

Regió Metropolitana de Barcelona

TERRITORI- ESTRATÈGIES- PLANEJAMENT

Papers

35

ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA



Àrea metropolitana de Barcelona
Mancomunitat de municipis

Ajuntament



de Barcelona

Diputació



Barcelona

xarxa de municipis

El present número de la col·lecció *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* recull els materials presentats al seminari *European Spatial Development Perspective (ESDP) and urban planning in the region of Barcelona*, organitzat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona el 3 de maig de 2001. La publicació ha estat finançada per l'Ajuntament de Barcelona.

La col·lecció *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* és publicada per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona sota el patrocini i l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Diputació de Barcelona.

Les opinions expressades en els treballs publicats a *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* són d'exclusiva responsabilitat dels seus autors.

CONSELL DE REDACCIÓ

Maria Eugènia Andreu i Vendrell
Carles Anglada i Casas
Josep Maria Carrera i Alpuente
Lluís Ballbé i Mallof
Juli Esteban i Noguera
Amador Ferrer i Aixalà
Pilar Figueras de Diego
Montserrat Hosta i Privat
Ramon Torra i Xicoy
Josep Maria Vegara i Carrió

Director

Josep Maria Vegara i Carrió

Gerència

Antoni Cuadras i Camps

Secretaria de Redacció

Joan Miquel Piqué i Abadal

Distribució i Subscripcions

Núria Aguilar Camprubi
T. 93 223 42 14
E-mail: iermb@amb.es

Traducció dels abstracts

Hortènsia Ojeda i Marí (francès)
Marta Murrià Sangenis (anglès)

Correcció

Andreu Navarro i Rodríguez

© Ajuntament de Barcelona

Federació de Municipis de Catalunya

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Diputació de Barcelona

Edició

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

Disseny

Oficina de Disseny de l'AMB

Fotocomposició

Estudi Gràfic Pedregosa

Impressió

Gradisa

Barcelona, Febrer 2002
D. L.: B - 7933 - 2002
ISBN: 84-88068-65-4

S U M A R I

PRESENTACIÓ	7
EL MARC D'APLICACIÓ DE L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA I COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE PLANEJAMENT ALS PAÏSOS DE LA UNIÓ EUROPEA JOAN MIQUEL PIQUÉ	9
L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: CONTINGUTS I DESENVOLUPAMENT JOAN LÓPEZ	29
L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: UNA ANÀLISI DES D'UNA PERSPECTIVA ANGLESA DAVID SHAW	45
L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA, UN REFERENT PER AL CANVI DE CULTURA EN LES POLÍTIQUES TERRITORIALS DE CATALUNYA ALEXANDRE TARROJA	59

P R E S E N T A C I O

L'*Estratègia Territorial Europea* (ETE) és un document que vol reflexionar sobre la necessitat d'una perspectiva integrada a nivell europeu pel que fa a l'ordenació del territori i la planificació de les diferents xarxes d'infraestructures que l'han d'articular, així com introduir una sèrie de línies de treball genèriques que condueixin les actuacions dels països en base a aquesta perspectiva.

La importància d'aquest document, publicat durant la primera meitat de l'any 1999, no radica tant en la seva capacitat normativa com en el seu caràcter pioner. De fet, l'*Estratègia Territorial Europea* no neix en cap cas com un document vinculant per als estats membres, sinó que constitueix la primera mostra de la voluntat de la Unió Europea de considerar el seu territori d'una manera global, de pensar-lo com una unitat en la qual el desenvolupament territorial sigui dut a terme de forma equilibrada i amb una lògica europea. Les directrius que marca l'*Estratègia Territorial Europea* constitueixen la culminació d'un procés de debat iniciat durant la primera meitat dels anys noranta, el qual s'ha desenvolupat de manera paral·lela (i coordinada) a d'altres processos de configuració d'una estructura productiva i social integrada, com les Xarxes de Transport Transeuropees (TEN) o la política comunitària relativa al medi ambient.

Ara bé, no obstant la significació de l'*Estratègia Territorial Europea* i la seva importància formal com a element de debat i reflexió per a l'ordenació del territori, el ressò d'aquest document a Catalunya ha estat, fins a cert punt, poc important, i tan sols ha estat objecte d'alguns documents d'anàlisi poc aprofundida.

Amb l'objecte de reflexionar sobre les implicacions que els arguments exposats a l'*Estratègia Territorial Europea* poden tenir per a la planificació urbanística i territorial a casa nostra, la col·lecció *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, en la seva línia d'aportar elements de reflexió sobre l'ordenació del territori, ha volgut dedicar el present número monogràfic a presentar l'ETE, contextualitzar-la i oferir opinions diverses sobre la possible incidència que aquest document pot tenir sobre el planejament urbà i territorial a Catalunya.

Ens ha semblat especialment oportú endegar aquest debat a causa de la particular situació que el planejament urbanístic i territorial viu en aquest moment al nostre país; una situació en la qual conviuen, al nostre entendre, dos fenòmens importants: d'una banda, la necessitat de revisió de bona part del planejament realitzat en les primeres etapes de la democràcia; i d'una altra, la situació de crisi que semblen viure les formes tradicionals de planejament. Aquest segon fenomen és, de fet, força generalitzat a un bon nombre de països de la Unió Europea.

D'acord amb aquests objectius, el present número presenta quatre articles: el primer, a càrrec de Joan Miquel Piqué, ofereix una visió general del marc administratiu dels quinze països de la Unió Europea i la distribució de competències en matèria de planejament; el segon, a càrrec de Joan López, identifica i comenta els aspectes més destacats presents a l'*Estratègia Territorial Europea*; el tercer, a càrrec de David Shaw, ofereix una visió de l'ETE des de la perspectiva del Regne Unit i del planejament que s'està desenvolupant actualment en aquell país; finalment, el número es clou amb les reflexions d'Alexandre Tarroja sobre la situació actual del planejament urbanístic i territorial a Catalunya i les possibles implicacions que podria tenir l'aplicació de l'ETE en aquest context. Finalment, cal esmentar que totes aquestes aportacions van tenir el seu origen en el marc del seminari dedicat a l'*Estratègia Territorial Europea* que l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona va celebrar a la Universitat Autònoma de Barcelona el 3 de maig de 2001.

Esperem, en definitiva, que aquests elements puguin constituir el punt de partida per a un debat més ampli, que de ben segur ha de contribuir decisivament a millorar el desenvolupament de l'estructura econòmica, social i ambiental del territori català.

EL MARC D'APLICACIÓ DE L'*ESTRATÈGIA TERRITORIAL*
EUROPEA: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA I COM-
PETÈNCIES EN MATÈRIA DE PLANEJAMENT ALS PAÏSOS
DE LA UNIÓ EUROPEA

JOAN MIQUEL PIQUÉ
Economista. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

SUMARI

1. Introducció

2. Competències en matèria de planejament als països de la Unió Europea i organismes que hi són relacionats

- 2.1. Alemanya
- 2.2. Àustria
- 2.3. Bèlgica
- 2.4. Dinamarca
- 2.5. Espanya
- 2.6. Finlàndia

- 2.7. França
- 2.8. Grècia
- 2.9. Irlanda
- 2.10. Itàlia
- 2.11. Luxemburg
- 2.12. Països Baixos
- 2.13. Portugal
- 2.14. Regne Unit
- 2.15. Suècia

3. Conclusió

ABSTRACTS

El marc administratiu que regeix els sistemes de planejament dels països de la Unió Europea és divers, tot i que tots ells tenen regulacions específiques en aquesta matèria. A partir d'aquesta premissa bàsica, l'article detalla les característiques principals de l'estructura administrativa dels 15 països de la Unió Europea, tot enumerant les competències de cadascun dels nivells de govern en el camp de la planificació urbana i territorial. Així mateix, es presenten els enllaços més destacats en relació amb la informació en línia dels organismes responsables de la planificació i les institucions relacionades.

El marco administrativo que rige los sistemas de planeamiento de los países de la Unión Europea es diverso, a pesar de que todos ellos tienen regulaciones específicas en esta materia. A partir de esta premisa básica, el artículo detalla las características principales de la estructura administrativa de los 15 países de la Unión Europea, enumerando las competencias de cada uno de los niveles de gobierno en el campo de la planificación urbana y territorial. Asimismo, se presentan los enlaces más destacados en relación con la información en línea de los organismos responsables de la planificación y las instituciones relacionadas.

The administrative framework which rules the planning systems of the European Union countries is diverse, although all of them have specific regulations about this subject. From this basic premise, the article details the administrative structure of the 15 member states of the European Union, enumerating the powers of each government level in urban and territorial planning. Also, outstanding links with on line information about the organizations in charge of planning and their institutions, are listed.

Le marc administratif en vigueur des systèmes d'aménagement des États membres de l'Union Européenne est divers, malgré que chaque État a une régulation spécifique dans la matière. A partir de ces prémisses basiques, l'article détaille les principales caractéristiques de la structure administrative des quinze États membres de l'Union Européenne, tout en énumérant les compétences de chacun des niveaux de gouvernement dans le cadre de l'aménagement urbain et territorial. Il présente également les principales liaisons relatives à l'information en ligne des organismes responsables de la planification et des institutions concernées.

EL MARC D'APLICACIÓ DE L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA I COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE PLANEJAMENT

1. Introducció

Si l'Estratègia Territorial Europea continua amb la seva progressió i s'aconsegueix elaborar un document que constitueixi un Pla Territorial de la Unió Europea, aquesta nova figura de planejament es trobarà en la necessitat de conjuntar territoris molt diferents, tant des del punt de vista físic com cultural, amb les consegüents diferències pel que fa a les respostes de planificació més adequades, i on conflueixen interessos molt diversos, que sovint seran contraposats. Necessàriament també, aquesta futura figura de planejament hauria de constituir un marc de mesures i línies d'actuació genèriques, però prou sòlides i específiques per tal de funcionar com a primer pas dels nivells de planejament posteriors, regionals o locals.

Aquestes dues qüestions, la concepció global del territori europeu i la concreció d'aquesta concepció en una eina de planificació útil i eficaç, constitueixen per elles mateixes camps d'anàlisi d'una rellevància molt notable. No obstant això, paral·lelament a aquests processos d'"europeització" i planificació del territori, s'haurà d'avançar en un tercer aspecte no menys important: l'encaix dels sistemes administratius dels diferents països i de la distribució de les responsabilitats en matèria de planejament urbanístic i territorial. Aquest tercer aspecte esdevé especialment rellevant si es té en compte que, molt probablement, l'evolució de l'Estratègia Territorial Europea acabarà afectant una de les qüestions més sensibles de la política europea: la cessió de competències per part dels estats nacionals a favor de la Unió Europea.

Per tal d'oferir una visió general i un primer element de debat, es presenta a continuació una descripció sintètica del marc administratiu vigent als països de la Unió Europea, així com de la distribució de les responsabilitats en matèria de planejament. Com a complement d'aquesta informació i per tal d'oferir la possibilitat d'ampliar el coneixement dels sistemes administratius i les institucions implicades més directament en aquest procés, es presenten també els enllaços web més destacats¹. Per aprofundir en l'estructura del planejament urbanístic i territorial als països de la Unió Europea caldrà adreçar-se a les

recents publicacions *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, editades per la Comissió Europea per a cadascun dels països de la Unió.

2. Competències en matèria de planejament als països de la Unió Europea i organismes que hi són relacionats

La situació administrativa del planejament urbanístic i territorial a Europa és diversa, però tots els països comparteixen certes característiques, la més destacada de les quals és que en tots ells hi ha organismes públics responsables (per llei) d'ordenar l'espai del territori. A continuació es descriuen, de manera resumida, les condicions a cada país, així com els enllaços web dels organismes més significatius per tal d'ampliar la informació sobre les seves competències i activitats.

2.1. Alemanya

El sistema federal alemany, amb els seus tres nivells d'administració que comprenen la federació, els *länder* i els municipis, té un paper molt important en les qüestions de planejament. La descentralització es reflecteix en el sistema d'ordenació del territori, que es caracteritza per la divisió estatutària de competències entre aquests tres nivells administratius. Així, el sistema alemany de planejament es basa en una clara distinció de nivells d'ordenació, cadascun dels quals recolza en els seus propis fonaments legals, estructures organitzatives i subjectes de planejament, però que s'interrelacionen molt intensament gràcies als requeriments legals d'intercanvi d'informació, participació, coordinació i adhesió a les línies generals contingudes en certs plans elaborats en instàncies superiors².

¹Aquesta part de l'anàlisi es basa en els treballs realitzats per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona en el marc del projecte europeu *Planum*, *European Journal of Planning On-line*, finançat per la Comissió Europea i dut a terme al llarg de l'any 2000 conjuntament amb diversos equips de recerca d'Itàlia, França, Alemanya, Portugal i el Regne Unit.

²Les responsabilitats en matèria de planejament a Alemanya compren figures diverses, tant des del punt de vista tècnic com des del punt de vista institucional. En

De manera resumida i a grans trets, cal assenyalar que les regions (els *länder*, corresponents al nivell NUTS 2) són els protagonistes de l'ordenació del territori, mentre que el govern central (federal) té un paper subsidiari, tot oferint el marc legal per al desenvolupament del planejament del territori de cadascun d'aquests *länder* (encara que en un context de decidida voluntat de consens). Així, la Llei Federal d'Ordenació del Territori atribueix als *länder* les competències per a l'elaboració de plans o programes per al seu territori i l'establiment de les bases jurídiques per a la planificació territorial del nivell subregional. A la vegada, els comtats tenen un apreciable nivell d'autonomia pel que fa a la planificació (tot i que, excepte a la Baixa Saxònia, operen mitjançant organismes administratius específics que agrupen diferents comtats), més enllà del que és comú a Europa. En el nivell més alt de govern, el Ministeri Federal d'Ordenació del Territori, Construcció i Urbanisme és l'encarregat de la coordinació i l'avaluació de les actuacions dels ministeris sectorials, mentre que els ministeris de Transport i Medi Ambient són bastant influents en el seu camp³. Addicionalment, dos organismes realitzen tasques de suport a la presa de decisions a aquest nivell: l'Agència Federal d'Ordenació del Territori (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung / BfLR, renomnat recentment Bundesamt für Bauwesen), i el Consell Assessor d'Ordenació del Territori (Beirat für Raumordnung), compost per representants de diferents organismes administratius, per l'Associació de Municipis i

aquest apartat es presenten, en extracte, les explicacions contingudes a "Constitutional Structure, Governance and (spatial) Planning System of the Federal Republic of Germany", traducció anglesa dels capítols introductoris del projecte *Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe* (German-Polish Handbook of Planning Terminology), ARL/IGPIK (ed.), Hannover 2001. Igualment, l'exposició també té en compte els comentaris dels tècnics de l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Acadèmia d'Estudis i Planejament Regional) de Hannover, als quals volem agrair la seva col·laboració.

³No obstant això, de fet, la significativitat del planejament territorial sembla que va disminuint progressivament, la qual cosa es fa palesa en successius canvis en la denominació del ministeri encarregat del planejament i la distribució interna de les seves responsabilitats.

experts alemanys i de països veïns. D'altra banda, l'Acadèmia per a la Investigació i la Planificació Territorial (Akademie für Raumforschung und Landesplanung / ARL, a Hannover), l'Institut Central de Planificació Territorial de la Universitat de Münster (Zentralinstitut für Raumplanung / ZIR), i l'Acadèmia de Planejament Urbà i Regional (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung) tenen també un paper important. Un altre actor molt significatiu és l'Associació de les Grans Ciutats d'Alemanya (Deutscher Städtetag, a Colònia), assessorada per l'Institut Alemany de Recerca en Temes Urbans (Deutsches Institut für Urbanistik, a Berlín), i a més, algunes autoritats metropolitanes coordinen el desenvolupament del seu territori, entre les que es troben la Kommunalverband Ruhrgebiet (Associació de la Regió de Hannover, l'àmbit de la qual ha estat oficialitzat recentment per llei), la Kommunalverband Mittlerer Neckar o la Umlandverband Frankfurt (substituïda actualment per un altre organisme amb àmbit i competències lleugerament diferents).

En primer lloc, cal fer referència als enllaços del Govern Central (l'Administració Federal):

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: <http://www.bmvbw.de/>, el Ministeri Federal de Transports, Construcció i Habitatge, que equival a l'anterior Ministeri Federal d'Ordenació del Territori, Construcció i Urbanisme. Entre els seus serveis trobem l'Agència Federal d'Ordenació del Territori (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), a <http://www.bbr.bund.de/>, que té una versió en anglès i amb la qual es pot contactar mitjançant l'adreça webmaster@bbr.bund.de. Es pot trobar, a més, una pàgina dedicada a la Comissió d'Experts que assessoren aquest organisme (Scientific Advisory Board), a http://www.bbr.bund.de/english/e_index.htm.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): <http://www.bmu.de/english/index.htm> és la pàgina inicial en anglès del Ministeri Federal de Medi Ambient, l'adreça general del qual és oea-1000@bmu.de. Cal fer especial atenció al Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU, Council of Advisors for Environmental Affairs, a

<http://www.umweltrat.de/homepgen.htm>), amb el qual es pot contactar a Martina.Lilla@uba.de. Com abans s'ha dit, altres institucions assessoren també els responsables del planejament:

– Zentralinstitut für Raumplanung / ZIR (Institut Central de Planificació Territorial de la Universitat de Münster) i Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Acadèmia de Planejament Urbà i Regional). Podem trobar informació sobre aquestes dues institucions a <http://www.uni-muenster.de/Rektorat/forschung/fors-rpl.htm>.

– Akademie für Raumforschung und Landesplanung / ARL: <http://www.arl-net.de/>. L'Acadèmia per a la Investigació i la Planificació Territorial. El seu lloc web està íntegrament en alemany, i l'adreça general de contacte és ARL@ARL-net.de.

Igualment, cal destacar el paper de:

– Deutscher Städtetag: <http://www.staedtetag.de/>. La informació es troba tan sols en alemany, i l'adreça de contacte és post@staedtetag.de. Compta amb l'assessorament del Deutsche Institut für Urbanistik: <http://www.difu.de/>, amb el qual es pot contactar a pressestelle@difu.de.

A nivell de les institucions metropolitanes, cal esmentar:

– Kommunalverband Ruhrgebiet: <http://www.kvr.de/>. El lloc web de l'Associació de la Regió de Hannover només té versió en alemany. Des de la pàgina d'inici s'accedeix a un formulari per poder contactar amb l'entitat.

– Umlandverband Frankfurt: <http://www.uvf.de/>. En alemany. La pàgina <http://www.uvf.de/kontakt/kontakt.html> permet posar-se en contacte amb la institució mitjançant un formulari.

Atesa la importància de les regions (els *länder*) en assumptes de planejament, cal fer referència també als seus llocs web:

– Baden-Württemberg: <http://www.baden-wuerttemberg.de/>. El Ministeri de Transports i Medi Ambient és a <http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/uvm/>. I es pot contactar a l'adreça poststelle@uvm.bwl.de.

– Bayern: <http://www.landtag-bayern.de/>, la web del Parlament. Cal destacar la informació del Ministeri de Desenvolupament Regional i Medi

Ambient, a <http://www.bayern.de/stmlu/>, i amb el qual es pot contactar a l'adreça poststelle@stmlu.bayern.de.

– Berlín: En aquest cas, ens podem dirigir directament a l'Administració del Senat per al Desenvolupament Urbà, el Medi Ambient i la Tecnologia (<http://www.sensut.berlin.de/>, contacte a poststelle@senstadt.verwalt-berlin.de).

– Brandenburg: Els llocs web més importants són els del Ministeri de Desenvolupament Urbà, Habitatge i Transport (<http://www.brandenburg.de/land/mswv/index1.html>, contacte a l'adreça ruth.singer@mswv.brandenburg.de) i el del Ministeri d'Agricultura, Protecció Ambiental i Planejament Regional (<http://www.brandenburg.de/land/mlur/>, contacte amb l'adreça general pressestelle@mlur.brandenburg.de).

– Bremen: <http://www.bremen.de/info/buergerschaft/info/buerger.html> és la pàgina inicial del Parlament del *länder*, íntegrament en alemany. Es pot enllaçar amb el Senador per a la Construcció i el Medi Ambient a <http://www.bremen.de/info/bauressort/>, i contactar amb el seu Gabinet de Premsa a ksagebiel@bau.bremen.de.

– Hamburg: Els enllaços més destacats són els del Departament de Medi Ambient (<http://www.hamburg.de/Behoerden/Umweltbehoerde/>, amb l'adreça general de contacte ub@ub.hamburg.de) i el del Departament per al Desenvolupament Urbà (<http://www.hamburg.de/Behoerden/Steb/>, amb l'adreça de contacte steb@steb.hamburg.de). No hi ha disponibles versions en anglès.

– Hessen: <http://www.hessen.de/wirtschaft/html/english.htm> és la versió en anglès de la pàgina inicial del Ministeri d'Economia, Transport i Desenvolupament Urbà i Regional, l'adreça general del qual és hmwvl@wirtschaft.hessen.de. També destaca la pàgina del Ministeri de Medi Ambient (<http://www.mulf.hessen.de/>, amb l'adreça de contacte poststelle@mulf.hessen.de).

– Mecklenburg-Vorpommern: Destaquen els enllaços amb el Ministeri de Medi Ambient (<http://www.mv-regierung.de/um/>) i el d'Economia (<http://www.mv-regierung.de/wm/>). Cap d'aquests llocs disposa de versió en anglès.

–Niedersachsen: El Ministeri de Medi Ambient té lloc web a <http://www.mu.niedersachsen.de/>, amb l'adreça general de contacte: poststelle@mu.land-ni.dbp.de.

–Nordrhein-Westfalen: Cal destacar l'enllaç amb el Ministeri de Medi Ambient, Planejament Regional i Agricultura, a <http://www.murl.nrw.de/>.

–Rheinland-Pfalz: La pàgina del Ministeri de Medi Ambient és <http://www.muf.rlp.de/>, i per contactar ens podem adreçar a Poststelle@muf.rp.dbp.de.

–Saarland: En aquest cas s'haurà d'accedir a l'enllaç general de la regió, a <http://www.saarland.de/> (contacte a presse@stk.saarland.de). Des d'aquí es pot anar al lloc web del Ministeri de Medi Ambient (<http://www.umwelt.saarland.de/>), on podem contactar amb s.ballier@umwelt.saarland.de.

–Sachsen: La pàgina inicial en anglès de la regió (<http://www.sachsen.de/en/index.html>) ens ofereix diversos *links* amb informació sobre diferents assumptes. No obstant això, el Comitè per al Medi Ambient i el Desenvolupament Regional no té pàgina pròpia. L'adreça general de contacte del Govern Regional és info@freistaat.sachsen.de.

–Sachsen-Anhalt: <http://www.mwv.sachsen-anhalt.de/> és la pàgina del Ministeri d'Habitatge, Desenvolupament Urbà i Transport, mentre que a <http://www.mu.sachsen-anhalt.de/> trobem el Ministeri de Medi Ambient i Planejament Regional (contactar amb stahn@mu.lsa-net.de). Totes les pàgines estan íntegrament en alemany.

–Schleswig-Holstein: <http://www.schleswig-holstein.de/landsh/englisch.html> és la versió en anglès de la pàgina inicial del Govern Regional, que conté *links* a tots els ministeris. De tota manera, el més senzill és contactar directament amb l'adreça general presse.landesregierung@landsh.de.

–Thüringen: L'adreça URL del Ministeri de Medi Ambient és <http://www.thueringen.de/tmlnu/>, i es pot contactar mitjançant l'e-mail poststelle@tmlnu.thueringen.de. D'altra banda, també s'ha de destacar el *link* amb el Ministeri d'Economia, Treball i Infraestructures (<http://wirtschaft.th-online.de/>), amb el qual es pot contactar a mailbox@th-online.de.

2.2. Àustria⁴

Àustria és una federació de nou estats (incloent Viena) que conté aproximadament 2.300 municipis. La representació i l'elaboració de polítiques té lloc en tres nivells: federal (l'Administració central, el *bund*), estatal (l'Administració Regional, el *land*) i local (el municipi o *gemeinde*).

En general, la distribució de responsabilitats en qüestions de planejament entre els tres nivells de govern té la seva base legal fonamental en la Verfassungsgesichtshof del Tribunal Constitucional, aprovada el 1954 amb rang de Llei Constitucional. Així, els municipis són responsables del planejament de l'espai i els usos del sòl (mitjançant la figura del *land use plan*), tot comptant amb la supervisió, la regulació, les directrius i la coordinació que el govern regional (els estats) els proporciona mitjançant els State Development Plans, els Regional Development Schemes i els Sectorial Regional Plans. El Govern central no té competències generals en matèria de planejament més enllà de les seves responsabilitats sectorials, però coordina els diferents nivells de planejament mitjançant la Austrian Conference for Regional Planning (ÖROK), capacitada tan sols per fer recomanacions i en la qual es troben representats tots els nivells de govern. Cal dir, però, que malgrat que el Govern central no té poders reals en assumptes de planejament, és responsable d'aspectes que hi són relacionats, com la xarxa viària (Ministeri de Transports, Innovació i Tecnologia), la gestió dels residus o els espais naturals, per al desenvolupament dels quals no té per què seguir les directrius dels plans regionals; per tant, en la pràctica, la

⁴L'autor vol agrair els comentaris i aclariments del Dr. Friedrich Schindegger, de l'Institut Austríac d'Estudis Regionals i Planejament (Österreichisches Institut für Raumplanung), i de la professora Sylvia Zeiner, de l'Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung de la Universität für Bodenkultur Wien. Per a una major informació sobre el sistema administratiu i les competències en matèria de planejament en aquest país vegeu treballs més extensos del Dr. Schindegger, com per exemple els publicats per a la UE a *Compendium of the Spatial Planning Systems*.

majoria de projectes estan subjectes a una negociació política i són duts a terme amb el consens dels diferents nivells de govern.

Per tal d'ampliar la informació sobre el sistema de planejament i les institucions esmentades, les adreces més destacades a escala nacional són:

- ÖROK: <http://www.oerok.gv.at/plan.htm>. En alemany, sense versió en anglès.
- Österreichisches Institut für Raumplanung: <http://www.oir.at/index.html>. L'Institut Austríac de Planejament. Es pot contactar a oir@oir.or.at.
- Federal Ministry of Science and Transport: <http://www.bmwf.gv.at/en/index.htm>. Amb un versió bastant extensa en anglès.
- Federal Ministry for Economic Affairs: <http://www.bmwa.gv.at/>. Tan sols en alemany. S'ha pres com a referència l'adreça electrònica d'informació general: service@bmwa.gv.at.

