanos continuos y mixtos, las actividades económicas, además de estar preferentemente integradas en tejidos urbanos de este tipo, puede resultar conveniente en algunos casos que se ubiquen en áreas especializadas. Hay que añadir que las vinculaciones adoptadas en los planes establecen para el crecimiento de las áreas urbanas condiciones de distribución y de integración, pero no una cuantificación limitativa global en el territorio. En cambio, puesto que las áreas especializadas se consideran un modelo de implantación que limitar a aquellos casos en los que estén justificadas, conviene que el plan territorial tenga al menos una cuantificación aproximada de cuál es la superficie de suelo necesaria para dichas áreas y se ensaye una distribución.

Las vías de cálculo serán inevitablemente estimativas y los resultados habrán de tener un coeficiente de seguridad, pero metodológicamente habrán de seguir un esquema con los siguientes pasos:

- Nuevos puestos de trabajo previsible.
- Subdivisión en sectores de actividad en función de la situación existente y de la evolución previsible.
- Estimación de: puestos de trabajo de vocación urbana, puestos de trabajo en áreas especializadas y puestos de trabajo de localización no fija.
- Aplicación de estándares: m² sup. cubierta/trabajador.

e) Aplicación de edificabilidades: m² techo/ m² solar polígonos.

f) Superficie de suelo necesaria.

3.2. La distribución espacial

Si todo el suelo fuese de titularidad pública –o lo fuese el derecho de transformación– y la autoridad supramunicipal monopolizase las competencias urbanísticas, el siguiente paso sería la conversión de las hectáreas necesarias para actividades económicas especializadas en la propuesta de un conjunto de actuaciones bien delimitadas en los lugares más adecuados con respecto a la topografía, accesibilidad, disponibilidad de servicios e integración paisajística. Trabajo complejo, en especial para un instrumento al cual, además de la amplitud de enfoque que le es propia, se le exigiría precisión en escalas de proximidad; no obstante, se trata de un trabajo perfectamente posible. En cualquier caso, las otras dos razones anteriormente comentadas obligan a un procedimiento de aproximación más cauteloso, para dar margen a aquellas operaciones que han de permitir una actuación acordada con y entre los ayuntamientos y, si fuera necesario, para dar margen a las adquisiciones de suelo necesarias para facilitar un conveniente liderazgo de los operadores públicos en el desarrollo urbanístico de áreas de este tipo.

Por lo tanto, las determinaciones del planeamiento territorial en esta materia tendrían que ser reveladas con mucha prudencia y adoptar la forma de asignaciones por ámbitos supramunicipales de posibles actuaciones, más o menos cuantificadas, las cuales habrían de constituir áreas de actividad económica de interés y alcance de los municipios integrantes del ámbito.

Las soluciones de los problemas que el grado de indeterminación espacial que se mantiene en esta fórmula no permite abordar tendrían que orientarse mediante el establecimiento de condiciones de implantación del área con respecto a configuración, accesos, dotación de servicios, imagen, etc. Algunas de estas condiciones tendrán un alcance general en el ámbito del plan territorial y otras pueden estar referidas a localizaciones concretas.

En los primeros planes territoriales elaborados por el programa, la creación de nuevas áreas especializadas de actividad económica ha sido regulada a través de disposiciones como las siguientes:

- La creación de nuevos polígonos industriales o, en general, de nuevas áreas de actividad económica y, si es necesario, la extensión de las existentes, cuando por su dimensión tengan efectos que trasciendan al ámbito del municipio, ha de ir asociada a un acuerdo intermunicipal que permita repartir de manera equitativa los beneficios y las cargas de la actuación.

- El plan señala indicativamente los ámbitos plurimunicipales que pueden ser objeto de las actuaciones. Los municipios comprendidos habrían de ser agentes activos en las decisiones relativas a la implantación y funcionamiento de estas nuevas áreas de actividad económica.
- La iniciativa de desarrollo del área que puede afectar terrenos de uno o de diversos municipios requiere el acuerdo de todos los municipios comprendidos en el ámbito señalado por el plan, acompañado del establecimiento de fórmulas que permitan una distribución equitativa de los beneficios y cargas resultantes de la actuación. Los municipios que lo estimen oportuno pueden renunciar a participar. Así mismo, los municipios colindantes con los ámbitos plurimunicipales establecidos por el plan podrán pedir su incorporación a la actuación y tendrán que ser admitidos si su implicación espacial en la misma lo justifica.
- Cuando la actuación no se desarrolle por falta de acuerdo entre los municipios del ámbito y se manifieste un interés territorial amplio para llevarlo a cabo, la Generalitat de Cataluña podrá promoverla a través del Instituto Catalán del Suelo y aportará los mecanismos adecuados para una redistribución equitativa de las cargas y beneficios, de orden social y económico, que se prevea que tendrán los municipios como resultado de la ordenación.
- Las actuaciones de implantación de áreas de actividad económica se concretarán en los instrumentos de ordenación urbanística que sean necesarios.
- Las iniciativas de nuevas áreas de actividad económica habrán de prever y garantizar en su planeamiento los accesos desde la red viaria y la dotación de los suministros energéticos que sean necesarios en función de las dimensiones del área y de las actividades previstas.

