



Universitat Autònoma de Barcelona

EL TERRITORI A NORUEGA, FINLÀNDIA I CATALUNYA

COMPARACIÓ TERRITORIAL I SISTEMES DE PLANEJAMENT



Projecte de Ciències Ambientals

MARC COSTA PUIGPELAT I NOFRE FULLANA LLINÀS

Dirigit per Pilar Riera

Setembre 2007



*El territori és sentiment;
la història viva d'aquells que ja no hi són,
el moment present d'aquells que avui l'habiten
i l'esperança d'aquells que demà hi viuran.*



Índex general

Agraïments.....	9
Glossari.....	10
0. Objectius i hipòtesis	11
0.1. Objectius generals	11
0.2. Objectius específics.....	11
0.3. Hipòtesis.....	12
1. Introducció	14
1.1. Les polítiques territorials com a mesura de gestió ambiental	14
1.2. Planificació, planejament urbanístic i planejament territorial	16
2. Noruega.....	18
2.1. Context general	18
2.1.1. Geografia	18
2.1.2. Breu història	19
2.1.3. Cultura i població.....	20
2.1.4. Política i economia.....	20
2.1.5. Organització territorial i político-administrativa	21
2.2. Principals aspectes territorials.....	26
2.3. Sistema de planejament.....	34
2.3.1. Història del planejament	34
2.3.2. Organització del sistema de planejament	37
2.3.3. Polítiques ambientals considerades en el planejament.....	40
2.3.4. Participació ciutadana.....	42



2.3.5. Cas d'estudi: Bergen.....	44
3. Finlàndia.....	49
3.1. Context general	49
3.1.1. Geografia	49
3.1.2. Breu història	50
3.1.3. Cultura i població.....	52
3.1.4. Política i economia.....	53
3.1.5. Organització territorial i político-administrativa	55
3.2. Principals aspectes territorials.....	63
3.3. Sistema de planejament.....	70
3.3.1. Història del planejament	70
3.3.2. Organització del sistema de planejament a Finlàndia	72
3.3.3. Polítiques ambientals considerades en el planejament.....	82
3.3.4. Participació ciutadana.....	85
3.3.5. Cas d'estudi: Helsinki.....	87
4. Catalunya	94
4.1. Principals aspectes territorials.....	94
4.2. Sistema de planejament.....	101
4.2.1. Història del planejament català	101
4.2.2. Organització del sistema de planejament	105
4.2.3. Polítiques ambientals considerades en el planejament.....	109
4.2.4. Participació ciutadana.....	111
4.2.5. Cas d'estudi: Barcelona	113
5. Comparació i resultats.....	118



5.1. Principals aspectes territorials.....	118
5.2. Sistemes de planejament.....	125
5.2.1. Polítiques ambientals considerades en el planejament.....	128
5.2.2. Participació ciutadana.....	130
5.2.3. Casos d'estudi	132
6. Conclusions	135
7. Bibliografia.....	141
8. Annexos.....	149



Índex de taules i figures

Taula 2.1: Dades de població i extensió de cadascun dels comtats noruecs	22
Taula 3.1: Províncies de Finlàndia.....	57
Taula 3.2: Estructura de govern local i regional de Finlàndia.....	58
Taula 3.3: Característiques dels municipis finlandesos continentals per província.....	59
Taula 4.1: Esquema bàsic del sistema de planejament a Catalunya.	108
Taula 5.1: Dades poblacions i d'extensió de Noruega, Finlàndia i Catalunya.....	118
Taula 5.2: Dades del creixement urbanístic de Noruega, Finlàndia i Catalunya.....	119
Taula 5.3: Característiques socioeconòmiques i territorials de Noruega, Finlàndia i Catalunya.	122
Taula 5.4: Protecció d'espais a Noruega, Finlàndia i Catalunya.	124
Taula 5.5: Síntesi de les característiques dels diferents sistemes de planejament a Noruega, Finlàndia i Catalunya.....	125
Taula 5.6: Polítiques ambientals en el sistemes de planejament de Noruega, Finlàndia i Catalunya.....	128
Taula 5.7: Característiques de la participació ciutadana a Noruega, Finlàndia i Catalunya.	130
Taula 5.8: Característiques destacades dels diferents casos d'estudi. Bergen, Helsinki i Barcelona.....	132
Figura 2.1: Localització de Noruega.....	18
Figura 2.2: Nucli pesquer de la regió de Hordaland.....	21
Figura 2.3: Representació del sistema politico-administratiu noruec.....	24
Figura 2.4: Mapa dels fylker o comtats noruecs, a excepció de l'illa de Svalbard.....	25
Figura 2.5: Vista general d'un barri residencial noruec a l'àrea urbana de Bergen.....	27



Figura 2.6: Dia d'hivern a l'interior de Noruega.....	28
Figura 2.7: Típic <i>hytter</i> o segona residència noruega.....	29
Figura 2.8: Parc Nacional de Hardangervidda.....	31
Figura 2.9: Distribució dels usos generals del sòl a Noruega.	32
Figura 2.10: Àrees protegides per la Nature Conservation Act.	33
Figura 2.11: Algunes granges de l'interior del país.....	35
Figura 2.12: Representació gràfica del sistema de planejament a Noruega.....	37
Figura 2.13: Procés d'elaboració i d'aprovació d'un pla general municipal.....	43
Figura 2.14: Conjunt de cases típiques de la ciutat de Bergen.	44
Figura 2.15: Vista panoràmica de la ciutat de Bergen.	45
Figura 2.16: Vista del centre antic de Bergen des del mar.	47
Figura 3.1: Imatge aèria de Finlàndia.....	49
Figura 3.2: El sector silvícola representa un dels més importants per l'economia de Finlàndia.	54
Figura 3.3: Administració pública a Finlàndia.....	58
Figura 3.4: Organització del sistema politicoadministratiu municipal.....	62
Figura 3.5: Organització dels Consells Regionals	62
Figura 3.6: Imatge de Kouvula, típic paisatge planer amb boscos nevats.....	63
Figura 3.7: Desenvolupament de la població des de 1970 a 2004 i estudi hipotètic de l'evolució futura fins a 2040.....	64
Figura 3.8: Distribució de les tipologies de zones rurals i ciutats en el mapa de Finlàndia.	65
Figura 3.9: Imatge dels boscos on destaca el <i>Pinus sylvestris</i>	66
Figura 3.10: Imatge del Parc Nacional de Nuukio.....	67
Figura 3.11: Estructura del sistema de planejament territorial de Finlàndia.	74
Figura 3.12: Procés d'avaluació ambiental de plans i programes de Finlàndia.	83



Figura 3.13: Imatge aèria del centre de la ciutat de Helsinki, on s'observen alguns dels espais verds..... 90

Figura 3.14: Alguns dels projectes establerts en el *Master Plan 2002* i ja finalitzats. 91

Figura 4.1: Exemple d'una àrea de la costa catalana. 95

Figura 4.2: Mosaic agroforestal català. 97

Figura 4.3: Imatge del Parc Nacional d'Aigüestortes. 99

Figura 4.4: Mapa de la distribució dels espais inclosos dins del PEIN. 100

Figura 4.5: Els set àmbits territorials en que es divideix Catalunya..... 106

Figura 4.6: Esquema del planejament a Catalunya. 108

Figura 4.7: Procés d'aprovació del planejament a Catalunya en relació a AAE i participació ciutadana. 111

Figura 4.8: Un carrer del Raval, actualment un barri en transformació. 115

Figura 4.9: Vista de la zona d'actuació del 22@ i el Fòrum. 116

Figura 5.1: Evolució de la taxa de creixement urbanístic de Noruega, Finlàndia i Catalunya. . 119

Figura 5.2: Percentatge d'usos del sòl de Noruega, Finlàndia i Catalunya..... 121

Figura 5.3: Densitats mitjanes de població a la ciutat i l'àrea metropolitana de Bergen, Helsinki i Barcelona..... 133



Agraïments

Com a estudiants de Ciències Ambientals i de la vida en general, res del temps que se'ns ha donat tendria sentit sense l'ajuda i l'aportació d'aquelles persones que d'alguna manera o altra ens han acompanyat i ens acompanyen en aquest camí.

Agrair especialment la seva tasca de tutora a na Pilar Riera, qui ens va introduir de ple dins del món de la problemàtica territorial i ens ha guiat en aquest estudi que finalment ha vist la llum. Així mateix, no podem oblidar els coneixements que ens varen donar persones com el professor Arild Holt-Jensen, gran estudiós de la geografia; en Douglas Gordon, especialista en planificació; en Roger Strand, investigador de la ciència post-normal (que xerra un català perfecte); en Heimo Karppinen, professor d'economia forestal a la Universitat de Helsinki; en Reinert Karlsen, llicenciat en geografia i gran amic; en Tero Santaoja, geògraf tècnic de *City Planning Department* de Helsinki; Pasqual Maragall, exalcalde de Barcelona i expresident de la Generalitat de Catalunya; i per últim, el senyor Hom, per les seves aportacions.

Volem agrair també a tota la gent que ens ha acompanyat en tot moment: família i amics, gent d'Ambientals i altres persones que saben que no cal que les anomenem, perquè se sentin eludides.

De nou, gràcies a tots i endavant!



Glossari

<i>Asemakaava</i>	Pla parcial local finès
<i>Bærekraftig utvikling</i>	Desenvolupament sostenible (traducció oficial noruega)
<i>County Plan</i>	Pla general del comtat (traducció anglesa)
<i>Fylke/r</i>	Regió o comtat noruec, comtats.
<i>Fylkeskommunen</i>	Govern del comtat noruec
<i>Fylkesmann</i>	Governador del comtat noruec
<i>Hytter</i>	Cabanyes, segones residències (noruec).
<i>Kommune/r</i>	Municipi noruec, municipis
<i>Kommunedelplan</i>	Pla general de districte (noruec)
<i>Kommuneplan</i>	Pla general municipal o <i>Mater Plan</i> noruec
<i>Kunta</i>	Municipi finès, municipis
<i>Lääni</i>	Província finesa, províncies
<i>Maaherra</i>	Governador provincial finès
<i>Osa-yleiskaava</i>	Pla local municipal finès
<i>Partial County Plan</i>	Pla parcial del comtat (traducció anglesa)
<i>Reguleringsplan</i>	Pla parcial noruec o <i>zoning</i>
<i>Rådmann</i>	Cap de l'administració al <i>fylke</i> o <i>kommune</i> (noruec)
<i>Yleiskaava</i>	Pla general municipal o <i>Master Plan</i> finès



0. Objectius i hipòtesis

0.1. Objectius generals

- Identificar els principals aspectes territorials i el sistema de planejament de Noruega.
- Identificar els principals aspectes territorials i el sistema de planejament de Finlàndia.
- Identificar els principals aspectes territorials i el sistema de planejament de Catalunya.
- Comparar els principals aspectes territorials i els sistemes de planejament, emfatitzant el cas català en funció d'aquesta comparació.
- Corroborar les hipòtesis establertes a l'inici de l'estudi.

0.2. Objectius específics

- Descriure en termes generals el context geogràfic, econòmic i sociocultural dels dos països nòrdics.
- Identificar les problemàtiques i oportunitats dels principals aspectes territorials a cadascun dels països estudiats per tal de comparar-les.
- Analitzar i comparar l'organització del sistema de planejament urbanístic i d'ordenació territorial a Noruega, Finlàndia i Catalunya.
- Analitzar i comparar els aspectes ambientals tenguts en compte dins del sistema de planejament de cada àmbit.
- Analitzar i comparar els processos de participació ciutadana en el planejament per a cadascun dels països estudiats.
- Determinar l'aplicació del sistema de planejament a la pràctica mitjançant un cas d'estudi per a cada àmbit en concret.
- Reflexionar sobre la situació del territori català i el seu tractament a través del sistema de planejament en comparació a la resta d'àmbits estudiats.
- Corroborar la primera hipòtesi.
- Corroborar la segona hipòtesi.
- Corroborar la tercera hipòtesi.



- Corroborar la quarta hipòtesi.

0.3. Hipòtesis

Les motivacions personals per conèixer el territori que conformen l'essència del present treball, i l'intent de comparar realitats totalment diferents a partir dels principals aspectes territorials i el sistema de planejament, varen plantejar, des d'un inici, les següents hipòtesis:

Primera hipòtesi

En les darreres dècades, els països nòrdics s'han considerat com estats més avançats, principalment, en matèria social. La despesa pública en aquest sentit és de les més altes de tot el món i sembla ser que gran part dels problemes relacionats s'han pogut pal·liar amb relativa eficiència. Així, una vegada superades aquestes necessitats bàsiques i prenent com a referència el model de l'Estat del Benestar que els caracteritza, poden centrar-se en problemàtiques diferents, com les ambientals, i fer un pas més cap al desenvolupament sostenible. Per això, es creu que:

Les polítiques territorials als països nòrdics presenten un major grau de sostenibilitat que a Catalunya a nivell econòmic, sociocultural i ambiental.

Segona hipòtesi

Quan un recurs és limitat, escàs, és necessari fer-ne un ús raonable i controlat. En cas contrari, es posa en perill la seva utilització per part de la resta d'individus i generacions futures. Un clar exemple d'això és el sòl, ocupat i transformat durant segles per l'home, amb unes figures de planejament (o no) que regulen el seu ús immediat i a mitjà termini. Per això, es creu que:

El recurs sòl és un factor decisiu i condicionador de les característiques del sistema de planejament. Un territori que es caracteritzi per un recurs sòl menys limitat presentarà un sistema de planejament més flexible i genèric, menys restrictiu.

Tercera hipòtesi

La diferència cultural entre països condiona, en molts casos, el significat d'alguns conceptes i la manera de fer en determinades situacions, processos, etc. Així mateix, la utilització d'una eina tècnica pot diferir considerablement d'un lloc a un altre i, en aquest cas, el sistema de planejament n'és un exemple. Per això, es creu que:

A l'hora d'estudiar i comparar els sistemes de planejament existeixen dificultats no només a nivell tècnic sinó també a nivell cultural ja que un mateix terme pot tenir connotacions diferents.



Quarta hipòtesi

Les dinàmiques socioeconòmiques i la realitat de la globalització fan que es plantegin formes de governar alternatives, i aquestes passen per donar més paraula, més participació al ciutadà. Com ja s'ha apuntat més amunt, els països nòrdics tenen una gran despesa pública en l'àmbit social, però també una llarga tradició democràtica. L'estat espanyol, per la seva banda, pateix en certa mesura el seu passat franquista i ha tardat en incorporar-les. Per això, es creu que:

La participació ciutadana en els processos de planejament urbanístic i territorial dels països nòrdics s'entén d'una forma més activa i madura que a Catalunya.



1. Introducció

1.1. Les polítiques territorials com a mesura de gestió ambiental

L'home sempre ha estat lligat d'una manera o altra al territori, aprofitant els recursos que aquest li oferia, primer amb la caça i la recol·lecció i més tard amb el desenvolupament de l'agricultura. Però per altra banda, el territori també ha condicionat l'activitat humana. En els últims segles, l'ésser humà ha estat capaç de canviar el seu rol sobre aquest i ha pogut esculpir el que una vegada l'havia limitat. A partir d'aquí, la història més recent arran de la Revolució Industrial, s'ha caracteritzat per un desenvolupament tecnològic i un creixement econòmic progressiu, cada vegada més accelerat i a l'hora més irrespectuós amb el medi.

L'any 1971, el Club de Roma va difondre un informe que va posar en evidència el supòsit de que el creixement econòmic mundial no tenia límits. La civilització havia generat problemes ambientals, molts d'ells greus i complexos, mitjançant ràpides transformacions sense preveure les afectacions presents i futures a nivell ecològic i a nivell humà. I és que, de fet, les problemàtiques en qüestió tenen una clara connotació social i una dimensió territorial que sobrepassa fronteres. Directa o indirectament, és la mateixa societat que està sotmesa a uns riscos ambientals provocats pel consum insostenible de matèria i energia a escala global.