Pel que fa als estats, que tal com ja s'ha esmentat tenen un paper bàsic en la coordinació del planejament, no s'ha pogut tenir accés als llocs web de les autoritats de Lower Austria i Burgenland, mentre que la informació disponible de la resta de regions és la següent (tan sols es pot disposar de versions en alemany):

- Federal Province of Upper Austria: <http://www.ooe.gv.at/>. No s'ha pogut disposar de cap adreça de contacte.
- Federal Province of Salzburg: <http://www.land-sbg.gv.at/>. Contacte a: post@lad.land-sbg.gv.at.
- Federal Province of Carinthia: <http://www.kaernten.gv.at/akl/akl.htm>. Contacteu amb: AKL.Buergerservice@ktn.gv.at.
- Styrian Provincial Government: <http://www.stmk.gv.at/>. El contacte més senzill és a l'adreça del lloc web: karl.hippacher@stmk.gv.at.
- Federal Province of Tyrol: <http://www.tirol.gv.at/>. Contacte a l'oficina de serveis: landspresdienst@tirol.gv.at.
- Federal Province of Vorarlberg: <http://www.vlr.gv.at/>. Conté un llistat dels seus municipis amb adreces electròniques a

l'apartat burgenservice. El contacte es pot establir amb l'adreça: amtdvrl@vlr.gv.at.

Pel que fa als plans regionals, ha estat difícil trobar-ne informació clara i sistemàtica, tot afegint la dificultat que totes les pàgines tan sols estan disponibles en alemany. Finalment, seria molt costós fer una llista de tots els llocs web de les autoritats locals austríaques, responsables del planejament del seu territori, i és per això que s'ofereixen tan sols alguns *links* generals que poden ser interessants:

- Austrian Association of Cities on the Internet: <http://staedtebund.wien.at/>. Ofereix informació sobre les ciutats d'Austria a Internet, amb diferents *links* i alguns papers informatius. Majoritàriament en alemany. Contacte a: post@stb.or.at
- Viena: <http://www.magwien.gv.at/english/>. Amb una extensa versió en anglès.

2.3. Bèlgica

Per raons històriques, culturals, lingüístiques, econòmiques i polítiques, les regions (Brussel·les, Flandes i Valònia) tenen a Bèlgica un pes específic molt important, i en conseqüència són responsables de la majoria d'aspectes urbans i territorials. Així, al llarg de les darreres dècades, les competències han estat redistribuïdes, tot disminuint el pes relatiu del Govern central (federal) a favor dels governs regionals. D'altra banda, les atribucions de les províncies, entre el nivell federal i el local, estan limitades a tasques de control dels municipis en certs camps, de les quals informen als governs regionals.

Més concretament, durant la dècada de 1980 les tres regions belgues van rebre el testimoni de la Llei de Planejament Espacial de 1962. Des de llavors, cadascuna de les regions té capacitat per refer o substituir l'antiga legislació nacional. D'acord amb aquesta estructura, la regió de Brussel·les capital va revisar el seu sistema de planejament l'any 1991, la regió valona ha evolucionat continuadament des de la seva codificació l'any 1984, i a

Flandes encara es troba vigent una actualització del sistema de planejament de 1962⁵. Cal esmentar també que els municipis són, en el marc de la regulació de les regions, responsables de l'ordenació del seu territori, mitjançant plans estructurals i plan d'usos del sòl, que prenen diferents noms en funció de les diferents regions.

Han estat seleccionats diversos enllaços interessants:

- Belgian Federal Government: http://belgium.fgov.be/en_index.htm. El lloc web del Govern federal. Cal fer una visita a aquesta pàgina abans d'anar a d'altres servidors belgues, ja que disposa d'una base d'informació molt completa.
- Secretari d'Estat per a l'Energia i el Desenvolupament Sostenible, de la Delegació del primer ministre per a la Mobilitat i el Transport: http://belgium.fgov.be/en_index.htm.
- Federal Planning Bureau: <http://www.plan.fgov.be/en/welcome.stm>. És una agència pública del Govern central, dependent del Ministeri d'Economia i del primer ministre belga. Disposava d'una pàgina molt completa en francès, anglès i neerlandès. Per contactar amb la institució, cal dirigir-se a: webmaster@plan.be.
- Vlaamse Overheid: <http://www.vlaanderen.be/>. La pàgina del govern de la regió de Flandes. Versió en anglès. Podem contactar amb ells a: info@flanders.be.
- Vlaams Parlement: <http://www.vlaamsparlement.be/>. Pàgina del Parlament flamenc. En neerlandès, amb breus presentacions en anglès, francès, alemany i espanyol. Hi ha una adreça general de contacte: algemeen@vlaams-parlement.be.
- Carrefour de la région valona: <http://www.wallonie.be/>. La pàgina web del Govern de Valònia. Serà de gran interès conèixer el Ministeri d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Medi Ambient. Hi ha un enllaç amb la Direcció de Planificació Local i, dintre d'aquesta, amb la

Direcció General d'Ordenació del Territori: <http://mrw.wallonie.be/dgatlpl/dgatlpl/> (en francès) amb la qual es pot contactar a: h.vellande@mrw.wallonie.be.

– Regió Brussel·les capital: <http://www.brussel.irisnet.be/index.htm>. La pàgina oficial de la regió de Brussel·les permet accedir a la informació en anglès, francès, neerlandès i alemany. Hi ha un *link* amb el Projecte Regional d'Afectació de Sòl de la Regió de Brussel·les (PRAS): <http://pras.irisnet.be/FR/home.htm>.

– Communauté Française de Belgique: <http://www.cfwb.be/>. El lloc oficial de la Comunitat Francesa de Bèlgica, en francès. Per contactar: administrateurWeb@cfwb.be. No té organismes específics dedicats al planejament.

– Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens: <http://www.dglive.be/>. La pàgina de la comunitat de parla alemanya de Bèlgica, només en alemany. Podem contactar amb el gabinet del ministre-president a: Kab.lambertz@dgo.be.

Tot i el reduït pes específic de les províncies en qüestions de planejament, pot ser interessant disposar de les seves adreces electròniques, un llistat de les quals es pot trobar a: http://belgium.fgov.be/links/en_index.htm. Igualment, moltes de les comunes amb pàgina web es troben llistades per regions a la mateixa adreça.

2.4. Dinamarca⁶

En virtut de la Llei de Planejament (Planning Act), els municipis són responsables del planejament municipal i local, els comtats (*counties*) del planejament regional, i el Ministeri de Medi Ambient pot influir tot aquest planejament mitjançant directives i dret de veto, tot i que normalment el que fa és negociar els interessos nacionals mitjançant recomanacions als organismes regionals i locals. Pel que fa a les iniciatives de planejament estratègic regional, l'Öres-tadsplan de Copenhague en constitueix el primer i únic exemple.

⁵Per a una informació més completa vegeu EU *Compendium of spatial planning systems and policies: Belgium*.

⁶Volem agrair els comentaris que, sobre el cas de Dinamarca, ha aportat Henrik W. Jensen.

Per tal d'obtenir informació més detallada destaquen els enllaços següents:

- Ministry of Environment and Energy: <http://www.mem.dk/ukindex.htm>. Tal com s'ha esmentat, el ministeri amb major influència sobre l'ordenació del territori. L'adreça general de contacte és: mem@mem.dk. Dintre d'aquest ministeri, en aquest cas té una especial rellevància el Departament de Planejament (Department of Spatial Planning), que és l'autoritat nacional encarregada del planejament i la seva coordinació, directament lligat al Departament del Ministeri de Medi Ambient.
- National Environmental Research Institute: http://www.dmu.dk/index_en.htm. Assessora al Ministeri de Medi Ambient. L'adreça de contacte general és: webmaster@dmu.dk.
- Association of County Councils in Denmark: <http://www.arf.dk/english/default.asp>. L'associació que representa els interessos dels 14 comtats danesos. L'adreça de contacte és: arf@arf.dk.

2.5. Espanya

Els governs regionals (comunitats autònomes) són responsables del planejament urbà i territorial, en el marc de la Llei del Sòl formulada pel Govern central, que marca les directrius pel que fa als drets de propietat del sòl i la seva qualificació urbanística. No obstant això, i tot i que els municipis necessiten l'aprovació del govern regional, aquests tenen potestat per dur a terme les propostes d'ordenació del seu territori, i de fet elaboren els plans urbanístics.

A continuació es presenten els *links* de les comunitats autònomes, tot fent especial atenció a les pàgines dels organismes implicats més directament en el planejament. En alguns casos, la manca d'informació rellevant fa que no aparegui l'enllaç amb la comunitat autònoma.

- Andalusia: L'organisme encarregat del planejament és la Conselleria d'Obres Públiques i Transports (<http://www.copt.junta-andalucia>

[.es/Indexnet.htm](http://www.junta-andalucia.es/Indexnet.htm)), i més concretament la Direcció General d'Ordenació del Territori (sense pàgina web).

- Aragó: Cal destacar l'enllaç amb el Departament d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports (<http://www.aragob.es/sid/departamentos/depord.htm>), i en especial la Unitat de Documentació Territorial, amb la qual es pot contactar a l'adreça docuterr@aragob.es.

- Astúries: Cal fer especial atenció a la pàgina de la Conselleria de Foment (<http://www.fomento.asturias.org/>), contacte general a fomento@asturias.org.

- Canàries: Els encarregats de la gestió urbanística i territorial són la Conselleria de Política Territorial i Medi Ambient (de la qual es pot obtenir informació a <http://www.gobcan.es/agenda/html/conpol.htm>), i la Direcció General d'Ordenació del Territori (<http://www.gobcan.es/agenda/html/digeorte.htm>). Per contactar, s'haurà de recórrer a l'adreça general sugerencias@www.gobcan.es.

- Cantàbria: <http://www.cantabria.org/> és la web oficial del Govern de Cantàbria, on es troba l'enllaç amb la Conselleria de Medi Ambient i Ordenació del Territori (<http://www.medioambientecantabria.org/>), amb la qual podem contactar a cma-cantabria@mundivia.es.

- Castella i Lleó: <http://www.jcyl.es/jcyl/> és la pàgina general, des d'on s'accedeix a la Conselleria de Foment (<http://www.jcyl.es/jcyl/cf/>) i a la Direcció General d'Habitatge, Urbanisme i Ordenació del Territori (<http://www.jcyl.es/jcyl/cf/dgvuot/>), amb la qual es pot contactar mitjançant l'adreça consultas.internet@www.jcyl.es.

- Castella-la Manxa: <http://www.jccm.es/default.htm>, des d'on es pot accedir a la Conselleria d'Obres Públiques (amb la qual ens podem posar en contacte a gabinete.obraspublicas@jccm.es).

- Catalunya: L'organisme encarregat de l'ordenació del territori és el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (<http://www.gencat.es/ptop/>), amb el qual es pot contactar a través de la pàgina-formulari <http://www.gencat.es/ptop/frabust.htm>.

- Ceuta: <http://www.ciceuta.es/cac.htm> és la

pàgina inicial del Govern de la ciutat autònoma. No disposa de *links* específics dedicats al planejament, per la qual cosa s'haurà de contactar, per exemple, amb el gabinet de premsa, a premsa@ciceuta.es.

–Extremadura: Des de l'adreça general es pot accedir a les diferents conselleries, entre les quals es troba la d'Habitatge, Urbanisme i Transports (<http://www.juntaex.es/consejerias/vut/home.html>), amb la qual es pot contactar directament a la bústia del conseller, a consejero@vut.juntaex.es, o mitjançant la seva Direcció General d'Urbanisme, Arquitectura i Ordenació del Territori (<http://www.juntaex.es/consejerias/vut/dgu/au05.htm>, dguot_juntaex@arrakis.es).

–Illes Balears: Ens haurem d'adreçar a la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports i, en concret, a la Direcció General d'Ordenació del Territori. Per contactar amb aquests departaments, ens podem adreçar a la pàgina-formulari <http://www.caib.es/sac1.htm>, o al gabinet de premsa, a premsa@informa.caib.es.

–Madrid: <http://www.comadrid.es/>. L'organisme encarregat de la planificació i ordenació urbanística i territorial és la Direcció General d'Urbanisme i Planificació Regional de la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports.

–Múrcia: Els diferents organismes de l'Administració, entre els quals els dedicats a la política territorial i les obres públiques, es presenten a <http://www.carm.es/admin/>. Es pot contactar amb el webmaster@carm.es.

–País Basc: Cal destacar la Conselleria d'Ordenació del Territori, Habitatge i Medi Ambient i, dintre d'aquesta, la Direcció d'Ordenació del Territori, amb la qual es pot contactar a l'adreça ml-garagalza@ej-gv.es.

–La Rioja: A la Conselleria d'Obres Públiques, Transports, Urbanisme i Habitatge trobem la Direcció General d'Urbanisme i Habitatge, amb la qual es pot contactar mitjançant l'adreça dg.urbanismo.oopp@larioja.org.

–València: L'organisme encarregat del planejament és la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, que no disposa de web

pròpia ni adreça de contacte, per la qual cosa haurem de fer clic, des de la pàgina principal, a l'opció "info", mitjançant la qual es pot contactar amb l'Administració via formulari.

També cal esmentar la possibilitat d'accedir a les pàgines de l'Administració local (províncies i municipis). Malauradament, a causa de l'elevat nombre de municipis (més de 8.000) i províncies (50), no es podrà fer un llistat exhaustiu, però tot i així, la recerca es pot ampliar, entre d'altres, amb l'eina <http://www.politicalresources.net/spain/spain34.htm>.

2.6. Finlàndia⁷

Finlàndia està dividida administrativament en tres nivells de govern: els estats, els districtes i els municipis. Entre aquests nivells, els districtes han estat tradicionalment bastant febles, i de fet el seu nombre s'ha reduït recentment a favor d'un nivell de govern intermedi que funciona paral·lelament, els consells regionals (19, constituïts per representants electes dels municipis), amb els quals comparteixen certes responsabilitats en matèria de planejament.

A escala nacional, hi ha dos ministeris que exerceixen tasques de direcció i supervisió en relació amb temes de planejament. El Ministeri de Medi Ambient té responsabilitat sobre el planejament territorial i els aspectes ambientals, mentre que el d'Economia promulga la Llei del Sòl i el Planejament (l'última versió de la qual va ser aprovada el gener de 1999 i va entrar en vigor a principis de l'any 2000). D'altra banda, el Ministeri de l'Interior s'ocupa de la política urbana i regional i és encarregat de la Llei de Desenvolupament Territorial. Finalment, el Ministeri de Trànsit i Comunicacions té un pes específic important en relació amb les decisions en matèria de xarxa viària. Més enllà d'aquestes competències, no hi

⁷Volem agrair els comentaris i les aportacions de la professora Terttu Pakarinen, de l'Institute of Urban Planning and Design, del Departament d'Arquitectura de la Tampere University of Technology, i de la Sra. Tiina Tihlman, de l'Associació Finlandesa d'Autoritats Locals i Regionals.

ha cap organisme ni agència que centralitzi els assumptes de planejament. A escala regional, el planejament segueix les regulacions dels diferents ministeris, i necessita la seva aprovació.

Ara bé, cal destacar que a Finlàndia els municipis tenen un paper fonamental en el planejament, i de fet, des de l'any 2000, aquells poden decidir de manera independent, sempre que respectin les lleis nacionals, sobre el planejament general (Master Plan) i detallat del seu territori, i a la vegada són els encarregats de preparar aquest planejament i implementar-lo.

Cal recordar, no obstant l'anterior, que Finlàndia és un país on el procés d'urbanització encara s'està desenvolupant amb força (tot i que actualment està experimentant una onada important d'expansió urbana, després de la que va haver a les dècades de 1960 i 1970), per la qual cosa les regulacions pel que fa a la política urbana són, tot i gaudir d'una llarga tradició, relativament recents. En resum doncs, cal dir que els municipis són la base de l'estructura administrativa local, i proveeixen a la població d'educació, sanitat i serveis socials, gràcies al principi de suficiència financera que els garanteix la Constitució. Els comtats, per la seva banda, són governats pels consells regionals (Regional Councils), compostos per les autoritats municipals, i als quals van ser atribuïdes bona part de les competències en matèria de política regional. En aquest sentit, els consells regionals són els responsables del desenvolupament regional i el planejament. Existeix també una autoritat metropolitana, el Consell Metropolità de Hèlsinki (Metropolitan Area Council, que s'ocupa, per llei, del transport públic, la gestió de residus i el reciclatge), i a més, han sorgit diverses iniciatives de col·laboració entre els diferents municipis de la regió de Hèlsinki, com per exemple la Helsinki Metropolitan Development Corporation Ltd. Per les qüestions relacionades amb les polítiques urbanes, el Ministeri de l'Interior va constituir el 1995 un Grup de Política Urbana a Finlàndia (Finnish Urban Policy Group), el qual va proveir un informe i va deixar pas a un nou grup establert el 1996. Tot i així, en relació amb les polítiques urbanes, la tendència sembla molt orientada cap a un debat sectorial dels diferents assumptes.

En primer lloc, cal fer referència als enllaços de les institucions relacionades amb el planejament en el Govern central:

- Ministeri de Medi Ambient: <http://www.vyh.fi/eng> és la pàgina inicial de l'exhaustiva versió anglesa. A la pàgina <http://www.vyh.fi/eng/landuse/> podem trobar informació extensa i actualitzada sobre el sistema de planejament.

- Ministeri de l'Interior: <http://www.intermin.fi/paasive.html>. La web del ministeri conté informació sobre la política regional a <http://www.intermin.fi/eng/regional/national.html>, on es poden trobar, a més, enllaços amb el Committee for Urban Policy (<http://www.intermin.fi/suom/urbanpolicy/engl/>), que ofereix molta informació sobre les polítiques urbanes a Finlàndia, molt ben organitzada.

- Comitè de Medi Ambient: s'hi pot accedir des de l'adreça general del Parlament finlandès: <http://www.eduskunta.fi/>.

- Comitè de Transports i Comunicacions: a la mateixa adreça de l'anterior comitè.

A escala regional i local destaquen els següents links. Bona part de les regions contenen enllaços amb els seus municipis:

- Association of Finnish Local and Regional Authorities: <http://www.kuntaliitto.fi/indexeng.htm>. Proporciona informació molt completa (en anglès) sobre l'Administració local i regional a Finlàndia, tot explicant les seves competències en matèria de planejament regional. Ofereix, a més, *links* amb tots els Regional Councils. La seva adreça general de contacte és info@kuntaliitto.fi.

A nivell metropolitana, a l'àrea de Hèlsinki trobem:

- Helsinki Metropolitan Area Council: <http://www.ytv.fi/english/index.html>. La versió en anglès és força extensa, tot abastant els diferents àmbits d'actuació de la institució. Podem contactar amb l'adreça general ytv@ytv.fi.

- Helsinki Metropolitan Development Corporation: <http://www.hel.fi/yritys/avain/SVENSKA/hnyck7.htm>. Íntegrament en suec. Cal contactar amb l'adreça general hmdc@hmdc.fi.

2.7. França⁸

A França ens trobem amb quatre nivells de govern: el municipi (més de 36.500 en tot el país), el departament (al voltant de 100), la regió (26) i l'estat central. Els municipis (*communes*) són responsables del planejament urbà des del 1984, per la qual cosa a les àrees metropolitanes més importants existeixen les Agències d'Urbanisme dels Municipis, tot havent-se de coordinar amb d'altres entitats locals quan l'ordenació del territori ho requereixi. No obstant això, un organisme important de l'ordenació del territori és la Delegació per a l'Ordenació del Territori i l'Acció Regional (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, DATAR), que depèn directament del primer ministre i està inscrit al Ministeri d'Ordenació del Territori i Medi Ambient⁹. Malgrat que aquest organisme no té representació regional o departamental, s'ha dotat en certs casos d'una sèrie d'institucions específiques, entre les quals destaquen els Organismes Régionaux d'Études d'Aires Métropolitaines (OREAM) per a les vuit àrees urbanes anomenades "ciutats d'equilibri", encarregats d'establir polítiques territorials prioritàries per aquestes grans àrees, centrades principalment en les grans infraestructures de transport (autopistes, TGV, etc.) i el planejament regional. Hi ha, però, un gran nombre d'institucions amb pes específic en l'ordenació del territori a França (com més tard veurem en fer referència als llocs web), i així, trobem, entre d'altres:

- El Comitè Interministerial per a la Política Regional i l'Ordenació del Territori (CIADT, Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire), coordinador de les accions dels diferents ministeris.
- El Consell Nacional d'Ordenació i Desenvolupament del Territori (Conseil National de l'Aménagement et du Développement du

Territoire, CNADT), un comitè d'experts, representants locals i agents econòmics presidit pel primer ministre.

– El Comitè Econòmic i Social Regional (Comité Économique et Sociale Régional), òrgan consultiu i d'assessorament.

D'altra banda, la nova Llei d'Ordenació i Desenvolupament del Territori preveu per a cada regió una Conferència Regional d'Ordenació i Desenvolupament del Territori (*Conférence Régionale de l'Aménagement et du Développement du Territoire*). En el cas de la regió d'Île-de-France, atesa la seva importància, trobem també l'Institut d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la regió Île-de-France (*Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France / IAURIF*, fundació reconeguda d'utilitat pública i el centre més important del país pel que fa a informació i documentació en el camp de l'ordenació del territori i l'urbanisme) i l'Agència Urbanística i Tècnica de la Regió de París (*Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne / AFTRP*).

Per ampliar la informació sobre el planejament a França, els enllaços més importants del Govern central són els següents:

- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement: <http://www.environnement.gouv.fr/>. La pàgina inclou diversos *links* amb les institucions del ministeri relacionades amb l'ordenació del territori, com el Comitè Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIADT) i Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT).
- Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale: <http://www.datar.gouv.fr/>. Tal com abans s'ha comentat, és un servei del primer ministre a disposició del Ministeri d'Ordenació del Territori i Medi Ambient. El lloc web és molt complet. Podem contactar amb info@datar.gouv.fr, o també amb un organisme adscrit, el Consell Nacional per a l'Ordenació i el Desenvolupament del Territori (CNADT), a cnadt@datar.gouv.fr.
- Centre d'Études sur les Réseaux des Transports, l'Urbanisme et les Constructions

⁸Volem agrair els comentaris del professor Jean-Michel Deleuil, de l'Equip de Desenvolupament Urbà del Departament d'Enginyeria Civil i Urbanisme de l'INSA de Lyon.

⁹Tot i aquesta importància, darrerament el seu nivell d'influència s'ha limitat apreciablement, circumscriuint-se actualment tan sols a tasques de suport per als àmbits més rurals dels territoris.

Publiques: <http://www.certu.fr/>. Centre d'estudis que depèn del Ministeri d'Equipaments, Transports i Habitatge. Podem contactar amb l'oficina de relacions internacionals (inter@certu.fr) o amb el seu servei d'urbanisme (urb@certu.fr).

–Comissariat Général du Plan: <http://www.plan.gouv.fr/> i adreça general mcgorju@plan.gouv.fr. Organisme d'assessorament del Govern, que a la vegada compta amb el concurs d'altres instituts tècnics, com el Centre d'Estudis Prospectius i Informacions Internacionals (CEPII, a <http://www.cepii.fr/>, amb l'adreça general WEBMASTER@CEPII.FR), el Centre d'Estudis Prospectius d'Economia Matemàtica Aplicats a la Planificació (CEPRE-MAP, a <http://www.cepremap.cnrs.fr/>).

–Institut Française de l'Environnement: <http://www.ifen.fr/>, dependent també del Ministeri d'Ordenació del Territori i Medi Ambient. Contacte amb l'adreça general: ifen@ifen.fr.

A escala regional, els llocs web dels consells contenen normalment informació sobre el planejament territorial (Plan Régional, que es concreten en els Contrat du Plan), i és important esmentar les Direccions Generals de la Indústria, la Recerca i el Medi Ambient (DRIDE, Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement). D'altra banda, cal destacar també els enllaços amb els Parcs Naturals Regionals (Parc Naturel Régional).

2.8. Grècia

Fins fa molt poc, el Govern central era el principal responsable del planejament i l'ordenació del territori a tots els nivells, mentre que a escala local les atribucions són molt limitades, i així, només les prefectures (un equivalent de les províncies creat l'any 1995, elegides a nivell local) tenen certes responsabilitats en el planejament, mentre que els municipis tan sols reben competències en aquest camp de manera excepcional. No obstant això, el nivell local encara no ha pres responsabilitats efectives en assumptes de planejament. La dècada de 1970, l'organisme encarregat de la formulació de la

política d'ordenació del territori, així com de l'elaboració i l'aprovació dels plans nacionals i regionals, era el Consell per al Planejament Espacial i el Medi Ambient, coordinat per l'actual Ministeri d'Economia. En la dècada de 1980, les Agències de Reestructuració Urbana es van ocupar de donar un marc de referència al planejament de les ciutats, que es concretà en els General Urban Plans i les Urban Development Control Zones. Per a les grans ciutats, Atenas i Tessalònica, s'elaboraren *master plans* (Rithmistiko Schedio) i es van constituir les Organitzacions per al Planejament i la Protecció del Medi Ambient de les metròpolis, sota els auspicis del Ministeri de Medi Ambient.

En aquest cas, la informació disponible a Internet és molt escassa i únicament en grec.

2.9. Irlanda

El Departament de Medi Ambient del Govern central és especialment influent en relació amb el desenvolupament del territori, tot i que les autoritats locals tenen també un bon nombre de responsabilitats, sobretot pel que fa a l'habitatge, el transport, la gestió de l'aigua i el medi ambient, i són a més responsables de la formulació i la revisió dels plans de desenvolupament. Tot i així, atès que el sistema de govern és encara bastant centralitzat, el finançament de les autoritats locals en aquest camp depèn molt del Departament de Medi Ambient. Cal destacar també que els governs regionals, creats el 1995, hauran de fer importants tasques de coordinació de les iniciatives que s'hagin de dur a terme al seu territori. Les àrees urbanes més rellevants són, en ordre d'importància, Dublín, Cork, Limerick, Galway i Waterford.

En síntesi, però, el planejament a Irlanda és una qüestió eminentment local, i així, tot i que les Lleis de Planejament 1963-1993 atribueixen certes responsabilitats al Ministeri de Medi Ambient i a An Bord Pleanála (òrgan d'apel·lació en matèria de planejament), deleguen les poders més significatius en les 88 autoritats locals de planejament.

En el Govern central, el link més rellevant és:

– Department of the Environment and Local Government: <http://www.environ.ie/main.html>, press_office@environ.ie. A l'interior del lloc web trobem diversos apartats amb molta informació, entre la qual hi ha la referida a les institucions que representen als organismes locals: el General Council of County Councils (GCCC, l'adreça de contacte és info@gccc.ie), la Association of Municipal Authorities of Ireland (AMA), Local Authority Members Association (LAMA), i el County and City Managers' Association (CCMA).