Esta base normativa, por supuesto, tendrá que irse perfeccionando, tanto con respecto al procedimiento de la actuación como a las condiciones de implantación, en especial con motivo de la incorporación al plan de las Directrices del Paisaje que establece la legislación en esta materia.

3.3. Las oportunidades no previstas

El planeamiento territorial, aparte de señalar con claridad aquellos suelos que en ningún caso han de ser objeto de actuaciones de urbanización, establece en las otras materias un marco de actuación basado en una definición estructural del modelo y de las actuaciones que tiene una notable apertura con respecto a las concreciones formales de las implantaciones urbanas y de las infraestructuras. En cualquier caso,

no obstante, hay que tener presente que la definición de las regulaciones para el desarrollo se encuentra siempre con el dilema entre la posibilidad de dejar fuera actuaciones que serían interesantes para el territorio, pero que no cumplen alguna de las condiciones establecidas, o de ser demasiado imprecisa y con ello dar cabida a implantaciones no deseables. Este dilema adquiere una gran importancia en relación con las actuaciones de implantación de actividades económicas. El continuo proceso de cambio de éstas con respecto a su contenido y requisitos comporta que las condiciones, que se establecen a partir de la situación y dinámica actuales de un momento concreto, puedan dejar fuera nuevas opciones o alternativas que pudieran tener un verdadero interés territorial.

Por estos motivos, el planeamiento territorial ha de tener la capacidad de incorporar aquellas actuaciones no previstas que se consideren coherentes con los objetivos principales del plan y que tengan un interés territorial constatable. Para ello sería necesario que dichas actuaciones se pudieran considerar formalmente por alguna vía como implícitas en la intención del plan, y que no requiriesen, por lo tanto, tramitar una modificación del plan territorial, lo que supondría un procedimiento tan largo como el de su formulación. Con esta finalidad, los planes territoriales señalan que se considerarán dentro de sus previsiones aquellas actuaciones excepcionales a las cuales la Comisión de Urbanismo de Cataluña reconozca el interés territorial, lo que habrá de ser previo a cualquier trámite urbanístico.

En cualquier caso, no obstante, se establecen, para que estas posibles actuaciones excepcionales queden limitadas a objetivos de actividad económica o de equipamiento, las siguientes condiciones:

- a) Habrán de tener una dimensión y requisitos funcionales que justifiquen una localización que no siga las pautas de extensión de las áreas urbanas establecidas por el plan. No se admitirán como actuaciones excepcionales aquellas que puedan tener cabida en el marco de las determinaciones espaciales del plan.
- b) Los motivos para fundamentar el interés territorial de la actuación serán las mejoras que puede representar para el territorio en términos de equipamiento, medio ambiente, desarrollo económico, proyección internacional, cohesión social o calidad de vida.
- c) La actuación ha de proponer soluciones ambientales satisfactorias a las necesidades de acceso en función de los flujos previsibles y de provisión de servicios de agua, energía, telecomunicaciones y eliminación de residuos.

d) La actuación cumplirá las exigencias de ordenación, arquitectura, materiales, colores y complementos de vegetación que aseguren una aceptable integración en la morfología del territorio y del paisaje de acuerdo con los criterios que establecen las normas del plan y, en concreto, las Directrices del Paisaje. El anteproyecto de la actuación que se someta a la Comisión de Urbanismo de Cataluña incluirá las especificaciones con estas finalidades que sean necesarias.

e) Las actuaciones excluirán el uso de vivienda, salvo aquellos casos que habrían de destinarse a guardas permanentes de las instalaciones.

Hay que añadir que la inclusión de estas actuaciones en planes directores urbanísticos que desarrollen el plan territorial se entiende también como una forma de reconocimiento de su interés territorial y de su conformidad con éste.

Las reflexiones apuntadas son en buena parte de aplicación al problema de la determinación de las nuevas áreas de actividad económica en los planes directores urbanísticos. Sin embargo, considero que, por la naturaleza más precisa y próxima de éstos, el tema requiere unas reflexiones específicas que no caben en este texto y que a día de hoy necesitan todavía de un cierto perfeccionamiento metodológico.

Pienso que puede concluirse destacando que, a pesar de sus limitaciones y de la falta de experiencia práctica, los planes territoriales pueden contribuir a una racionalización espacial de la implantación de la actividad económica. No obstante, para una plena eficacia de las propuestas habrá que avanzar en la dirección de incrementar las siguientes variables:

- Capacidad de acción de los municipios y de los entes locales supramunicipales.
- Voluntad de cooperación de los municipios.
- Sinergia entre el planeamiento y las actuaciones.
- Facilidad de adquisición de suelo a precios razonables.

Sin perjuicio de ir avanzando en lo que se pueda, algunos cambios en el marco legislativo son imprescindibles para conseguir un contexto operativo favorable a una racionalización espacial de las áreas de actividad económica.

1 Los criterios se expresan en el capítulo 2 de la memoria de todos los planes territoriales, que se pueden consultar en la web del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (www.gencat.net/ptop).