El territori és el marc on es desenvolupen totes les relacions socioeconòmiques i la interacció d'aquestes amb el medi natural. En aquestes relacions hi intervenen gran nombre d'actors els quals lluiten pels seus interessos: sector privat, intentant aconseguir el màxim benefici; els ciutadans, destinataris de la producció però també dels problemes ambientals; la comunitat científica, que investiga i estudia la natura el més objectivament possible; i per últim, el sector públic. En front de la crisi ambiental, actualment, la principal tasca de les administracions públiques és la responsabilitat de garantir el benestar col·lectiu i aquest passa per l'arbitratge dels diferents actors implicats en el territori. Així, es redacten normes, s'imposen taxes i/o subsidis, es planifica a mitjà i a llarg termini, i s'exerceix un control sobre el compliment de tots aquests. Les relacions entre la societat i el medi i el control d'aquesta interacció descrita com planificació i gestió ambiental, són els vectors que determinen a grans trets les dinàmiques territorials i el paisatge.

Acabam de viure la major etapa desenvolupista de la història del nostre país amb importants canvis a nivell social, econòmic i polític. En la segona meitat del segle XX i més concretament en els últims vint anys, s'ha creat una situació territorial excepcional, sovint generadora de conflictes de molt diversa índole però també obrint nous i interessants debats sobre aquestes dinàmiques, les seves causes i les seves conseqüències. El sòl s'ha convertit en un bé limitat principalment en àmbits amb gran pressió urbanística com la costa catalana o l'Àrea Metropolitana de Barcelona i es fa necessari protegir determinades àrees per conservar les seves característiques ecològiques. Altres zones en canvi, generalment rurals, pateixen



processos oposats i necessiten d'un reequilibrament que millorin les seves potencialitats, d'una gestió que marqui les línies a seguir en un futur pròxim davant de la baixa rendibilitat de les explotacions agràries i forestals, entre d'altres.

A més, l'interès pel curt termini i la complexitat de les relacions entre els agents involucrats condiciona la planificació coherent i ha fet perdre la confiança en la legitimitat de moltes decisions polítiques (Cerdan, 2006). Renovar aquesta credibilitat passa per recuperar la coherència, i aquesta ha de ser un dels reptes que ha d'afrontar la política del planejament. Per això, la planificació ha de superar la discordança existent entre l'àmbit real i l'àmbit administratiu, i ser capaç de gestionar la multiplicitat d'agents cada vegada més complexa. El no afrontar aquests reptes impossibilita la seva superació, comportant un alentiment i una menor eficiència de bona part de les polítiques territorials. Ja fa més de dotze anys que el Pla Territorial General de Catalunya és vigent però encara només s'han aprovat tres dels set Plans Territorials Parcials que el desenvolupen; s'han creat noves figures de planejament com els Plans Directors Urbanístics i s'han inclòs dins d'aquests instruments nous aspectes com el desenvolupament sostenible. A nivell legislatiu, han aparegut lleis que afecten directament el territori català com la Llei de Paisatge o la Llei 9/2006 d'Avaluació Ambiental Estratègica de Plans i Programes. I a nivell administratiu, l'actual divisió territorial ha quedat obsoleta degut a la ineficiència del municipi en àmbits metropolitans, o de la província, que no reflecteix la realitat territorial regional i que, a poc a poc, va essent substituïda a nivell tècnic per l'antiga vegueria.

Per això i més, creiem que és hora d'aturar-nos a reflexionar sobre el territori i la situació del planejament a Catalunya. Així, aprofitant l'experiència acadèmica que ens ha facilitat el Programa Europeu ERASMUS, ens hem proposat comparar els sistemes de planejament de Noruega, Finlàndia i Catalunya a través dels principals aspectes territorials. L'inici del present treball parteix d'una sèrie d'hipòtesis les quals no volen ser les guies d'aquest sinó que més aviat pretenen ser punts que reforcen el tema central i que estan subjectes a ell.

L'estructura d'aquest treball es basa, primer de tot, en una contextualització general dels tres països d'estudi: Noruega, Finlàndia i Catalunya. D'aquesta manera s'intenta donar un mínim coneixement de la situació de cadascun per tal d'afrontar la temàtica territorial, la qual està molt lligada als factors històrics, socioeconòmics, polítics i culturals. A continuació, es tracten els principals aspectes territorials, que permetran descobrir les problemàtiques i els punts forts de cada realitat territorial. Tot això fa que hom sigui capaç d'afrontar una comparació a nivell teòric dels diferents sistemes de planejament, els quals, encara que tinguin una gènesi ideològica semblant, al final, estan condicionats per les particularitats culturals i territorials. És aquí, on es desenvolupen aspectes que s'han introduït darrerament dins del planejament i que van guanyant importància relativa amb els anys, com són la participació ciutadana i les polítiques ambientals. Finalment, el treball se centra en l'anàlisi concret de tres casos a nivell local: Bergen (Noruega), Helsinki (Finlàndia) i Barcelona (Catalunya). De fet, en aquest nivell és on el



planejament s'expressa d'una forma més directa i específica. La comparació dels resultats obtinguts es presenta a mode de síntesi de l'estudi i permetrà arribar a unes conclusions finals que donin, per una banda, respostes a les hipòtesis i, per l'altra, siguin una reflexió sobre el model i l'estat del planejament català.

Donat que aquest treball es desenvolupa i es presenta dins del context català es donarà per entesa la contextualització que es realitzarà pels altres dos casos. Una presentació detallada resultaria redundant ja que aquest text va dirigit precisament a l'àmbit en qüestió. No obstant, en cas de que el present projecte es desenvolupi a nivell divulgatiu no es descarta redactar aquest apartat per no limitar la seva difusió. Així mateix, cal anunciar per endavant que la informació disponible per cadascun dels àmbits ha estat relativament diferents en alguns aspectes.

1.2. Planificació, planejament urbanístic i planejament territorial

Abans de començar a entrar en matèria, és necessari fer una distinció de dos conceptes que seran àmpliament referenciats al llarg de tot el text, els quals, malgrat siguin totalment asimètrics i amb connotacions ben diferents, s'usen moltes vegades indistintament. Parlem de *planejament urbanístic* i *planejament o ordenació territorial*.

Seguint paraules de Juli Esteban (2003), el *planejament urbanístic* compta amb una llarga i rica trajectòria cultural al nostre país des de fa ja un segle, o com a mínim des dels primers plans generals d'ordenació urbanística. Gairebé sempre el trobam associat a l'àmbit municipal tot i que les noves dinàmiques han augmentat considerablement la seva escala. Així, es pot afirmar que el planejament urbanístic seria el propi del fet urbà i l'àrea de sòl més immediata a aquest.

El *planejament o ordenació territorial* ha estat pràcticament inexistent fins fa relativament poc temps. Aquesta falta d'experiència ha portat que el concepte sigui més aviat subjectiu i molt relacionat amb el planejament urbanístic. De totes maneres, queda clar que ens referim a un àmbit més ampli que el municipal, l'escala del qual està condicionada per la diversitat de temàtiques que conformen i caracteritzen aquest territori.

En molts països, inclòs Catalunya, el planejament és entès com a planejament físic (territorial i/o urbanístic). Mentrestant, el balanç entre planificació econòmica i física varia considerablement entre països, i la planificació social, per la seva banda, pareix que ha tingut una incorporació recent (Holt-Jensen, 1992). Aquest, però no és el cas del sistema escandinau, que des d'un inici ha entès la integració de la planificació física, econòmica i social com una necessitat.

A nivell general, entenem el terme de *planificació econòmica* com aquell encarregat de marcar les pautes econòmiques públiques, el que està interrelacionat amb les polítiques fiscals,



models econòmics, etc. a qualsevol nivell administratiu i a llarg termini. La planificació econòmica té el seu màxim exponent a nivell central, i el regional, per la seva banda, estaria relacionat amb els plans de desenvolupament. Al local, la planificació econòmica ha estat en general més o menys equivalent als pressupostos anuals.

El *planejament físic o espacial*, per la seva banda, està més desenvolupat a nivell local. En un inici com a planejament urbà municipal i més tard ja com a planejament territorial, regulant l'ús del sòl. Mentre que la planificació econòmica sorgeix de la teoria socialista i es troba moltes vegades lligat al color polític del govern, segons Holt-Jensen, no existeix relació alguna entre el grau de desenvolupament del planejament físic i el sistema polític del país¹.

D'aquesta última idea, en són exemples els països escandinaus, els quals tenen una pobra tradició en ordenació del sòl. Són models a seguir, en canvi, en polítiques públiques econòmiques i socials. Allà, el planejament local no és solament la determinació d'ús d'un o altre sòl sinó que en ell s'inclouen pautes de desenvolupament socials i econòmiques, per un període específic. Parlem per tant, d'una planificació integrada. De fet, no es pot oblidar que aquesta integració estava inclosa en les idees dels primers i principals pensadors de la planificació: Patrick Geddes i Ebenezer Howard. En els seus temps ja pensaven amb l'ordenació territorial i urbanística com un instrument de canvi socioeconòmic, capaç de dirigir el desenvolupament cap a un objectiu desitjat.

¹ L'autor afirma que aquest està més condicionat per la densitat poblacional. Posa l'exemple dels EUA on hi ha vastes àrees de propietat pública.



2. Noruega

"Noruega té abundants recursos naturals els qual són escassos a la resta d'Europa (energia hidroelèctrica, petroli, gas natural, peix i territori) però n'hi manquen d'altres, abundants a la resta d'Europa (agricultura, potencial de mercat, iniciativa privada...)"

Arild Holt-Jensen

2.1. Context general

2.1.1. Geografia

El Regne de Noruega, o simplement Noruega², és un dels països nòrdics. Ubicat a la península escandinava (*figura 2.1*), al nord del continent Europeu, fa frontera amb Suècia a l'est, i amb Rússia i Finlàndia al nord-est. A l'oest, es troba en contacte amb el Mar del Nord i el Mar de Noruega (ambdós Oceà Atlàntic). En total, la superfície s'estén als 387.000 km².

El paisatge és generalment molt abrupte i muntanyós, i d'espectacular bellesa natural. Les continues glaciacions al llarg de la història varen esculpir la llarga costa occidental caracteritzant-la amb els seus famosos *fjords*. Aquestes entrades d'aigua salada s'endinsen cap a terra ferma, guardades per grans parets verticals, i poden arribar a superar els 200 km de llargada. Destaquen el gran nombre d'illes i illots i la presència de la glacera més gran d'Europa.



Figura 2.1: Localització de Noruega.

(Font: Viquipèdia, 2007)

² Noruega o *Norge* significa literalment "camí del nord", degut a la forma allargada del país que es projecta cap al Cercle Polar Àrtic.



Donada la situació geogràfica del país, part de Noruega es troba per sobre del Cercle Polar Àrtic, i on el sol és un factor limitant, majoritàriament a l'hivern. A més, gràcies a la influència del Corrent del Golf, el clima noruec és inesperadament temperat i plujós, dins dels límits de la seva latitud. A l'interior, les temperatures són més severes i les precipitacions més escasses i cap al nord, es poden trobar condicions subàrtiques extremes.

El fet que gran part de Noruega és poc adequada per viure-hi, fa que molta de la població es trobi concentrada en determinades àrees. Destaquen Oslo, que és la capital del país, situada a l'est i propera a la frontera amb Suècia; Bergen, Trondheim i Stavanger (totes elles a la costa oest) com les quatre ciutats més importants del país.

2.1.2. Breu història

A part dels *fjords*, Noruega és coneguda mundialment pel seu passat víking. L'actual estabilitat i independència del país és una situació nova en tota la seva història, la qual va estar estretament lligada a Suècia i Dinamarca.

L'era dels víkings (entre el segle IX i XI dC) va ser una època d'unificació i expansió: s'establiren a les Illes Feroe, Islàndia, Groenlàndia, algunes parts de les illes britàniques i fins i tot, Canadà. Gràcies al seu potencial naval i a la brutalitat dels seus atacs, aconseguiren fer rica una terra improductiva i difícil d'habitar. L'hegemonia dels víkings, però, va ser lentament desbancada per la Cristiandat i la Pesta Negra, que va acabar amb la vida de la meitat de la població. El 1387, el regne noruec s'acabà associant amb Dinamarca i Suècia.

Noruega va romandre més de quatre segles com una província més de Dinamarca, l'aïllament de la qual es va veure accentuat amb l'adopció del Protestantisme. Derrotada per Napoleó, Dinamarca va cedir Noruega a Suècia el 1814 (no va fer el mateix amb les possessions atlàntiques, que seguiren sota control danès). Noruega, amb constitució i govern propis, va compartir rei amb el seu país veí, fins a la completa independència del 1905.

Tot i l'ocupació alemanya entre 1940 i 1945, va ser a partir d'aquesta època de fam i pobresa que Noruega, amb el descobriment de reserves de petroli, estabilitat política i social, esdevingué un dels països més desenvolupats del món, segons l'IDH³.

³ Índex de Desenvolupament Humà.



2.1.3. Cultura i població

Noruega té una població de 4.640.000 d'habitants amb una taxa de creixement vegetatiu anual de 0,7%, segons dades de l'*Statistisk sentralbyrå* a data de gener de 2006. En els últims anys, el país ha experimentat una important arribada d'immigrants, procedents de països musulmans i països de l'est d'Europa, de manera que al mateix any, representaven el 8,3% de la població.

La majoria de noruecs són d'origen nòrdic o germànic, excepte la minoria Sami. Aquests últims són considerats indígenes i tradicionalment viuen a la zona nord i central del país, a més de Suècia, Finlàndia i Rússia. Es tracta de nòmades, l'economia dels quals es basa en la pastura de rens i, per tant, molt lligats a la natura i al territori⁴. La llengua Sami té origen fino-hongarès, i tot i que el seu poble ha patit discriminacions en el passat, actualment gaudeix d'un parlament i lleis pròpies.

Podria ser per la seva natura exuberant o per l'hivern letàrgic, que existeix una gran cultura de l'oci a l'aire lliure entre els noruecs. Tan és així que aquesta està avalada per una llei de 1957 anomenada *Allemannsrett* o "dret de tot home" en la que es diu:

Tot ciutadà té dret a accedir i recórrer lliurement "la terra no cultivada", fins i tot quan l'àrea és de propietat privada, sempre i quan es mostri la consideració i cura adequades⁵.

2.1.4. Política i economia

Es tracta d'una monarquia parlamentària, però les funcions del rei són mínimes, purament cerimonials i de simbologia d'unitat nacional. El Consell és l'òrgan executiu del govern, encapçalat pel primer ministre, que sorgeix de la majoria parlamentària. Els 165 membres del parlament noruec o *Storting*⁶ són elegits per quatre anys d'acord amb la representació proporcional.

Pel que fa a l'economia, Noruega va ser un dels països més pobres d'Europa fins l'any 1960, any en que es van trobar nombroses reserves de petroli. Des del descobriment de l'or negre, successius governs socialistes han utilitzat el potencial econòmic d'aquest per sostenir un dels

⁴ Segons Andreassen (2005), els Sami tenen gran quantitat de paraules que fan referència a la natura i el temps, en relació a les altres llengües de la zona escandinava, i que s'estan perdent.

⁵ Traducció d'un fragment de la Llei 28/1957.

⁶ El parlament és unicameral, però per modificar la legislació, el parlament noruec elegix un quart dels membres per formar una cambra alta o *Lagting*, mentre que els altres membres constitueixen una cambra baixa o *Odelsting*.



estats de benestar més pròspers de la història. El govern controla el sector a través d'empreses estatals, i tot i que el país també es troba proveït àmpliament per altres recursos com l'energia hidràulica, mineria, pesca (*figura 2.2*) i boscos, Noruega depèn fortament del mercat petrolífer mundial ja que aquest bé constitueix el 35% del total d'exportacions (*Statistisk sentralbyrå, 1999*). Tant és així que el govern ha estat estalviant el superàvit econòmic en forma de fons estatal invertit a l'exterior, preocupats per la possible escassetat del petroli en un futur no massa llunyà.



Figura 2.2: Nucli pesquer de la regió de Hordaland.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

Es combina el mercat lliure amb la intervenció estatal donant lloc un estat que ofereix sanitat gratuïta, universitat pagada, un any de baixa per maternitat, pensió garantida i bones condicions laborals. Noruega també destaca per la seva predicació a favor de la igualtat de gènere, iniciada l'any 1910 amb el sufragi universal femení i essent un dels primers països en dur-la a terme. De fet, segons mostren les dades de l'Institut Nacional d'Estadística noruec, la igualtat de gènere cada dia és més present a tots els àmbits de la vida quotidiana posant com exemple que 2 de cada 5 escons del parlament estan ocupats per dones.