Cal tenir en compte també l'enllaç:

– Dublin Regional Authority: <http://www.itw.ie/dra/>. L'adreça general de contacte és: dra@itw.ie.

2.10. Itàlia

Les ciutats metropolitanes (Torí, Milà, Venècia, Gènova, Bolònia, Florència, Roma, Nàpols, Bari i Cagliari) tenen assignades funcions d'ordenació del territori, trànsit, gestió i proveïment d'aigua i energia i serveis urbans, mentre que el Govern central té un paper coordinador i de control, sobretot mitjançant el Ministeri de l'Interior i la Delegació d'Àrees Urbanes del Ministeri d'Obres Públiques (amb el Departament per a les Àrees Urbanes), però també dels ministeris de Transport, Medi Ambient, Cultura i Afers Socials. En aquest sentit, a Itàlia va estar vigent durant un llarg període de temps (des dels anys quaranta fins als noranta del segle xx) el Piano Regolatore Generale (PRG), el principal instrument de planejament per al conjunt del país, que regulava detalladament els usos del sòl; la creació de les *regioni* el 1970 i la corresponent descentralització de responsabilitats (també en matèria de planejament urbà i territorial) no va comportar canvis importants en el sistema de planejament. L'any 1990 s'estableixen les ciutats metropolitanes (*città metropolitana*, amb autoritats específiques de gestió), que s'ocupen del planejament general del seu àmbit (*piano territoriale di coordinamento*, més orientat a l'estratègia), mentre que els municipis es responsabilitzen del planejament urbanístic tradicional.

Pel que fa al Govern central, destaquen els *links* dels següents organismes i institucions:

– Direzione Generale dell'Amministrazione Civile: <http://195.120.182.34/>, Direcció General d'Administració Civil del Ministeri de l'Interior.

– Direzione Generale della Difesa del Suolo: <http://www.llpp.it/>, Direcció General de la Defensa del Sòl, al Ministeri d'Obres Públiques. La pàgina ens informa sobre les competències, estructura i activitats de la institució, així com de la legislació relacionada amb la seva activitat. L'adreça de contacte és dfs@mbox.llpp.it.

– Ministero dell'Ambiente: <http://www.minambiente.it/home1.htm>, la pàgina del Ministeri de Medi Ambient. L'adreça general de correu és mincom@comunicazioni.it.

– Ministero per i Beni e le Attività Culturali: <http://www.beniculturali.it/index.asp>. Podem contactar amb l'Oficina de Relacions Internacionals, a l'adreça cutillo@beniculturali.it.

Les ciutats, com dèiem, tenen la responsabilitat pel que fa a diversos aspectes de la planificació del seu territori. A continuació es presenten els links d'autoritats provincials de les principals ciutats:

– Torí: <http://www.provincia.torino.it/htdocs/index.htm>, el *link* de la província. L'enllaç amb els assumptes territorials és a http://www.provincia.torino.it/htdocs/ter_tras.htm. Per contactar, cal adreçar-se al e-mail general helpweb@provincia.torino.it.

– Milà: <http://www.provincia.milano.it/> és la pàgina inicial de la província, amb l'adreça general provincia@provincia.milano.it. Una de les pàgines més interessants és la que es refereix al Pla Territorial de Coordinació Provincial (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, <http://www.provincia.milano.it/territor/ptcp/index.html>, amb el qual es pot contactar a l'adreça p.territoriale@provincia.milano.it). Cal destacar també entre les activitats de la província, les seves accions en qüestions de medi ambient (<http://www.provincia.milano.it/guida/territor/index.htm>, ambiente@provincia.milano.it), cultura (<http://www.provincia.milano.it/cultura/index.htm>,

r.bugnoli@provincia.milano.it), i transports (<http://www.provincia.milano.it/trasport/index.htm>).

– Venècia: <http://www.provincia.venezia.it/>, contactar amb l'adreça urp@provincia.venezia.it. És especialment interessant la pàgina del Sector de Planificació Territorial i Urbanística (Settore Pianificazione Territoriale e Urbanistica, <http://www.provincia.venezia.it/ptp/>, ptp@provincia.venezia.it).

– Gènova: <http://www.provincia.genova.it/> és la pàgina principal de la província, i <http://www.provincia.genova.it/territorio.htm> és la que es dedica als assumptes territorials. En aquest cas es pot contactar amb cepollina@mbox.provincia.genova.it, o amb l'adreça general de servei info@mbox.provincia.genova.it.

– Bolònia: L'adreça web de la província és <http://www.provincia.bo.it/>, i es pot contactar a urp@provincia.bologna.it, o més concretament, amb el servei de planificació territorial (sopt@provincia.bologna.it) o el servei de planificació urbanística (urbanist@provincia.bologna.it). Cal destacar igualment la pàgina de l'Oficina Metropolitana (<http://cst.provincia.bologna.it/metro.html>).

– Florència: <http://www.provincia.firenze.it/>, amb l'adreça general webmaster@provincia.fi.it. Una de les pàgines més destacades és la del Sector de Planificació Territorial (Settore Pianificazione Territoriale, a <http://www.provincia.firenze.it/urbanistica/index.htm>), amb el qual podem contactar a urbanistica@provincia.fi.it.

– Roma: <http://www.provincia.roma.it/>, el lloc web oficial de la província de Roma. Podem contactar amb l'oficina de relacions externes a l'adreça URP@provincia.roma.it.

– Nàpols: <http://www.provincia.napoli.it/>, el web general, o <http://www.rcm.napoli.it/provincia/>, el que correspon a la ciutat metropolitana. Ni la Direcció del Pla Territorial ni la Direcció d'Urbanística i Planificació Municipal disposen de pàgines web ni d'adreces d'e-mail, per la qual cosa ens haurem de posar en contacte amb l'adreça general de relacions externes: urp@provincia.napoli.it.

– Bari: En el cas de Bari, ens haurem de referir a la regió de Puglia, ja que no ha estat possible trobar cap pàgina de la província de Bari. En

concret, cal destacar la pàgina dedicada al planejament territorial de la regió (<http://www.regione.puglia.it/assprogrammazione/>). També es pot visitar la web del municipi de Bari (<http://www.comune.bari.it/>).

– Cagliari: <http://www.provincia.cagliari.it/>, pàgina web oficial de la província, que conté l'adreça de l'oficina de relacions amb el ciutadà URP@provincia.cagliari.it. Des d'aquí s'accedeix al Servei de Programació i Planificació Territorial, que informa sobre els projectes en curs, i amb el qual es pot contactar mitjançant la seva àrea tècnica, per exemple a gcarta@provincia.cagliari.it.

Cal destacar igualment els següents *links* relacionats amb l'Administració local:

– Unione delle Province d'Italia: <http://net-serv.mnet.it/upi/>. Unió de les Províncies Italianes. La pàgina encara està en construcció, però ja s'hi pot trobar força informació. Contactar amb l'adreça general upiroma@tin.it.

– Rete Telematica delle Province Italiane: <http://www.upitel.it/>. Xarxa telemàtica de les províncies, amb la qual es pot contactar a redazione@upitel.it. És una espècie de centre d'informació i trobada per aquests i altres organismes públics, sobretot de l'Administració local.

– Ancitel (Servizi in Rete per i Comuni Italiani): <http://www.ancitel.it/>. El mateix que l'anterior, però per als municipis. Parteix d'una iniciativa de l'Associació Nacional de Municipis Italians (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, ANCI). Es pot contactar mitjançant degcredazione@ancitel.it.

– Rete Urbana delle Rappresentanze (RUR): <http://www.rur.it/>. La RUR. Segons la seva presentació, la Xarxa Urbana de Representants és "una associació per elaborar propostes d'innovació per a la transformació de la ciutat i el territori". L'adreça general és staff.group@rur.it.

2.11. Luxemburg

Normalment, l'Administració local pot prendre la majoria de decisions que afecten al seu nivell. No

obstant això, per tal d'evitar que les autoritats locals prenguin decisions d'impacte nacional, el Govern central, mitjançant el Ministeri de l'Interior, té capacitat per interferir en totes les decisions, i a més desenvolupa polítiques sectorials de transport, habitatge, etc.

Pel que fa als enllaços, el nombre de pàgines web dels diferents nivells de govern és força reduït, i així, tan sols destaca l'adreça de la ciutat de Luxemburg (<http://www.luxembourg-city.lu/>, contacte amb adm.communale@luxembourg-ville.lu). En aquest sentit, l'Administració central és present a Internet amb diverses pàgines web dels ministeris, però no el Ministeri de l'Interior (el que ens interessa des del punt de vista del planejament), i d'altra banda, l'Administració local es troba representada per uns quants *links* de ciutats, però sense cap pàgina a partir de la qual es pugui accedir a la majoria d'aquestes (associacions de municipis, pàgines de servei a l'Administració local, etc.).

2.12. Països Baixos¹⁰

El Ministeri d'Habitatge, Planejament i Medi Ambient està estretament lligat al planejament del territori, i publica l'*Informe Nacional sobre Planejament* cada 10 anys des de 1960. Aquest informe és el marc de referència per al planejament municipal (que normalment duen a terme les autoritats locals) i, en general, per l'ordenació del territori; actualment, es troba vigent el VINEX (Vierde Nota Extra, Fourth Report on Physical Planning Extra). D'altra banda, el Ministeri de l'Interior va establir el 1994 una Delegació Ministerial per a les Grans Ciutats, que s'encarrega de coordinar les polítiques adreçades a les grans àrees urbanes.

Els *links* més destacats són els següents:

- Ministeri d'Habitatge, Planejament i Medi Ambient: <http://www.minvrom.nl/minvrom/>.
- Ministeri de l'Interior: <http://www.minbzk.nl/>. Íntegrament en neerlandès. Es pot contactar a

¹⁰L'autor vol agrair els aclariments de la senyora Mandy van de Sande, de l'Urban Planning Group de la Eindhoven University of Technology.

través d'un formulari al qual s'accedeix des de la pàgina principal.

– VINEX ON SITE: <http://www.archined.nl/vinexonsite/manifestatie/english.html>, pàgina dedicada al debat al voltant del planejament a Holanda. Conté informació resumida en anglès.

Seria bastant extens llistar els enllaços disponibles amb totes les autoritats locals, i així, en cas que es vulgui contactar amb els municipis o les províncies, s'hi pot accedir (i en general a totes les adreces de les institucions públiques) des de <http://www.gksoft.com/govt/en/nl.html>.

2.13. Portugal¹¹

Els municipis no tenen pràcticament responsabilitats en qüestions de planejament, i així, tot i que duen a terme els plans locals, aquests han de ser ratificats pel Govern central, que a més es fa càrrec del planejament regional. El Ministeri de Planificació y Administració del Territori és el responsable de l'ordenació del territori i elabora el Pla Nacional de Desenvolupament Regional; d'altra banda, d'aquesta institució depenen les Comissions de Coordinació Regional (CCR, Comissão de Coordenação Regional, per a les set regions del país, cinc continentals —Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tajo, Alentejo i Algarve— i dues insulars —Açores i Madeira), encarregades, entre d'altres funcions, de l'elaboració dels Plans Regionals d'Ordenació del Territori (Planos Regionais de Ordenamento do Território/PROT).

Aquests PROT són elaborats pels serveis descentralitzats de l'Administració central i aprovats pel govern.

Pel que fa a la informació en línia, destaquen els enllaços següents:

¹¹Volem agrair les aportacions realitzades des de la Direcció General de Planejamnet Territorial i Desenvolupament Urbà del Ministeri d'Equipaments, Planejament i Administració del Territori (MEPAT) del Govern portuguès.

– Ministeri d'Equipaments, Planejament i Administració del Territori (Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, MEPAT): <http://www.min-plan.pt/>. Entre els seus organismes més destacats cal assenyalar els enllaços de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Desenvolupament Urbà (<http://www.dgotdu.pt/>, contacte a dgotdu@dgotdu.pt), el Departament de Prospectiva i Planejament (<http://www.dpp.pt/>, contacteu a dpp@dpp.pt), i la Direcció General de Desenvolupament Regional (<http://www.min-plan.pt/dgdr/>, dgdr.inter@mail.telepac.pt)

– Direcció General d'Estudis i Planejament de les Açores (DREPA): <http://www.drepa.raa.pt/>. Ofereix informació sobre els plans regionals i informació socioeconòmica en general. Només en portuguès. Cal contactar amb l'adreça drepa@drepa.raa.pt.

– Comissió de Coordinació de la Regió Centre (Comissão de Coordenação da Região Centro): <http://www.ccr-c.pt/CCRC/>. Conté àmplia informació sobre els plans de desenvolupament regional del territori. L'adreça de contacte pot ser jbs@ccr-c.pt.

– Comissió de Coordinació de la Regió d'Alentejo: <http://www.ccr-alt.pt/>, on s'ofereix informació sobre el desenvolupament regional, tot i que tan sols en portuguès. Es pot contactar amb l'adreça general: armando@ccr-alt.pt.

– Comissió de Coordinació de la Regió de Lisboa i la Vall del Tajo: <http://www.ccr-lvt.pt/home.html>. Conté informació tant de la planificació territorial com de la planificació estratègica de la regió, a més d'enllaços amb fons bibliogràfics i informació general sobre la regió. Íntegrament en portuguès. L'adreça general de correu electrònic és ccrlvt@ccr-lvt.pt.

– Comissió de Coordinació de la Regió Nord: <http://www.ccr-n.pt/>. Igual que en la majoria dels casos, el lloc web conté molta informació (incloent enllaços amb tots els seus municipis), però no disposa de versió en anglès. Es pot contactar a l'adreça general: norte@ccr-n.pt.

– Comissió de Coordinació de la Regió de l'Algarve: <http://www.ccr-alg.pt/>. L'adreça general ccra@ccr-alg.pt ens permet contactar.

– GURPLAM (Grupo de Urbanismo e Planeamento Municipal): <http://www-ext.lnec.pt/LNEC /DED/ GURPLAM/welcome.html>, íntegrament en portuguès. L'adreça de contacte és gurplam@lnec.pt.

– Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território (SEALOT): L'adreça de contacte és sealot@min-plan.pt.

– DPP (Departamento de Prospectiva e Planeamento): <http://www.dpp.pt/>, pàgina disponible només en portuguès. L'adreça general és dpp@dpp.pt.

– GEOTA (Grupo de Estudios do Ordenamento do Territorio e Ambiente): www.despodata.pt/geota, que conté una versió parcial en anglès. L'adreça general de contacte és geota@mail.telepac.pt.

– Associació Nacional de Municipis Portuguesos: <http://www.anmp.pt/>. Conté una breu introducció en anglès i francès. Cal contactar amb anmp@anmp.pt. Destaca la pàgina dedicada als enllaços de municipis portuguesos a Internet, que es troba a <http://www.anmp.pt/cgi-bin/anmp/selmun2?0>.

2.14. Regne Unit

El Departament de Medi Ambient és competent en matèria d'ordenació del territori i té amplis poders de direcció, control i intervenció respecte a la planificació territorial de nivell subregional i el planejament urbanístic municipal. En aquest sentit, el Royal Town Planning compleix funcions d'assessorament al Govern en matèria de planificació urbana i territorial. No obstant això, el Govern local ha tingut tradicionalment la responsabilitat de proveir un gran nombre de serveis als seus ciutadans, entre els quals es troba el planejament, malgrat que durant les dues últimes dècades s'ha donat un procés de progressiva privatització d'una bona part d'aquests serveis, amb la qual cosa la situació s'ha complicat.

D'altra banda, es produeix una absència tant de governs metropolitans com d'autoritats regionals, la qual cosa s'ha provat de resoldre mitjançant l'augment de la cooperació voluntària de les autoritats locals a escala regional, i així, avui dia, gairebé totes les regions angleses importants gaudeixen

d'associacions voluntàries on es combinen autoritats locals electes i representants privats i de la comunitat (com per exemple la SERPLAN, London and South East Regions Planning Conference, o la NRCA, Northern Region Council Association). A més, la política del Govern central ha creat un gran nombre d'organismes no electes encarregats d'aspectes sectorials (habitatge, educació, renovació urbana, etc.). Finalment, cal destacar que, a escala subregional, els consells dels comtats són responsables de la planificació estratègica¹².

Els enllaços més significatius del Govern central són els següents:

– Departament de Medi Ambient, Transport i Regions: <http://www.detr.gov.uk/>. La web conté informació sobre diversos assumptes, entre els quals es troba el planejament, a <http://www.planning.detr.gov.uk/>, on es poden trobar documents relacionats i l'adreça de contacte amb l'Oficina de Planejament Internacional: interreg@detr.gov.uk. Cal destacar igualment, entre els organismes d'aquest departament, la pàgina del Cos d'Inspectors de Planejament, a <http://www.planning-inspectorate.gov.uk/> i amb l'adreça general enquiries.pins@gt.net, i el lloc web de la Local Government Commission for England (<http://www.lgce.gov.uk/>, contacte a info@lgce.gov.uk).

– The Royal Town Planning Institute: <http://www.rtpi.co.uk/> és la pàgina inicial, i es pot contactar a online@rtpi.org.uk.

Cal destacar també els enllaços de les Oficines Regionals del Govern, i, a escala local, la web de la Local Government Association: <http://www.lga.gov.uk/>, amb la qual es pot contactar a info@lga.gov.uk. D'acord amb el que es comentava anteriorment, existeixen un gran nombre d'institucions i organismes relacionats amb el món local, a vegades públics, a vegades associacions voluntàries d'organismes públics, i en d'altres ocasions ins-

titucions amb representació de diversos agents públics i privats. En qualsevol cas, per aprofundir en interessos concrets ens podem adreçar a <http://www.gksoft.com/govt/en/gb.html>, un complet recull de les institucions governamentals al Regne Unit.

2.15. Suècia¹³

Ens trobem que, administrativament, el país està dividit en comtats (poc més de 20), de llarga tradició, en l'àmbit dels quals hi ha dues autoritats diferents: d'una banda, les delegacions del Govern central, i d'altra, els Consells del Comtat (*landsting*), elegits pels seus habitants. Els primers, l'Administració del comtat (els anomenats *kommun*), són responsables del planejament regional i de la coordinació del Govern central, el Govern del comtat i els serveis municipals, tot i que per a qüestions d'habitatge el ministeri corresponent del Govern central té també un paper rellevant; a la vegada, el *kommun* també s'encarrega de l'elaboració i la realització del planejament. Més concretament, a escala nacional trobem la figura de la Naturresurlag (NRL, de 1987), una llei que estableix les bases per a la gestió dels recursos naturals, tot oferint prescripcions sobre usos del sòl i directrius per al desenvolupament de legislació específica en matèria de planejament. D'acord amb aquest marc, el Ministeri de Medi Ambient, assistit pel Consell Nacional de l'Habitatge i l'Agència Sueca de Protecció Ambiental, té una especial rellevància en assumptes de planejament, tot i que no realitza tasques de planejament pròpiament dites. No obstant això, les responsabilitats pràctiques pel que fa al planejament recauen, en virtut de la Llei Plan- och Bygglag (1987), en els municipis, que tenen el deure d'elaborar Översiktsplan (ÖP) que abastin el seu territori, amb directrius pel que fa a usos del sòl, possibles àrees de desenvolupament, regulacions en matèria d'habitatge i la manera en què el municipi pensa tenir en compte els interessos nacionals.

¹²Per a una visió més aprofundida del sistema de planejament al Regne Unit vegeu, en aquest mateix volum, l'article del Professor David Shaw ESDP: *An English Perspective*.

¹³L'autor vol agrair els comentaris del professor Karl-Olov Arnstberg, de l'Institute for Urban Studies de la Universitat d'Estocolm.

En el cas de les tres àrees urbanes més importants (Estocolm, Goteborg i Malmö), les situacions són diverses: a Estocolm, on la regió metropolitana coincideix bastant bé amb els límits del comtat, el Consell del Comtat esdevé pràcticament una autoritat metropolitana, tot encarregant-se, entre d'altres funcions, del planejament regional; a Goteborg la situació és més complicada, ja que l'àrea urbana abasta tres comtats, i a més el municipi de Goteborg no està inscrit a cap d'ells, la qual cosa fa que el planejament regional es desenvolupi mitjançant una Associació d'Autoritats Locals, tot i que aquesta no té poder per prendre decisions sobre la regió de Goteborg; finalment, l'àrea de Malmö abasta un sol comtat, al consell del qual s'han transferit, experimentalment, les competències de planejament regional, encara que tot i així la situació és difícil, ja que hi ha la intenció de configurar una extensa regió metropolitana amb Copenhague, a Dinamarca, tot utilitzant el pont de Öresund. A més, cal destacar que el Ministeri d'Afers Interns és responsable de les polítiques urbanes, adreçades fonamentalment a les tres principals àrees urbanes.

Per la seva rellevància, cal fer especial atenció als llocs web de les autoritats municipals de les principals àrees urbanes: Estocolm, Goteborg i Malmö.

–Goteborg: <http://www.goteborg.se/>. Conté versió informativa en anglès, i es pot contactar amb l'adreça general e-redaktionen@stadshuset.goteborg.se.

–Malmö: <http://www.malmo.se/>. Disposa d'una versió en anglès i alemany, i l'adreça general és kommunstyrelsen@malmo.se o també info@malmo.se.

–Estocolm: <http://www.stockholm.se/>. El lloc web diposa també d'informació en anglès, i ofereix l'adreça de contacte webbdaktionen@stadshuset.stockholm.se.

Atesa la similitud amb el cas de Suècia i els acords que manté amb la Unió Europea, tot i no formar-ne part, cal esmentar també el cas de Noruega, on s'identifiquen bàsicament dos nivells de govern: el nivell nacional, responsable de la Planificació Nacional (National Planning) i les Directrius Nacionals (National Guidelines); i el nivell local, on

es poden diferenciar els comtats (18 *fylker*), responsables del planejament del seu àmbit territorial, i els municipis (454 *kommuner*), responsables dels plans municipals i locals (Municipal Masterplans, Local Plans i Building Development Plans)¹⁴.

Així, la responsabilitat de la planificació urbana i territorial es troba dividida entre els diferents nivells de govern i els seus organismes associats: a nivell nacional, el Ministeri de Medi Ambient exerceix un paper destacat, mentre que a nivell local els organismes més significatius són els Comuns dels Comtats (County Communes) i els municipis. Aquests últims són regits per un Consell Municipal electe per a un període de quatre anys, que és responsable dels Local Masterplans, que són la base del planejament, la gestió i el desenvolupament del municipi, i també dels Local Plans. El mateix municipi executa aquest planejament, sobretot en aquells on la dimensió poblacional garanteix una certa capacitat estructural. D'altra banda, la responsabilitat de l'elaboració i la realització dels Regional Plans recau en els Comuns dels Comtats i en els (electes) Consells dels Comtats. De tota manera, la planificació regional no es troba encara massa desenvolupada.

3. Conclusió

Tots els països de la Unió Europea regulen, en menor o major mesura, els usos del seu territori. Usualment, el govern estatal (en alguns casos els governs regionals) estableix la normativa bàsica o les directrius generals, mentre que l'administració local és, en la gran majoria dels casos, qui elabora el planejament i l'executa, sovint sota la supervisió d'alguna instància superior. En aquest sentit, les diferències entre països són relativament poc importants, com a mínim des del punt de vista del paper que hauria de tenir la Unió Europea. Per tant, cal concloure que l'estructura administrativa dels diferents països no hauria de ser un obstacle important a l'hora de progressar en l'*Estratègia Territorial*

¹⁴Volem agrair les explicacions del professor Ivar Leivestad, arquitecte del municipi de Trondheim i professor del Departament de Planejament Urbanístic i Territorial de la Universitat Noruega de Ciència i Tecnologia.

Europea. Es tractaria, en tot cas, de dur a terme una negociació política de cessió de competències o acceptació de les línies de treball dictades per la Unió, però sobre la base de realitats ja regulades.

Caldria substituir, doncs, la normativa general per directives europees, que incorporessin els instruments tècnics i jurídics necessaris, a més de línies generals que tinguessin en compte l'interès comú de la Unió, les restriccions mediambientals i la necessitat d'impossibilitar pràctiques especulatives o depredatòries del territori; i a partir d'aquest marc, que l'administració local redactés i dues a terme el planejament, amb el suport i la possible coordinació d'algun òrgan superior (preferiblement regional), però amb plena responsabilitat. Igualment, s'hauria d'establir la possibilitat que l'administració local pogués exercir les seves responsabilitats en col·laboració amb altres territoris (en el cas d'àrees metropolitanes extenses, àmbits funcionals, àmbits òptims de prestació de serveis, etc.), de manera integral o sectorial. Creiem que

aquesta estructura optimitzaria el desenvolupament i la gestió del planejament urbanístic i territorial.

Però aquest procés polític seria, sens dubte, difícil, i ara per ara, com sabem, l'ETE no és vinculant i tan sols té poder per complementar o reforçar les polítiques nacionals, mentre suggereix, amb certa prudència, que els responsables del planejament dels estats membres tinguin en consideració els objectius i les opcions polítiques de l'ETE en el desenvolupament del seu territori, que tinguin en compte la dimensió europea del planejament territorial i que intensifiquin l'intercanvi d'experiències a escala paneuropea, tot establint xarxes de coneixement, relació i programes transnacionals a nivell estatal, regional i local. Efectivament, aquestes directrius generals constitueixen un pas en la direcció adequada, però la seva efectivitat no és en absolut una tasca senzilla, atès que han de canviar inèrcies molt arrelades i establir noves pràctiques de consolidació lenta. Per tant, segurament encara haurem d'esperar un cert temps fins a poder parlar de l'entrada en vigor d'un Pla Territorial Europeu que substitueixi les normatives nacionals.

*L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: CONTINGUTS
I DESENVOLUPAMENT*

JOAN LÓPEZ

Geògraf. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

SUMARI

1. Introducció: origen i desenvolupament de l'Estratègia Territorial Europea

2. El territori europeu

3. Influència de les polítiques, els programes i les directrius comunitàries

4. Objectius de l'ETE

4.1. Desenvolupament d'un sistema equilibrat i policèntric de ciutats i una nova relació entre el camp i la ciutat

4.2. Igualtat d'accés a les infraestructures i el coneixement

4.3. Desenvolupament sostenible, gestió intel·ligent i protecció de la natura i el patrimoni cultural

5. Aplicació de l'ETE

5.1. Nivell comunitari

5.2. Nivell transnacional i nacional

5.3. Nivell regional i local

6. La base científica i estadística: el Programa d'Estudi de Planificació Territorial Europea (SPESP)

7. L'instrument de seguiment i avaluació: l'Observatori Europeu d'Ordenació del Territori (ESPON)

ABSTRACTS

Després d'un llarg procés iniciat durant la primera meitat de la dècada de 1990, la Unió Europea va publicar l'any 1999 el primer document oficial de línies de treball per a planificació urbana i territorial als països membres. Aquest document, anomenat en la traducció catalana *Estratègia Territorial Europea, per a un desenvolupament equilibrat i sostenible de la Unió Europea*, és producte de successives cimeres i comissions de treball, i mostra les directrius bàsiques per a una futura planificació territorial amb una perspectiva integrada a nivell europeu. El present article identifica i analitza les diferents recomanacions d'aquest document i els seus principals objectius, així com tota la documentació històrica derivada del seu procés de gestació i les iniciatives que han sorgit arran de la seva publicació, per tal de contextualitzar el debat vigent sobre la seva validesa, idoneïtat i possibilitats de desenvolupament i aplicació futura.

