PAPERS. REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA
núm. 35, febrer 2001, pàgs. 29-43

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 infrastructures 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 desevolupament 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 comissions, 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 appearead 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'inicia 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 territorial 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 derivée 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 idonéité et les possibilités de développement et application futures.

JOAN LÓPEZ

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 tard[2].

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 descriptiva[3]. 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-

[1] El 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.

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

[3] Per 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.

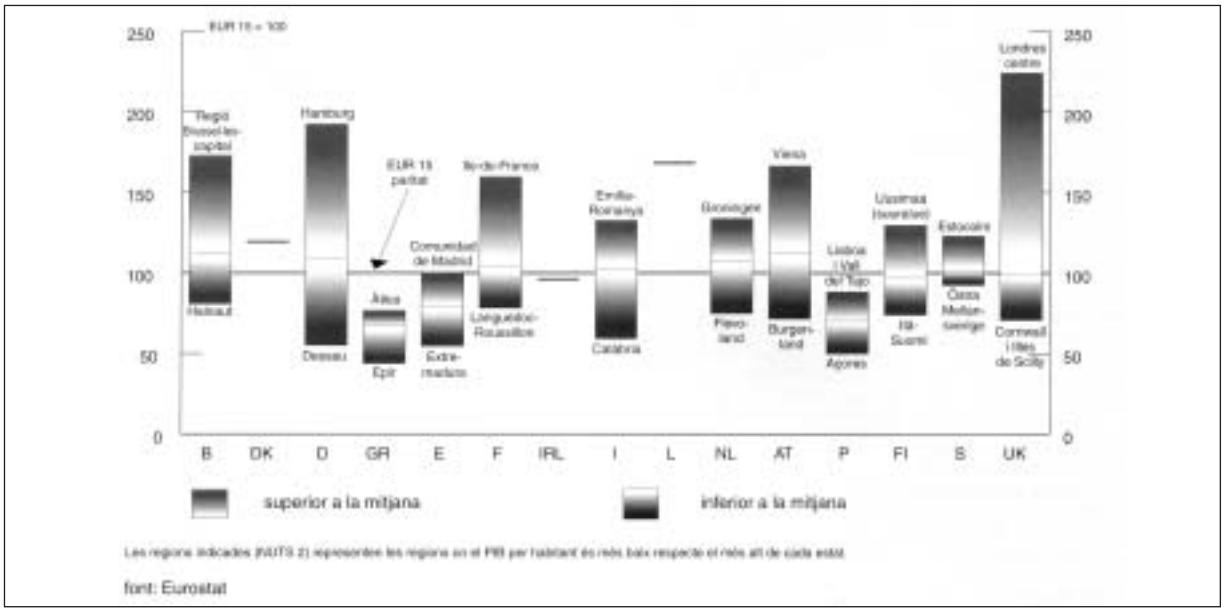
litat actual com de les tendències i reptes per als propers anys. Juntament amb el cinquè capítol de la primera part, dedicada a l'anàlisi dels països aspirants a incorporar-se a la Unió Europea durant els propers anys i les implicacions d'aquesta ampliació, aquests apartats constitueixen una diagnosi 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