Noruega va optar per romandre fora de la Unió Europea en dos referèndums (1972 i 1994). El punt d'unió més important de Noruega amb la resta de països europeus és l'acord sobre l'Espai Econòmic Europeu (EEE) que va entrar en vigor l'any 1994.

2.1.5. Organització territorial i político-administrativa

El país consta de tres nivells administratius: el govern central, els comtats i els municipis. En tots els àmbits trobem uns òrgans polítics elegits directament, juntament amb unes administracions encarregades de la implantació de les decisions polítiques. Les oficines locals



de les autoritats de l'estat central, que actuen com a supervisors, també es poden trobar en els àmbits municipal i dels comtats (*figura 2.3*).

Noruega continental està dividida en 19 *fylker* o comtats (*figura 2.4*). Cadascun dels comtats té l'administració regional corresponent (*fylkeskommune*). Els governs del comtat varien significativament pel que fa al nombre de municipis que alberguen, la seva població i la dimensió geogràfica (*taula 2.1*). Darrerament els *fylker* han perdut legitimitat a nivell polític, i pareix que hi ha consens per redistribuir-los en un menor nombre de regions (Cañellas-Boltà *et al.*, 2006) o optar per abolir-los. En una entrevista amb el professor Arild Holt-Jensen, va quedar clar que a més dels problemes administratius, els límits dels comtats són arcaics i necessiten una revisió. Els límits d'aquests es dibuixaren en funció de la topografia, és a dir, les muntanyes representaven autèntiques barreres naturals i els *fjords* i llacs eren els únics passos oberts que connectaven els nuclis de població. Ara les limitacions del territori estan superades funcionalment, tan per infraestructures viàries com per mitjans de transport, i la satisfacció de les necessitats es duen a terme amb noves dinàmiques territorials.

Fylke	Kommuner	Població (2006)	Extensió ⁷ (km ²)	Densitat de població (hab/km ²)
Østfold	18	260.389	3.887	67
Akershus	22	501.125	4.579	109
Oslo	1	538.411	426	1.263
Hedmark	22	188.511	26.082	7
Oppland	26	183.204	23.787	8
Buskerud	21	245.225	13.797	18
Vestfold	14	222.104	2.147	103
Telemark	18	166.140	13.854	12
Aust-Agder	15	104.084	8.312	13
Vest-Agder	15	162.317	6.677	24
Rogaland	27	397.594	8.590	46
Hordaland	33	452.611	14.551	31
Sogn og Fjordane	26	106.650	17.680	6
Møre og Romsdal	38	244.978	14.590	17
Sør-Trøndelag	25	275.403	17.830	15
Nord-Trøndelag	24	128.694	20.777	6
Nordland	44	236.257	36.074	7
Troms	25	153.585	24.884	6
Finnmark Finnmark	19	72.937	45.757	2
Noruega	433	4.640.219	3.304.280	15

Taula 2.1: Dades de població i extensió de cadascun dels comtats noruecs
(Font: elaboració pròpia en base a dades de *Statistical Yearbook of Norway*, 2006).

⁷ S'exclouen d'aquestes dades les terres submergides.



El govern local noruec es descriu amb els 433 municipis o *kommune*⁸ que existeixen en l'actualitat. Noruega, juntament amb Dinamarca, Finlàndia i Suècia, sovint s'ha considerat un el model nòrdic que, a ulls d'alguns, sembla que representa la terra promesa del govern local (Rose i Ståhlberg, 2005). Això és degut a que, en primer lloc, els ajuntaments gaudeixen legalment d'un ampli poder de decisió que els permet dur a terme totes les activitats que no estan prohibides específicament o que no s'assignen a cap altre administració⁹. Un altre motiu radica en el volum d'activitat que es produeix sota la direcció de les autoritats locals, conseqüència de la utilització d'aquests com a instrument per implantar les polítiques de l'Estat del benestar nacional. Per tant, es podria parlar d'un Estat del benestar local i d'una "municipalització" del sector públic (Albæk *et al.*, 1996).

És d'interès per a aquest estudi afegir que és habitual en les grans ciutats la seva diferenciació en districtes o *townships*, els quals són administrats per un ajuntament propi elegit per la població local. Segons el govern noruec, amb aquestes figures es redueix la distància efectiva entre la ciutadania i l'autoritat i es poden afrontar els problemes quotidians més directament.

Responsabilitats funcionals

A Noruega, no hi ha cap acte legislatiu que estipuli com s'han de dividir les diverses funcions entre els tres nivells de govern. En lloc d'això, la divisió de tasques és, principalment, objecte de legislació específica. Com que aquesta està en un estat de flux constant, es fa difícil fer una llista exhaustiva i actualitzada de les funcions i responsabilitats que corresponen a cada nivell administratiu. Des dels anys seixanta, però, tot i que s'han produït canvis considerables en el repartiment de funcions, pel que fa a la nostra temàtica, les responsabilitats s'han mantingut estables:

<i>Kommune</i>	Protecció antincendis
	Carreteres i ports municipals
	Planificació urbanística local i qüestions ambientals

⁸ A Noruega hi ha molts municipis relativament petits, en quant a població. Més del 50% tenia menys de 5.000 habitants l'any 2004 i només cinc municipis tenien més de 100.000 habitants. Però prop d'una quarta part de la població vivia en aquests cinc municipis més grans (Rose, 2006).

⁹ Aquest estat de la qüestió s'acostuma a denominar *cessió d'autoritat negativament* (Rose, 2006).



- Fylkekommune** Carreteres del comtat
Planificació urbanística del comtat
Desenvolupament regional
- Govern central** Carreteres i ferrocarrils nacionals
Agricultura nacional i medi ambient
Parcs Nacionals

La realitat actual del país és que una gran part de tota l'activitat del govern local i regional és impulsada per la política nacional i/o està subjecte a control estatal. Tant és així que els governs locals han estat responsables de prestar, aproximadament, les dues terceres parts de tots els serveis públics (Rose, 2006) a petició del govern central.

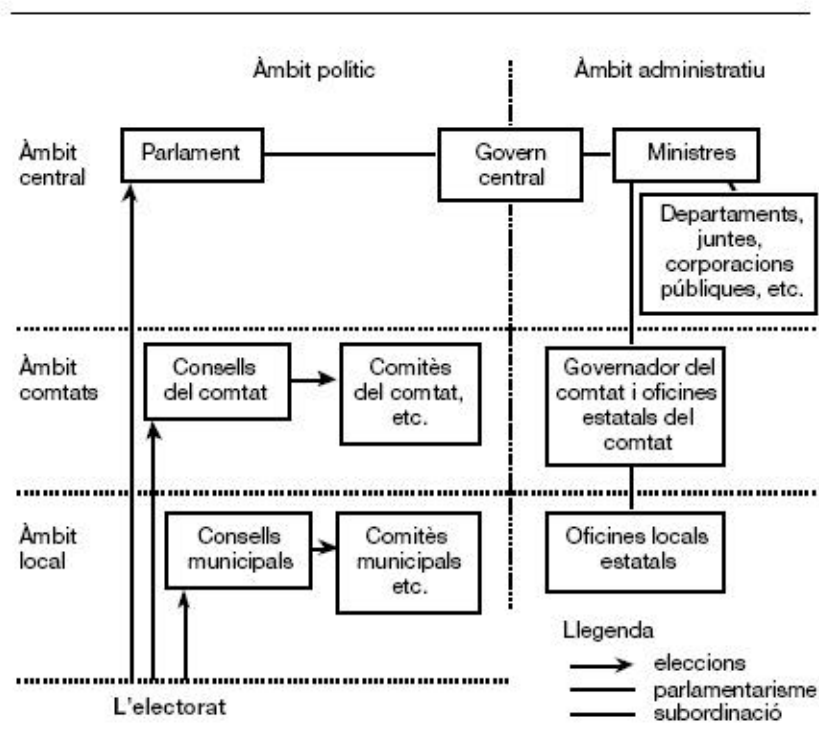


Figura 2.3: Representació del sistema politico-administratiu noruec.
(Font: Rose, 2006).



Figura 2.4: Mapa dels fylker o comtats noruecs, a excepció de l'illa de Svalbard.
(Font: Viquipèdia, 2007).



2.2. Principals aspectes territorials

Amb només 12 habitants per quilòmetre quadrat (*Statistisk sentralbyrå*, 2006), Noruega té una pressió relativament baixa damunt del seu sòl. En una entrevista amb el professor Roger Strand (2007), va qualificar molt encertadament el territori noruec com un recurs no limitat, cas contrari al de la costa mediterrània. Tan és així, que no hi ha hagut cap canvi important en tot el territori no urbanitzat des del segle XVI, amb la recuperació demogràfica després de la Pesta Negra que afectà profundament el país. Els assentaments humans i l'ús del sòl es mantenen relativament estables i tant els paisatges rurals com els salvatges estan protegits per aquesta estabilitat (Holt-Jensen, 1996).

Els nuclis de població

L'any 2006, quatre de cada cinc noruecs vivien en pobles o ciutats, el que representa un 78% de la població total (*Statistisk sentralbyrå*, 2006). Existeixen però grans diferències entre *fylker*. Mentre al comtat d'Oslo pràcticament el 100% de la població és urbana, a altres com Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane i Nord-Trøndelag només representen un 55%.

Dels assentaments humans, el 77% tenen menys de 2.000 residents amb dades de l'*Statistisk sentralbyrå* de 2006. No obstant, un total de 2.263 km² (menys de l'1% del total) són ocupats per nuclis de població, el que ve a destacar la baixa densitat que els caracteritza (*figura 2.5*). En molts casos, la creació d'un nucli de població ha passat per l'agrupació de granges però d'una manera totalment irregular. Amb el final de l'època feudal, al segle XVIII Noruega estava territorialment dominada per camperols que posseïen petites i mitjanes unitats de terra. Aquest s'apunta com un dels motius importants pels quals el planejament urbanístic i territorial passa per una forta tradició utilitària, és a dir, es construïa allà on es creia que era més pràctic.

Segons Holt-Jensen (1996), la única política nacional general ha estat la de "deixar l'estructura bàsica d'assentaments humans del país pràcticament intacta". Això vol dir que s'han controlat en tot moment el creixement de les ciutats i s'ha donat suport a les iniciatives en zones rurals, caracteritzades pel despoblament. És important, però, remarcar que és el govern local qui té més poder a nivell administratiu. Són ells qui tenen la responsabilitat del planejament físic, així com del social i l'econòmic, en els seus límits municipals.



Figura 2.5: Vista general d'un barri residencial noruec a l'àrea urbana de Bergen.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

Les zones rurals

En dècades passades, la població va experimentar un abandonament progressiu del camp cap a les ciutats i regions més poblades per tal d'aconseguir millors oportunitats en educació i treball. La productivitat de la terra, que mai ha estat suficient per satisfer les necessitats alimentàries del país, ha anat davallant progressivament per la irrupció de mercats agrícoles més potents com el de la UE. Tot i això, malgrat el flux vagi en descens, el sistema noruec de subsidis a l'agricultura és, en alguns casos, més important que els de la mateixa UE i a més, gaudeix de noves possibilitats. Segons Holt-Jensen (1997) aquest suport per l'agricultura i els paisatges rurals tradicionals està políticament lligat amb la identitat nacional noruega. La cultura noruega és rural i relacionada amb la natura més que amb la ciutat.

El turisme és la nova font d'ingressos per a les zones rurals i de muntanya. A l'hivern, s'explota el turisme de neu i a l'estiu el turisme rural, aquest últim centrat en la pràctica excursionista que caracteritza la població noruega.

Desequilibris entre regions

El fet que la majoria de la població se situï a la costa no és més que conseqüència de les condicions físiques i climàtiques que caracteritzen el país. Per una banda, gran part d'aquest està cobert per neus perpètuas, o almenys presents deu mesos a l'any (*figura 2.6*). Per l'altra, en canvi, l'extraordinària topografia, marcadament abrupte, fa molt difícil la comunicació entre



valls i conseqüentment el desenvolupament de la vida quotidiana. Les noves tecnologies i infraestructures han suavitzat aquests factors limitants però no han evitat que la despoblació sigui un fet present a les regions menys afavorides de l'interior i de la zona nord.

Des de fa temps, el govern noruec dóna facilitats a les persones que estan interessades a canviar el seu domicili a àrees d'aquest tipus per tal de potenciar una repoblació mínima. Aquestes facilitats passen per la gratuïtat d'estudis universitaris, la reducció de les taxes i l'eliminació de qualsevol impost (el màxim exponent d'aquesta política es dóna en l'illa de Svalbard, amb una mitjana anual de 5,5 °C sota zero, al nord del país). Les *kommuner*, pel seu compte, també intenten atreure nous habitants però de diferent manera: tenen un planejament feble, gairebé figurant. De fet, molts varen veure en el planejament una imposició del govern més que una eina efectiva i no s'aturaven de demanar per què s'havia de posar traves i més dificultats a la construcció de nous habitatges en llocs on el despoblament era una realitat.

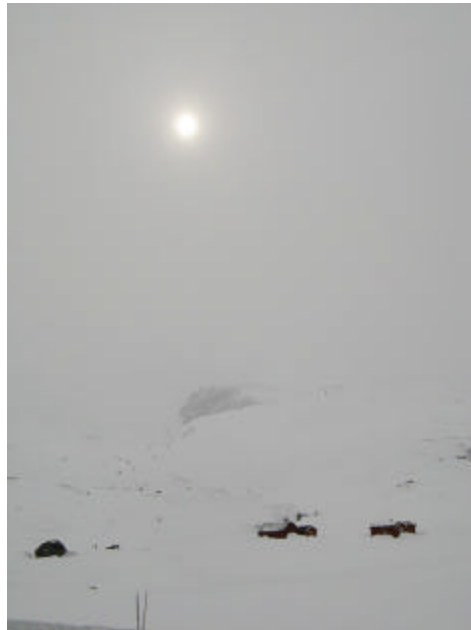


Figura 2.6: Dia d'hivern a l'interior de Noruega.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

Àrees forestals i agrícoles

Els boscos cobreixen una tercera part del país. Les coníferes són la família que domina el paisatge noruec tot i que a les zones més meridionals apareixen alguns caducifolis. A la zona nord i interior del país, els boscos pràcticament són inexistents ja que són substituïts per la tundra.



Les àrees agrícoles es troben en les parts més favorables climàticament, en els terrenys situats dins de les valls. Aquestes representen entre el 3,4% del territori (*figura 2.9*). La producció agrícola, centrada, per una banda, en el gra i els arbres fruiters a les zones més temperades i en les pastures i la patata en les fredes, per l'altra tendeix a una disminució progressiva. Així, el paisatge tradicional està canviant per l'abandonament de les pastures a favor de l'avançament del bosc (Cañellas-Boltà *et al.*, 2006). Els boscos utilitzats per fins productius com la fusta pugen al 22%.

Habitatges aïllats

Com s'ha pogut veure en aquest apartat, les àrees agrícoles són un recurs limitat a Noruega (la terra agrícola constitueix el 3,4% del total de territori noruec (*Statistisk sentralbyrå*, 2005)) i la seva conservació ha estat des de sempre un tema polític. D'acord amb les provisions de la *Land Act* de 1995, la terra cultivada només ha de ser utilitzada pel propòsit de producció agrícola, excepte per un clar benefici per a la comunitat. D'aquesta manera, la construcció d'infraestructures i l'expansió de nuclis de població han reduït encara més l'extensió de les àrees agrícoles, fet que ha rebut una atenció periòdica. Un estudi demostra que no ha estat així, però, en el cas de la construcció de *hytter* (*figura 2.7*). Aquests habitatges aïllats usats com a segones residències o establiments turístics, representen un greu problema i tot i ser il·legals en terres cultivables, moltes *kommuner* han fet la vista grossa.



Figura 2.7: Típic *hytter* o segona residència noruega.