Después de un largo proceso iniciado durante la primera mitad de la década de 1990, la Unión Europea publicó en el año 1999 el primer documento oficial de líneas de trabajo para la planificación urbana y territorial en los países miembros. Este documento, titulado en su traducción castellana *Estrategia Territorial Europea, hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, es producto de sucesivas cumbres y comisiones de trabajo, y muestra las directrices básicas para una futura planificación territorial con una perspectiva integrada a nivel europeo. El presente artículo identifica y analiza las diferentes recomendaciones de este documento y sus principales objetivos, así como toda la documentación derivada de su proceso de gestación y las iniciativas que han surgido a raíz de su publicación, para contextualizar el debate vigente sobre su validez, idoneidad y posibilidades de desarrollo y aplicación futura.

After a long process initiated during the first half of the nineties, the European Union published in 1999 the first official guidelines document about urban and territorial planning in the member states. This document, entitled *European Spatial Development Perspective* in its English version, is the result of many summit conferences and working commissions, and shows the essential guidelines for a future territorial planning from a european perspective. The present article identifies and analyzes the different recommendations which gives this document and its main objectives, and also all the documentation derived of its creating process and the initiatives which have appeared as a result of its publication. In this way, the current debate on its validity, suitability, development and future application possibilities can be set in context.

Après un long procès qui s'initia au cours de la première moitié de la décennie 1990-2000, l'Union Européenne a publié en 1999 le premier document officiel des lignes de travail pour la planification urbaine et territoriale des États membres. Ce document, appelé *Schéma de développement de l'Espace communautaire* est le produit des successives rencontres et commissions de travail et montre les principes directeurs basiques pour un futur planning territorial avec une perspective intégrée à niveau européen. L'article identifie et analyse les différentes recommandations du document et ses principaux objectifs ainsi que toute la documentation historique dérivée du processus de création et des initiatives qui ont surgit comme suite à sa publication, afin de contextualiser le débat en cours sur sa validité, son idoneïté et les possibilités de développement et application futures.

L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: CONTINGUTS
I DESENVOLUPAMENT

1. Introducció: origen i desenvolupament de l'Estratègia Territorial Europea

Els dies 10 i 11 de maig de 1999 els ministres responsables de l'ordenació del territori dels Estats membres de la Unió Europea es van reunir a la ciutat alemanya de Potsdam juntament amb el responsable de política regional de la Comissió Europea. En aquella reunió informal va ser aprovat el text definitiu del document *Estratègia Territorial Europea. Per un desenvolupament equilibrat i sostenible de la Unió Europea*¹.

El document, que marca el que han de ser les directrius bàsiques d'ordenació del territori europeu, té els seus orígens 10 anys abans, a Nantes, quan es va posar de manifest la necessitat d'un debat sobre ordenació estratègica del territori a escala europea. A partir d'aquesta necessitat, i després de successives trobades, els ministres d'ordenació del territori, reunits a Lieja el novembre de 1993, decideixen desenvolupar l'*Estratègia Territorial Europea (ETE)*. Amb aquests antecedents, el juny de 1997 es va presentar a Noordwijk el primer esborrany oficial del document que, amb algunes modificacions, seria aprovat finalment a Potsdam dos anys més tard².

L'ETE es converteix així, i a causa del seu caràcter jurídicament no vinculant, en el marc de referència per a l'ordenació del territori no només per a la

Comissió Europea, sinó també per als Estats membres i els seus governs regionals i locals.

El present article analitza els trets principals de l'ETE des d'una òptica purament descriptiva³. Tot i així, no s'ha seguit exactament la seva estructura, sinó que s'han agrupat els continguts en el que es consideren els quatre grans temes de l'ETE:

- La descripció del territori europeu, tant dels 15 països que formen actualment la Unió com dels 11 candidats a la seva ampliació.
- La influència de les polítiques comunitàries sobre el desenvolupament territorial i, per tant, sobre l'aplicació de l'ETE.
- Els objectius de l'Estratègia.
- La seva aplicació, incloent tant el que s'especifica al document de l'ETE com el Pla d'Acció 2000-2005.

Finalment, i tot i que no forma part dels continguts estrictes de l'ETE, s'ha volgut fer referència a dos dels instruments creats per al seu desenvolupament:

- El Programa d'Estudi de Planificació Territorial Europea (SPESP).
- L'Observatori Europeu d'Ordenació del Territori (ESPON).

2. El territori europeu

Els dos primers capítols de la part B i el segon apartat del primer capítol de la part A del document de l'Estratègia Territorial Europea realitzen una anàlisi descriptiva del territori europeu, tant de la seva rea-

¹El títol original del document en anglès, *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, ha estat traduït de manera oficial al castellà per ETE. *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE* (Luxemburgo, Oficina de las Comunidades Europeas, 1999) i posteriorment al català per *Perspectiva de desenvolupament del territori europeu: per un desenvolupament equilibrat i sostenible de la Unió Europea*, (Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Estudis Urbans: 14, 2000). En el present article es farà servir la denominació *Estratègia Territorial Europea* o *ETE* per referir-se a aquest document.

²El document definitiu el podeu consultar a: http://www.inforegio.org/wbdoc/docoffic/official/sdec/som_en.htm.

³Per a anàlisis més aprofundides, a més dels articles de Dave Shaw i Alexandre Tarroja recollits en aquest mateix volum, vegeu, per exemple, el *Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de enero de 1999 sobre la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio*: <http://www.cor.eu.int/corz301.htm>. Una anàlisi especialment crítica (comparada, a més, amb el document aprovat a la CEMAT durant l'Expo de Hanover el setembre de 2000) es pot trobar a *The defects of European Spatial Planning*, <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/europlan.html>.

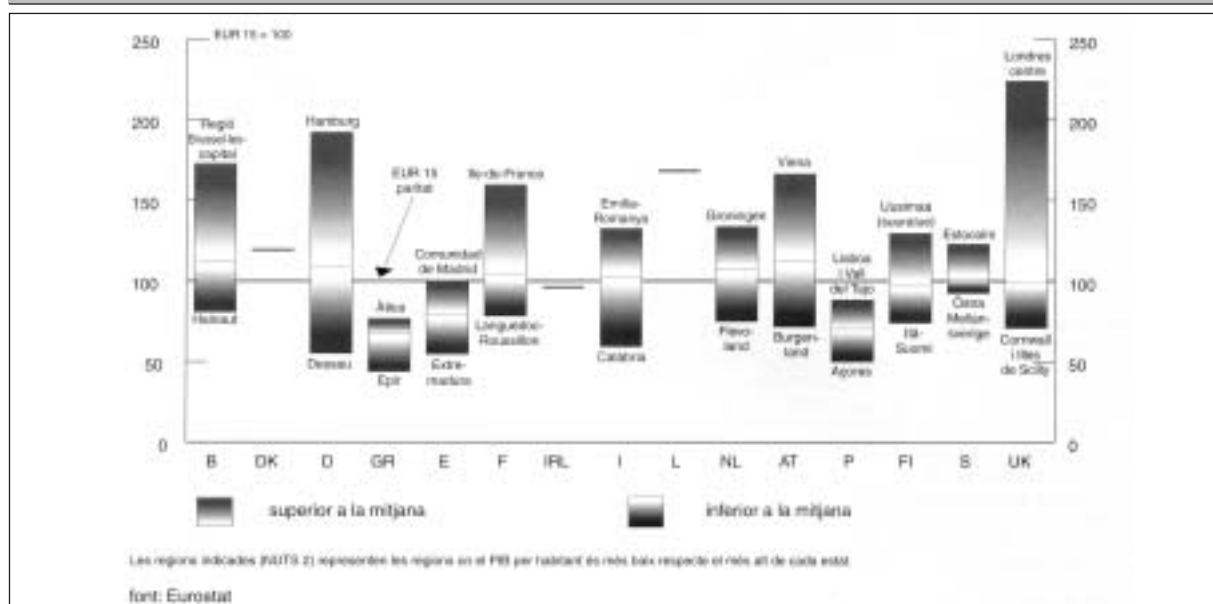
litat actual com de les tendències i reptes per als propers anys. Juntament amb el cinquè capítol de la primera part, dedicada a l'anàlisi dels països aspirants a incorporar-se a la Unió Europea durant els propers anys i les implicacions d'aquesta ampliació, aquests apartats constitueixen una diagnosi del futur àmbit d'aplicació de les directrius de l'ETE, de la qual es poden extreure les següents característiques:

– La Unió Europea és un dels àmbits més extensos i econòmicament més potents del món, amb el producte interior brut per càpita més elevat després dels Estats Units i Japó. Aquesta riquesa, però, amaga importants desequilibris interns que, tot i haver-se reduït durant els darrers anys, mostren encara importants diferències interregionals (el PIB per càpita de les 25 regions més riques era el 1996 2,4 vegades més gran que el de les 25 més pobres), i que arriben a ser el doble de les existents entre els estats federats dels Estats Units. D'altra banda, si bé les disparitats regionals s'han reduït a escala europea, a l'interior dels estats tendeixen a augmentar, i també ho fan a l'interior de les ciutats.

– Els desequilibris econòmics entre les regions tenen un reflex demogràfic, ja que el 40% dels 372 milions d'habitants de la Unió viu en el 20% del seu territori. Les tendències demogràfiques, a més, vénen caracteritzades per una substitució del moviment natural com a motor del creixement per les migracions provinents de l'exterior, les quals, tot i el seu impacte desigual entre les regions, representen ja dos terços del creixement demogràfic total de la Unió. La tendència d'aquests migrants a instal·lar-se en àrees urbanes, juntament amb les tipologies familiars emergents, de creixent atomització, provocarà una important demanda d'habitatge a les ciutats.

– El nivell d'urbanització al territori europeu és elevat, amb un terç de la seva població vivint en grans aglomeracions i un altre terç en ciutats mitjanes i petites. El més destacat, però, és l'existència d'un potent sistema urbà policèntric, basat en una xarxa de ciutats grans, mitjanes i petites. Aquestes ciutats, però, han tendit en moltes ocasions a créixer d'una manera dispersa, la qual cosa, juntament amb l'increment de la demanda de residències secundàries, ha tingut un important impacte sobre el territori, motiu pel

Figura 1. Disparitats regionals de PIB per habitant als estats membres (en paritat de poder adquisitiu), 1996



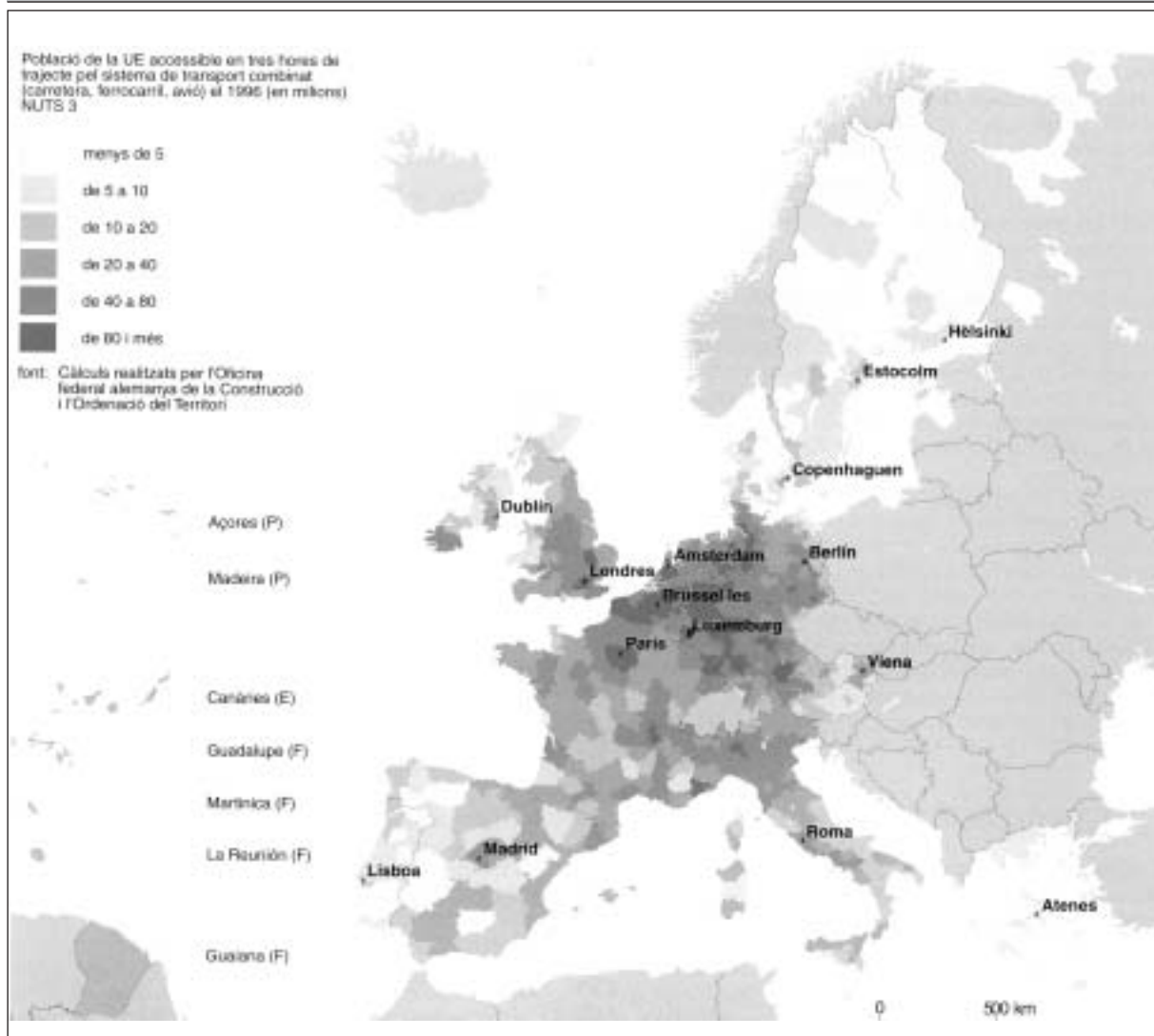
Font: CE: Perspectiva de desenvolupament del territori europeu. Postdan 1999. (versió en català, Generalitat de Catalunya).

qual molts països han començat a buscar fórmules i models de desenvolupament urbà més sostenibles, com el de les "ciutats compactes" dels Països Baixos o els de "recuperació de superfícies" del Regne Unit i Alemanya. De la mateixa manera, factors ambientals com el soroll, la contaminació, el trànsit o el tractament de residus són problemes que centren cada vegada més l'atenció dels responsables de les àrees urbanes.

—Per la seva banda, els espais rurals veuen créixer la seva interdependència amb els espais

urbans, interdependència que si bé en algunes ocasions permet a les àrees menys densificades beneficiar-se'n alhora que mantenen el seu caràcter rural, en d'altres arriba a representar una amenaça per aquest espai a causa de la pressió sobre el sòl que comporta. En aquest context, les àrees rurals veuen canviar radicalment les seves funcions, diversificant de manera creixent les seves tendències de desenvolupament i mirant en alguns casos de superar la seva tradicional dependència de l'agricultura o el turisme.

Figura 2. Accessibilitat a la Unió Europea (NUTS 3), 1996: població, en milions, accessible en tres hores de trajecte pel sistema de transport combinat (carretera, ferrocarril, avió)



Font: CE: *Perspectiva de desenvolupament del territori europeu*. Postdan 1999. (versió en català, Generalitat de Catalunya).

– Si bé les distàncies físiques representen una barrera cada vegada menor per a les comunicacions entre les diverses regions, encara bona part del territori europeu presenta problemes d'accessibilitat, especialment les regions més perifèriques i les illes; al mateix temps, les ciutats grans mostren nivells d'accessibilitat sensiblement superiors als de les mitjanes i petites. D'altra banda, la major part de les xarxes de transport han estat concebudes i dissenyades en un context nacional, especialment en el cas de les xarxes ferroviàries. Aquest problema, juntament amb la congestió que origina l'actual increment de la mobilitat de persones i mercaderies en algunes àrees, obliga a esforços d'integració de la xarxa, tant entre països com pel que fa als modes de transport, per tal de millorar la seva eficiència, i obliga també a potenciar modes de transport de distàncies mitjanes com són les línies de gran velocitat.

– Pel que fa a les comunicacions marítimes (via per la qual es realitza el 90% del comerç exterior de la UE), la major part del trànsit correspon als ports del nord del continent, a causa de les seves millors connexions amb l'interior. Es produeix així un desequilibri innecessari si es té en compte el potencial que ofereixen els ports de l'Atlàntic i el Mediterrani a l'hora de crear una xarxa portuària europea eficient.

– Els desequilibris d'accessibilitat entre les diverses regions europees poden ser parcialment superats gràcies a les tecnologies de telecomunicacions. Tot i així, aquest tipus d'infraestructures sembla que tendeix més a complementar les convencionals que no pas a substituir-les, per la qual cosa cal invertir els recursos necessaris per tal d'assegurar que la telemàtica arribi a tot el territori europeu.

– El patrimoni natural europeu és molt ric i divers, però es troba seriosament amenaçat. La contaminació, el turisme de masses, la construcció d'infraestructures i la sobreexplotació en les seves diverses modalitats afecten, en alguns casos greument, els sòls, les regions costaneres, les muntanyes, les maresmes, les reserves

d'aigua naturals i els boscos, sense oblidar els efectes que totes les activitats humanes tenen sobre el clima. Tot i les mesures endegades durant els darrers anys per mirar de pal·liar aquests efectes, que van des de les normatives jurídiques a la compra de sòl per part de les administracions o el suport als propietaris, la seva efectivitat es veu reduïda pel fraccionament tant de les àrees afectades com del tipus de mesura i l'administració encarregada de dur-la a terme. Aquests factors, juntament amb la irregular distribució dels recursos hídrics, que arriba a provocar escassetat a les parts més meridionals del continent, i la necessitat d'incloure patrons de sostenibilitat tant pel que fa a l'explotació com a les emissions i el tractament de residus, constitueixen elements de vital importància en l'ordenament del territori europeu.

L'Estratègia Territorial Europea parla, doncs, d'un territori ric però amb importants desequilibris interns; dens, però amb una població que durant els propers anys necessitarà de la immigració exterior per mantenir-se; fortament urbanitzat, però amb una marcada tendència a la dispersió de les ciutats; amb espais rurals de vital importància, però que han de canviar les seves funcions, encara eminentment agràries, per sobreviure; amb un elevat nivell d'accessibilitat, però amb notables diferències en la densitat i les característiques de les xarxes de transport i comunicacions dels països i les regions; amb una gran diversitat natural i cultural, però que es troba seriosament amenaçada per nombrosos elements.

Sobre aquest escenari cal afegir les perspectives d'ampliació de la Unió Europea per als propers anys, ja que 11 estats de l'est d'Europa han presentat ja la seva sol·licitud d'ingrés. Aquesta ampliació suposaria un augment de la població total del 28%, així com del 34% de la superfície, tot i que presumiblement es realitzarà en diverses etapes. Malgrat la manca d'informació sobre molts aspectes d'aquests països, cal preveure que la seva incorporació suposarà un notable decrement del PIB per càpita de la Unió (el candidat més ric, Eslovènia, té la mateixa renda que el país més pobre dels que ja

Figura 3. Països candidats a l'adhesió a la Unió Europea



Font: CE: *Perspectiva de desenvolupament del territori europeu*. Postdan 1999 (versió en català, Generalitat de Catalunya)

hi pertanyen, Grècia, amb el 67% de la mitjana de la Unió). Aquest menor nivell de riquesa obligarà a un important esforç, tant per tal d'equiparar les infraestructures de transport com per implantar les mesures de recuperació del medi ambient i per reestructurar els espais rurals d'acord amb els estàndards establerts per l'ETE. Al mateix temps, caldrà potenciar la creació de noves estructures institucionals a escala regional i local, molt poc desenvolupades en aquests països.

L'ETE ha de tenir en consideració tots aquests aspectes a l'hora de fixar els seus objectius de

desenvolupament del territori europeu actual i futur. La diversitat de les problemàtiques i els territoris que s'hi veuen afectats dificulta la tasca de trobar unes directrius prou fermes per ser efectives, però alhora prou flexibles per adaptar-se a totes les situacions. Els instruments que haurien de facilitar aquesta tasca, les polítiques i programes comunitaris actuals, presenten un elevat grau de segmentació, tant horitzontal, pels territoris que afecten, com vertical, pels sectors que tracten. Els objectius de l'ETE requeriran, doncs, un esforç afegit de síntesi i integració dels diferents polítiques i programes existents.

3. Influència de les polítiques, els programes i les directrius comunitàries

Malgrat que en la majoria de casos els objectius de les polítiques sectorials comunitàries no són de caràcter territorial, la seva importància influeix de manera creixent sobre les polítiques nacionals i regionals d'ordenació del territori i, d'aquesta manera, sobre el desenvolupament territorial de la Unió. Aquesta influència s'observa especialment en els models d'utilització del sòl i del paisatge, així com en la competitivitat i la influència territorial de les ciutats i regions.

Les polítiques comunitàries actuals que l'ETE considera d'especial influència sobre el desenvolupament territorial són:

- La política comunitària de la competència.
- Les xarxes transeuropees.
- Els fons estructurals.
- La política agrícola comuna.
- La política de medi ambient.
- La política de recerca, tecnologia i desenvolupament.
- L'activitat de préstec del Banc Europeu d'Inversió.

Tot i que la política agrícola comuna és la que absorbeix la part més important del pressupost comunitari (més del 50%), els fons estructurals, les xarxes transeuropees i la política de medi ambient són les considerades per l'ETE com de major importància, principalment per la seva capacitat d'influir sobre els objectius bàsics de cohesió econòmica i social i de conservació del medi ambient. Així, la política comunitària de la competència pot influir bàsicament a partir de la liberalització del mercat i del control dels ajuts estatals, la qual cosa pot intensificar la competència entre ciutats i regions, especialment a favor de les que presenten millors condicions de localització. Per la seva banda, els efectes territorials de la política agrícola comuna poden sorgir tant a partir dels desequilibris que poden originar els criteris de repartiment d'ajuts entre les diverses regions com per la seva capacitat d'incentivar desenvolupaments alternatius dels espais agraris. La política de recerca, tecnologia i desenvolupa-

ment pot suposar un risc en tant que la concentració de les seves accions exclusivament en els llocs on es localitzen els centres d'investigació i desenvolupament pot deixar abandonades les altres àrees. Finalment, l'objectiu principal de les activitats de préstec del Banc Europeu d'Inversions de finançar la construcció d'infraestructures i les inversions en les regions menys afavorides influeix també en el desenvolupament territorial.

Però és, com s'ha dit, a partir dels fons estructurals, les xarxes transeuropees i la política de medi ambient on la influència sobre el desenvolupament territorial serà més important. Així, l'objectiu dels primers coincideix amb els de l'ETE en tant que la cohesió econòmica i social és condició indispensable per assolir un desenvolupament equilibrat del territori. Tot i així, la tendència a la concentració de l'activitat econòmica observada a la Unió durant els darrers anys, juntament amb l'existència de problemàtiques específiques d'àmbits de característiques territorials concretes, posa de manifest la necessitat d'incloure mecanismes de coordinació territorial per a l'orientació dels fons. La iniciativa comunitària Interreg és, des d'aquest punt de vista, la mesura més important dels fons estructurals pel seu enfoc de desenvolupament territorial integrat.

Les xarxes transeuropees, més del 80% del pressupost de les quals està destinat al transport, esdevenen un element clau per al funcionament del mercat interior i l'assoliment de la cohesió econòmica i social. En aquest sentit, des dels projectes ferroviaris d'alta velocitat per tal de descongestionar el nucli central de la Unió fins a la necessitat de controlar la construcció de les noves infraestructures de telecomunicacions, tenen una influència clau no només en la integració dels diferents àmbits territorials, sinó també en la consecució d'un desenvolupament equilibrat.

Finalment, les polítiques de medi ambient tenen una influència tant directa com indirecta sobre el territori. Així, les normatives sobre contaminació acústica i atmosfèrica, tractament de residus, usos del sòl, etc., tenen efectes no únicament sobre el paisatge i la qualitat de vida dels individus, sinó també sobre la posterior realització d'infraestructures,

l'evolució de les activitats industrials i l'atractiu dels diferents indrets per a la localització d'empreses.

Els efectes territorials de totes aquestes polítiques comunitàries depenen del tipus d'intervenció, que pot ser financer, legislatiu o de planificació, a més dels efectes que puguin tenir sobre els agents econòmics. I és precisament aquesta multiplicitat de formes d'intervenció, juntament amb la diversitat de polítiques existents, la que suposa una dificultat més important per a l'avaluació dels efectes de les polítiques sectorials sobre el territori.

Tot i així, i malgrat no tenir un caràcter directament territorial, es poden distingir alguns conceptes en què el conjunt d'aquestes polítiques afecten el territori:

- Determinen les zones subvencionables i estableixen el nivell d'ajut.
- Milloren les infraestructures, amb els efectes directes que aquesten tenen sobre el territori.
- Apliquen categories territorials o de superfície, la qual cosa condiciona el seu posterior desenvolupament.
- Són capaces de crear sinèrgies funcionals gràcies a les interdependències entre diversos sectors que provoquen.
- Algunes polítiques desenvolupen fins i tot una visió territorial integrada, tenint com a referència àmbits espacials concrets (com la iniciativa comunitària de cooperació i ordenació del territori, la política de desenvolupament integrat de les zones rurals o el programa de demostració de gestió integrada de les zones costaneres).

La necessitat de millorar la formulació, coordinació i avaluació de les polítiques comunitàries, però, ha portat als estats membres i a la Comissió a considerar l'Estratègia Territorial Europea com un valuós instrument de treball, en definir uns objectius i unes opcions polítiques de partida.

