PAPERS. REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA
núm. 35, febrer 2001, pàgs. 59-69

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 appropiées au nouveau marc des relations économiques, sociales et territoriales. Cet article réflechit 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.

Alexandre Tarroja

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 desenvoluparse 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 pasa 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 infrastructures sobre una base cartogràfica i feta per un equip tècnics 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'infrastructures, 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 dóna 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 infrastructura 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, infrastructures 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 conduit 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 repercusions 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, haura 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 dóna també una crisi dels instruments clàssics de planificació territorial, és a dir, aquells instruments del sòl, d'infrastructures, 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 els 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 infrastructures 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 dóna 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 dóna protagonisme, 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 – entenent 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 policèntric, 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 pensaren 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 púclics 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 especialtizat 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.