(Font: arxiu propi de Nofre Fullana)

Quan es considera el canvi d'ús del sòl, el desenvolupament de *hytter* és la principal causa del canvi en àrees agrícoles. Al 2002, un 74% dels casos varen tenir lloc pel desenvolupament



d'habitatges aïllats, mentre que un 26% va ser per motius de creixement urbà. Aproximadament la meitat dels nous *hytter* construïts en àrees agrícoles foren per propòsits diferents que per indústria primària, els quals, com ja s'ha apuntat, estan prohibits. Amb dades reals es pot afegir que al mateix any, unes 67 hectàrees de terra agrícola varen transformar-se en *hytter* en comparació a les 24 hectàrees ocupades pel creixement urbà. Cal esmentar que només es té en compte la superfície de l'edifici en si, però en cap cas s'afegeixen dades de vials, jardins, aparcaments, etc. Considerant aquest supòsit, l'efecte de l'activitat constructora es creu que seria aproximadament fins a 10 vegades superior del que mostren les dades.

Tradicionalment, la conservació de la terra ha estat una responsabilitat de l'estat però progressivament s'està convertint en una tasca de les *kommuner*. Això vol dir que la presència de les prioritats d'aquesta administració en el balanç entre conservació de la terra i la necessitat de desenvolupament en el planejament pot créixer en importància. Municipis interiors i més septentrionals seran més favorables a polítiques i planejaments urbanístics més febles, menys restrictius, per tal d'atreure residents. Altres, en canvi, es decantaran per fer polítiques més proteccionistes lluitant en contra d'aquest *urban sprawl* emmascarat.

Espais protegits

Tot i que el primer parc nacional fou instaurat el 1962, no va ser fins a la Llei de 19 de juny de 1970 en relació a la conservació de la natura (*Nature Conservation Act*), modificada el 25 d'agost de 1995, que s'establiren determinades vies de protecció d'espais particulars per les seves característiques naturals (*figura 2.10*):

Parcs Nacionals: extenses àrees generalment propietat de l'estat en la seva totalitat i caracteritzades, com diu la llei, per *no haver patit perturbacions o grans perturbacions*. Es protegeix el paisatge i la flora, la fauna, les característiques naturals i arqueològiques, monuments i llocs, en contra de desenvolupament humà, construccions, contaminació o qualsevol altre perturbació (*figura 2.8*).

Paisatges protegits: determinats paisatges naturals i culturals es troben protegits per les seves qualitats de representació. Qualsevol acció que pugui malmetre les seves característiques singulars, no s'hi pot dur a terme. En cas de dubte, el *fylkesmann* o governador del comtat té la potestat de decidir si la mesura és adequada o no.

Reserves Naturals: àrees on l'ambient natural no ha patit *destorbs* o *grans destorbs*, o són especials, amb caràcter distintiu, i són d'especial interès científic o educatiu, s'han de preservar com a Reserves Naturals. Aquestes han de ser totalment protegides o parcialment protegides per propòsits especials com a Reserva Forestal, Zona Humida, Reserva d'aus o el que sigui més adient.



Monuments naturals: formacions geològiques i característiques botàniques o zoològiques, les quals són d'interès històric o científic, s'han de protegir i preservar com Monuments Naturals, així com la zona més propera a ells.



Figura 2.8: Parc Nacional de Hardangervidda.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

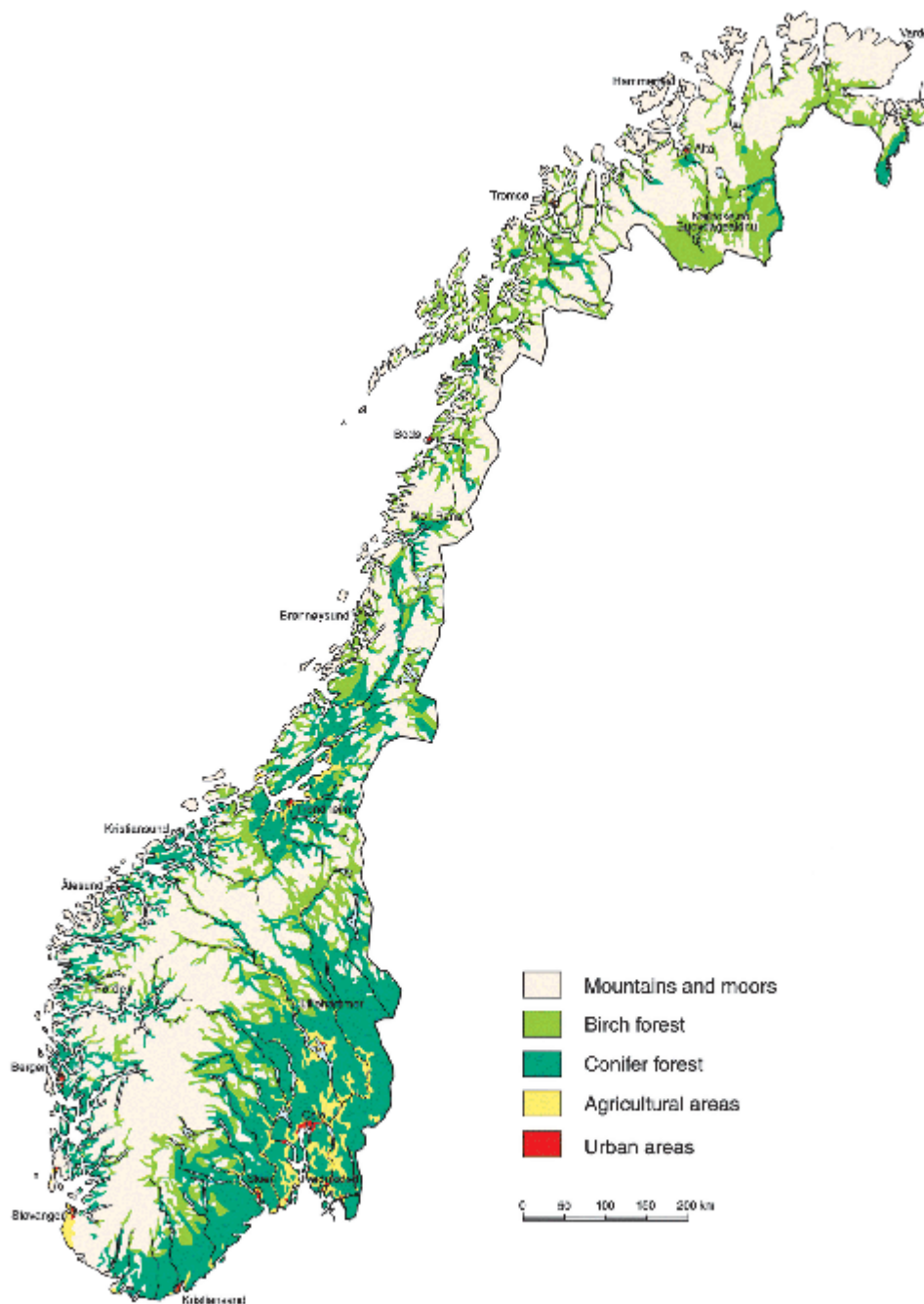


Figura 2.9: Distribució dels usos generals del sòl a Noruega.

(Font: Norwegian Mappy Authority, 2006)

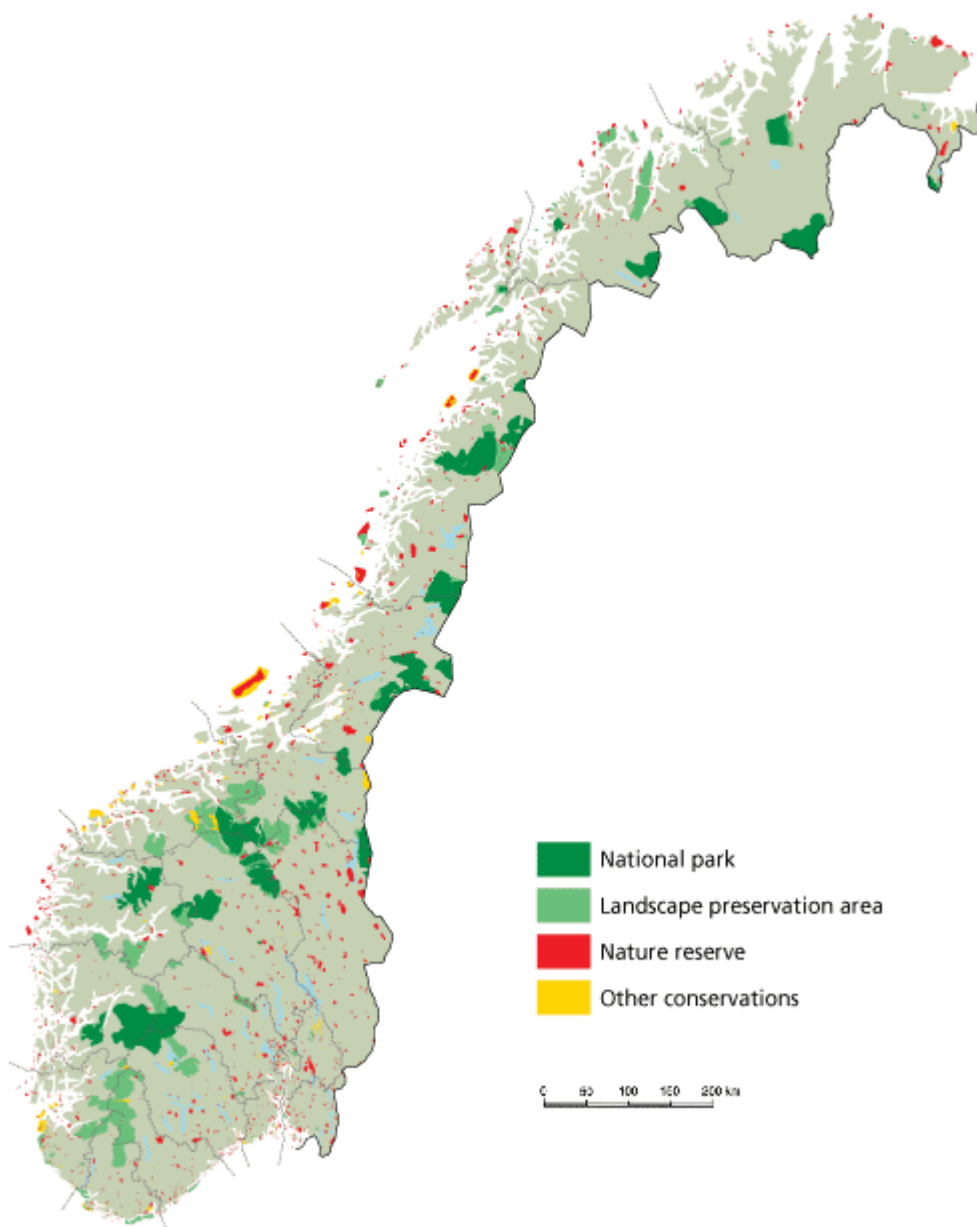


Figura 2.10: Àrees protegides per la Nature Conservation Act.
(Font: Directorate of Nature Management of Norway, 2006)



2.3. Sistema de planejament

2.3.1. Història del planejament

El sistema noruec de planejament ha estat desenvolupat gradualment durant el període posterior a la Segona Guerra Mundial (Holm-Hansen, 1995). Tot i això, la primera llei referent a planificació territorial va ser introduïda el 1924. S'aplicava només a àrees urbanes i regulava activitats constructives dins d'aquestes. Així, el creixement dels pobles rurals, els quals solen ser dispersos i no tenen un centre específic, era totalment lliure sense cap forma de regulació urbanística.

Abans de 1924, no existia cap planificació o regulació pròpiament dita. Únicament a les ciutats com Cristiània¹⁰ es donaren casos de planificació imposada pel rei i amb objectius militars. Es pot fer referència també als plans de trama regular duts a terme als nuclis més densos, a mode de solució pel problema que representaven els incendis en les típiques cases noruegues, de fusta.

Per tal d'aturar la proliferació indesitjada d'assentaments dispersos que havia causat el creixement econòmic després de la Segona Guerra Mundial, el 1965, el *Building Act* de 1924 va ser reemplaçat per una nova llei aplicable a tot el territori, fet que va representar el primer canvi significatiu en aquest àmbit. Aquesta responia a les necessitats de l'època de coordinar l'àmbit regional i municipal, i demanava a aquest últim preparar *Kommuneplan* o Plans Generals amb especial atenció a l'ús del sòl encara que havien de combinar planificació econòmica i física. A més, atorgava als governs locals més responsabilitats en aquesta matèria.

Es va dividir el país en regions i van ser introduïts els *Regional Plans*. Tanmateix, la política no va tenir èxit. Les divisions implantades no responien a les necessitats territorials i la falta de recursos i poder per a la seva implementació, per part de les Oficines Regionals de Planificació, varen ser motius suficients (Gorczyca i Kotula, 2006) per canviar el sistema. Per això, després de la implantació dels comtats als anys 70, es van substituir els *Regional Plans* pels *County Plans*, un planejament a nivell de comtat, a través d'una modificació de la *Building Act* el 1973. Però malgrat això, segons Holm-Hansen (1995), el comtat va romandre com un nivell dèbil ja que aquests plans varen tenir i han tengut poca influència en el planejament municipal.

Durant els anys següents, només una tercera part dels municipis varen redactar els seus plans locals. Les raons varen ser la falta de coneixement i la descoordinació entre el planejament comtal i local (Gorczyca i Kotula., 2006). A més, Holt-Jensen (1992) apunta que els polítics en els municipis rurals no entengueren els plans com una necessitat sinó com una imposició del

¹⁰ Nom antic d'Oslo.



govern, més útil per a zones urbanes que per a l'interior del país. Un altre punt feble va ser el fet de que el *Building Act* de 1965 no descrivia els plans com amb rang de llei i per tant, molts polítics no se sentien obligats a seguir-los, principalment en les àrees més despoblades (figura 2.11). Malgrat això, en municipis més urbans, es varen començar a involucrar en el procés planificador geògrafs, economistes i enginyers, així com sociòlegs i ecologistes, aportant noves idees i multidisciplinarietat.



Figura 2.11: Algunes granges de l'interior del país.

(Font: arxiu propi de Nofre Fullana)

A poc a poc, els ajuntaments sentiren la necessitat d'algun instrument que planifiqués les activitats tant a curt com a llarg termini. El 1986, la llei va ser substituïda per una nova versió, aquesta vegada anomenada *Planning and Building Act* i que, amb les corresponents modificacions, és encara vigent. Destaca l'èmfasi que posa en la participació local en planejament i l'ampli poder i responsabilitat atorgat als municipis respecte l'antiga legislació. Un altre aspecte important és l'àmplia flexibilitat d'instruments planificadors en el cas dels *kommuner*. L'actual llei és una espècie de marc general i els municipis poden triar entre diferents eines per tal de dur-la a la pràctica (el *Kommuneplan* n'és una excepció ja que cada municipi hauria d'estar regit per tal eina). La raó d'aquesta flexibilitat radica en les diferents situacions territorials de Noruega: el planejament a Oslo és molt diferent del planejament de les terres del nord o les àrees costeres de l'oest (Holm-Hansen, 1995).

Els punts a destacar són:

- És un planejament integral, en el qual s'inclou planificació econòmica, física i social.



- El planejament no és vist com un projecte sinó com un procés que mai acaba. Tan és així que els plans s'han de renovar en un període de temps determinat.
- El planejament ha de ser una activitat fruit de la confluència i discussió entre la societat, els polítics i els tècnics. Per això, s'introdueix la participació ciutadana i la cooperació entre els diferents actors interessats.



2.3.2. Organització del sistema de planejament

A Noruega, el planejament s'entén de manera integrada, incompreensible sense relacionar el fet social, econòmic i físic. No obstant, a l'inici de la instauració de la planificació entesa com en l'actualitat, es varen donar nombroses reaccions en contra principalment en zones rurals. Els municipis interiors i amb problemes de despoblament pensaven que no necessitaven eines per ordenar el sòl, no hi havia motius per regular les noves construccions i el desenvolupament si no hi havia iniciativa per a dur-les a terme. Hi havia molts municipis interessats en donar llibertat de construir allà on es preferís per aturar el seu despoblament però també per atreure nous habitants. Però per això també s'havia de fer un nucli atractiu, amb empenta econòmica i apte per satisfer les necessitats dels seus. Amb el temps, les *kommuner* varen optar per planificar el seu desenvolupament d'una manera més adequada pels seus interessos i més assequible, i aquesta passava per la planificació integrada.