4. Objectius de l'ETE

L'Estratègia Territorial Europea ha estat concebuda com a document de referència en matèria d'ordenació territorial per als responsables europeus en aquest camp, ja sigui a escala local, regional, esta-

tal o de la pròpia Unió. En el document s'acorden uns models i objectius territorials comuns per al futur desenvolupament de les regions de la Unió Europea. En aquest sentit, els tres objectius l'assoliment dels quals per totes les regions es considera fonamental són:

- La cohesió econòmica i social.
- La conservació dels recursos naturals i del patrimoni cultural.
- La competitivitat més equilibrada del territori europeu.

Es pretén, doncs, promoure un desenvolupament sostenible de la Unió Europea mitjançant una estructura equilibrada del territori, i es dóna una especial importància a la necessitat de combinar aquest triple objectiu de desenvolupament, equilibri i conservació i de saber-los adaptar a les realitats territorials existents.

Per tal d'assolir aquests objectius, l'Estratègia Territorial Europea delimita tres directrius bàsiques de la política de desenvolupament territorial:

- Desenvolupament d'un sistema equilibrat i policèntric de ciutats i una nova relació entre el camp i la ciutat.
- Igualtat d'accés a les infraestructures i el coneixement.
- Desenvolupament sostenible, gestió intel·ligent i protecció de la natura i el patrimoni cultural.

4.1. Desenvolupament d'un sistema equilibrat i policèntric de ciutats i una nova relació entre el camp i la ciutat

La primera directriu afecta principalment a les unitats bàsiques que conformen el territori, és a dir, les ciutats i regions urbanes d'una banda i les àrees rurals d'altra, així com la relació entre aquests actors –el camp i la ciutat– i les característiques generals del model territorial que en resulta.

Es proposa en aquest sentit un model territorial policèntric, que permeti un desenvolupament equilibrat de les diferents parts de la Unió Europea capaç de trencar l'actual tendència a la concentració de la

població i la riquesa en el seu nucli central. Per aquest motiu, cal incentivar la creació a les àrees més perifèriques del territori europeu de zones dinàmiques amb la potència suficient per integrar-se a l'economia mundial, ben connectades entre elles, però també acompanyades d'una estructura urbana descentralitzada on aquestes grans àrees es combinin amb una sèrie esglaonada de ciutats que abastarien el conjunt del territori. Per assolir aquest sistema equilibrat cal igualment fomentar la complementarietat i la cooperació entre les diverses ciutats i regions.

En aquest context, els reptes per a les ciutats passen per diversificar la seva base econòmica de manera que en garanteixi la competitivitat, per controlar l'expansió urbana, per promoure la barreja de funcions i grups socials, per minimitzar el consum de recursos urbans, per garantir l'accessibilitat i per protegir el seu patrimoni natural i cultural. Els espais rurals, per la seva banda, si bé requereixen de solucions molt més específiques a causa de la major diversitat de realitats existents, han de tenir present en tots els casos la nova situació de relació i interdependència amb les ciutats, amb els riscos de pressió del sòl que això comporta, però també potenciant les relacions a partir d'un sistema policèntric que en aquest cas es basaria en ciutats petites i mitjanes, i obrint-se a noves possibilitats de desenvolupament. Aquestes haurien de tendir a la diversificació, no només en el terreny agrari, sinó també pel que fa al turisme, la conservació del medi ambient i l'aprofitament d'energies renovables (algunes estimacions situen entre el 30% i el 80% les superfícies agràries de la UE que es podrien retirar de la producció). Aquesta necessitat d'associació entre la ciutat i el camp és especialment destacada per l'ETE, la qual considera com a condicions bàsiques per al seu èxit a llarg termini, la paritat i l'autonomia dels socis, el caràcter voluntari de l'associació, la consideració de les diferents condicions administratives i la responsabilitat i el benefici comú.

4.2. Igualtat d'accés a les infraestructures i el coneixement

Si la primera directriu afecta les unitats bàsiques que conformen el territori, la segona se centra en les connexions entre aquestes unitats, i molt espe-

cialment en les infraestructures de transport i comunicació, les quals han de permetre la circulació i l'intercanvi no només de persones i mercaderies, sinó també d'experiències i coneixement. Així, les infraestructures de comunicacions són considerades bàsiques per a la competitivitat, especialment per a les regions més perifèriques, i per tant per a la cohesió econòmica i social de la Unió Europea.

En aquest sentit, la realització de les grans infraestructures, indispensables per a la connexió de les ciutats i àrees metropolitanes amb l'economia mundial, no ha d'impedir el desenvolupament de les xarxes necessàries per a la comunicació entre elles i amb les seves àrees d'influència, de manera que s'aconsegueixi una xarxa de transport policèntrica. D'altra banda, la concentració d'infraestructures al nucli central de la Unió recomana optimitzar el disseny i la utilització de la xarxa per tal d'evitar l'actual congestió que pateix i l'agressió al medi ambient que representa. La potenciació de solucions intermodals integrades entre els estats, de xarxes ferroviàries de gran velocitat eficients per a distàncies mitjanes, així com l'obligatorietat de realitzar estudis d'impacte per als nous projectes de transport són mesures necessàries per tal de superar els efectes negatius de l'actual xarxa de comunicacions. Paral·lelament, els transports aeri i marítim han de seguir les mateixes pautes d'equilibri al llarg del territori europeu, potenciant els aeroports de les zones més perifèriques i aïllades, i aprofitant el potencial que ofereixen els ports del Mediterrani i l'Atlàntic. Amb tot, per ser efectiva, la construcció de noves infraestructures ha d'anar acompanyada sempre de mesures en altres àmbits, especialment de les que influeixen en la localització de persones i activitat.

Seguint els mateixos criteris quant a equilibri i igualtat d'accés de les diverses parts del territori, la formació i el coneixement, amb les tecnologies que els acompanyen, han de poder arribar a tots els ciutadans. En els casos que la major sofisticació d'alguns dels elements claus de la innovació i el coneixement, com els grans centres de recerca i de formació o les grans empreses, impedeixi la seva presència extensiva al llarg del territori europeu, cal que, juntament amb les infraestructures necessàries,

existeixin intermediaris entre aquests i les regions menys desenvolupades.

4.3. Desenvolupament sostenible, gestió intel·ligent i protecció de la natura i el patrimoni cultural

Un cop establertes les directrius que guien el desenvolupament de les unitats territorials i dels elements que possibiliten les seves relacions, la tercera directriu especifica la manera que s'han d'assolir els objectius marcats en les dues primeres per tal de respondre a uns criteris de sostenibilitat, tant respecte al medi ambient com al patrimoni cultural. Així, les permanents amenaces que per diferents motius pateixen el patrimoni natural i cultural de la Unió aconsellen reemplaçar les mesures estrictes de protecció per altres de gestió de les àrees amenaçades dins d'estratègies més àmplies de desenvolupament territorial. La importància d'aquest patrimoni no només per a la millora de la qualitat de vida de la població, sinó també com a atractiu per al turisme i la instal·lació d'empreses, justifiquen la seva consideració com a element clau per al desenvolupament territorial.

D'aquesta manera, al costat de la protecció, s'ha de poder oferir a les àrees menys sensibles noves perspectives de desenvolupament compatibles amb la preservació del medi ambient. En el cas de les zones especialment delicades, l'existència d'una xarxa d'espais protegits a escala comunitària (com és la xarxa Natura 2000) ha d'integrar-se en la política de desenvolupament territorial per tal de garantir els enllaços i els corredors necessaris per trencar l'aïllament en què sovint es troben aquests espais. En qualsevol cas, aquestes mesures no han de representar un detriment de la qualitat de vida de la població, sinó que cal trobar mecanismes que permetin fer-les compatibles.

La reducció de la contaminació atmosfèrica i del consum i l'explotació del sòl requereixen de patrons de desenvolupament territorial que afavoreixin les estructures urbanes compactes, menys contaminants i consumidores de sòl; que protegeixin els boscos, que amb la potenciació d'una silvicultura sostenible han d'actuar com a pulmons verds; i que

redueixin l'erosió, la contaminació i l'ús indiscriminat dels sòls. Al mateix temps, es necessita una política de protecció i gestió de l'aigua que es basi en mesures preventives, i que tingui en compte no únicament la reducció del consum, la contaminació i les aigües residuals, sinó que consideri igualment l'impacte ambiental dels grans projectes relacionats amb l'explotació d'aigua.

Per la seva banda, els paisatges i el patrimoni cultural han de ser gestionats des d'una òptica creativa que sigui capaç de mantenir la seva personalitat i la diversitat existent.

5. L'aplicació de l'ETE

L'*Estratègia Territorial Europea* és un instrument complex que afecta territoris, administracions i realitats territorials i temporals diverses. Per aquest motiu, la seva aplicació requereix una estreta col·laboració entre totes les autoritats competents en l'ordenació del territori, ja sigui a escala comunitària, estatal, regional o local, i entre totes les polítiques sectorials existents.

Per tal de respondre millor a aquesta complexitat, l'ETE estableix tres nivells territorials per a la seva aplicació:

- Comunitari.
- Transnacional i nacional.
- Regional i local.

5.1. Nivell comunitari

Una de les principals dificultats que troba l'ETE per a la seva aplicació és la impossibilitat dels ministres responsables d'ordenació del territori dels estats membres de prendre decisions sobre la seva aplicació i actualització, a causa del caràcter informal de les reunions en què es debat. Per aquesta raó, tant el Parlament Europeu com el Consell Econòmic i Social estan a favor de la formalització d'aquestes trobades, sempre, però, que es mantingui el principi de subsidiarietat.

Un segon aspecte problemàtic per a l'aplicació de l'ETE el constitueix la manca d'informació detallada

per a tot el territori de la Unió. Per aquest motiu, es fa indispensable l'establiment d'un observatori permanent, capaç de subministrar dades i indicadors territorials comparables, així com de possibilitar l'intercanvi d'aquesta informació i de permetre el seguiment i l'avaluació dels objectius i les polítiques aplicades. En aquest sentit, es proposen set criteris a l'hora de recollir dades territorials comparables a nivell comunitari: la situació geogràfica, la fortalesa econòmica, la integració social, la integració espacial, la pressió sobre l'ús del sòl, els recursos naturals i el patrimoni cultural. Per a l'establiment de l'observatori, es recomana la creació d'una xarxa d'instituts de recerca sobre desenvolupament territorial a tots els estats membres, els quals, a més d'intercanviar la informació, servirien per donar suport a la cooperació política entre els responsables de l'ordenació territorial.

5.2. Nivell transnacional i nacional

La col·laboració transnacional en projectes de desenvolupament territorial ja s'està provant a la Unió Europea gràcies a la iniciativa Interreg II C de 1996, i al mateix document de l'ETE ja es recomana a la Comissió Europea i als estats membres continuar aquesta col·laboració a través de (llavors) la futura Interreg III. Per a aquest propòsit destaca la necessitat de mantenir espais de cooperació adients i desenvolupar estructures administratives i financeres de caràcter supranacional, reforçar la participació de les autoritats regionals i locals en la realització d'aquests programes, eliminar els obstacles jurídics dels estats membres que dificulten l'armonització transfronterera, crear instruments de desenvolupament territorial o establir mecanismes de cooperació amb tercers països, especialment els que s'estan preparant per a la seva integració a la Unió Europea, i amb els països mediterranis no comunitaris.

5.3. Nivell regional i local

Les autoritats regionals i locals tenen una especial importància per al desenvolupament de la política territorial europea. Per aquest motiu, i tenint en compte les experiències realitzades fins al moment, es proposa als estats membres i a les autoritats regionals i locals que elaborin models i estratègies

transfrontereres de desenvolupament territorial, i que, en les ocasions que ho permetin, prolonguin aquests plans conjunts fins al terreny urbanístic.

A causa de la impossibilitat de les administracions regionals i locals d'intervenir en les decisions dels estats veïns que les afecten, se suggereix als estats que coordinin els plans i actuacions de cooperació regional transfronterera. Paral·lelament, però, cal també incentivar les autoritats regionals i locals a participar en l'organització de l'*Estructura Territorial Europea*. En aquest sentit, es proposa una cooperació més estreta d'aquestes autoritats en qüestions com la millora d'accessibilitat a partir de la connexió de sistemes de transport regionals amb els nacionals i internacionals, programes per al manteniment de la població en nuclis rurals amb tendència al despoblament, esquemes de planificació de nuclis urbans sostenibles o estratègies per al desenvolupament sostenible tant del patrimoni natural com del cultural.

En qualsevol cas, es recomana a les autoritats estatals, regionals i locals que tinguin en compte els objectius de l'ETE a l'hora de programar les seves polítiques de desenvolupament territorial, i sobretot la seva dimensió europea.

Posteriorment a l'aprovació del document de l'ETE, els ministres europeus responsables d'ordenació del territori, reunits a la cimera de Tampere l'octubre de 1999, aprovaren el Pla d'Acció per al període 2000-2005⁴. En aquest pla s'identifiquen dotze accions per tal d'aplicar els continguts de l'ETE. La seva realització requereix de la implicació de tots els responsables en política territorial, tant comunitaris com estatals, regionals i locals.

Aquestes accions poden ser agrupades en tres grans grups: accions de promoció de la dimensió territorial tant en les polítiques nacionals com comunitàries, on es troben les relatives als fons estructurals, la iniciativa Interreg III, o les de caire nacional i local, amb especial atenció a la col·laboració entre els diversos agents; accions de millora del coneixement i la informació referent al territori, entre les

⁴La versió definitiva del document *European Co-operation in Spatial Planning. 2000-2005* es pot consultar a: <http://www.vyh.fi/eng/current/eupresi/planback.htm>.

que es troben la impulsió de l'observatori ESPON i la inclusió de la temàtica europea en la cultura escolar i popular; i les accions destinades a preparar l'ampliació del territori de la Unió Europea, on s'han de considerar tant les que valorin l'impacte sobre el territori dels països implicats com les que dissenyin un marc de desenvolupament espacial. La realització d'aquestes accions, per a la qual es requereix la implicació de tots els estats i de la Comissió Europea, és prevista fins al 2003.

6. La base científica i estadística: el Programa d'Estudi de Planificació Territorial Europea (SPESP)

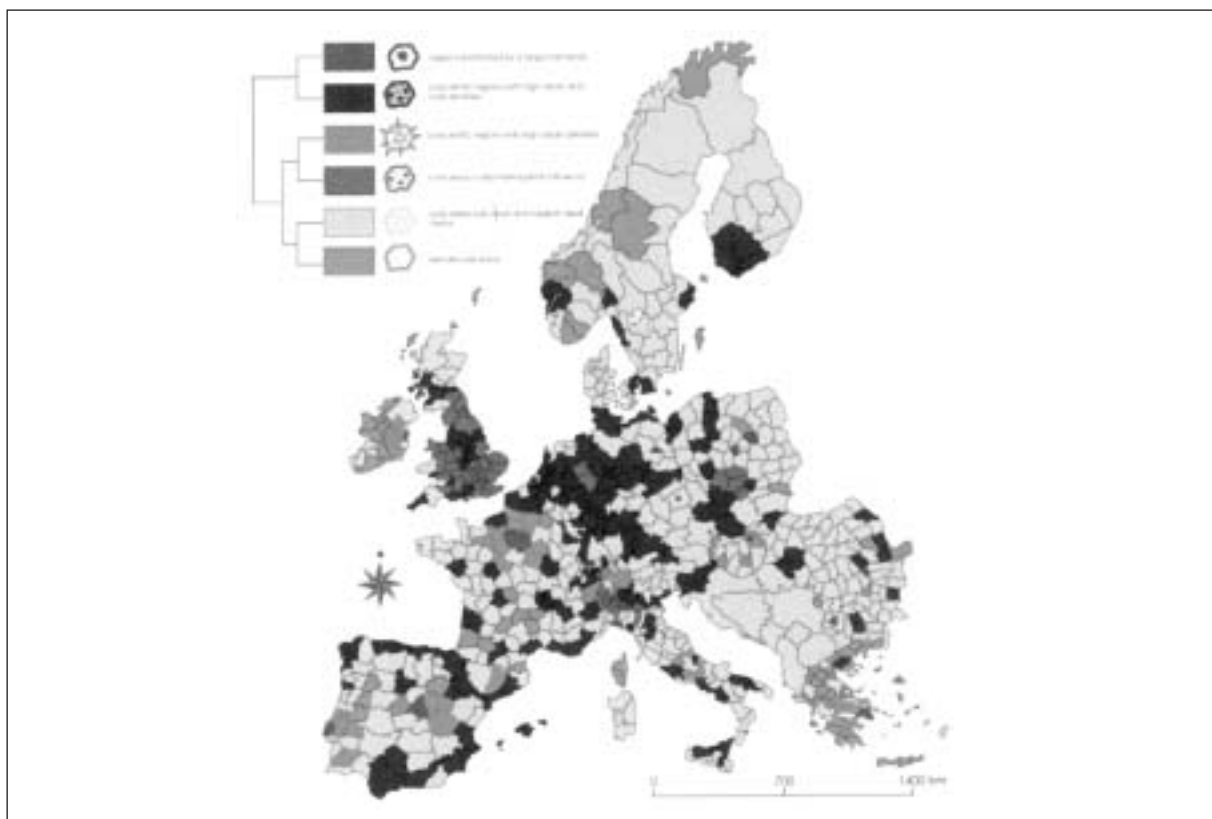
El desembre de 1998, durant el procés de desenvolupament de l'ETE, la Comissió Europea posà en marxa el Programa d'Estudi de Planificació Territorial Europea (SPESP) com a prova pilot per a la possible creació d'un futur observatori territorial

europeu basat en una xarxa d'institucions de recerca. Com a primer resultat, el març de 2000 va aparèixer la versió final del seu primer document, l'objectiu del qual era proporcionar una base científica sòlida per a les decisions polítiques en aquest camp, tant a partir de la selecció d'indicadors espacials com del suggeriment de possibles direccions estratègiques a seguir. Aquest document final va ser elaborat per un equip de treball format per més de 200 investigadors dels 15 països de la Unió, i coordinats per l'oficina de Nordregio a Estocolm⁵.

El document, algunes de les il·lustracions del qual han estat reproduïdes en aquest article, s'estructura en quatre parts. La primera d'elles consisteix en una síntesi i les conclusions de les dues parts

⁵El document, "Study Programme on European Spatial Planning", així com gran part de la informació estadística i cartogràfica de suport que es va generar per a la seva elaboració, poden ser consultats a <http://www.nordregio.se>.

Figura 4. Tipologia rural-urbana de les regions europees 1994



Font: NORDREGIO: Study Programme on European Spatial Planning. Brussel·les-Estocolm 2000.

següents, en les quals s'analitzen dos aspectes d'especial interès per a l'aplicació de l'*Estratègia Territorial Europea*: les relacions entre l'espai rural i l'espai urbà i la identificació de les diferències regionals al si de la Unió.

La segona part reconeix la creixent dificultat a l'hora de distingir entre espai rural i urbà, a causa dels importants canvis que afecten tant la naturalesa de les activitats econòmiques que s'hi desenvolupen com les seves estructures demogràfiques o els aspectes socials, culturals i mediambientals. Tot i així, arriba a identificar fins a sis tipologies de territoris en funció del seu nivell d'urbanització: regions dominades per una gran metròpoli, regions policèntriques amb alta densitat tant rural com urbana, regions policèntriques amb alta densitat urbana, àrees rurals sota la influència metropolitana, àrees rurals on s'articulen xarxes de ciutats petites i mitjanes, i àrees rurals allunyades. La manera com s'aborden els problemes de les regions haurà de tenir en compte aquestes característiques.

La tercera part és d'especial rellevància per a una estratègia territorial que té com a objectiu primordial l'assoliment d'un desenvolupament equilibrat i sostenible. La identificació i quantificació dels desequilibris existents entre les diverses regions europees obliga a la construcció d'indicadors que permetin observar la seva capacitat de desenvolupament i integració. L'SPESP construeix, a partir de 54 variables, set indicadors de síntesi que responguin als criteris de diferenciació territorial establerts per l'ETE: la posició geogràfica, la integració espacial, la fortalesa econòmica, els valors naturals, els valors culturals, la pressió sobre l'ús del sòl i la integració social. Aquests indicadors són sintetitzats finalment en sis dimensions que donen com a resultat tres tipologies de regions, per localització geogràfica, per estructura dels assentaments i per clusters regionals. Els resultats, tot i les limitacions de les dades reconegudes pels autors, aporten una informació molt valuosa a l'hora d'aplicar les directrius de l'ETE.

Finalment, la quarta part mostra un interessant recull de l'evolució de les imatges espacials d'Europa al llarg de les darreres dècades⁶. Es pot

Figura 5. Tipologia de clusters regionals



Font: NORDREGIO: Study Programme on European Spatial Planning. Brussel·les-Estocolm 2000.

observar, així, com les representacions basades en la diferenciació entre centre i perifèria (predominants a la dècada de 1970) van donar pas a d'altres més elaborades a partir de la identificació d'arcs i bananes que cobrien extenses regions del continent (dècada de 1980) o, finalment, a les basades en les relacions en xarxa (dècada de 1990). Aquestes representacions, però, lluny de limitar-se a oferir diverses maneres d'interpretar l'espai europeu, van servir per justificar en el seu moment el desenvolupament de polítiques de transferència de recursos a les regions que, per la seva situació perifèrica, tenien més grans dificultats per accedir al centre europeu (fons de cohesió, fons estructurals), o per a la creació de xarxes de col·laboració entre ciutats que, per les seves afinitats regionals, podien identificar interessos i objectius comuns (institucionals, com la xarxa C6 al Mediterrani, o fins i tot en forma de *lobby* al Comitè de les Regions).

⁶A més de la documentació continguda al document de l'SPESP, el portal de MCRIT, responsable de la realització d'aquest apartat, ofereix una més àmplia informació a: http://www.mcrit.com/SPESP/spesp_spatialvisions.htm.

Tot i les mancances destacades des del mateix estudi pel que fa a la disponibilitat de dades territorials comparables per a les regions europees, el document és d'un gran interès tant com a primer intent de selecció i tractament de dades i construcció d'un sistema d'informació territorial a escala europea, com també per alguns continguts, en oferir informació sobre variables que no havien estat tractades a aquesta escala fins al moment.

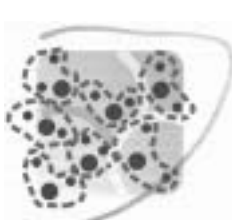
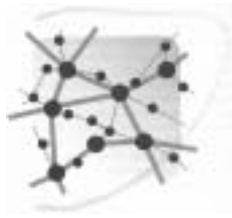
7. L'instrument de seguiment i avaluació: l'Observatori Europeu d'Ordenació del Territori (ESPON)

Les conclusions de la reunió de ministres d'ordenació del territori europeus que va tenir lloc a Leipzig el setembre de 1994 ja destacaven la necessitat d'establir una xarxa europea d'instituts de recerca en forma d'un observatori per tal de disposar d'un centre de recollida i, sobretot, d'uniformització de la informació sobre el territori existent als diferents estats. La manca de definició sobre aquest projecte, però, va impedir durant els primers anys l'obtenció de resultats satisfactoris. Aquest fet provocà que el primer esborrany oficial de l'ETE, l'any 1997, fes una referència especial a les importants mancances que tenia el document previ de Noordwijk quant a informació geogràfica comparable, i remarcava la necessitat d'impulsar aquest observatori. Així, es va fixar el primer semestre de 1998 com a límit per a la seva entrada en funcionament, sota el nom de European Spatial Planning Observatory Network (ESPON).

L'ESPON va ser creat d'aquesta manera com a una xarxa d'instituts de recerca dels diferents països membres, coordinats a nivell comunitari per un secretariat permanent, amb l'objectiu de proporcionar informació tècnica i científica no només per a l'elaboració, sinó també per a l'actualització contínua de l'ETE. De fet, com s'ha dit més amunt, l'SPESP va ser creat com a prova pilot per al futur ESPON, tot mirant de proporcionar informació sobre com s'hauria d'organitzar aquest observatori basat en una xarxa de centres de recerca, quins resultats se'n podien esperar i quins serien els principals obstacles a superar, entre els quals ja destacava la necessitat de millorar la comparabilitat de les fonts de dades dels diferents països.

Durant la seva creació es va preveure que l'ESPON es desenvolupés en dues fases, una primera experimental, que abastaria els anys 1998 i 1999 i que serviria per recollir informació sobre les experiències de realització d'estudis territorials d'aquestes característiques a Europa, i una segona fase a partir de l'any 2000, on ja es preveia l'assignació d'un pressupost que permetés el funcionament de l'Observatori⁷. Finalment, el programa d'activitats serà cofinançat per la Comissió Europea sota la iniciativa Interreg III. Actualment, la creació de l'observatori constitueix una de les dotze accions del Programa de l'ETE per al període 2000-2005.

⁷Per a més informació sobre l'ESPON es pot consultar el document *Concept on the Establishment of the European Spatial Planning Observatory Network* a: <http://www.info-regio.cec.eu.int/document/doc/document/orate/en.pdf>.



*L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA: UNA ANÀLISI
DES D'UNA PERSPECTIVA ANGLESÀ*

DR. D. P. SHAW

Department Civic Design. University of Liverpool

SUMARI

1. Introducció

2. El paper de la planificació regional a Anglaterra

3. El cas del North West d'Anglaterra

3.1 Revisió de l'esborrany de les DPR del North West d'Anglaterra

3.1.1 El context de la política

3.1.2. Tot aplicant els principis de l'ETE

3.2. Esborrany de les DPR per al North West i la seva exposició pública

4. Conclusions

Bibliografia

ABSTRACTS

Tot i que la Unió Europea no té una competència explícita pel que fa a la planificació territorial, una bona part de la seva política i dels seus programes estan tenint un impacte considerable en la pràctica de la planificació territorial en tots els nivells de govern tant dins com entre els estats membres (Wilkinson et al, 1998). A *Modernising Planning*, el govern laborista reconeix explícitament el fet que la Gran Bretanya hauria de conèixer més profundament la dimensió europea pel que fa al desenvolupament de les estratègies de planificació territorial (Tewdr-Jones, 1998). En aquest article ens centrarem en algunes de les conseqüències de l'europeïtzació de les activitats territorials estratègiques a escala regional. L'*Estratègia Territorial Europea*, un document intergovernamental sense *status* formal, està tenint un impacte cada vegada més considerable en el desenvolupament de diversos documents de planificació territorial. Aquest article estudia com i per què aquestes noves influències europees estan determinant el pensament estratègic regional en el context anglès.