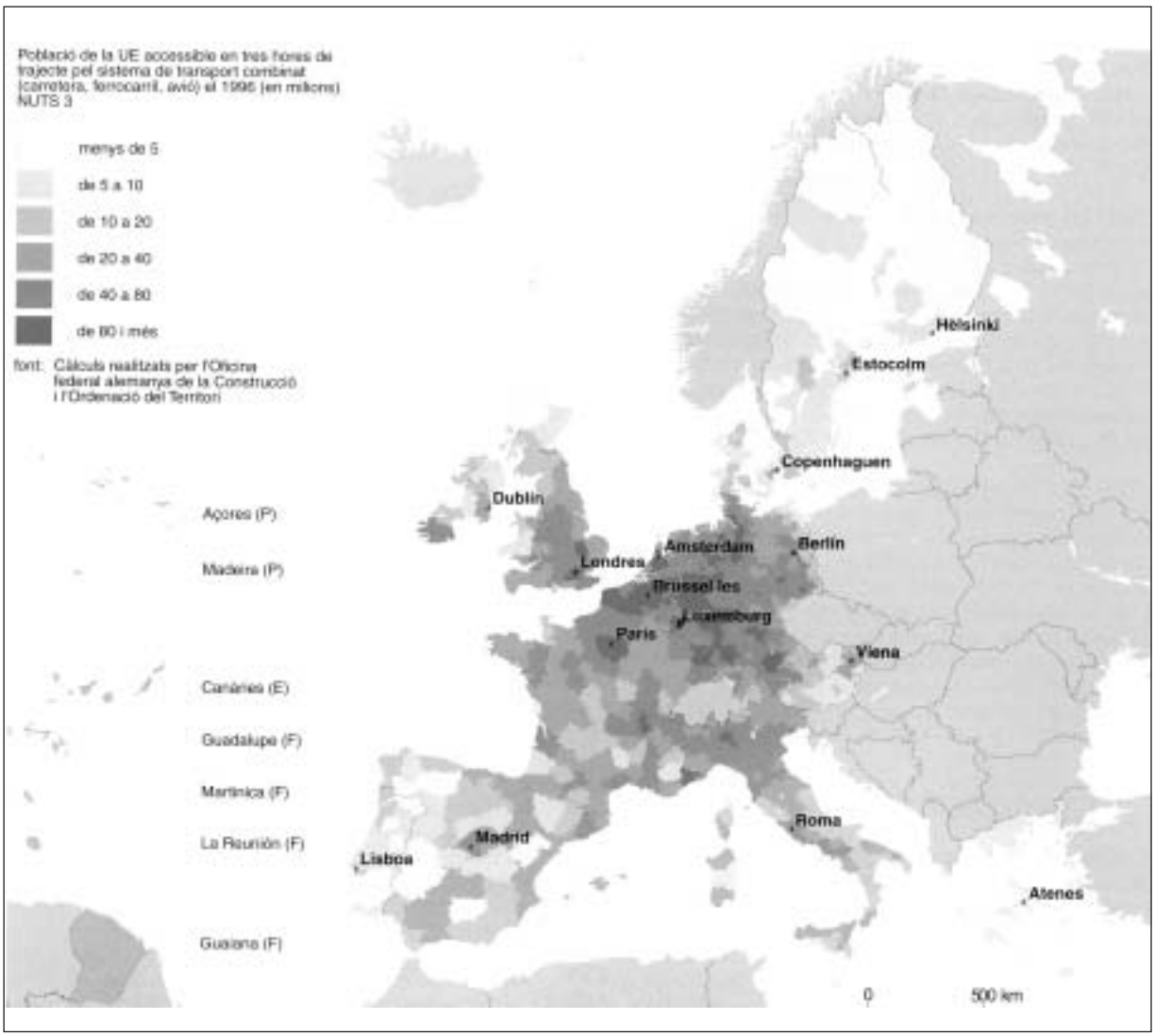


Font: CE: Perspectiva de desenvolupament del territori europeu. Postdan 1999. (versió en català, Generalitat de Catalunya).

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'infrastructures 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'infrastructures 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 durla 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 infrastructures 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 prèstec 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 desenvolupament 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'infrastructures 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 infrastructures 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'infrastructures,

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 infrastructures, 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, estatal 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 infrastructures 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'una 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 infrastructures 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 especialment en les infrastructures 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 infrastructures 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 infrastructures, 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'infrastructures 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 infrastructures 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 infrastructures 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 de 2000-2005[4]. 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

[4]La 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.