És hora, doncs, de descriure el sistema de planejament pròpiament dit, definit per la *Planning and Building Act* de 1986. En el cas de Noruega, el sistema de planejament se sintetitza en la següent figura (figura 2.12):

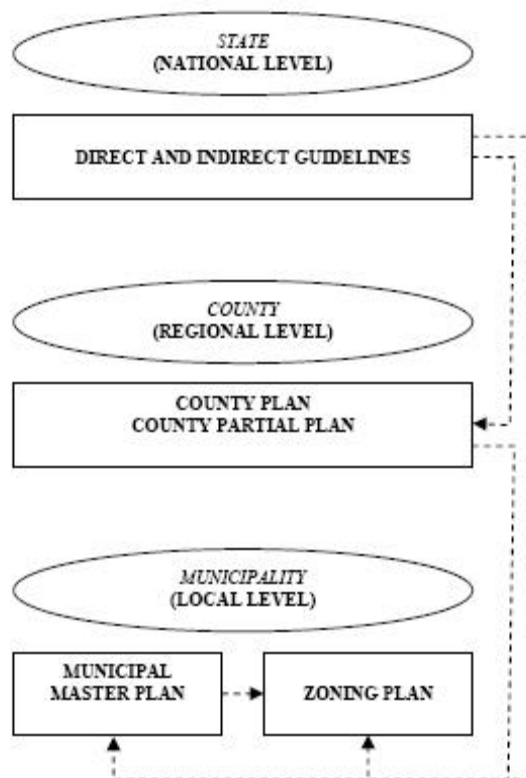


Figura 2.12: Representació gràfica del sistema de planejament a Noruega.

(Font: Gorczyca i Kotula, 2006).



Nivell estatal

El planejament a nivell estatal es troba en mans del Ministeri de Medi Ambient. No existeix cap eina legal que planifiqui el territori en conjunt però en la seva absència, segons la llei de 1986, s'estableixen diferents vies per implementar els objectius estatals:

- Directrius generals o polítiques nacionals específiques
- Directrius indirectes o Llibres Blancs
- Intervencions directes en temes particulars

De directrius generals en trobem cinc, les quals es resumeixen en: "Accessibilitat per a tothom" (1999, aplicable per a totes les *kommuner*), "Infants i planificació" (1989, aplicable per a totes les *kommuner*), "Directrius de política nacional per a la coordinació de la planificació de l'ús del sòl i de la mobilitat" (1993, aplicable per a totes les *kommuner*), "Directrius de política nacional per a la planificació en àrees marines i de costa a la regió d'*Oslofjord*" (1993, aplicable per a 37 *kommuner*) i "Sistemes de conques fluvials protegides" (1994, aplicable per a 319 *kommuner*).

Les directrius indirectes atorguen una visió més àmplia a la planificació mitjançant el seu tractament explícit en temàtiques diverses. Són més coneguts com a *White Papers* o Llibres Blancs, més encaminats a ressenyar línies generals que a especificar actuacions concretes. N'és un exemple "Situació i política ambiental a Noruega". Les intervencions directes són regulacions més concretes i es refereixen, per exemple, a la prohibició de construir en els 100 primers metres a partir de la línia de costa, així com qualsevol dels cursos d'aigua.

Nivell regional

El nivell regional té un paper molt feble en el procés planificador. Els comtats tenen l'obligació de redactar *County Plans*. Aquests són una descripció de l'estat actual del territori i bàsicament fan un recull de línies generals de desenvolupament econòmic regional més que ser una eina per tal de guiar els municipis en matèria territorial. Segons la llei de 1986, per a la redacció dels *County Plans* és necessària la cooperació amb l'estat, els diferents partits polítics i les organitzacions privades, per integrar-hi la seva opinió. A més, aquests plans s'han de revisar cada 2 anys i no tenen rang de llei.

En els últims 10 anys, alguns *fylker* han redactat *Partial County Plans*, els quals sí que són més detallats i fan èmfasi en temes específics com el transport, l'habitatge, els cursos d'aigua, el turisme, etc. Els primers comtats en dur a terme aquesta novetat van ser Rogaland i Hedmark, centrant-se en el desenvolupament urbà i el transport, i en la creació de nous habitatges en àrees ja construïdes, respectivament. Donat l'èxit del nou instrument, altres comtats també donaren el pas però la iniciativa encara és minoritària.



Efectivament, a Noruega, el planejament és sinònim de planificació municipal i de fet, la tasca més important dels *fylker* en aquest àmbit és la de supervisar tots els plans municipals i suggerir canvis o millores. Si aquestes suggerències no són escoltades pel municipi, s'entra en un conflicte d'interessos que es mediat pel Ministeri de Medi Ambient.

Nivell local

Com s'ha vist més amunt, el planejament físic és entès com un procés en gran part responsabilitat dels municipis. En la planificació social i econòmica, el govern central, però, sí que hi té més a veure ja que l'autoritat local n'és un apèndix a través del qual s'implementen les polítiques nacionals. Per això, segons Holt-Jensen (1997), essent el govern local el punt de culminació d'aquestes, pareix raonable integrar en un mateix pla la planificació física, social i econòmica. S'entén que el tractament conjunt d'aquests tres àmbits pot afavorir la seva eficàcia i eficiència.

La *Planning and Building Act* de 1986 demana per a cada municipi la realització d'un *Kommuneplan* i d'un *Reguleringsplan*. Els municipis més grans han de dividir-se en *townships* o districtes i preparar un *Kommunedelplan* per a cadascun d'ells. Actualment, ens referim a un *Kommuneplan* com una eina de planejament consistent en dues parts:

- Un pla a llarg termini o **pla d'ús del sòl** a 10 anys vista. Aquest ha de ser revisat cada 5 anys i té rang de llei. S'hi inclouen les categories de sòl urbà, agrícola, de recreació, àrea verda, mineria, àrea militar, corredors de comunicació i àrees d'ús especial (per exemple per aqüicultura). Poden ser redactades provisions suplementàries en connexió amb aquesta part del planejament.
- Un pla a curt termini o **pla d'acció** a 5 anys vista. Ha de ser revisat cada any.

La llei de 1986 estableix que aquests plans s'han de preparar en cooperació amb el comtat, l'estat i altres organitzacions o institucions interessades. No obstant, es poden aprovar simplement a través d'un plenari municipal i no és necessari, per tant, que passi per mans de les oficines del comtat, excepte per a la seva supervisió.

Per altra banda, el *Reguleringsplan* o zonificació, són mapes detallats que comprenen aquelles àrees del municipi descrites com a àrees de desenvolupament i àrees de protecció en el *Kommuneplan*. L'escala d'aquests mapes no és obligatòria i per tant, se sotmetrà a les necessitats de cada cas però sol oscil·lar entre 1:500 i 1:1000. Associats a ells, es descriuen provisions que condicionen l'ús de cadascuna de les àrees incloses en el pla i en prohibeixen d'altres.



2.3.3. Polítiques ambientals considerades en el planejament

Els primers moviments ambientalistes noruecs se centraren en la protecció d'àrees i espècies d'especial interès o en perill. Aquesta protecció es va anar estenent i especificant amb àrees agrícoles, àrees forestals, àrees de recreació, àrees verdes urbanes i hàbitats especials. Encara al principi dels anys 70, el debat era purament "clàssic", és a dir, destinat a la protecció i conservació de la natura amb un criteri científic i estètic, excloent-hi l'home el més possible.

A partir dels anys 80, a remolc de les corrents ambientalistes mundials i després de l'aparició de l'Informe Brundtland, Noruega va reconèixer que molts dels problemes ambientals no eren d'escala local i regional, sinó a nivell nacional o internacional i que, per tant, s'havien de tractar conseqüentment¹¹. En l'actualitat, resoltos relativament els problemes ambientals provinents de la producció, ara per ara, els nivells de consum de matèria i energia són el que preocupa realment.

Les polítiques ambientals noruegues s'enfortiren a principis dels anys 70 amb l'establiment del Ministeri de Medi Ambient, un dels primers en el món, tot i que la seva tasca girava en torn a la protecció natural. Altres implicacions importants va tenir la creació al 1974 de l'Autoritat Noruega pel Control de la Contaminació i l'aprovació de la Llei de Control de la Contaminació l'any 1981. Tot i que tardanament, Noruega, influenciat per l'Informe Brundtland (1987), va emprendre una "modernització ecològica" (Lafferty *et al.*, 2004). L'enfocament tradicional de conservació de la natura a través d'instruments jurídics i administratius va ser clarament substituïda per nous instruments polítics i econòmics que va introduir el *White Paper 58* (1997). L'intent d'establir un sistema de "taxes verdes" és un exemple clau per entendre aquesta transició ecològica (Lafferty *et al.*, 2004), sense oblidar la integració del concepte de *desenvolupament sostenible* en tots els sectors i les polítiques.

Les anomenades Avaluacions d'Impacte Ambiental es duen a terme a Noruega des de 1990, quan aquesta eina va ser introduïda a les lleis de *Planning and Building Act* i *Pollution Control Act*. Tot i que des de 1995 es duen a terme Avaluacions Ambientals Estratègiques per ordre administrativa, no va ser fins l'adopció de la Directiva 2001/42/EC a l'abril de 2005 que es varen aplicar a plans i programes. Les noves regulacions estableixen que les AIA s'han de fer per *County Plans* i *Partial County Plans* (amb directrius per a desenvolupament físic), la part d'ús del sòl dels plans municipals que cobreixen la totalitat del municipi (amb àrees específiques per desenvolupament físic), i *Reguleringsplan* (i altres projectes amb impacte significatiu en el medi, enumerats a l'Apèndix I de la corresponent llei).

¹¹ És digne de menció els problemes relacionats amb la pluja àcida que pateix el país, conseqüència majoritàriament de l'activitat industrial europea.



Els Estudis d'Impacte Ambiental (EIA) han de descriure l'objectiu principal del pla amb relació als plans o programes per sobre d'ell. Hauria d'incloure una descripció dels factors i recursos que poden ser afectats, així com l'impacte en la població i economia de la zona. Els EIA també han d'identificar les diferents alternatives incloent l'alternativa 0 (no execució del projecte) i una justificació per a l'opció final elegida. No ha de mancar-hi tampoc un programa de monitorització i seguiment dels impactes produïts.

Altres aspectes ambientals rellevants a tenir en compte en el planejament territorial noruec són les referents als espais protegits regulats per la *Nature Conservation Act* de 1972. Tan les Reserves Naturals com els Parcs Nacionals i els Paisatges Protegits tenen la seva pròpia legislació o plans de protecció. El Ministeri de Medi Ambient i el *fylkesmann* són responsables d'aquest planejament.

Generalment, el pla d'ús del sòl inclòs en el *Kommuneplan* s'usa com a base per a salvaguardar àrees d'especial valor. Com ja hem comentat en apartats anteriors, aquestes posen èmfasi en diversitat biològica, recreació a l'aire lliure i patrimoni cultural. Segons dades de l'*Statistisk sentralbyrå*, l'any 2004 un 60% dels plans posaven especial èmfasi en l'oci a l'aire lliure, mentre que només un 30% tenien en compte diversitat biològica i patrimoni cultural. De totes maneres, el nombre de municipis amb plans per diversitat biològica ha passat del 17% l'any 2001 al 32% en 2004. Un factor decisiu per entendre aquestes dades és la percepció que tenen els municipis de les seves responsabilitats. La protecció "clàssica" de la natura i del patrimoni cultural ha estat vist com un tema més responsabilitat a nivell nacional mentre que l'oci a l'aire lliure ha estat delegat tradicionalment al govern local. De fet, les autoritats centrals varen objectar en un 17% dels *Kommuneplan* l'any 2004 i més de la meitat varen ser per motiu de consideracions ambientals. Aquestes objeccions no tenen altre font que la protecció dels interessos nacionals a escala local.

Pel que fa a polítiques de paisatge, l'apartat d'objectius de la *Planning and Building Act* conjuntament amb les determinacions sobre planificació municipal i l'avaluació d'impacte, permeten la inclusió dels temes de paisatge a la gestió del territori i els recursos, d'acord amb les autoritats centrals. Per exemple, en determinats casos les consideracions del paisatge s'han utilitzat per justificar el rebuig o per demanar canvis a plans que impliquen intervencions negatives sobre el paisatge. Tot i això, segons Cañellas-Boltà (2006), la pràctica habitual és que les consideracions sobre el conjunt del paisatge *no* tenen suficient pes per contrarestar altres consideracions importants en un procés de planificació. Interessos especials (emprant-se darrera de la llei específica corresponent) tenen moltes més possibilitats de tirar endavant que no pas preocupacions generals sobre el paisatge en conjunt.



2.3.4. Participació ciutadana

La participació ciutadana va ser introduïda en el procés planificació per la *Planning and Building Act* de 1986 com a una part important d'aquest a nivell local. En ella, està indicat que les autoritats competents han d'informar als ciutadans sobre la redacció del nou planejament en un període curt de temps i han habilitar el procés per tal d'involucrar les institucions i ciutadans afectats.

Així com mostra la *figura 2.13*, la informació pública ha de ser de com a mínim 30 dies, amb la possibilitat de consulta de l'esborrany o avantprojecte i a més, és necessari el seu anunciament a almenys dos diaris comarcals. La participació ciutadana en el procés inicial dels plans municipals és més emfatitzada. Aquesta es duu a terme de dues maneres principalment.

Els *Idedugnad* són una espècie de jornades dedicades a discutir possibles problemes i les seves solucions. En ella hi assisteixen polítics, tècnics municipals i ciutadans. Posteriorment, els tècnics treballen amb les conclusions extretes per tal d'exposar noves idees en la següent reunió.

Un altre mètode àmpliament usat són els "**quaderns de discussió**". Primer, l'administració local elabora un quadern per tal de repartir-lo entre grups d'estudi (grups de 5 a 7 veïns). En ell, es formula un problema a cadascuna de les pàgines així com una sèrie de qüestions referents a aquest, les quals s'han de contestar en l'espai en blanc que les segueix, amb totes les idees sorgides. Els quaderns són recollits, editats de nou amb les corresponents respostes i repartits en una reunió on hi assisteix, almenys, un membre de cada grup. La tasca següent serà donar prioritat a les diferents suggerències per tal de tornar-ho entregar a l'administració qui s'encuidarà de fer-ne un esborrany general. La última decisió però la tendran els polítics.

Segons Gorczyca i Kotula (2006), a Noruega, fora del procés formal d'informació i participació ciutadana, existeix a la pràctica una part informal del procés de planejament. És aquell que comença molt abans del seu anunciament, per mitjà de contactes entre les autoritats, polítics i interessats. S'arriba, així, a uns acords generals previs. Més tard, amb el procés en marxa, són habituals reunions entre institucions, ONGs, polítics locals i promotors. De fet, aquests últims són en gran mesura els qui intenten redirigir el procés cap al seu camp i intenten evitar o posar en un segon pla la participació local de la ciutadania, per les seves possibles objeccions. L'ajuntament per la seva banda, es troba a mig camí entre aquestes dues posicions ja que posar-se a un bàndol o a un altre, representaria perdre iniciativa amb capital privat o bé perdre legitimitat.