A pesar de que la Unión Europea no tiene una competencia explícita sobre la planificación territorial, buena parte de su política y de sus programas están teniendo un impacto considerable en la práctica de la planificación territorial en todos los niveles de gobierno tanto dentro como entre los estados miembros (Wilkinson et al, 1998). En *Modernising Planning*, el gobierno laborista reconoce explícitamente el hecho de que el Reino Unido debería conocer más profundamente la dimensión europea en relación con el desarrollo de las estrategias de planificación territorial (Tewdr-Jones, 1998). En este artículo nos centraremos en algunas de las consecuencias de la europeización de las actividades territoriales estratégicas a escala regional. La *Estrategia Territorial Europea*, un documento intergubernamental sin *status* formal, está teniendo un impacto cada vez más considerable en el desarrollo de los diversos documentos de planificación territorial. Este artículo estudia cómo y por qué estas nuevas influencias europeas están determinando el pensamiento estratégico regional en el contexto inglés.

Whilst the European Union does not have an explicit competence to deal with spatial planning matters, many of its policies and programmes are having a considerable impact on the practice of planning at all levels of governance within and between member states (Wilkinson et al 1998). In *Modernising Planning*, the Labour Government explicitly acknowledged the fact that the UK should take much more cognisance of the European dimension in the development of spatial planning strategies (Tewdr-Jones, 1998). In this paper we wish to focus on some of the implications of the Europeanisation of strategic spatial activities at the regional scale. Increasingly the European Spatial Development Perspective, an informal intergovernmental document with no formal *status*, is having a considerable impact on the development of various spatial planning documents. This paper explores how and why these new European influences are shaping strategic regional thinking in the English context.

Bien que l'Union Européenne n'ait aucune compétence explicite en ce qui concerne la planification territoriale, bonne part de sa politique et de ses programmes ont un impact considérable dans la pratique de la planification territoriale à tous les niveaux de gouvernement tant à l'intérieur comme entre les États membres (Wilkinson et al, 1998). A *Modernising Planning*, le gouvernement travailliste reconnaît explicitement que la Grande Bretagne devrait connaître plus profondément la dimension européenne en ce qui concerne le développement des stratégies de planification territoriale (Tewdr-Jones, 1998). Dans cet article nous nous centrerons sur certaines conséquences de l'eupérisation des activités territoriales stratégiques à échelle régionale. Le Schéma de développement de l'Espace Européen, document intergouvernemental sans statut formel, a un impact chaque fois plus considérable dans le développement de divers documents de planification territoriale. Cet article étudie comment et pourquoi ces nouvelles influences européennes déterminent la pensée stratégique régionale dans le contexte anglais.

1. Introducció

A principis de la dècada de 1990, trobem indicis d'un interès renovat per la planificació territorial com a debat polític i potencialment com a eina integradora en si mateixa a escala europea (Nadin and Shaw, 1997). Per exemple, *Europa 2000* (CEC, 1991) s'iniciava amb l'afirmació que la planificació aïllada a escala regional o nacional ja no era possible. *Europa 2000+* (CEC, 1994) aprofundia en el debat destacant els avantatges d'un marc de desenvolupament territorial més integrat per al conjunt del territori europeu. La majoria d'estats membres estigueren d'acord a treballar conjuntament de manera informal i voluntària per desenvolupar l'*Estratègia Territorial Europea (ETE)*. Es tracta d'un treball intergovernamental que opera al marge de les competències formals de la Unió Europea.

Davant d'aquest context d'una influència cada vegada major de la política europea en les pràctiques i la política de planificació de l'ús del sòl, l'antic Govern conservador ignorà o, si més no, es mantingué al marge tant de les implicacions de la reglamentació comunitària en l'ús del sòl com en les funcions del Govern en l'elaboració d'aquestes polítiques. Tot i això, es van modificar diverses polítiques governamentals per tal d'adaptar-les a les influències europees. Així, per exemple, la revisió de les Directrius sobre Política de Planificació va confirmar la creixent necessitat per part de les autoritats locals de prendre decisions d'acord amb les directrius europees, de manera que en alguns casos els procediments de planificació van ser modificats per tal d'adaptar-los a les directrius de la Unió Europea, com per exemple, les d'avaluació d'impacte ambiental (Wilkinson et al, 1998 i Bishop et al, 2000).

Amb el nou Govern laborista de 1997 aquesta aparent ambivalència enfront les influències europees canviaria. L'any 1998, Richard Caborn, ministre de les Regions, Regeneració i Planificació, va afirmar que durant molt de temps el context europeu havia estat absent en la planificació del país i que calia "una dimensió europea significativa en el nostre sistema de planificació" (DETR¹, 1998, p. 6). Potser

¹Les sigles DETR corresponen a Department of the Environment Transport and the Regions. En l'actualitat

una de les maneres en què podem veure més clarament com això s'ha dut a terme és en relació amb l'assessorament donat a certs organismes de planificació regional per a la preparació d'unes noves Directrius sobre Política de Planificació Regional (DPR)².

En aquest article comencem a estudiar fins a quin punt els planificadors que treballen a escala regional, concretament al North West d'Anglaterra, han adoptat la filosofia i els principis de l'ETE. En primer lloc, es descriu breument la funció i la intenció de les Directrius de Planificació Regional a Anglaterra i a continuació es destaca la importància creixent de la dimensió europea en la política d'informació. Seguidament, s'estableix un marc d'avaluació basat en les idees i els principis de l'ETE, la qual cosa ens serveix per avaluar fins a quin punt s'han aplicat aquests principis en l'esborrany de les Directrius de Planificació Regional del North West.

2. El paper de la planificació regional a Anglaterra

Des de la Town and Country Planning Act de 1947 els elements essencials del sistema de planificació del Regne Unit s'han mantingut pràcticament intactes. Existeixen dos components clau del sistema: en primer lloc, una funció reguladora per la qual qualsevol tipus de desenvolupament exigeix l'aprovació, la qual es dóna sovint en forma de permís de planificació, per part de l'autoritat competent; en segon lloc, aquest tipus de decisions es duen a terme mitjançant marcs estratègics i directrius polítiques. Una de les característiques que defineixen el sistema és el fet que tot i que la majoria de les decisions són de tipus local, hi ha un assessorament molt important del Govern central, que condiciona les decisions individuals.

A Anglaterra hi podem identificar quatre nivells d'activitat governamental que determinen les decisions individuals. A nivell nacional les Directrius

aquest ministeri ja no existeix i les seves funcions han estat repartides entre el Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR) i Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA).

²En anglès, Regional Planning Policy Guidance (RPG).

sobre Política de Planificació (DPP)³ proporcionen criteris centrals i fàcilment accessibles de la política del Govern en molts aspectes i formes de procediment. Aquests criteris són molt importants i les autoritats locals han de tenir-los en compte en el moment de prendre decisions. Les DPP solen abastar diversos àmbits i són de caràcter no territorial.

A escala regional, i tot i que a Anglaterra no existeix un govern formal en aquest àmbit, les DPR pretenen

“...establir polítiques estratègiques àmplies a nivell regional on hi ha qüestions que, tot i no ser d'àmbit nacional, s'apliquen a totes les regions o a parts d'elles i que necessiten ser considerades a escala més àmplia i no pas en l'àrea d'una única autoritat de planificació estratègica. L'objectiu principal de les DPR és aportar una estratègia territorial a nivell regional mitjançant la qual puguin elaborar-se els plans de desenvolupament de les autoritats locals així com els plans de transport local” (DETR, 2000,1).

Tot i que els organismes regionals, en particular les cambres regionals, s'encarreguen de la preparació de l'esborrany de les DPR en conferència amb els agents implicats a nivell regional, l'elaboració d'un nou esborrany i l'emissió final del document són tasques del secretari d'Estat de Transport, Govern local i les regions, el qual les duu a terme a través d'oficines regionals descentralitzades. Un cop fet el nou esborrany té lloc l'exposició pública, en la qual es discuteixen els assumptes crítics en un fòrum obert davant d'una comissió independent. Les autoritats locals han de tenir en compte les DPR en el moment de preparar les seves estratègies. En el passat, el procés d'elaboració de les DPR va ser durament criticat tant pel grau de control del Govern central en la seva preparació com en les limitacions del seu contingut, que sovint es reduïa a reproduir la política nacional existent, amb poca o gens consideració a les particularitats regionals (Baker, 1998, 2000; Roberts, 1996). Els programes de les DPR que s'han elaborat recentment o els

que s'estan preparant en aquests moments tenen un enfocament regional molt més marcat, i així, s'exigeix a les autoritats locals tant a nivell subregional com local que tinguin en compte les DPR a l'hora d'elaborar els seus plans.

A escala subregional les autoritats dels *counties* duen a terme plans estructurals, els quals esdevenen directrius estratègiques per a tota la seva àrea.

A escala local els District Councils preparen els plans locals, que han d'estar d'acord amb els Plans Estructurals, les DPR i les Directrius de Política Nacional, i estableixen polítiques i propostes específiques de distribució o protecció del sòl per a usos concrets i s'utilitzen com a guia per prendre decisions sobre el control del desenvolupament. A les àrees metropolitanes, on el govern local està format per un seguit d'autoritats unitàries, el Pla de Desenvolupament Unitari (Unitary Development Plan) combina el marc estratègic per al desenvolupament amb polítiques i propostes sobre l'ús del sòl molt més detallades.

Així, doncs, en la planificació territorial hi intervé un mosaic ben complex d'eines entrelaçades de planificació estratègica que contribueixen a la presa de decisions específiques sobre l'ús d'una parcel·la concreta de sòl. Tot i que hi ha força seny per part de l'Administració local en la presa de decisions, en realitat la seva capacitat de planificació està condicionada per tot un seguit de normes i regles. Evidentment, no tenim temps ni espai per discutir detalladament tots els elements del sistema de planificació territorial d'Anglaterra (es poden trobar informes més complets al CEC 2002). Cal dir, però, que les Directrius de Planificació Regional estan cridades a convertir-se en un document territorial d'estratègia regional que hauria de:

- Aportar una estratègia de desenvolupament territorial o físic concreta, il·lustrada per mitjà d'un esquema clau que destaqués clarament les polítiques i les propostes.

- Tractar aspectes regionals o subregionals que van més enllà dels *counties* o dels límits d'una única autoritat i beneficiar-se de la diversitat

³En anglès, Planning Policy Guidance Notes (PPG).

d'opcions de desenvolupament que trobem en aquest nivell.

– Unir els objectius de la política amb les prioritats, els objectius i els indicadors de manera que l'estratègia pugui ser controlada anualment i revisada quan calgui.

– Remetre's a les polítiques nacionals, però sense limitar-se a reproduir-les o caure en tòpics.

– En tenir un caràcter territorial però no fer referència a un lloc concret, no hauria de baixar a un nivell de detall més enllà de l'adient per tal de desenvolupar un pla.

– Intentar crear valor afegit en tot el procés de planificació (DETR, 2000, paràg. 1.4).

En aquest article ens centrem en un aspecte de l'elaboració de les DPR, concretament en saber fins a quin punt s'ha tingut adequadament en compte la dimensió europea. Les DPP11-Planificació Regional (DETR, 2000) que aconsellen i donen directrius sobre els procediments i assumptes que han de tractar les Directrius de Planificació Regional, ens mostren clarament que el procés d'integració europea s'ha d'entendre com un context fonamental a l'hora de preparar les DPR. En aquest sentit, es poden desenvolupar uns criteris que serveixin per avaluar qualsevol document de planificació regional. Segons les DPP11, els components crítics són:

– S'ha tingut en compte l'*Estratègia Territorial Europea* en la preparació de les DPR? Això voldria dir que la política ha d'anar més enllà del simple reconeixement de l'existència de l'ETE, i demostrar una bona comprensió dels seus missatges clau. De fet, hauria de mostrar explícitament la seva importància en les circumstàncies concretes de la regió. Tot i això, cal remarcar en aquest punt que l'ETE no és un document prescriptiu formal, sinó més aviat un marc estratègic que segons els autors, hauria d'aplicar-se.

– Les DPR aporten un marc suficientment consistent per permetre a la regió tenir el màxim

d'oportunitats d'obtenir finançament europeu? Hi ha almenys dos aspectes clau en aquest sentit. En primer lloc, tenint en compte que les subvencions europees més importants estan destinades al desenvolupament econòmic i a la regeneració, hi ha consistència interna entre els diversos documents regionals i subregionals? I, en segon lloc, és cada vegada més evident que obtenir una subvenció europea pensada per promoure la cooperació transnacional depèn del fet que les estratègies regionals i subregionals reflecteixin almenys alguns dels missatges bàsics i importants de l'ETE. Això es refereix concretament a la Iniciativa Comunitària sobre la Cooperació Transnacional en la Planificació Territorial (Interreg IIIB). L'esborrany de les DPR té un context suficientment europeïtzat en aquest sentit com per permetre a les autoritats locals i a altres entitats públiques tenir accés al finançament europeu?

– Finalment, és clar que tot i que les DPR s'elaboren per suplir les mancances i els problemes de la pròpia regió, aquesta no ha de ser considerada de manera aïllada. Així, doncs, les DPR haurien d'identificar els lligams amb les regions, tant en territori nacional com transnacional, la qual cosa permetria preveure i reaccionar enfront de qualsevol tipus d'activitat europea intergovernamental i comunitària, polítiques, programes i règims de finançament que afectessin la regió.

Abans d'elaborar formalment qualsevol DPR, el secretari d'Estat "haurà d'estar convençut que l'estratègia territorial de la regió ha tingut suficientment en compte aquestes consideracions europees, incloses les qüestions polítiques principals de l'ETE, exposades al paràgraf 3.2 (DETR, 2000, paràg. 3.5)

3. El cas del North West d'Anglaterra

La resta d'aquest article analitza la manera com les DPR emergents del North West d'Anglaterra han reflectit l'ETE en el desenvolupament de la seva política regional. En primer lloc es revisa l'esborrany de les DPR i més tard es descriuen alguns dels assumptes de rellevància europea discutits al període d'exposició pública.

El juliol de 2000 la North West Regional Assembly (l'Assemblea Regional del North West) presenta el seu esborrany de les Directrius de Política Regional al secretari d'Estat de Transport, Govern Local i les Regions. El 13 d'octubre finalitza un període de consulta pública que posa les bases per a una discussió més formal dels assumptes clau durant l'exposició pública que té lloc entre el 13 de febrer i el 2 de març de 2001. Al nou esborrany de les Directrius de Política Regional del North West (North West Regional Assembly, 2000) es remarca el fet que es tracta de les primeres DPR d'Anglaterra que han estat elaborades d'acord amb el nou marc establert pel Govern a les seves Directrius de Política de Planificació 11: Esborrany Públic de Planificació Regional (DETR, 1999). En relació amb la Government's Modernising Agenda (DETR, 1998), on possiblement apareix un reconeixement clar i explícit de les influències de la Unió Europea en el desenvolupament territorial i, en conseqüència, de la planificació territorial, i que haurien de ser reconegudes en documents oficials, les DPP11 (en versió esborrany) mostren clarament des del principi que un dels contextos clau que haurien de condicionar l'àmbit i el format de les DPR és el de les "activitats europees intergovernamentals i comunitàries, les polítiques, els programes i els règims de finançament que afecten la regió" (DETR, 1999, para 3.3).

3.1 Revisió de l'esborrany de les DPR del North West d'Anglaterra

3.1.1 El context de la política

Als dos primers capítols de l'esborrany de les DPR hi trobem un reconeixement limitat de l'ETE: d'una banda, la situació geogràfica del North West d'Anglaterra tant en un context nacional com en el nord-oest europeu i, d'altra, l'acceptació de la naturalesa policèntrica de l'estructura dels assentaments urbans de les regions. En qualsevol cas, aquests dos punts només es tracten de manera limitada i no sembla que hagin de ser recollits o elaborats en cap altra part del document.

Els tres objectius fonamentals de l'ETE es poden identificar clarament: la cohesió econòmica i social, la conservació i gestió dels recursos naturals i del

patrimoni cultural i, finalment, una competitivitat molt més equilibrada del territori europeu. Aquests objectius, especialment el primer i el segon, són especialment destacats a l'Estratègia de Desenvolupament Sostenible per al Regne Unit (DETR, 1999). Tot i això, el marc clau de la planificació territorial el trobem en l'últim principi, i consisteix a promoure nous lligams entre la ciutat i el camp i crear un desenvolupament policèntric equilibrat. Si bé les DPR reconeixen la necessitat de tractar aquest assumpte, no és clar o explícit com s'han desenvolupat aquestes idees i principis per tal d'integrar-les en l'Estratègia Central i en el Marc de Desenvolupament Territorial.

Si volem analitzar aquestes qüestions més profundament, hem de considerar amb més detall tant les principals influències que estan condicionant el desenvolupament de la regió com el seu impacte en la prosperitat futura. Aleshores s'identifiquen les característiques i forces que són clarament intrínseques a la regió. Però, i potser això és més important, el futur de la regió depèn molt més dels seus lligams amb altres parts de la Gran Bretanya, Europa i, de fet, de l'economia global. Llegint l'esborrany de les DPR no es pot dir que s'hagin reconegut ni analitzat aquestes influències, ni que s'hagin exposat les seves conseqüències en el desenvolupament del Marc de Desenvolupament Territorial, les quals, a la vegada, haurien de ser la base d'aquestes polítiques. En molts sentits el document és força provincià i tancat. Tot i que és una estratègia de planificació per a la regió, que ha de tractar clarament els assumptes i les preocupacions que li són específics, el que està succeint i el que succeirà a Europa afectarà inevitablement la posició territorial relativa de la regió així com la seva capacitat d'obtenir finançament intern. En aquest sentit, els lligams del North West amb Irlanda, Escòcia, Gal·les i altres regions adjacents i, d'altra banda, la seva posició relativa en territori europeu, són factors que condicionaran de manera important el futur de la regió.

Pel que fa als aspectes relacionats amb el context europeu, l'ETE identifica un nombre de factors que tenen una influència considerable en els patrons de desenvolupament territorial a escala europea, la totalitat dels quals afecta al North West. Entre ells

s'hi troben la política de lliure competència comunitària, les xarxes transeuropees, els fons estructurals, la política agrícola comuna, la política mediambiental, la de recerca i desenvolupament tecnològic i les activitats de préstec del Banc Europeu d'Inversions. A més, la perspectiva d'una ampliació de la Unió Europea i la unió monetària alteraran la posició relativa del North West i una anàlisi de com afectaran aquests factors a la regió hauria de forma part del Marc de Desenvolupament Territorial.

Llegint l'esborrany de les DPR del North West s'observa clarament que el context europeu o bé no s'ha entès bé o no s'ha articulat correctament. En canvi, allà on hi ha lligams sectorials molt clars es reconeixen correctament les influències europees. És el cas dels fons estructurals, la reforma de la política agrícola comuna, la xarxa transpenina i transeuropea i d'indrets d'importància europea mediambiental (APE i ACE⁴ potencials). Alguns d'aquests punts tenen un impacte clarament directe en el benestar econòmic de la regió. Per exemple, el flux de diner europeu a través dels fons estructurals i de la PAC està estretament lligat als esforços de regeneració rural de la regió, la qual cosa es reconeix fàcilment. Tot i això, altres aspectes d'integració han tingut una influència considerable en la posició relativa del North West, especialment tenint en compte la dependència del comerç de la Gran Bretanya dels lligams amb Europa. Altres regions i països han reconegut aquesta interdependència europea i han elaborat estratègies territorials per tal de maximitzar les oportunitats que ofereix la integració europea. És el cas d'Irlanda, que destaca per haver explotat les seves oportunitats europees per superar el que pot ser considerat el màxim problema a la perifèria relativa. El Pla Nacional de Desenvolupament d'Irlanda (1994-1999) dona una gran importància a les oportunitats de desenvolupament lligades al finançament de la Unió Europea, amb la qual cosa s'ha aconseguit que el país, pres com una regió en la seva totalitat, ja no estigui en desavantatge amb el territori europeu. D'això se

n'extreuen dues lliçons primordials: en primer lloc, el North West podria utilitzar Irlanda i Dublín com a exemple del que es pot fer si s'adopta un enfocament positiu i, en segon lloc, cal preguntar-se com s'han de desenvolupar i augmentar els lligams del North West amb Irlanda perquè pugui treure profit d'alguns dels efectes multiplicadors. El North West té una funció clara i important de lligam entre Irlanda i la resta de la Gran Bretanya i Europa.

3.1.2. Tot aplicant els principis de l'ETE

En aquest apartat estudiarem fins a quin punt s'han aplicat els principis de l'ETE en l'esborrany de les DPR del North West. Cal tenir en compte que els principis s'haurien d'aplicar i no pas executar. En altres paraules, els principis de l'ETE no estan pensats per ser un programa o un pla general, sinó per informar les polítiques nacionals, regionals i locals sobre l'esborrany de les DPP11. Les DPR del North West haurien de comprendre els principis centrals de l'ETE i reflectir els principis i els objectius especialment importants per a la regió. A més, un dels principis subjacents de l'ETE rau en la necessitat d'una integració eficaç de la política tant a nivell horitzontal com vertical que garanteixi un enfocament coherent. A les tres properes seccions tractarem cadascun d'aquests punts.

– Col·laboració horitzontal eficaç. A mesura que s'ha anat desenvolupant l'agenda regional durant els darrers anys, s'ha anat elaborant i fins i s'ha dut a terme tot un seguit d'estratègies i estudis regionals per organismes regionals com la Sustainability North West (SNW) i la North West Development Agency (NWDA). És ben evident que aquesta feina ha proporcionat un marc de valor incalculable en el qual hi poden encaixar tant la visió de les DPR com les seves estratègies. Això no vol dir que hi hagi una conformitat total entre aquestes perspectives regionals diferents, els seus objectius i les seves finalitats, ja que, evidentment, les seves prioritats i l'èmfasi que es posi en cada una d'elles variaran. Però sí sembla que hi ha una coordinació i una cooperació horitzontal clares. Per exemple, en els estudis de la Sustainability North West, el treball sobre el canvi climàtic constitueix un factor con-

⁴Àrea de Protecció Especial i Àrea de Conservació Especial respectivament (en anglès Special Protection Area -SPA- i Special Conservation Area -SCA-).

textual molt important. Així mateix, el treball sobre l'estratègia d'ordenació del paisatge proporciona molta informació en el capítol sobre la Gestió Prudent dels Recursos Ambientals. D'altra banda, trobem també un lligam idèntic entre els Punts Regionals d'Inversió de la North West Development Agency i l'esborrany de les DPR. Així, doncs, existeixen uns lligams interns horitzontals molt forts entre tot un seguit d'organismes regionals.

En termes de perspectives per a la regió, hi ha un elevat nivell de compatibilitat entre la NWDA i l'Assemblea Regional pel que fa al gran desig de veure prosperar la regió, sempre en el context de desenvolupament sostenible. Si comparem els dos documents queda clar que l'Estratègia Regional de la NWDA és, gairebé inevitablement, molt més orientada cap al desenvolupament. Les DPR pretenen "explotar les oportunitats de creixement... i aconseguir un equilibri de desenvolupament en tota la regió. En qualsevol cas, també han de tenir en compte les tensions que es puguin generar durant el procés" (NWRA⁵, 2000, 5). Aquestes tensions les veiem reflectides en les estratègies de desenvolupament territorial dels dos documents, i en particular en la funció del Southern Crescent, que es promou activament com a zona de creixement de la Estratègia Econòmica Regional⁶ RES, però que a les DPR és tractat amb molta més precaució i escepticisme. El Southern Crescent és principalment un cinturó verd que ha de ser protegit, i tot i tenir un potencial de desenvolupament, la política n'està sensibilitzada. Per això, a les DPR s'inclou sota l'àmplia denominació de Cinturó de Mersey.

– Col·laboració horitzontal de naturalesa transfronterera. Malauradament, no tots els aspectes que haurien de ser considerats per les DPR es troben o poden ser trobats a la regió. En aquest apartat analitzarem fins a quin punt s'han tractat explícitament aquests aspectes transfronterers

en l'esborrany de les DPR. L'anàlisi es basa en el que ha estat escrit en les DPR, i no pretén insinuar que els assumptes transfronterers no hagin estat discutits amb organismes o entitats regionals veïnes. Aquests assumptes poden actuar a diverses escales i no es refereixen únicament als lligams amb les regions veïnes, sinó que també tenen en compte de quina manera pot contribuir la regió a un desenvolupament equilibrat a nivell europeu.

Un dels punts més negatius de l'esborrany de les DPR del North West és la seva naturalesa bàsicament localista, amb uns lligams amb les altres regions que només es reconeixen superficialment i amb poca consideració de la seva importància relativa (present o potencial). A més, hi ha pocs indicis en el text de que les DPR hagin estat elaborades en consulta amb organismes rellevants de les regions dels voltants, la qual cosa es fa evident per la poca descripció textual de debats transfronterers i per l'ús escàs de referències indicadores d'un lligam transfronterer. Tot això no vol dir que no s'identifiquin aquests lligams, ja que es reconeix, d'una banda, la xarxa transeuropea i la importància d'una avaluació estratègica mediambiental transpenina. D'altra banda, els mapes que localitzen els dos parcs nacionals que creuen els límits regionals (el Yorkshire Dales i el Peak District) indiquen que aquests assumptes d'importància regional han estat tractats tant pels equips de les DPR del Yorkshire i Humberside com de l'East Midlands, la qual cosa mostra una part de debat transfronterer. Hi ha, doncs, poques evidències de l'existència d'aquests lligams transfronterers. En el passat es va discutir fins a quin punt la pressió sobre el nord de Cheshire per tal d'acollir el creixement immobiliari es podia reduir desenvolupant el nord de Gal·les. Aquest punt, però, no es tracta explícitament a l'esborrany de les DPR. A més, tampoc no sembla que s'hagi tingut en compte l'augment dels lligams econòmics associats sovint als corredors de transport ni les seves implicacions frontereres. Concretament, existeixen estudis o acords entre institucions que mostrin com s'han considerat els afers econòmics transfronterers entre el North West i Irlanda (especialment Dublín), Escòcia, el nord de Gal·les, el Nord, Yorkshire i Humberside i

⁵NWRA, sigles en anglès de la North West Regional Assembly.

⁶En anglès, Regional Economic Strategy (RES), document elaborat per la North West Development Agency.

les Midlands de l'Est i de l'Oest? Si existeixen, llavors cal que es faci una referència més explícita a aquests documents. Finalment, si es vol reconèixer completament la dimensió europea en les DPR potser s'haurien d'articular amb més profunditat algunes col·laboracions transnacionals com per exemple l'Eix Nord-europeu de Comerç i el potencial de lligams en desenvolupament amb l'Europa de l'Est. En concret, Polònia podria donar una bona clau de la voluntat del North West de tenir una perspectiva transnacional. Els exemples que aquí s'han donat volen ser indicatius i no haurien de ser considerats com a exhaustius.