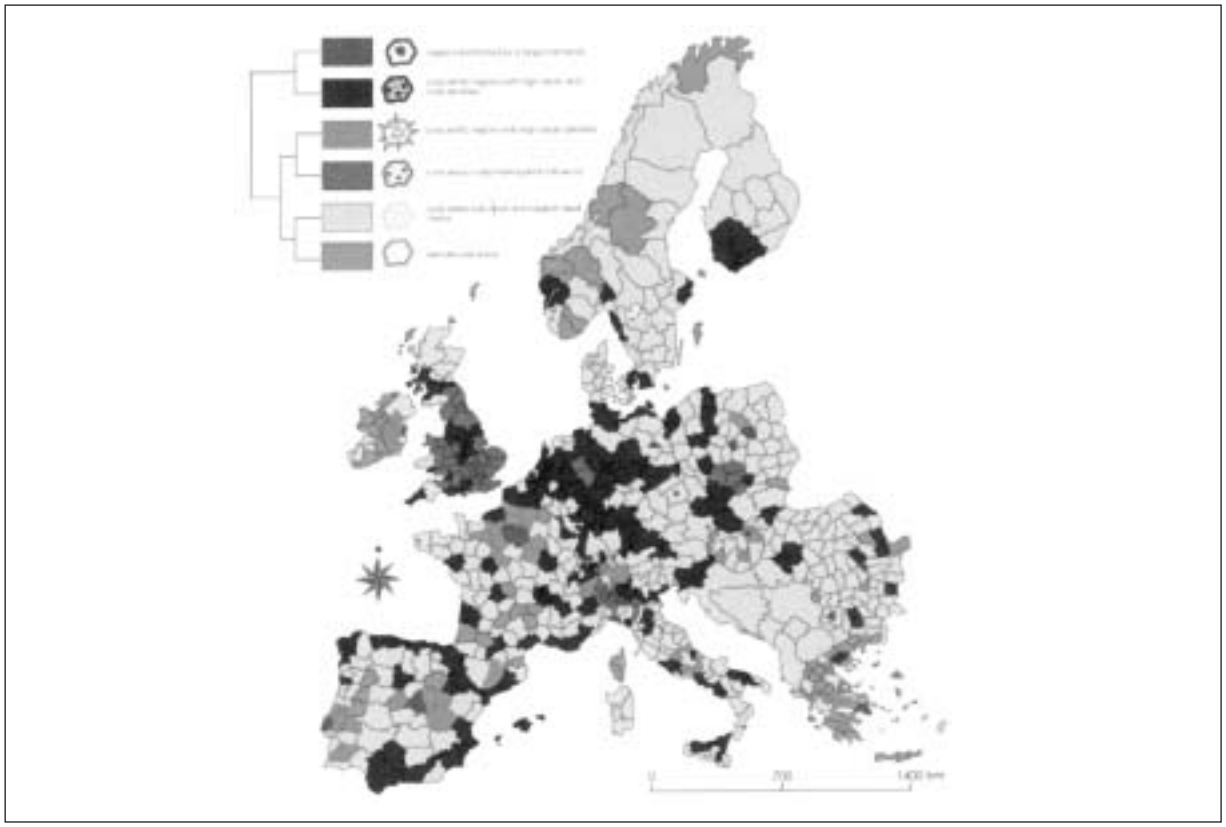
6. La base científica i estadística: el Programa d'Estudi de Planificació Territorial Europea (SPESP)

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 Estocolm[5].

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

[5]El 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 haura 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 dècades[6]. Es pot 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).

Figura 5. Tipologia de *clusters* regionals

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

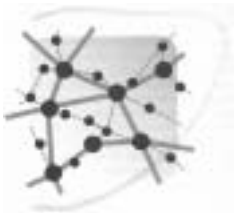
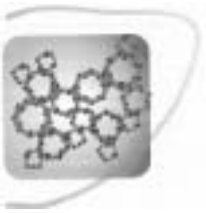
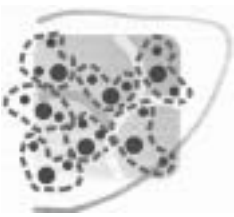
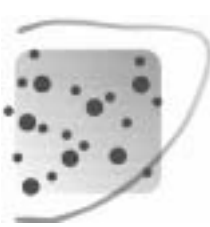
[6]A més de la documentació continguda al document de l'SPESP, el portal de MCRIT, responsable de la realització d'aquest apartat, ofereix una més àmplia informació a: http://www.mcrit.com/SPESP/spesp_spatialvisions.htm.

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'Observatori[7]. 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.

[7]Per 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.inforegio.cec.eu.int/document/doc/document/orate/en.pdf.