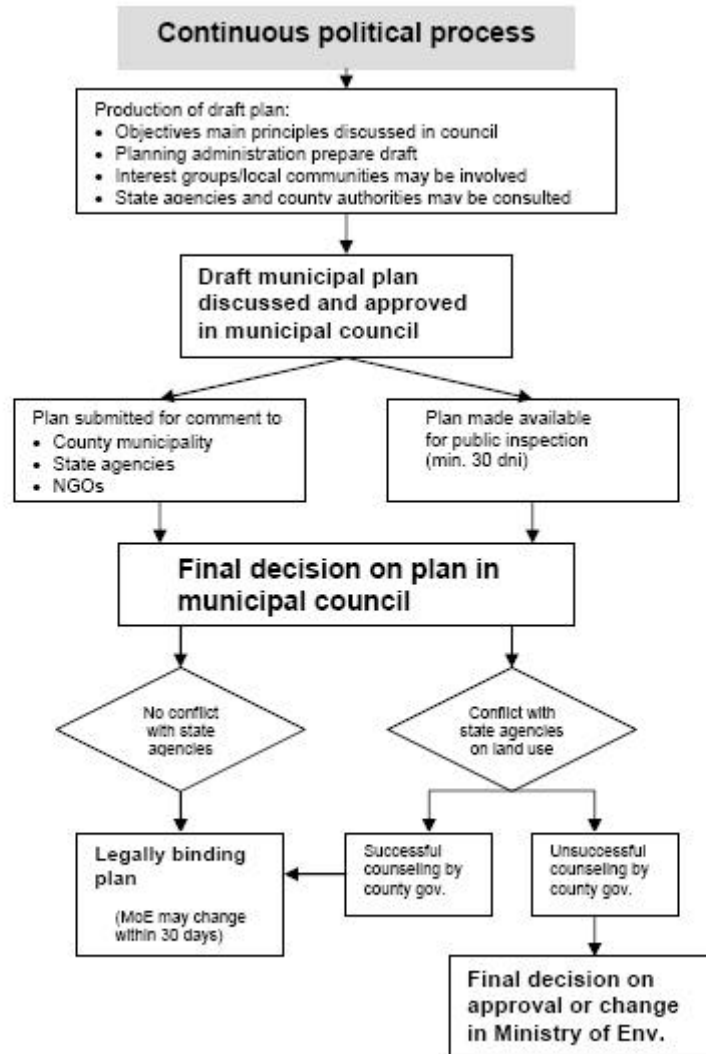


Figura 2.13: Procés d'elaboració i d'aprovació d'un pla general municipal.
(Font: Naustdalslid i Tombre 1997)

La realitat de la participació ciutadana, però, és que s'informa més que es deixa participar (Cañellas-Boltà *et al.*, 2006) i a més, la llei ho requereix però no obliga a dur a terme una participació més directa. Les iniciatives han estat nombroses però segons afirma Holt-Jensen (1996) fins al moment, només ha estat possible involucrar els ciutadans en el procés planificador en les comunitats petites i més aviat homogènies. En el cas de les ciutats, el rang social és més ampli i els grups socials febles, a la pràctica, tenen dificultats per entrar dins del procés participatiu.



2.3.5. Cas d'estudi: Bergen

Bergen, la segona ciutat més important de Noruega, conta amb 225.000 habitants i 304.000 en el conjunt del seu *kommune*. Es troba dins del comtat de Hordaland, al sud-oest del país. Mostra del caràcter d'aquesta ciutat és que per ella mateixa ocupa una extensió de 85 km².

La ciutat va ser fundada pels vikings com a port i centre d'intercanvi de mercaderies. A l'Edat Mitjana i fins als nostres dies, Bergen ha estat reconeguda com a membre de la Lliga Hanseàtica¹² i un important punt de transport i comerç, centrat darrerament en la indústria del petroli. La pobre xarxa de carreteres i de tren de Hordaland degut a les característiques morfològiques del territori, el fa dependent del transport marítim. Així, es podria dir que Bergen es troba millor comunicat amb Gran Bretanya que amb la resta del país.



Figura 2.14: Conjunt de cases típiques de la ciutat de Bergen.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

La seva economia es basa en abundants atraccions turístiques i de serveis, concentrades a la ciutat la qual està declarada Patrimoni de la Humanitat per la UNESCO. Destaquen també l'energia hidroelèctrica i petrolífera, indústries de l'alumini i del ferro, així com la fabricació de naus, la pesca i l'aqüicultura. Bergen gaudeix d'una universitat i nombroses institucions que la fan capital de l'oest noruec.

¹² Lliga internacional de comerç amb seu a Lübeck (Alemanya) establida en el segle XIII i la qual va albergar fins a 150 ciutats membres, essent una de les entitats econòmicament més fortes durant l'Edat Mitja.



La ciutat està situada a Byfjorden, prop del mar noruec, el que li atorga unes característiques climàtiques que la fan la ciutat més plujosa de tota Europa. Es troba envoltada de muntanyes de considerable alçada, amb boscos perennifolis i caducifolis, motiu pel qual la ciutat s'ha hagut d'anar distribuïnt seguint les valls.

La morfologia urbana de la ciutat (*figura 2.15*) és un exemple més de l'estructura urbana tradicional noruega: una gran extensió de terreny ocupat per cases unifamiliars de fusta (*figura 2.14*), normalment de tres plantes i amb jardí, sense una distribució uniforme. Aquest fenomen és conegut com *urban sprawl*¹³. No obstant, la part més antiga de la ciutat, datada del segle XII, i les illes més pròximes a ella no segueixen aquest patró. Els incendis que devastaven completament la ciutat en segles passats varen fer replantejar-se el model de ciutat i es va optar per planificar una estructura amb carrers ortogonals i amb edificis de no més de 4 ó 5 pisos. A la part externa, però, els nous habitatges no estaven sotmesos a cap regulació.

L'any 1924, amb la primera llei de planejament, cada ciutat havia de tenir un pla que guiés el seu desenvolupament en les àrees urbanes. En aquell temps arribaren a Bergen arquitectes, enginyers i planificadors amb noves idees, com la *Ciutats Jardí* de Ebenezer Howard, que inspirà el creixement de la ciutat al llarg de la vall. Els espais verds privats hi eren la part més important i els carrers, que fins llavors havien estat rectes, passaren a traçar-se irregularment (*com. verb.* Holt-Jensen, 2007). Però com va passar amb la resta d'iniciatives influenciades per la idea de Howard, la ciutat jardí de Bergen no va tenir en compte tots els punts que marcava l'autor: la ciutat es va convertir en zona de grups benestants i el cinturó verd i la xarxa de transport públic eren inexistents. El gran creixement de la ciutat es va donar amb el final de la Segona Guerra Mundial i el desenvolupament econòmic posterior a la descoberta del petroli.

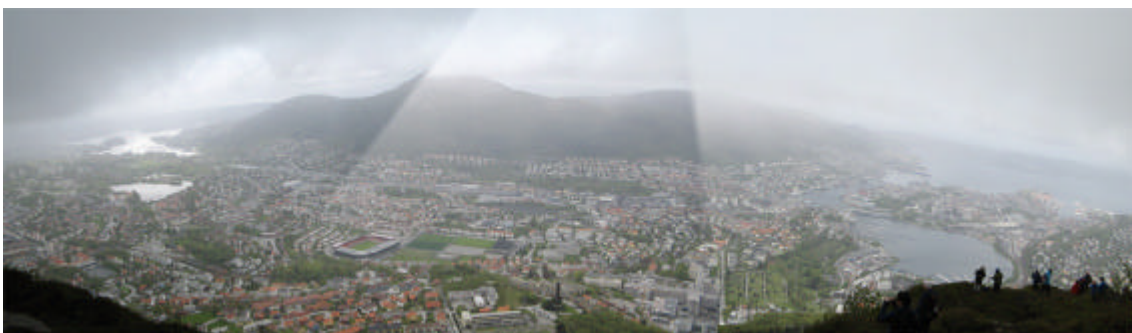


Figura 2.15: Vista panoràmica de la ciutat de Bergen.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

¹³ El patró d'expansió de baixa densitat d'àrees urbanes, sota condicions de mercat, en les zones adjacents al límit de la ciutat compacta.



Als anys 70 s'experimentà un procés de fusió municipal a tot el territori noruec, el qual va reduir el nombre de municipis de manera dràstica. Aquest fet va representar un canvi important en l'evolució territorial de la *Bergen kommune* ja que va suposar l'adhesió de diversos nuclis que més tard serien absorbits per la ciutat principal. És per això que en l'actualitat, a excepció de la part antiga, no es distingeix un centre clar de la ciutat però sí els barris o districtes que la formen i que abans representaven nuclis independents.

Així mateix, el trànsit resulta d'especial importància i problemàtic a l'hora. Encara que gaudeix d'un servei potent de bus, els habitants són molt dependents del transport privat i la serpentejant forma urbana no hi dóna facilitats pels nombrosos "colls d'ampolla" que es reparteixen per la ciutat. La topografia de la zona (*figura 2.15*) evita la dispersió de les emissions del trànsit i provoca l'aparició de nivells alts de contaminació atmosfèrica, fet que s'agreuja els dies d'inversió tèrmica¹⁴.

Kommuneplan de 1996

El *Kommuneplan* de 1996, revisat al 2001, és el planejament encara vigent en l'actualitat (*annexos*), a falta de l'aprovació definitiva del nou planejament. Aquest pla representa un trencament en l'evolució de l'àrea urbana de Bergen ja que emfatitza solucions pel problema ambiental i social que representa la congestió del trànsit i els alts graus de contaminació atmosfèrica que això provoca. S'estableix entre d'altres els següents punts a tenir en compte en el desenvolupament de la ciutat pel període 1996-2006.

- Incrementar la densitat urbana en àrees urbanes ja existents, àrees públiques i industrials.
- Estendre i completar els centres dels diferents districtes. Cada districte hauria de tenir un equilibri entre l'oferta i la demanda comercial.
- Desenvolupar i reforçar les àrees d'habitatge al voltant dels centres de districte i en els suburbis.
- Planificar noves àrees de desenvolupament per tal de maximitzar les infraestructures existents, creant una xarxa de trànsit potent, i assegurar l'accessibilitat al transport públic. S'intenta reduir almenys un 20% de les emissions de CO₂ abans de 2006.
- Organitzar marcs que facin possible el comportament sostenible dels ciutadans, el sector privat i el sector públic.

¹⁴ Fenomen atmosfèric que es dóna principalment a la primera capa de l'atmosfera, la qual es basa en l'augment de temperatura en altura, que crea estabilitat i conseqüentment, evita la dispersió de contaminants.



Kommuneplan de 2006

En l'actualitat però, un nou pla ha entrat en joc i es troba en aquests moments en informació pública. Es tracta d'un pla més aviat de continuïtat respecte el de 1996, però especificant més acuradament les prioritats i posant més èmfasi encara, en el problema del transport, el desenvolupament d'àrees ja construïdes per tal d'incrementar la densitat (*figura 2.16*). No obstant, s'incorpora un increment de les regulacions per la tipologia i distribució de l'habitatge en els centres de la *kommune* (plans de densitat, altures màximes, integrar el patrimoni cultural i històric dins de les àrees desenvolupades, etc.) i es creen noves àrees de desenvolupament a *Blomsterdalen, Laksevåg, Harafjell, Kvarven* i *Arna*.



Figura 2.16: Vista del centre antic de Bergen des del mar.
(Font: arxiu propi Nofre Fullana)

D'aquesta manera, els punts més importants del nou pla són:

- *Cooperació regional*. Especialment en indústria i desenvolupament residencial, així com xarxa de transport.
- *Habitatge*. El creixement es recomana en el centre antic i les àrees exteriors, amb un nombre aproximat de 1.200 habitatges nous per any. De totes maneres, un 60% d'aquest s'ha de situar en àrees ja construïdes per tal d'augmentar la seva densitat especialment en els centres locals, mentre un 40% per a noves àrees.
- *Desenvolupament econòmic i industrial*. Nova àrea industrial d'entre 2.000 i 2.500 a desenvolupar fins 2017 a Kokstad vest, Liland og Mardalen i Laksevåg.



- *Infrastructures*. Canvi d'ubicació de cementiris i construcció de noves pistes per a la pràctica de l'equitació, camps de tir, un circuit de motor, ampliar polisportius i construir-ne de nous.
- *Protecció i gestió de les àrees verdes*. Ampliar la protecció que ja disposen les muntanyes que envolten la ciutat a les àrees costeres que encara no ho tinguin. Així mateix, aquestes zones han de ser més accessibles per l'oci i la recreació dels seus habitants. Queden definides pels límits de la tipologia *Agricultura, natura i àrees de recreació*.
- *Transport*. Reduir el trànsit en el centre antic (perquè representa un risc per a la salut pública). Polítiques d'aparcament que animin als ciutadans a fer ús del transport públic. Ampliar les línies de bus. Estudiar la possibilitat d'un anell de circumval·lació interior i expandir l'anell exterior.

En el període comprès entre 2002 i 2015, està prevista una inversió de 5,4 bilions de corones noruegues (més de 60 milions d'euros) per projectes de comunicació. Aquest pla és anomenat *Bergensprogrammet* i comprèn l'enfortiment del transport públic i la potenciació de l'ús de la bicicleta, alguns projectes ambientals a la zona, la millora de la xarxa de carreteres i la seguretat en aquestes.

El departament encarregat del planejament és l'anomenat *Plan-og Miljøetaten*¹⁵. A més del planejament, duu a terme Avaluacions d'Impacte Ambiental i treballa amb temes ambientals com l'Agenda Local 21, la coordinació per combatre la contaminació i l'ús de l'energia, la informació i participació ciutadana, etc.

Planejament regional: *Hordaland County Plan*

El Pla de Hordaland va ser redactat pel *fylkeskommune* l'any 1996 i es focalitza en tres temes clau: una nova política regional pel comtat, centrat en Bergen com a "locomotora" del futur desenvolupament econòmic de l'oest noruec; determinar les debilitats, amenaces, forteses i oportunitats del comtat; i reduir l'*urban sprawl*, combinant la concentració del que ja està urbanitzat amb el futur desenvolupament. Es podria dir que és un pla purament estratègic i només apunta les bases per a que els *kommuner* desenvolupin els seus *kommunenplan*.

¹⁵ Traduït seria Departament de Planificació i Medi Ambient.



3. Finlàndia

“Finns are the result of their own and many other peoples’ imagination. A specific wisdom as regards their past and a special vision of their future are characteristic of the Finn. As the past is continuously expanding and the amount of future inexhaustible, Finns are becoming wiser and wiser everyday.”

Tacitus

3.1. Context general

3.1.1. Geografia

Finlàndia¹⁶, situada en l’anomenada Península Escandinava (*figura 3.1*), limita geogràficament amb Suècia per l'oest, Rússia per l'est, Estònia pel sud i Noruega per la part nord del país. L'extensió total del país és 338.145 km² (*Statistic Institute of Finland, 2007*) donant lloc al setè més gran en superfície del continent europeu, incloent Rússia i els seus territoris asiàtics. Val a dir que d'aquest total, aproximadament un 10% són aigües continentals (33.552 km²), mentre que el sòl ocupa 304.623 km².

El Mar Bàltic conforma el Golf de Finlàndia al sud i el Golf de Bòtnia a l'oest, que acaben per determinar la morfologia geogràfica d'aquest país i han representat històricament la porta d'entrada per mar més important.

Finlàndia presenta pràcticament una quarta part del seu territori per damunt del Cercle Polar Àrtic. Destaquen els 187.888 llacs, les 179.584 illes i els 5.100 ràpids que formen part de la geografia finlandesa. També Åland com un dels arxipèlags més importants i que gaudeix d'un alt nivell d'autonomia.



Figura 3.1: Imatge aèria de Finlàndia.

(Font: *Virtual Finland, 2007*)

¹⁶ Finlàndia en finès és *Suomi*, terme que provindria de "zeme" en parla bàltica. Etimològicament "Finlàndia" podria provenir del terme germànic "finn", que designava comunitats nòmades caçadores i recol·lectores.



Finlàndia es caracteritza principalment per ser un país pla. De fet, la gran majoria del territori finès rau per sota dels 200 metres sobre el nivell del mar. I és que tan sols a la província de Lapònia i algunes regions de d'interior (província d'Oulu) sobrepassen aquest nivell altitudinal. Com a curiositat, el cim més alt s'anomena *Haltitunturi* i té 1.328 metres (Johansson *et al.*, 2001).

El clima finès està essencialment determinat per la latitud del país. D'aquesta manera, existeix una gran diferència entre l'hivern i l'estiu. L'hivern es caracteritza com una estació llarga (pot durar fins a 180 dies a Lapònia) i freda, amb unes temperatures glacials que poden arribar als 15 °C sota zero al sud i als 30 °C negatius al nord. Cal apuntar l'absència de llum solar en horari diürn a Lapònia durant els mesos de gener i febrer. En canvi, a l'estiu es poden observar valors de 15 °C positius al nord i fins als 30 °C al sud. Pel què fa a les precipitacions, al nord es calculen de 500 a 600 mm, mentre que al sud oscil·len de 600 a 700 mm anuals. De forma general, les precipitacions es troben repartides durant l'any, tot i que, al nord, la majoria d'aquestes es donen durant l'hivern en forma de neu. A banda de la latitud, la presència de l'Oceà Atlàntic a l'oest i el continent eurasiàtic a l'est conforma una interacció, anomenada *Efecte Foehn*¹⁷, que modifica lleugerament el clima finès, propiciant un clima temperat i cels clars quan bufen vents de l'oest, degut a les serres noruegues de Kjölen. Per la seva banda, el clima continental asiàtic abarca de forma esporàdica Finlàndia donant lloc a períodes freds a l'hivern i més calorosos a l'estiu.