Un segon punt a tenir en compte és com pot contribuir el North West en l'objectiu europeu de desenvolupament policèntric i equilibrat tan fonamental en la filosofia de l'ETE. Actualment hi ha una certa preocupació pel domini del pentàgon central de la Unió Europea definit per Londres, París, Hamburg, Milà i Munic. L'objectiu és la "creació de diverses zones dinàmiques d'integració econòmica global... que comprenguin una xarxa de regions accessibles internacionalment i en el seu interior" (CEC 1999, 20). És prou clar que una regió no pot complir aquests requisits per ella mateixa, i els nous programes Interreg IIIB elaboraran declaracions d'òptica transnacional per mitjà de les quals puguin sorgir àmplies àrees europees de desenvolupament estratègic per tal de contrarestar els efectes del centre. Així, és possible imaginar un desenvolupament d'un Eix Nord-europeu de Comerç promogut per tot un seguit d'activitats regionals i fins i tot nacionals, i amb el seu suport. A més, uns lligams amb el South East a través de les Midlands que posin èmfasi en les sinèrgies de col·laboració també poden contribuir a aquesta visió territorial més àmplia. Possiblement és massa aviat per a identificar un lligam en les DPR d'aquestes àrees dinàmiques i cal també un entorn nacional, però potser les DPR haurien de fer referència al fet que el pla alerta aquestes agendes en desenvolupament.

– Lligam vertical. A la introducció de l'esborrany de les DPR del North West és força evident que "s'ha fet una revisió en el context de l'esborrany de les Directrius de Política de Planificació 11, Directriu de Planificació Regional" (NWRA, 2000,

i). Al seu nucli, tant l'estratègia com les polítiques subsequents hi tenen arrelada l'agenda de sostenibilitat del Govern i en tot el document hi trobem destacades referències a Directrius de Política de Planificació Nacional (DPPs), Directrius de Planificació Mineral (DPM), estratègies nacionals i estudis relacionats amb el canvi climàtic, els residus, la qualitat de l'aire, etc. Hi ha mostres clares de l'existència d'una relació vertical molt forta entre la política del Govern central i la manera com s'han aplicat i desenvolupat aquestes idees per tractar assumptes específics del North West. A més, l'estratègia ha estat preparada amb la "col·laboració activa i continuada d'agents implicats en la presa de decisions de tots els sectors" (NWRA, 2000, iii), tot i que és impossible saber fins a quin punt hi ha altres agents regionals que estan d'acord amb l'estratègia i les polítiques detallades. Ben segur que això s'estudiarà durant l'exposició pública, però sembla que hi ha hagut intents d'arribar a un consens, la qual cosa vol dir que altres agents regionals i subregionals poden actuar dins el marc establert per l'esborrany de les DPR. Podem dir, per tant, que en l'àmbit nacional hi ha integració vertical i una àmplia consulta amb altres agents implicats en la presa de decisions.

Tot i això s'ha de tenir en compte un altre nivell quan parlem concretament de la dimensió europea, i en particular del paper de l'ETE. Tal com ja s'ha dit en diverses ocasions, la dimensió europea està condicionant o informant l'esborrany de les DPR de manera limitada. Tot seguit es planteja fins a quin punt poden considerar-se compatibles amb l'ETE les estratègies i les polítiques, tot i que no s'estableixin lligams específics:

– Es pot dir que l'esborrany de les DPR conté polítiques sobre molts aspectes que tenen una gran afinitat amb els principis i objectius de l'ETE. Això és especialment cert en relació amb les polítiques relacionades amb la gestió intel·ligent del patrimoni cultural i natural. De totes maneres, els lligams d'aquestes polítiques amb l'ETE destaquen per la seva absència. Per tant, en la revisió de les Directrius de Política de

Planificació Regional no hauria de ser gaire difícil enllaçar les polítiques amb l'ETE en l'explicació / justificació de polítiques concretes.

– La idea d'aconseguir un desenvolupament territorial policèntric i equilibrat de la regió potser s'insinua però no es fa explícita en les DPR. Si existissin més punts regionals d'inversió a l'oest del Cinturó de Mersey es podria dir que s'està intentant equilibrar o reconduir part del desenvolupament als afores de la conurbació de Manchester. Malgrat la sensibilitat política en la promoció del desenvolupament de certes àrees a expenses d'altres, aquest factor de reequilibri podria ser tractat més explícitament.

– De fet, la idea de contribuir a un desenvolupament territorial europeu policèntric i equilibrat més ampli no es té gens en compte ni en qüestions del desenvolupament de la pròpia regió ni en la manera com aquesta pot contribuir a un desenvolupament més equilibrat del territori europeu en tant que part important d'una nova àrea dinàmica de desenvolupament econòmic.

– Les DPR no contemplen prou els requisits infraestructurals de la nova revolució de la tecnologia de la informació. Es tracta d'un tema fonamental per al North West i hi ha un notable programa Interreg IIC que ha estudiat el teletreball. Potser s'ha de revisar aquest punt o almenys reconèixer molt més la seva importància per a la prosperitat futura de la regió.

Aquesta anàlisi ha mostrat que actualment, tot i que el Govern demana una consideració més forta i explícita de l'agenda europea al North West, aquestes connexions encara són febles. En qualsevol cas, la preparació de les DPR és un procés i l'exposició pública permet que es debatin públicament assumptes importants per a altres agents davant d'una comissió independent d'experts que després elaboren un informe on s'hi identifiquen les àrees clau d'interès i les omissions en els canvis proposats a les DPR. En el següent apartat es mostra com es va debatre l'agenda europea en aquest punt del procés.

3.2. Esborrany de les DPR per al North West i la seva exposició pública

L'esborrany de les DPR va ser elaborat per la North West Regional Assembly, tot i que amb la consulta amb altres agents importants. Després de lliurar l'esborrany al secretari d'Estat hi ha un període de consulta pública, amb quatre nivells clau. Primerament, es convida tots els agents amb interès pel document a fer una representació formal escrivint i destacant les seves visions i els seus interessos. Aquestes representacions constitueixen la relació d'assumptes que es debatin en un fòrum obert, l'exposició pública. Aquest fòrum és presidit per una comissió independent que ha de garantir que les DPR compleixen amb les directrius governamentals i després elabora un informe que s'utilitza en qualsevol revisió de l'esborrany de les DPR. Aquestes revisions les redacta l'Oficina del Govern per a les Regions, una branca descentralitzada del govern central. Actualment, no existeix un govern regional formal a Anglaterra. En aquest apartat la discussió se centra en els dos primers elements del procés descrit anteriorment. En el moment de la redacció d'aquest article (agost de 2001) encara no s'ha fet públic ni l'informe de la comissió ni les posteriors revisions de les DPR.

Davant de l'esborrany de les DPR els agents regionals mostraren la seva preocupació pel fet que no s'havia donat una importància suficient a l'agenda europea. Entre els crítics més destacats s'hi trobava l'oficina del Govern per al North West, que en la seva presentació formal a la comissió afirmava:

“És ben evident que cal considerar explícitament les conseqüències de la integració i l'ampliació europea per al futur del North West... Els lligams entre l'àmplia estratègia regional i l'ETE podrien i haurien de fer-se explícits... S'han de donar més proves que mostrin que s'estan tractant adequadament tant el context com els assumptes de la política transfronterera”. (GONW, 2000).

Conseqüentment, moltes de les qüestions debatudes durant l'exposició pública van estar clarament relacionades amb l'agenda europea de planificació territorial:

–El context regional està prou explicat en relació amb les estratègies europees, nacionals, regionals i subregionals?

–L'esborrany de les DPR és compatible amb les directrius emergents de les regions adjacents incloent Gal·les?

–Quina directriu transfronterera addicional cal, si és necessària?

En resposta a la primera pregunta, la North West Regional Assembly va respondre que l'estratègia central reflectia els principis de l'ETE ja que reconeixia la naturalesa policèntrica de la regió i proposava uns patrons de creixement i desenvolupament que defensaven un model més equilibrat de desenvolupament. Tot i això, admittien que s'hauria d'haver donat més importància a l'ETE i a l'agenda europea de planificació territorial. Aquests punts de vista van ser recollits per altres organismes. Les autoritats locals que treballaven conjuntament com a part del projecte de l'Eix Nord-europeu de Comerç afirmaren que les DPR haurien de considerar el North West com a part d'una regió més gran que s'estén des d'Irlanda i a través del Regne Unit, al nord d'Europa. Així, reconèixer més els lligams amb Irlanda i el focus est-oest a una escala territorial més gran podria ajudar a corregir els desequilibris territorials associats a la congestió del South East. L'Ajuntament de Manchester afirmava que la seva ciutat havia de ser reconeguda com la capital regional i que el perfil internacional de la ciutat augmentava la competitivitat de tota la regió al nivell europeu. La North West Development Agency considerava que les DPR estaven força descontextualitzades i volien que es debatés amb més profunditat la importància de la competència interregional tant en territori nacional com transnacional. Finalment, en el debat sobre la noció de policentralitat, el secretari de la comissió aportà la idea d'un cluster regional de ciutats del nord amb Leeds, Manchester, Liverpool, Sheffield i possiblement les Midlands de l'oest com a marc conceptual útil.

La presentació a la Comissió de la North West Regional Assembly exposava que en la preparació de l'esborrany de les DPR s'havia treballat en

col·laboració amb diverses organitzacions regionals veïnes, però que cap d'elles no havia manifestat una preocupació per l'estratègia principal i els seus objectius. Tot i això es reconeixia que calia alguna cosa més per desenvolupar mecanismes transfronterers fermes per a la realització d'objectius estratègics i que es podrien haver reconegut més clarament als esquemes dels lligams interregionals. Alguns representants creien que els lligams transfronterers havien de ser vistos com a font d'oportunitats. Per això, la Conferència Permanent de les Autoritats dels Penins del Sud⁸, una organització d'autoritats locals, companyies d'aigua i grups de comunitats que a cavall entre el North West, Yorkshire i el límit regional de Humber, indicava que descriure la cadena dels Penins com una barrera física entre les regions era innecessàriament negatiu. Es podria considerar més positivament com un corredor compartit d'oportunitats que s'estén des de la badia de Liverpool i a través de l'estuari de Humber fins a la Unió Europea. Així mateix, l'Associació d'Autoritats del Gran Manchester pensava que s'havien de reconèixer i recalcar els afers transfronterers de diversos nivells territorials amb una clara apreciació de la seva relació amb el nivell europeu.

Si bé és massa d'hora per determinar el resultat del procés d'exposició pública, sembla que serveix perquè les agendes que no s'han tractat amb prou rigor, almenys des de la perspectiva de diferents agents, puguin ser considerades públicament. Certament, aquest va ser el cas de l'agenda europea per al North West. Una de les perspectives clares que recalca aquest debat és la necessitat de la regió de no ser massa localista a l'hora d'elaborar la seva estratègia territorial, però reconeix també, en un context cada vegada més global, la importància dels lligams amb altres regions. Per tant, les connexions transfrontereres, tant en regions adjacents com en regions potencialment més distants, esdevenen un element important. Això s'esdevé tant des del punt de vista conceptual com institucional.

⁸En anglès, *Standing Conference of South Penine Authorities (SCOSPA)*.

4. Conclusions

En aquest breu article hem analitzat la manera com s'està tractant l'agenda europea i més concretament l'ETE per part dels planificadors del Regne Unit. L'article enceta moltes qüestions i no tenim temps ni espai per tractar-les totes. L'Estratègia Territorial Europea és un marc panauropeu; no pretén ser un programa o un pla general. Les agències de planificació nacional, regional i local han d'aplicar, i no pas d'implementar, les paraules dels "autors" de la manera com creguin més apropiada. A Anglaterra això ha conduït a un canvi en l'assessorament del Govern central als planificadors regionals per garantir que el context europeu i més concretament l'ETE són dimensions fonamentals que han de ser reflectides en la política regional que afecta el benestar econòmic, social i mediambiental de la regió. Per això, l'aplicació de l'ETE s'expressa clarament en les DPP11, Política Regional. Això és molt més explícit que en altres països europeus.

La segona part analitza fins a quin punt el desenvolupament de la RPG para el North West anglès ha tingut en consideració l'ETE. Una avaluació de l'esborrany de les DPR indicava que la dimensió europea no era la més adient per a l'elaboració de polítiques tot i haver-hi una referència clara a polítiques, programes, projectes i influències d'importància europea. Sigui quin sigui el procés de preparació del pla, la naturalesa de la consulta pública i l'anàlisi pública han permès recollir aquestes deficiències i la versió final de les DPR del North West hauria de reflectir millor les agendes europees i les influències en la regió.

Quan s'adopti l'agenda europea tots els planificadors hauran d'adoptar també un canvi cultural en el seu punt de vista que exigirà una major i explícita consideració dels seus lligams amb altres àrees i regions. L'article suggereix que això està començant a passar, però que es tracta encara d'un procés en curs. Tot i que Gran Bretanya sigui una illa en el sentit estrictament geogràfic, les realitats bessones de l'europeïtzació i la globalització signifiquen que els responsables de formular polítiques han de superar qualsevol forma insular de consideració del territori que planifiquen si volen dur a terme estratègies consistents i suficientment ben

emmarcades per garantir el desenvolupament sostenible de les seves regions. Potser aquesta és també una bona lliçó per als planificadors a Espanya.

Bibliografia

Baker, M. (1998); "Planning for the English regions: a review of the secretary of State's Regional Planning Guidance". *Planning Practice and Research* 13(2), pp. 1532-169.

Baker, M. (2000); "The Development Plan Process in Six English regions", en Shaw, D.P.; Roberts, P., y Walsh J (eds.), *Regional Planning and Development in Europe*. Ashgate: Aldershot.

Bishop, K.; Tewdwr-Jones, M., y Wilkinson, D. (2000); "From Spatial to Local: The Impact of the European Union on Local Authority Planning in the UK", *Journal of Environmental Planning and Management* 43(3), pp. 309-334.

CEC (1991); *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*, CX-71-91-518-EN-C.

CEC (1994); *Europe 2000+: Co-operation for European territorial development*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.

CEC (1997); *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. OPEC: Luxemburg (ed. Nadin, V.; Hawkes, P.; Cooper, S.; Shaw, D.; Westlake, T.).

CEC (1999); *European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Luxemburg.

CEC (2000); *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: United Kingdom*, Luxemburg.

Davies, H.W.E.; Gosling, J.A., y Hsia, M.T. (1994); *The Impact of the European Community on Land Use Planning in the UK*, RTPI, Londres.

DETR (1998); *Modernising planning: A policy statement by the Minister for the Regions, Regeneration and Planning*. Jan 1998, Londres.

DETR (1998); *Draft PPG 11: Regional Planning Guidance: Public Consultation Draft*, Londres.

DETR (1999); *A better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development for the UK* (Cm 4345, May 1999).

DETR (2000); *PPG 11: Regional Planning Guidance*, Londres.

GONW (2000); *Merseyside Objective Programme 2000-06: Single Programming Document*.

GONW (2000); *Statement to the Examination in Public Panel from GONW on the Draft RPG for the North West*, S/1/360.

Nadin, V., y Shaw, D. (1997); "On the Edge", *Town and Country Planning*, vol. 66/5, pp. 143-145,

Town and Country Planning Association, Londres.

NWDA (1999); *England's North West: A Strategy Towards 2020*.

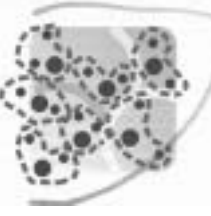
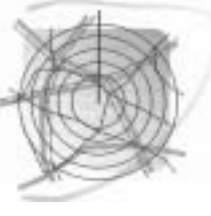
NWRA (2000); *People Places and Prosperity: Draft Regional Planning Guidance for the North West*.

Shaw, D.; Nadin, V., y Seaton, K. (2000); "The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law", *European Environment*.

Shaw, D., y Nadin, V. (1999); *Towards coherence in spatial planning in an increasingly united Europe*, A paper presented at ACSP, Chicago 1999.

Tewdwr-Jones, M. (1998); "Planning Modernised?", *Journal of Planning and Environmental Law*, June 1998, pp. 519-529.

Wilkinson, D.; Bishop, K., y Tewdwr-Jones, M. (1998); *The Impact of the EU on the UK Planning System*, DETR, Londres.



L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA, UN REFERENT
PER AL CANVI DE CULTURA EN LES POLÍTIQUES
TERRITORIALS A CATALUNYA

ALEXANDRE TARROJA
Geògraf. Diputació de Barcelona

SUMARI

1. Introducció

2. L'ETE no és només una nova política regional europea, sinó que sobretot és un nou paradigma per a les polítiques territorials de qualsevol escala dins el territori de la UE

3. El canvi de cultura en les polítiques territorials

- 3.1. Els instruments: de la planificació tècnica a les estratègies negociades; o la política territorial entesa com un procés de diàleg
- 3.2. Els objectius: del desenvolupament a la sostenibilitat ambiental i la cohesió social
- 3.3. L'ETE com a referent d'una nova cultura del desenvolupament i l'ordenació del territori

4. Calen polítiques públiques, de base territorial, i a escala regional

- 4.1. La dimensió territorial de les polítiques públiques adquireix un nou protagonisme
- 4.2. Un canvi d'escala en l'ordenació del territori: la regió

5. L'estratègia territorial com a un procés de participació, concertació i cooperació de xarxes interinstitucionals

6. Reflexions finals sobre la situació a Catalunya

ABSTRACTS

El debat sobre el model de planificació urbanística i territorial a Catalunya es troba en l'actualitat en un moment especialment intens, caracteritzat, com a molts indrets d'Europa, per la percepció d'una crisi dels models de planificació tradicionals. En aquest context, l'*Estratègia Territorial Europea* constitueix un element més d'aquest debat, i contribueix així a la recerca i reflexió sobre les solucions més adients en el nou marc de relacions econòmiques, socials i territorials. El present article reflexiona sobre la manera com les directrius exposades a l'*Estratègia Territorial Europea* poden ser aplicades a Catalunya, i quins són els principals aspectes conflictius i les interpretacions necessàries per a la seva adaptació al cas català.

El debate sobre el modelo de planificación urbanística y territorial en Cataluña se encuentra actualmente en un momento especialmente intenso, caracterizado, como en muchos lugares de Europa, por la percepción de una crisis de los modelos de planificación tradicionales. En este contexto, la *Estrategia Territorial Europea* constituye un elemento más de este debate, y contribuye así a la búsqueda y reflexión sobre las soluciones más adecuadas en el nuevo marco de relaciones económicas, sociales y territoriales. El presente artículo reflexiona sobre la forma en que las directrices expuestas en la *Estrategia Territorial Europea* pueden ser aplicadas en Cataluña, y cuáles son los principales aspectos conflictivos y las interpretaciones necesarias para su adaptación al caso catalán.

The debate on the urban and territorial model in Catalonia is nowadays in an specially intense moment, characterized, as in many places of Europe, by the perception of a crisis of the traditional planning models. In this context, the *European Spatial Development Perspective* represents another factor of this debate, and contributes to the research and reflection on the most suitable solutions in the new framework of economic, social and territorial relations. The present article thinks about the way the guidelines stated in the *European Spatial Development Perspective* can be applied to Catalonia, and also about the main controversial aspects and the necessary interpretations for its adaptation to the catalan situation.

Le débat sur le modèle de planification urbanistique et territoriale a Catalunya se trouve, actuellement, dans un moment particulièrement intense, caractérisé, tout comme à de nombreux endroits européens, par la perception d'une crise des modèles de planification traditionnels. Dans ce contexte, le *Schéma de développement de l'Espace Européen* constitue un élément supplémentaire du débat et contribue ainsi à la recherche et à la réflexion relative aux solutions plus appropriées au nouveau marc des relations économiques, sociales et territoriales. Cet article réfléchit sur comment les principes directeurs exposés au *Schéma de développement de l'Espace Européen* peuvent être appliqués à Catalunya et quels sont les principaux aspects conflictifs et les interprétations nécessaires pour son adaptation au cas catalan.

L'ESTRATÈGIA TERRITORIAL EUROPEA, UN REFERENT PER AL CANVI DE CULTURA EN LES POLÍTIQUES TERRITORIALS A CATALUNYA

1. Introducció

L'aprovació el maig de 1999, per part de la Conferència de Ministres de l'Ordenació del Territori de la Unió Europea, del document *Estratègia Territorial Europea (ETE)* (o *Perspectiva de desenvolupament del territori europeu*) suposa un nou marc per a l'ordenació del territori a totes les seves escales i en tot el territori de la Unió. Com ja es desenvolupa en altres articles d'aquest monogràfic, l'ETE s'estructura en dues parts: una primera on s'estableixen els criteris d'ordenació del territori, titulada *Per un desenvolupament equilibrat i sostenible del territori de la UE: la contribució de les polítiques de desenvolupament territorial*; i una segona, on s'analitzen aspectes del desenvolupament territorial significatius en el conjunt del territori europeu, que porta per títol *El territori de la UE: tendències, perspectives i reptes*.

El present article se centrarà particularment en l'impacte que suposen els criteris i directrius establerts en la primera part de l'ETE sobre les formes d'ordenar el territori al nostre país. L'anàlisi d'aquest impacte podria fer-se des de dues perspectives: d'una banda les oportunitats per a Catalunya de les directrius per a la política regional europea que es desprenen de l'ETE; o bé d'una altra, com afecten les directrius i els criteris d'ordenació de l'ETE sobre els objectius i els processos (les formes de fer) de l'ordenació i el desenvolupament del territori a diferents escales.

Les implicacions de la nova política de desenvolupament territorial europea són prou significatives al nostre país: per posar només un exemple, l'aposta per un model de desenvolupament policèntric; l'aplicació a tots els nivells de política territorial dels nous objectius i processos d'ordenació del territori, haurà de tenir en el mig termini un impacte encara més substancial.

2. L'ETE no és només una nova política regional europea, sinó que sobretot és un nou paradigma per a les polítiques territorials de qualsevol escala dins del territori de la UE

En efecte, l'ETE no conté només unes directrius per a la política regional de la Comissió Europea, sinó

que defineix uns objectius, uns criteris i unes formes de fer que hauran d'observar-se en totes les polítiques d'ordenació o desenvolupament territorial de qualsevol administració dins del territori europeu. És a dir, qualsevol política territorial d'abast estatal, regional o local haurà de tenir en consideració les determinacions de l'ETE. En aquest sentit, l'ETE esdevé una mena de nou paradigma de referència a l'hora de dissenyar qualsevol estratègia del territori. Així, quan es parla de les obligacions de les autoritats responsables de l'ordenació i el desenvolupament del territori als àmbits estatal, regional i local, el document diu que "han de tenir en compte l'ETE per definir la política de desenvolupament territorial que té a veure exclusivament amb el seu territori" (paràg. 184) i que "es proposa als estats membres que d'ara endavant prenguin en compte de manera adequada els objectius i les opcions polítiques de l'ETE en l'ordenació del territori" (paràg. 184).

I encara va més enllà quan afirma que "l'aprofundiment del seu contingut no és l'objecte d'una única autoritat, sinó que abasta la responsabilitat de moltes autoritats diferents encarregades del desenvolupament territorial (regional, urbanístic...) i dels planejaments sectorials" (paràg. 185) i que, per tant, "les tasques clau per a un desenvolupament territorial equilibrat i sostenible s'hauran de precisar en l'esfera local a partir de cada situació concreta" (paràg. 185).

És a dir, l'ETE no són només uns criteris per a la política regional europea, sinó que són uns criteris que haurien de desenvolupar-se a través dels diversos nivells de govern i els respectius instruments de política territorial, siguin plans integrats d'ordenació o desenvolupament, o polítiques sectorials d'incidència territorial. L'ETE suposa, per tant, un nou referent a l'hora d'elaborar qualsevol política territorial als àmbits estatal, regional o local.

El desenvolupament de l'ETE es podria entendre d'una forma similar al de les Agendes 21, en el sentit que uns grans criteris o principis consensuats a una escala gairebé global (o si més no europea) han de desenvolupar-se i aplicar-se de forma adequada i adaptada a les distintes realitats i especificitats locals i regionals i, per tant, mitjançant instruments d'aquesta escala. Es tracta, doncs, d'un document

de caràcter orientatiu, sense capacitat normativa ni d'obligatori compliment, sinó que haurà de desenvolupar-se en cada país de forma adequada a la seva realitat.

3. El canvi de cultura en les polítiques territorials

L'aparició de l'ETE coincideix amb un moment, si més no en el nostre país, d'una certa crisi en els objectius i les formes tradicionals d'ordenació del territori i de lenta transició cap a una nova cultura de les estratègies de desenvolupament del territori. Més enllà de la crisi d'autoritat i legitimitat que passa en qüestió la necessitat d'una planificació del territori, i que prové tant de les polítiques de liberalització en sòl i urbanisme com de debats professionals, el canvi de cultura en les polítiques territorials s'expressa d'una banda en una transició d'instruments tècnics de planejament cap a instruments més polítics d'estratègia i, de l'altra, en una crisi del model de desenvolupament i el model territorial que consegüentment comporta un canvi en els objectius de les polítiques territorials.

3.1. Els instruments: de la planificació tècnica a les estratègies negociades; o la política territorial entesa com a procés de diàleg

L'ordenació territorial tal com l'hem entesa durant la segona meitat del segle xx, és a dir aquella que zonificava usos del sòl i projectava grans infraestructures sobre una base cartogràfica i feta per un equip tècnic relativament separats dels àmbits de decisió política i on prevalia l'escala local (el planejament urbanístic municipal), sembla que actualment travessa un moment de transició i avaluació tant teòrica com pràctica.

Per contra, sembla que emergeixen noves formes de política territorial enteses més com a procés de negociació entre agents i amb un plantejament estratègic i, per tant, molt directament vinculat a la formulació de projectes "polítics" o voluntats de futur de cada territori o ciutat. Algunes característiques que comencen a apreciar-se en aquesta nova cultura de les polítiques, o potser millor estratègies, territorials són:

– La definició d'un model de desenvolupament i d'un model territorial formen part central de la configuració d'un projecte *polític* on s'expressen les opcions i les voluntats de futur de la comunitat de la ciutat o regió. Més que d'una ordenació física del territori es tracta d'unes estratègies territorials.

– Més que omnicompresives de tots els aspectes del territori, prefereixen centrar-se en la identificació i tractament d'uns pocs problemes i oportunitats especialment significatius en aquell territori a partir dels grans reptes, dinàmiques i opcions de desenvolupament.

– Més que un procés tècnic, la definició de l'estratègia territorial tendeix a ser un procés de diàleg i cooperació amb la participació dels diferents nivells de govern implicats, els diferents departaments d'un mateix nivell de govern, els agents socials i econòmics, les comunitats locals, etc.

– El resultat, més que traduir-se en un mapa de zonificació d'usos i de proposta d'infraestructures, és una mena d'acord sobre el model de desenvolupament i el model territorial de la regió. L'ordenació física del territori, el model territorial, es posa en funció d'uns objectius socioeconòmics i ambientals de futur de la comunitat.

– El producte, més que un marc *normatiu* és un marc de *referència* consensuat entre els diferents agents per a l'actuació col·lectiva. Les diferents administracions, departaments i agents haurien de desenvolupar després les directrius de l'estratègia territorial de forma coherent entre elles en funció d'uns objectius socioambientals i un model territorial consensuat.

Cal recordar, però, que la majoria del planejament urbanístic que s'elabora actualment a Catalunya (ja sigui nou planejament o revisions de les figures vigents) es fa encara basant-se en criteris locals, se suporta fonamentalment en argumentacions tècniques i polítiques, i incorpora el grau de consens

estrictament necessari perquè els projectes puguin tirar endavant en un marc adequat d'estabilitat. Si bé és cert que en molts casos els criteris es troben més propers a la *planificació* en el sentit positiu que al *desenvolupament* en el sentit d'ocupació i aprofitament de sòl disponible, la dinàmica purament local té encara molta força en el procés d'ordenació urbanística del territori, i l'encaix supralocal és encara una variable que es té en compte relativament poc.

3.2. Els objectius: del desenvolupament a la sostenibilitat ambiental i la cohesió social

Però la crisi de la planificació del territori no afecta només els instruments i els processos, sinó també, i molt profundament, els seus objectius. El model de desenvolupament territorial dominant des de la dècada de 1950 ha donat prioritat al creixement econòmic i el lliure mercat del sòl a canvi d'un consum extensiu de recursos, com si fossin béns il·limitats. Aquest creixement econòmic i urbà s'ha fet en bona part en detriment del medi ambient i de la cohesió social: consum de recursos no renovables (energia, sol, etc.), producció de residus i impactes ambientals, malbaratament del patrimoni natural, segregació social, etc.

El model territorial associat a aquest model de desenvolupament econòmic no ha fet més que agreujar aquests costos socials i ambientals que són de tots ben coneguts: consum de sòl, separació de les funcions urbanes amb les conseqüències de dependència del transport privat i segregació social, segregació socioespacial a través del funcionament del mercat immobiliari, etc.

Alternativament, els darrers anys ha anat sorgint un nou discurs socioambiental del territori que dona prioritat a la preservació dels recursos i el patrimoni natural, la cohesió social i la igualtat d'oportunitats, uns objectius que reclamen també un nou model territorial.

En efecte, el model territorial pel qual opti una comunitat incideix en què el desenvolupament del territori tendeixi a la igualtat d'oportunitats, la cohesió social, la preservació dels recursos i els espais

lliures... o tot el contrari. Per tant, una nova ordenació del territori –un nou model territorial– incorporant criteris socials i ambientals ha de ser una protagonista central de la nova cultura del territori.

3.3. L'ETE com a referent d'una nova cultura del desenvolupament i l'ordenació del territori

En aquest context de progressiu canvi de cultura en els objectius i els processos de desenvolupament i ordenació del territori, l'aprovació de l'ETE, l'any 1999, resulta especialment oportuna. En efecte, l'ETE recull gran part de les idees més innovadores que han estat circulant aquests darrers anys entre acadèmics, professionals i responsables de les polítiques territorials sobre cap a on ha de dirigir-se una nova forma d'ordenació del territori. En conseqüència, l'ETE proposa criteris o principis de referència tant pel que fa als objectius, els continguts i els processos de les polítiques territorials, de tal forma que pot esdevenir un punt de referència per a una nova generació o un nou paradigma de polítiques de desenvolupament i ordenació del territori.

Així, l'estratègia europea ve a aportar nous plantejaments en els tres aspectes de la crisi abans introduïda:

- a) És necessària la intervenció del sector públic per garantir la cohesió social, la sostenibilitat ambiental i les desigualtats entre territoris.
- b) Calen noves formes d'ordenació del territori, que l'entenguin com un procés de coordinació i concertació entre agents i territoris a la recerca d'un projecte o model territorial i d'unes estratègies compartides.
- c) Aquest model territorial ha de respondre, i alhora contribuir, a objectius i criteris de cohesió social i sostenibilitat ambiental.

Seguidament es presenten de forma succinta, els criteris, sovint més implícits que no explícits, de l'ETE en aquests tres aspectes del canvi de cultura en les polítiques territorials.

4. Calen polítiques públiques, de base territorial, i a escala regional

D'entrada, l'ETE reconeix que l'experiència de la liberalització i de lliure funcionament del mercat ha demostrat que comporta costos socials i ambientals i provoca desigualtats entre els territoris en l'accés a les oportunitats. Per tant, és necessària una intervenció del sector públic, calen unes polítiques públiques del territori per evitar o reduir els costos o impactes negatius de l'actual model dominant de desenvolupament.

L'ETE reclama, doncs, una actuació pública en camps com ara les actuacions urbanístiques, la infraestructura i el transport públic, o la definició positiva dels espais lliures agraris i forestals, per posar només uns exemples.

4.1. La dimensió territorial de les polítiques públiques adquireix un nou protagonisme

Però, l'ETE va més enllà, en tant que un dels seus principis és la necessitat d'avançar cap a polítiques de caràcter integrat de base territorial que superin les contradiccions que sovint es donen entre les polítiques sectorials (fins i tot d'una mateixa administració) que actuen sobre un mateix territori.

En la mesura que les visions integrades de l'acció pública vagin substituint les visions sectorials o departamentals, el territori, com a lloc on es produeixen les interrelacions entre processos, guanya protagonisme. En aquest sentit, segons l'ETE, la regió és el nivell més apropiat d'acció i execució de les noves estratègies territorials.

L'ETE remarca que no poden aplicar-se polítiques territorials uniformes o estandarditzades, ni traslladar models exitosos en altres contextos, sinó que caldrà modular-les i adaptar-les segons les diferents identitats i realitats socials, econòmiques i ambientals de cada àmbit territorial. Així, la realitat diferencial de cada lloc esdevé el principal actiu i, alhora, el principal condicionant per al seu projecte de desenvolupament; de forma que calen estratègies basades en la singularitat i els potencials de cada lloc.

Però aquesta tendència a dissenyar i aplicar polítiques públiques integrades basades en l'especificitat de cada territori té conseqüències encara més importants, atès que per tal que les polítiques es basin en el coneixement, l'adaptació a les especificitats, singularitats i oportunitats de cada lloc, cal que es construeixin de baix a dalt, amb una forta participació de les pròpies comunitats locals directament interessades, en la línia del *community empowerment*. Cal, per tant, un major protagonisme de les comunitats locals en la definició de les seves estratègies de desenvolupament territorial.

4.2. Un canvi d'escala en l'ordenació del territori: la regió

Però, a més, l'ETE remarca que l'escala més apropiada per a l'acció i l'execució de les polítiques territorials és la regional. Així, tot i que aquest àmbit no queda definit de manera clara, la regió presentaria l'avantatge de permetre tractar de forma integrada la ciutat i el camp com una única entitat funcional i territorial amb molt fortes interdependències, superant la falsa divisòria entre les escales i els conceptes urbà i rural, que s'han demostrat insuficients per copsar un territori fortament interrelacionat. Així, ciutat i camp haurien de compartir un enfocament integrat en l'ordenació del territori, en tant que constitueixen una mateixa regió. La conseqüència d'aquesta consideració de la regió que integra camp i ciutat és que els plans urbans no es poden entendre per separat dels plans rurals o dels plans d'espais lliures, etc.

Una altra raó per prendre la regió com a unitat bàsica de treball a l'hora d'ordenar i planificar el desenvolupament del territori és la seva escala, prou gran com per incorporar criteris estratègics i abandonar la visió purament local, però també prou petita per constituir una mesura abastable. Constituiria, doncs, un àmbit territorial que es podria considerar òptim, tot i que naturalment la planificació dels diferents aspectes inclosos dins una visió global del territori podrien implicar l'elecció, en determinats casos, d'àmbits territorials diferents. És el cas, per exemple, de les polítiques de transport, telecomunicacions, medi ambient, etc.

5. L'estratègia territorial com un procés de participació, concertació i cooperació en xarxes interinstitucionals

D'acord amb els principis implícits en l'ETE, l'ordenació del territori deixa de ser un procés on es fixen uns objectius en àmbits de decisió governamental que després seran desenvolupats per equips tècnics, no sempre coneixedors directes de la realitat del territori que analitzen.

Alternativament, l'ordenació del territori es configura com un procés de coordinació i concertació entre els agents d'una comunitat territorial a la recerca d'una visió compartida o projecte i d'unes estratègies comunes per al desenvolupament del territori.

La cooperació esdevé la clau de volta d'una nova política de desenvolupament territorial integral i aporta un valor afegit respecte l'actuació aïllada, tant de les polítiques sectorials d'un mateix nivell de govern com dels diferents agents que intervenen sobre un mateix territori. Així, la pròpia ETE remarca que la consecució dels objectius de desenvolupament d'un territori no depenen només del volum de recursos invertits, sinó sovint més de la cooperació i les sinergies entre polítiques sectorials i entre polítiques dels diferents nivells de govern. Aquesta visió, de fet, s'incorpora actualment a moltes directrius de la Unió Europea en matèria d'actuació política; és el cas, per exemple, de les grans línies de treball per al foment de l'ocupació i la lluita contra l'atur.

Alguns elements característics d'aquestes noves formes d'ordenació del territori enteses com a procés de participació, coordinació i cooperació entre institucions que conformen xarxes fortament interrelacionades són:

– *La visió integrada sobre el territori de les polítiques públiques que vagi més enllà de la intervenció sectorialitzada.* L'ETE ens recorda que les polítiques sectorials no són necessàriament complementàries entre elles, sinó que fins i tot poden arribar a ser contradictòries i tenir efectes no desitjats les unes sobre les altres. Així, l'ETE

remarca, d'una banda, la necessitat de treballar de forma fortament integrada polítiques com ara les d'usos del sòl i urbanisme, infraestructures i mobilitat, espais lliures, lluita contra la segregació socioespacial, etc.

– *La coordinació vertical o de govern multinivell.* De la mateixa manera com no hi ha garantia de la coherència entre actuacions sectorials, encara és menor la garantia de coherència entre les estratègies i polítiques públiques dels diferents nivells de govern que intervenen sobre un mateix territori. L'ETE indica, doncs, la necessitat de cooperació entre els diferents nivells de govern que intervenen en un mateix territori. Les noves estratègies territorials han de tenir una visió integrada del conjunt de l'actuació pública (departaments d'un mateix nivell de govern, diferents nivells de govern, etc.) que intervenen en un mateix territori. A més, la tendència a dissoldre els límits de competències entre nivells de govern ha conduït a fer més estretes les interrelacions i interdependències entre ells de tal forma que cada cop es fa més necessària la cooperació entre totes les instàncies de govern que actuen en un territori: Unió Europea, Estat, Generalitat, diputacions, consells comarcals, municipis, etc.

– *La coordinació horitzontal entre territoris.* El document aprovat pel Consell de Ministres d'Ordenació del Territori de la UE ens recorda també que les intervencions en una part del territori tenen repercussions indirectes en altres territoris. Aquests impactes col·laterals poden identificar-se en alguns casos fins i tot a escala mundial, però són molt especialment acusats a l'escala local. En aquest sentit, la recerca de visions compartides del desenvolupament territorial entre territoris veïns o fortament interrelacionats pot facilitar que les polítiques públiques d'uns i altres siguin complementàries i amb sinergies i no contradictòries. Es tracta, en definitiva, de traduir la competència en cooperació per tal d'aprofitar-ne els valors afegits.

– *Participació i subsidiarietat.* Cal introduir tots aquests criteris en la cultura urbanística i en els

agents implicats en la presa de decisions. No obstant això, el procés de participació i diàleg va més enllà d'aquests canvis en la concepció de l'ordenació del territori per part dels seus principals protagonistes, i s'hauria d'estendre a capes més àmplies de la població, que serà la que, en definitiva, haurà de constituir l'altra banda d'aquest procés de diàleg i negociació.

6. Reflexions finals sobre la situació a Catalunya

Les directrius apuntades per l'*Estratègia Territorial Europea* són comunament acceptades com a beneficioses per al desenvolupament equilibrat del territori, així com a una clara aposta de futur. Ara bé, la realitat d'aquesta nova visió a Catalunya està encara força lluny del coneixement adequat per a la seva realització.

Per començar, cal esmentar que els primers projectes de planificació territorial a Catalunya, que tenien com a unitat d'anàlisi àmbits superiors a l'estrictament local, i que es definien en el Pla Territorial General de Catalunya de 1995, s'havien de desplegar en uns plans territorials que no s'han fet. Per tant, actualment, al nostre país no es pot parlar, en termes estrictes, d'una ordenació territorial, ni tan sols al conjunt del territori de Catalunya. Això acaba portant a una crisi dels mateixos professionals, i ells mateixos es plantegen: "Serveix d'alguna cosa la realització de plans territorials? Realment tenen influència sobre el que passa al territori?". Per tant, en primer lloc es produeix una crisi de l'acció pública sobre el territori; i en segon lloc, es dona també una crisi dels instruments clàssics de planificació territorial, és a dir, aquells instruments del sòl, d'infraestructures, com són l'ordenació sobre un mapa que fa un grup de professionals i d'experts tancats en un despatx; això també entra en crisi.

Aquest és, doncs, un sistema, un instrument de planificació, que està entrant en crisi. Sembla, com ja s'ha esmentat, que surten nous processos, noves formes d'ordenació que tenen més contingut polític que no estrictament tècnic, i que consisteixen bàsicament en la identificació dels grans problemes de la

regió, la configuració d'un projecte de ciutat i d'una estratègia de desenvolupament del territori, que s'haurien de desenvolupar amb fluïdesa mitjançant uns processos de diàleg, de concertació, de coordinació entre administracions a diferent nivell i entre municipis d'un territori, entre els agents públics i privats, entre les empreses i les entitats sense ànim de lucre. Per tant, és un projecte participatiu, de diàleg, no pas un diàleg entre iguals. De moment, aquestes xarxes de diàleg no són igualitàries, ja que es caracteritzen per una forta assimetria, però és en aquesta direcció cap a on s'haurà d'avançar. Sembla, en conseqüència, que es tendeix cap a unes formes d'ordenació del territori que volen definir grans directrius, en la línia del que s'ha fet a Anglaterra, on s'han definit macrodirectrius, grans idees més que no pas projectes concrets. En aquest cas, l'opció ha estat el desenvolupament de mapes del territori, concursos del sòl amb infraestructures particulars.

Cal, doncs, arribar a un acord sobre un marc de referència. Quan sembla que les ciutats nord-americanes i angleses estan parant molta atenció al model de la ciutat mediterrània, un model de ciutat compacte, on les distàncies són curtes i on la mobilitat és extraordinària, on conservem una bona proporció d'espais que no han estat ocupats per suburbis –en el sentit d'extensió amb baixa densitat–, en aquest context, resulta que a Barcelona i a moltes altres ciutats suposadament mediterrànies estem seguint el model nord-americà. Evidentment, encara estem molt lluny de ser Los Angeles, pel que fa a la segregació social i a l'extensió urbana que ocupa. Aquest és el model que estem seguint i, per tant, resulta que estem seguint un model de desenvolupament que es fa en detriment del medi ambient, de la cohesió social. I cal ser conscients que aquest model territorial pel qual sembla haver-se optat (d'una forma no planificada perquè no hi ha hagut planificació territorial), aquest model que ha optat pel lliure mercat, té uns costos i unes implicacions tant socials com ambientals que s'hauran de tenir presents d'una manera o d'altra.

En aquest sentit, l'*Estratègia Territorial Europea* tampoc no aporta una concepció del territori i la seva planificació totalment nova, però posa d'una

manera molt ordenada una sèrie de respostes als tres interrogants d'aquestes tres crisis que sembla que s'estan produint. Apareix en aquest moment, oportú si més no pel que fa al nostre territori, i no és que sigui un llibre de capçalera, però sí que pot ser un bon referent, un bon manual per explicar per on pot anar l'ordenació territorial. I cal parar especial atenció al document en les tres línies abans esmentades: acció pública i la crisi d'aquesta, crisi dels instruments, i crisi dels objectius.

El primer punt que cal destacar de l'ETE, i de fet un dels més rellevants del document, és que existeix, és a dir, la Comissió Europea fa un document abordant el tema de les estratègies territorials d'ordenació del territori. Només això ens està reconeixent que cal una acció política, i aquest fet es reconeix al llarg del document, en uns moments entre línies i d'altres de forma més explícita. Ens està dient que cal acció política, reconeix que són necessàries polítiques a escala territorial, i que no es pot deixar el territori al lliure mercat –no podem liberalitzar l'acció territorial–. I que algú ens digui que cal fer planificació territorial ja és, en el nostre context i el nostre país, un aspecte molt important. Per tant, cal fer planificació territorial per tal d'evitar els costos negatius que té el desenvolupament urbà i territorial deixat al lliure mercat.

Cal acció pública i cal acció política de base territorial. El document insisteix que el territori adquireixi protagonisme. Aquí els geògrafs hauríem d'estar orgullosos perquè ens dona un cert camp de treball per als propers anys. Ens diu que no podem seguir fent polítiques estrictament sectorials, diferenciades: la política ambiental d'una banda, la política de mobilitat d'una altra, la política urbanística d'una altra més. No podem continuar repetint els models als diferents llocs del territori, és a dir, no podem copiar el que està funcionant en una ciutat perquè no necessàriament funcionarà en una altra. Perquè precisament són les singularitats i les diferències de cada lloc les que constitueixen el seu principal actiu i el seu principal condicionament per elaborar un projecte de desenvolupament. Per tant, els projectes de desenvolupament i les estratègies territorials han d'estar basades en l'especificitat del lloc, és a dir, han de ser territorials. Això dona pro-

tagonisme, molt més joc, a les comunitats locals per participar en l'establiment de les seves estratègies de desenvolupament.

Cal acció política, una acció política de base territorial i d'escala regional. El document insisteix també que l'escala a la qual hem de plantejar aquests problemes és l'escala territorial, l'escala regional. L'escala urbana és insuficient, el desenvolupament de zones rurals és insuficient, perquè en realitat aquest territori funciona d'una forma integrada, d'una forma conjunta. No podem entendre les ciutats sense el seu entorn, ni tampoc podem entendre els espais lliures sense la seva relació amb l'entorn urbà. No podem entendre les zones rurals, suposadament menys desenvolupades, sense entendre les zones urbanes que en realitat són el seu principal factor de desenvolupament. Per tant, ens marca una nova escala de l'ordenació territorial, una escala que no és només urbana, que no és només de les zones d'espais lliures, sinó que és una escala integrada en el territori.

Quins són els instruments d'ordenació? Com s'ha de fer l'ordenació? El document ens ho planteja com un procés bàsicament de concertació, de negociació, de diàleg, entre els diferents agents, entre els diferents territoris, i tots a la recerca d'unes estratègies conjuntes. Seria la cooperació, la coordinació i la concertació, la nova clau de política de desenvolupament territorial. Això comporta una sèrie de valors afegits respecte de les actuacions assignades, de les polítiques sectorials, o de les actuacions que faci cadascun dels agents, tenint en compte la consideració dels altres. Per tant el document diu que calen estratègies territorials integrades, que cal un coordinació de les diferents intervencions sectorials. Al nostre país tenim en aquest moment polítiques sectorials: tenim polítiques d'aigua, polítiques de carreteres –no tenim polítiques de mobilitat, però podria haver-hi, hi ha una certa política urbanística, però cal integrar i veure les interrelacions entre elles en cadascun dels llocs concrets. Per tant, cal una visió integrada d'aquesta sèrie de polítiques sectorials.

Segon, cal establir coordinació entre diferents territoris. A Catalunya es poden diferenciar diversos

models, però cal destacar el cas de la regió metropolitana de Barcelona, on s'han definit uns objectius comuns entre una sèrie de municipis, o el cas de Catalunya, on la planificació territorial passa pel planejament urbanístic: on hi ha 6 milions d'habitants i 950 plans generals que no estan coordinats. Si definim unes directrius amb uns objectius comuns per al conjunt del territori, pot ser possible que els plans que vinguin per sota, definits segons el criteri de subsidiarietat, formulin una acció relativa coherent entre ells. Per tant, cal garantir la coordinació horitzontal entre diferents territoris, i cal coordinació vertical entre els diferents nivells de govern. Cal anar cap a un govern multinivell, i per tant, cap a una coordinació entre les intervencions a nivell europeu, estatal, regional, local. En la línia dels instruments avancem cap a aquesta tendència, que en anglès s'anomenaria *governance*, que aquí algú ha dit la governabilitat. Cal, doncs, abandonar els instruments de planificació tancats, aïllats del món, en un despatx, que costen milions d'euros, realitzats per una sèrie d'immillorables experts; això ho necessitem, però necessitem també diàleg i concertació entre tots els agents que intervenen, tant públics com privats.

I tot això, perquè? Quins són els objectius? Quins són els continguts? Hi ha hagut unes polítiques públiques urbanes en què s'ha fet una renovació dels teixits urbans. Tenim un model territorial d'ocupació del qual hem de ser conscients que no és neutre i que té implicacions pel que fa a la cohesió. És un model que tendeix a la segregació social i que té unes implicacions pel que fa a la viabilitat ambiental, a la gestió dels recursos i a la preservació dels espais naturals. Siguem conscients, per tant, que el model que està seguint l'ordenació territorial al nostre país té aquestes conseqüències: pressió ambiental, consum de sòl, consum de recursos com l'aigua, una mobilitat més gran i dependent, gairebé de forma exclusiva, del transport privat; i que això implica contaminació, canvi climàtic global, una utilització no només extensiva del territori, sinó fragmentada, on anem diferenciant les diverses opcions i per tant ens obliga a desplaçar-nos més.

En aquest context hi ha tres objectius que defineix el document i que representen la política europea: ens diu cohesió social, conservació dels recursos i

del patrimoni natural, i equilibri del territori –ententent equilibri no tant com a repartiment de la població, sinó com a igualtat d'oportunitats, i que qualsevol persona tingui possibilitats d'accés als serveis i al mercat de treball, amb independència del lloc concret on es trobi. Això està marcant un planejament territorial que no sigui disseny urbà, sinó que ha de seguir uns objectius i unes necessitats socials, i unes finalitats ambientals. El document fa un receptari de possibles accions polítiques en tres direccions: ordenació del territori en sistemes de ciutats policèntriques, igualtat d'oportunitats en l'accés a l'ensenyament, i desenvolupament del creixement sostenible en relació amb la gestió i la protecció del medi natural. L'encapçalament afirma la necessitat del desenvolupament subsidiari de cada territori segons les seves realitats, problemàtiques i oportunitats, i que a partir d'aquest receptari cada territori sabrà què triar, quines actuacions li resulten adequades.

Després de llegir el text trobem una sèrie de problemes, com el concepte de "ciutat raonablement compacta", pròpia de la ciutat mediterrània, i que ens fa pensar en la seva viabilitat. La ciutat que ens proposa el document presenta unes distàncies curtes, controla l'ocupació del territori de forma eficient –contrària a la construcció de cases amb jardí que ocupen territori, un bé escàs, i que per tant resulta una pràctica ineficient. Per tant, anem a reduir el consum de sòl i energia, anem a reduir la mobilitat. Si optem per un model com el proposat pel document, una ciutat raonablement compacta, una ciutat integrada que conté els diferents grups socials i les diverses funcions urbanes i redueix la proximitat entre ells; si optem per afavorir l'accessibilitat per davant de la mobilitat –quan la mobilitat en el fons és un remei quan uns determinats serveis, el lloc de treball i l'equipament no el tenim a prop-, pensem llavors en la necessitat d'accedir als serveis adequats, i que si per tant els tenim a prop, llavors necessitem menys mobilitat i menys desplaçament.

Cal materialitzar el concepte de ciutat raonablement compacta, passar d'una ciutat fragmentada, pel que fa a les funcions i als grups, cap a una major integració. Cal passar d'una mobilitat pràcticament

de cotxes privats cap a una mobilitat en transports públics i/o en mitjans no mecanitzats. Amb l'establiment d'un sistema de ciutats policèntric –com el cas de l'àrea metropolitana, que no està formada per una ciutat centralitzada ni conté un suburbi extens, sinó que està formada per una sèrie de nuclis mitjans, cadascun especialitzat en funcions econòmiques en molts casos–, ens permet el funcionament d'economies-xarxa i una major cohesió. La cohesió social esdevé un element clau de desenvolupament, i millora, per tant, la lluita contra l'exclusió i contra la pobresa, així com l'accessibilitat als serveis, a l'educació, i als medis de comunicació.

Una gestió prudent de l'ecosistema urbà, per tal de reduir la petjada ecològica, en el cas de consum de recursos i de generació de residus, pot ser una opció viable perquè consumeix menys energia i contamina menys. Amb el concepte d'harmonització entre protecció natural i desenvolupament territorial, és necessari incorporar espais naturals en la gestió del desenvolupament. Es fa un gir, llavors, a la noció de “patrimoni natural com actiu del desenvolupament”, ja que podria donar-se la situació inversa de “la gestió com actiu de la conservació”.

Es recomana que aquestes directrius siguin aplicades segons el principi de subsidiaritat –és a l'escala regional i local on s'han d'aplicar les directrius–, i el document apareix en un moment molt oportú, com

és la crisi de l'acció pública. Hauríem de fer estratègies territorials, fer una acció pública de base local, cosa que ara no existeix al nostre país. En un context de crisi dels instruments tècnics i de fragmentació institucional, l'ETE ens diu que l'ordenació l'hauríem de fer com un procés de concertació, com un procés de diàleg en xarxes i institucions. Hem de donar prioritat als problemes del territori per sobre de les administracions que els resolen, hem de posar les administracions en funció dels problemes, i no els problemes en funció de l'organització de l'administració. Hem d'avançar en la coordinació entre agents.

En un moment de crisi del model territorial propi de la Catalunya dels últims 20 anys, amb una sèrie de problemes socials i ambientals, ens proposa una sèrie de respostes –potser molt senzilles o de calaix de sastre– que encara no s'han aplicat, i potser en lloc de fer mapes territorials hauríem de posar-nos d'acord en els problemes bàsics, com la integració social, el consum de sòl, la integració de les funcions urbanes, la mobilitat en cotxe, el consum de recursos escassos, la gestió de residus, la protecció de processos naturals en espais lliures... Potser cal un acord en el marc de referència i la posterior actuació col·lectiva coherent; potser calen més projectes de ciutat, projectes de país, i el desenvolupament d'estructures territorials.