3.1.2. Breu història

El que avui es coneix com a Finlàndia es creu que fou poblat per comunitats caçadores-recol·lectores durant l'anomenada Edat de pedra (8.500 anys aC), provinents dels Monts Urals i que vivien dels recursos que oferien els ecosistemes com la tundra i el mar.

La influència del Regne de Suècia a Finlàndia és un punt a mencionar indubtablement, per la transcendència històrica que suposa i alhora, pel llarg període de temps que representa. Des de mitjans del segle XII fins el 1809, Finlàndia fou part del Regne Suec. L'associació de Finlàndia amb el Regne Suec partiria de la dècada del 1150s, durant el regnat de *Erik IX de Suècia* (1150-1160) i, posteriorment, de la reialesa sueca *Birger jarl* (Singleton, 1998; Jutikkala i Pirinen, 1989). A partir de dues incursions militars, l'any 1249 el territori finès va ser conquerit. Durant uns 700 anys, Finlàndia va romandre sota el domini del Regne Suec, amb el que es coneixia com a Imperi Suec. Durant aquest temps, la cultura sueca va influenciar decididament l'administració i l'educació del país, camps on de forma majoritària es parlava suec. Altrament,

¹⁷ Fenomen que produeix precipitacions degut a l'orografia del terreny.



és també durant aquest període en el qual sorgeixen algunes de les ciutats més importants sobretot del sud-est del país.

Durant el segle XVIII, Finlàndia resta separada en dues zones de domini suec i rus (República Feudal de Nóvgorod¹⁸) respectivament. Però el 1809 suposa un any clau per la història de Finlàndia degut a la conquesta del país per part de l'Imperi Rus, dirigit per l'emperador *Alexander I*. Amb aquest fet, Finlàndia es converteix en nou Ducat de l'Imperi Rus. Un major reconeixement per la cultura i la llengua finesa, que caracteritzen aquesta època, acaben derivant en el sorgiment de nous moviments polítics nacionalistes¹⁹.

Finlàndia és el segon país del món en adoptar el sufragi universal, concretament l'any 1906. A partir de principis del segle XX, després de l'increment d'algunes restriccions en l'autonomia del Ducat, els moviments nacionalistes van guanyant terreny. Finalment, el 6 de desembre de 1917 es declara la independència de la República de Finlàndia, amb l'aprovació del govern bolxevic de Rússia²⁰.

L'any 1918 s'inicià la Guerra Civil al país, d'una durada curta però que enfrontà el bàndol de la burgesia benestant i recolzats per l'Imperi Germànic ("els Blancs"), i els progressistes recolzats pels bolxevics russos ("els Rojos"). "Els Blancs" van derrotar "els Rojos", i encara avui en dia existeix una certa divisió sociopolítica al respecte.

Després de la Guerra Civil que afectà el país, la majoria política dominant instaura la monarquia com a nou règim del país²¹. Tot i això, la derrota alemana a la Primera Guerra Mundial va suposar la reinstauració de la República. *Kaarlo Juho Ståhlberg* en va ser el primer president l'any 1929. Les relacions entre Finlàndia i la Unió Soviètica havien estat sempre marcades per un clima de tensió. Durant la Segona Guerra Mundial (1939-1945), Finlàndia lluità contra els seus veïns soviètics repetidament, donant suport d'aquesta manera al bàndol nazi alemany. El 1944 però, s'inicià la Guerra de Lapònia, per la qual els alemanys van ser foragitats del nord de Finlàndia. Posteriorment, els tractats de pau i no agressió signats el 1947

¹⁸ La República Feudal de Nóvgorod fou un estat molt poderós de l'època medieval que abarcava Rússia des del mar Bàltic fins als Monts Urals durant el període comprès entre els segles XII i XV. La ciutat de Nóvgorod està situada a uns 155 km al sud-est de Sant Petersburg.

¹⁹ Moviments nacionalistes finesos d'aquesta època com "moviment Fennoman". Aquest ressorgir nacional es simbolitza en el popular poema èpic *Kalevala* (1835).

²⁰ República Socialista Federal Soviètica Russa (RSFSR) en aquells moments. Es tracta del nom que pren el país després de l'Octubre Revolucionari (1917) i anteriorment a la constitució de la Unió Soviètica, l'any 1922.

²¹ El príncep alemany *Frederick Charles of Hesse* fou anomenat rei del nou "Regne de Finlàndia", amb el nom de *Väinö I de Finlàndia*. El sistema monàrquic es basava una regència compartida, on *Pehr Evind Svinhufvud* i el *General Mannerheim* eren els Regents de la Corona.



i 1948 entre Finlàndia i la Unió Soviètica es caracteritzaren per les obligacions a reparar els danys causats durant la guerra als soviètics i a les concessions de territoris com la *Karelia*. Amb la dissolució de la URSS, Rússia arrossegava un deute que fins fa poc, l'any 2006, no es va sufragar. El resultat del gran pacte finosoviètic ("YYA Treaty", *Finno-Soviet Pact of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance*) va suposar el posicionament neutral del país i la preservació d'un sistema democràtic i una economia de mercat tot i la proximitat amb la Unió Soviètica²². La dissolució de la URSS (1991) suposà la fi del tractat bilateral i quatre anys més tard, el 1995, Finlàndia va entrar a formar part de la Unió Europea.

3.1.3. Cultura i població

Un país que ha estat ocupat durant segles tan per la cultura sueca com la russa, inevitablement hereta trets culturals característics d'aquests territoris. Així, la llengua finesa seria un dels trets culturals que identifica més la cultura d'aquest país.

Els *Sami* representen una comunitat minoritària amb cultura pròpia que ocupa un 0'13% de la població a Finlàndia. Tal i com s'ha comentat, es troben repartits per Noruega, Suècia, Finlàndia i Rússia. A Finlàndia resideixen al nord del país i, avui en dia, conserven la seva cultura basada en els valors de la interrelació entre l'ésser humà i la natura.

La població total de Finlàndia²³ és de 5.276.955 habitants, que distribuïts en el territori conformen un dels països amb menys densitat de població del món (17 hab/km²). El creixement de població més destacat a Finlàndia té lloc a la regió de *Uusimaa*, és a dir, a la província de la Finlàndia Meridional, la qual, exceptuant el cas de *Åland Islands*, és la província amb una àrea més petita i la més poblada. El fet que dels 416 municipis en total de Finlàndia, 165 presentin un creixement i 249 un decreixement, situa al país en un context d'augment poblacional centralitzat a les polaritats o nuclis de població més importants del territori, sobretot l'Àrea metropolitana que conformen Helsinki, Vantaa i Espoo.

Un 97'7% de la població són ciutadans de nacionalitat finesa (Statistic Institute of Finland, 2007). El finès és la llengua materna per un 91'5% de la població, així com el suec ho és per un 5'5% i només un 0'03% pel sami.

Per acabar, l'educació de Finlàndia es basa en un sistema igualitari i gratuït, on l'assistència és obligatòria per a la població d'entre 7 i 16 anys. El sistema de sanitat pública desenvolupat pel

²² Un home fort en aquest període és *Urho Kekkonen*, president de la República de Finlàndia durant un període de temps més llarg (1956-1981).

²³ Cens de població de 31/12/2006, darrera actualització 23/3/2007. Informació consultada a dia 2/4/2007.



país presenta una esperança de vida de 82 anys per les dones i 75 anys pels homes. Resulta interessant esmentar que presenta el onzè lloc en relació a IDH.

3.1.4. Política i economia

La República és el sistema polític de govern de Finlàndia²⁴. Concretament, es tracta d'un sistema semiparlamentari, on el President ostenta el càrrec de representació principal del país a l'estranger, com a cap d'estat. Aquest és elegit per la ciutadania a partir d'eleccions democràtiques per terminis de 6 anys, i, des del 1991, cap president pot ser escollit més de dos legislatures consecutives.

El poder legislatiu es basa en un sistema parlamentari unicameral²⁵, amb 200 membres que representen el poble en terminis de 4 anys. El poble vota de forma directa els membres que han de conformar el Parlament, segons un sistema democràtic de llistes obertes i representació proporcional. El sufragi universal, igualitari i comú per tots els ciutadans i ciutadanes del país, és present al Parlament des de 1906. Aquesta institució és l'òrgan suprem del poder legislatiu, a l'empara de la Constitució de Finlàndia²⁶ i amb potestat per modificar-la. Segons la Constitució de Finlàndia, les decisions preses pel Parlament no estan subjectes a revisió judicial. Aquest fet representa una de les singularitats del sistema judicial.

La tasca executiva rau essencialment en l'equip de govern dirigit pel Primer Ministre²⁷, que és elegit pels membres del Parlament a partir de votació i confirmat pel President del país. El Primer Ministre és l'encarregat de proposar els Ministres que formaran equip de govern i el President decideix l'aprovació final.

El poder judicial de Finlàndia és representat en grau major pel Tribunal Suprem. Existeixen dos branques de tribunals judicials; els de dret civil o penal i els de dret administratiu. En relació amb el què es comentava anteriorment, no existeix cap tribunal constitucional. Així, el Tribunal Suprem, com a màxim òrgan judicial de l'estat, no disposa de potestat per declarar la inconstitucionalitat de les decisions que surtin del Parlament. Destaca, doncs, que el Parlament

²⁴ A diferència d'altres països nòrdics com Noruega, Suècia o Dinamarca, que tenen un sistema monàrquic.

²⁵ En finès, el Parlament rep el nom de *Eduskunta*.

²⁶ La carta magna de Finlàndia vigent en aquests moments (març de 2007) és la Constitució de 2000, *Constitution Act of Finland 2000*.

²⁷ Finnish Council of State.



és la institució del poder legislatiu i a la vegada, mitjançant la votació per part dels parlamentaris, la sobirana en el veredictes sobre la constitucionalitat de les lleis.

L'any 1995 Finlàndia entra a formar part de la Unió Europea. També forma part del Consell Nòrdic, resultat d'una prolongada relació de cooperació amb la resta de països nòrdics.

En tan que cada partit polític aprecia i valora de forma diferent la planificació i gestió del territori, pels propòsits d'aquest treball, així com per interès general que suscita, la situació política a Finlàndia en l'actualitat²⁸ ve marcada per les darreres eleccions parlamentàries del 18 de març de 2007. El partit guanyador fou el Partit de Centre ("The Center Party") tan en percentatge de vots com nombre d'escons. Així i tot, els resultats van ser ajustats amb el Partit de Coalició Nacional ("National Coalition Party").²⁹

L'economia de Finlàndia va experimentar un auge molt important després de la Segona Guerra Mundial. A finals dels anys setanta, el PIB per càpita s'acostava al de Japó i el Regne Unit. En l'actualitat, és una economia de mercat basada, principalment, en el sector terciari de serveis. En el sector de la indústria destaca la producció de fusta (*figura 3.2*), metall, l'electrònica i les telecomunicacions, que alhora són una de les fonts de riquesa principals del país en el marc del comerç internacional. Les exportacions d'aquests productes representen aproximadament un terç del PIB. Així i tot, es tracta d'un país bàsicament importador de matèries primeres i energia.



Figura 3.2: El sector silvícola representa un dels més importants per l'economia de Finlàndia.

(Font: *Virtual Finland*)

²⁸ Actualitzat a març de 2007.

²⁹ Per a més informació es pot consultar; *Finnish Parliament* (<http://www.eduskunta.fi>) i *Finnish Government* (<http://www.vn.fi>).



També és interessant apuntar la presència d'una zona que ofereix una certa autonomia i desmilitarització. Es tracta de *Åland Islands*³⁰, un arxipèlag d'illes situat al sud-oest de la costa finesa, al Golf de Bòtnia. En aquesta província de Finlàndia la població majoritàriament parla suec.

3.1.5. Organització territorial i político-administrativa

D'acord amb la Constitució, l'organització territorial de Finlàndia es basa en tres nivells administratius: administració local (*kunta*), nivell administratiu intermig (regional i provincial) i administració central.

En primer lloc, Finlàndia està dividida en municipis (també anomenats *communes*) o *kunta*. La seva administració està basada en l'autogovern dels seus habitants, segons estipula la Constitució finlandesa³¹. Una de les seves particularitats és que el sistema de govern local finlandès presenta un únic nivell; els ajuntaments primaris. Aquests representen la unitat bàsica del sistema governamental local així com el fonament sobre el que se sustenten la resta d'estructures de govern local, i segons la llei, totes les responsabilitats estan vinculades als ajuntaments primaris (Sandberg, 2005). A partir d'unes eleccions directes i populars, la ciutadania elegix els seus representants en l'òrgan de govern dels ajuntaments primaris (consells municipals), els quals, juntament amb l'Estat, són els únics que poden recaptar impostos a la població. Els ajuntaments primaris són els únics òrgans de govern local elegits directament per la ciutadania i amb capacitat per recaptar impostos. No hi ha dependència entre les dimensions de cada *kunta* i les seves responsabilitats. El nombre de *kunta* de Finlàndia ha sofert una relativa i petita fluctuació al llarg dels anys, passant dels 547 l'any 1955 als 416 actualment³².

Per altra banda, a nivell regional, l'autogovern està format indirectament per les administracions municipals conjuntes, agrupades segons sectors determinats. Aquestes són finançades pels ajuntaments primaris i governades per dirigents designats per aquests mateixos ajuntaments. Solen estar integrades per entre 10 i 12 ajuntaments³³, amb l'objectiu comú de resoldre problemes de capacitat en sistemes primaris com l'assistència sanitària i l'educació. Es tracta doncs, d'una mancomunació de serveis entre diferents *kunta* autònoms. Això ofereix al nivell

³⁰ La traducció del nom és "terres d'aigua" en llenguatge escandinau antic.

³¹ *The Finnish Local Government Act*. Secció 1 "Autonomia Municipal". Helsinki, 17 de març, 1995.

³² Dades de 2007. Veure The Ministry of the Interior (<http://www.intermin.fi>).

³³ Segons cada regió del país, existeixen variacions en el nombre i densitat.



regional del govern local un caràcter d'especialització de les seves administracions i, d'aquesta manera, les administracions municipals conjuntes compensen la falta d'un àmbit regional sòlid i els problemes de capacitat dels *kunta* de reduïdes dimensions en el marc del sistema de govern local finlandès.

Existeixen dos tipus d'administracions municipals conjuntes;

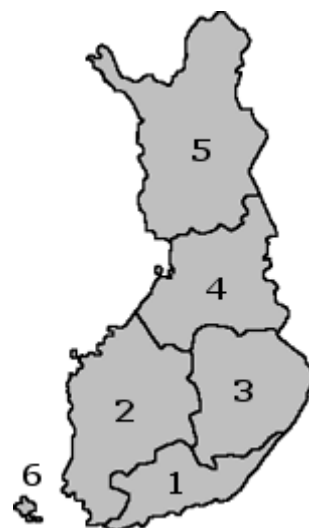
- obligatòries (conformen l'àmbit regional de l'autogovern finlandès). Tots els *kunta* tenen l'obligació per llei de formar part dels consells regionals, districtes hospitalaris regionals i dels d'atenció a discapacitats. Existeixen tres administracions municipals conjuntes independents, on cada ajuntament primari ha de pertànyer de forma obligatòria. Aquestes conformen el que s'anomena *districtes* i són:

- Consells regionals (àmbit regional que tracta temes de planificació regional). Hi ha un total de 19 Consells Regionals.
- Districtes hospitalaris (atenció sanitària i gestió dels centres hospitalaris). N'hi ha 20 repartits pel territori finès.
- Districtes per l'assistència a discapacitats. Existeixen 17 d'aquest tipus de districtes.

- voluntàries (àmbits de la formació professional secundària i de l'atenció sanitària primària). Els *kunta* són lliures per escollir l'organització d'aquests serveis.

Dins el marc del nivell administratiu intermig i a banda del nivell regional descrit, també tenim el nivell provincial. Des del segle XVII, Finlàndia es dividia en un total de 12 províncies o *counties*. Recentment, a partir del 1997, compta amb 6 províncies (5 sense comptar Åland³⁴). Aquestes reben el nom "*lääni*"³⁵ en finès i són:

1. Finlàndia Meridional (*Etelä-Suomen lääni*)
2. Finlàndia Occidental (*Länsi-Suomen lääni*)
3. Finlàndia Oriental (*Itä-Suomen lääni*)



³⁴ Consultar l'apartat 3.1.1 de Geografia de Finlàndia d'aquest mateix treball per recordar el caràcter excepcional que ofereix aquesta província.

³⁵ A partir d'ara, s'emprarà el terme finès "*lääni*" per designar les províncies.



4. Província de Oulu (*Oulun lääni*)
5. Lapònia (*Lapin lääni*)
6. Åland (*en suec*) o *Ahvenanmaa* (*en finés*)

L'autoritat provincial existeix com a part de l'òrgan executiu del govern central però no és elegida directament, és a dir, es tracta d'una administració perifèrica de l'estat. Són divisions administratives, que no responen a una delimitació cultural. Així com els *kunta* són administracions d'autogovern en l'àmbit local, les administracions provincials són agències estatals en aquest àmbit provincial (Böhme, 2002).

Cada *lääni* (*taula 3.1*) disposa d'un governador (*maaherra*), elegit pel president del país, que representa la màxima responsabilitat de l'Oficina Provincial Estatal (*lääninhallitus*) que actua com a òrgan d'autoritat regional en el camp de competències com Serveis Socials, Educació i Cultura, Administració policial, Serveis d'emergències, Administració del trànsit, Competició i consum i Administració judicial.

Lääni	Capitals	Població (2003)	Extensió ³⁶ (km ²)	Densitat de població (hab/km ²)
Finlàndia Meridional	Helsinki	2.116.914	34.400	62
Finlàndia Occidental	Tampere	1.848.269	74.200	25
Finlàndia Oriental	Kuopio	582.781	48.726	12
Oulu	Oulu	458.504	57.000	8
Lapònia	Rovaniemi	186.917	98.900	2
Åland	Mariehamn	26.000	6.800	4
Finlàndia		5.219.385	320.026	16

Taula 3.1: Províncies de Finlàndia

(Font: en base a la informació de Finnish Geography, *Statistic Institute of Finland*, 2005)

De forma esquemàtica, la taula que es mostra a continuació (*taula 3.2*) pretén resumir la informació sobre l'estructura del govern i del sistema administratiu de Finlàndia.

³⁶ S'exclouen d'aquestes dades les terres submergides.



Àmbit	Autogovern local	Govern estatal
Àmbit local de gestió municipal	416 municipis 200 administracions municipals conjuntes (aprox.) 79 regions funcionals	90 districtes policials locals Administracions fiscals locals Administracions d'ocupació local
Àmbit regional	19 consells regionals 20 districtes hospitalaris regionals 17 districtes regionals per atenció a discapacitats	5 delegacions provincials de l'Estat (<i>lään</i>) 15 centres de desenvolupament i ocupació regional 13 centres mediambientals

Taula 3.2: Estructura de govern local i regional de Finlàndia.

(Font: elaboració pròpia en base a Sandberg, 2005)

Així doncs, el sistema administratiu públic de Finlàndia s'estructura de forma piramidal en tres nivells; "administració central", "nivell regional o intermig" i "nivell local". El govern d'aquests pot provenir del govern estatal o del govern local (*figura 3.3*).

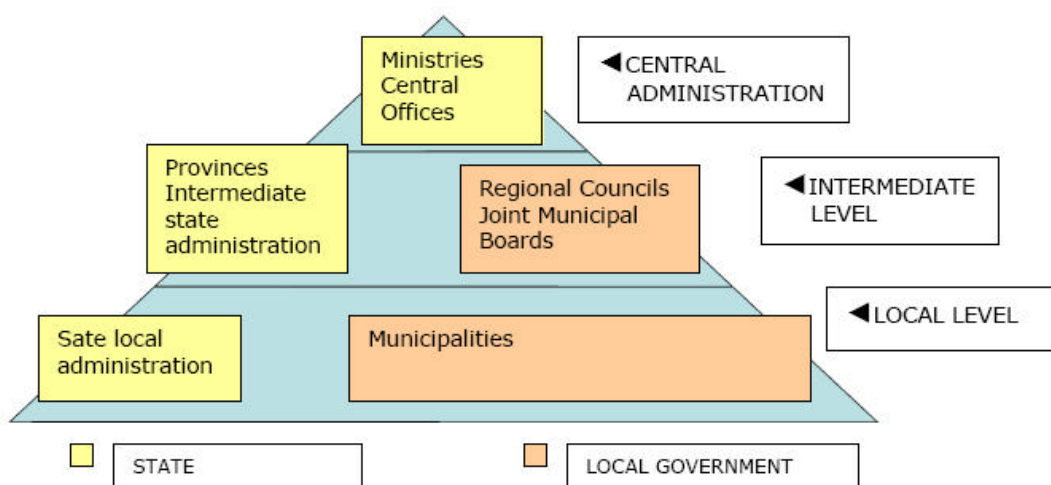


Figura 3.3: Administració pública a Finlàndia

(Font: Heinonen, modificat de Linkola i Virtanen, 2005)

El govern estatal és present a tots tres nivells, en els Ministeris i Oficines Centrals a nivell central, en les províncies i administracions estatals regionals a nivell administratiu intermig i, a nivell local, en l'administració estatal local, com per exemple el cas de la policia local (Heinonen, 2006). Així i tot, l'administració municipal depèn exclusivament del govern local, el qual s'ocupa a més de la gestió de les administracions municipals conjuntes (*Joint Municipal Boards*) a nivell intermig regional.



Situació actual del govern local: desigualtat regional i dimensions dels municipis

Aproximadament la meitat dels municipis de Finlàndia tenen menys de 6.000 habitants (Sandberg, 2005). Malgrat les reduïdes dimensions dels municipis, els principals problemes que afecten el sistema de govern local es basen en la desigualtat entre centre i perifèria, és a dir, la desigualtat regional de Finlàndia (Heinonen, 2006).

Durant el segle XX, hi hagué un creixement molt important de la població resident als nuclis del sud i sud-oest del país, és a dir, un procés de migració de la població cap a aquestes zones (Schulman i Kanninen, 2000). La densitat de població és marcadament superior a les províncies del sud i oest del país. El 25% de la població total de Finlàndia viu a la regió de *Uusimaa*, que conté la regió metropolitana de Helsinki, on la densitat de població és de 131 habitants per km² (Böhme, 2002). Com que els costos d'implementació de serveis són superiors en aquelles zones menys poblades, les regions del nord i est de Finlàndia són les més afectades. Aquest fet es tradueix en superiors índexs d'atur, reduïda presència del sector privat i estatal, així com una pèrdua constant de població. D'aquesta manera, es parla d'una major importància relativa d'aquestes zones. La situació comporta un desequilibri social ja que la població jove i amb estudis superiors tendeix a immigrar, donant lloc a un èxode que facilita una estructura poblacional si més no preocupant per les regions nord i est.

L'altra cara de la moneda són les regions que reben aquest èxode de població. Hi ha un increment social que comporta una major pressió sobre el territori i els serveis que ha d'oferir per garantir les condicions de vida dels nous habitants. Entre altres aspectes, en aquest punt s'estaria parlant d'una pressió urbanística creixent.

La *taula 3.3* mostra algunes d'aquestes diferències en base a les dades de que es disposen.

	Finlàndia meridional	Finlàndia occidental	Finlàndia oriental	Oulu	Lapònia
Mitjana de nombre habitants	7.415	3.859	5.153	5.031	4.946
Mitjana àrea en km ²	311	317	591	691	2.806
Mitjana densitat població (hab/km ²)	20,3	12,4	6,7	6,0	1,5
Nombre total de municipis	89	204	66	51	22

Taula 3.3: Característiques dels municipis finlandesos continentals per província.
(Font: *Statistical Finland and Association of Finnish Local Authorities* a Sandberg, 2005)

Per acabar, la fusió de municipis s'ha determinat com una de les principals vies per modificar l'estructura local del país i la desigualtat regional que suposa. Les fluctuacions en el nombre de municipis ha estat i és constant, alhora que representa un dels principals temes de debat de



política territorial del país. Darrerament i paral·lelament a aquesta via, s'ha optat per fomentar i estimular la cooperació intermunicipal. Camps com per exemple la planificació urbanística són un dels quals s'hi ha posat major èmfasi. Segons Sandberg (2005) aquesta darrera estratègia ha permès obtenir millores considerables.

Responsabilitat funcional del govern local

De forma genèrica, una de les premisses de l'Estat del benestar nòrdic és l'ampli ventall de funcions que presenten els seus municipis. Segons alguns autors com Böhme (2002) o Virkkala (1998), l'estructura administrativa de Finlàndia es caracteritza per la seva essència bipolar. Mentre existeix un important procés de *nation-building* en la societat, també es remarca l'autonomia local que s'anunciava fa un moment.

Actualment hi ha una dinàmica creixent en el nombre de funcions atribuïdes als ajuntaments primaris d'aquests municipis, gràcies en bona part a la legislació vigent.

Segons la capacitat de regulació i decisió de les administracions locals, les responsabilitats i funcions dels municipis de Finlàndia estan dividides en tres grans tipus:

- funcions voluntàries (regulació i decisió local)
- funcions regulades a nivell nacional però amb capacitat de decisió local
- funcions regulades segons estàndards nacionals (regulació i decisió nacional)

Això significa que les funcions voluntàries seran únicament subjectes a les decisions preses des de l'administració local, més concretament, en el Consell Municipal. Per tant, en aquest tipus de responsabilitats de competència local, les administracions superiors, en termes de jerarquia administrativa territorial, no presenten una tutela intervencionista en el procés de regulació i decisió.

L'ampli ventall de funcions atribuïdes comporta que no hi hagi un límit evident en les competències municipals. Els tribunals administratius³⁷ són els òrgans judicials encarregats de decidir si una decisió apel·lada d'un consell municipal està inclosa en les seves competències. En línies generals, la política territorial i urbanística, així com les infraestructures i la política industrial, són responsabilitat funcional dels mateixos municipis, tractant-se doncs, de "funcions voluntàries". Per altra banda, la planificació urbanística de cada municipi representa un servei gestionat completament de forma interna o intern amb col·laboració de productors privats.

³⁷ Consultar apartat 3.1.4 "Política i economia" d'aquest mateix treball.



Sistema polític

Sovint els sistemes administratiu i polític d'un país són difícils de deslligar. En aquest entendre, a continuació s'ofereix una pinzellada bàsica al sistema político-administratiu de Finlàndia.

El Consell Municipal és el màxim òrgan de decisió a nivell local i s'elegeixen cada 4 anys. Aquestes eleccions són de caràcter proporcional i directes per part de la població, la qual emet el seu vot per un determinat candidat individual, que estan agrupats en llistes. Els escons s'atribueixen a les llistes abans que als candidats individuals i, d'aquesta manera, les llistes més votades aporten els candidats amb més vots per part de l'electorat.

Hi ha un nombre determinat de consellers segons les dimensions dels municipis. Així, en una gradació estipulada en la Constitució finlandesa, els municipis de menys de 2.000 habitants presenten 17 consellers, mentre que els de més 400.000 presenten un total de 85 consellers al respecte del Consell Municipal.

La participació ciutadana, a banda del dret a votar i a presentar-se com a candidat, es dona a través de les iniciatives ciutadanes (dret dels ciutadans a plantejar i impulsar iniciatives d'interès municipal), referèndums municipals, sol·licituds, participació en activitats d'organització voluntària i el contacte directe amb polítics i funcionaris.

El sistema local administratiu està format per;

- el Consell: en línies generals, és l'òrgan encarregat de la gestió i el finançament del municipi. Decideix el marc de desenvolupament de les principals activitats del govern local.
- la Junta Executiva: òrgan encarregat d'impulsar les decisions que ha pres el Consell i executar-les. És format pel Consell per períodes de 2 anys tot i que poden durar fins a 4 anys si hi ha una majoria clara d'un dels partits en el Consell. Cal remarcar que alguns aspectes quotidians del municipi són gestionats directament per la Junta Executiva, oferint un major pes en la presa de decisions municipals.
- Altres juntes i comitès: Junta d'Auditors (obligatòria i encarregada de l'avaluació de les activitats i finances del municipi), juntes sectorials opcionals (educació i cultura, serveis socials, atenció sanitària i serveis tècnics) i altres juntes mediambientals o culturals (també opcionals).
- Directiu Públic Municipal: és la figura política encarregada de representar el municipi. Es tracta d'un funcionari amb responsabilitats administratives però que ofereix aquesta funció. L'origen d'aquesta figura rau en el càrrec de president de la Junta Executiva que ofería fins a 1977. Per entendre el seu rol en el sistema de govern local, es pot dir que ofereix la funció equivalent a la figura de l'alcalde de



molts altres països. Darrerament, a la ciutat de Tampere hi ha hagut una iniciativa pionera amb la instauració de la figura del "Mayor", que seria escollit pel Consell, essent així el què es coneix com l'alcalde del municipi.

L'estructura organitzativa d'aquest sistema es presenta en la *figura 3.4*.

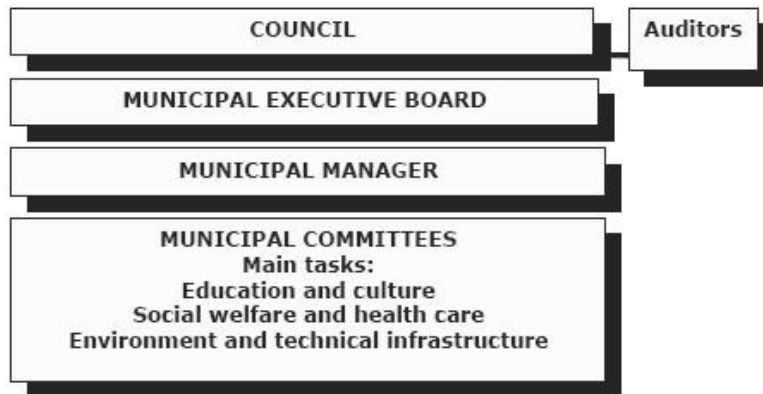


Figura 3.4: Organització del sistema politicoadministratiu municipal
(Font: Heinonen, 2006)

En l'àmbit regional, les administracions municipals conjuntes presenten una estructura similar, amb els respectius consells (formats per polítics escollits directament pels municipis) i juntes executives (formades per polítics escollits per part dels partits). Cada Consell de l'Administració Municipal Conjunta presenta un president, igualment per les Juntes Executives. En el cas dels Consells Regionals, l'organització és la què es mostra a la *figura 3.5*, on les Assemblees o Consells són formats per membres dels Consells municipals i elegeixen un òrgan de govern amb un president en cap.



Figura 3.5: Organització dels Consells Regionals
(Font: Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2006)



3.2. Principals aspectes territorials

La densitat de població de Finlàndia és de 17 hab/km² (*Statistic Institute of Finland, 2007*)³⁸. Com s'havia anunciat anteriorment, aproximadament la meitat dels municipis de Finlàndia presenten una població menor els 6.000 habitants (Sandberg, 2005). La concentració de població més important en el territori finès en conjunt se situa a les parts sud i sud-oest, on trobem la regió metropolitana de Helsinki. Aquesta distribució poblacional basada en importants diferències en la densitat de població genera una desigualtat regional que caracteritza el país. Així mateix, el recurs sòl no és limitat, i més si tenim en compte la morfologia especialment plana del terreny (*figura 3.6*). Per tant, a banda de grans extensions de sòl, ens trobem davant un territori que no presenta limitacions degut al seu relleu.



Figura 3.6: Imatge de Kouvula, típic paisatge planer amb boscos nevats.

(Font: arxiu propi Marc Costa Puigpelat)

Especialment durant les dècades dels anys seixanta i setanta hi hagué un important procés migratori del camp cap a les ciutats més importants del país per tal de facilitar l'accés a serveis com la sanitat i l'educació (Schulman i Kanninen, 2000). Cal pensar que al 1940 aproximadament la meitat de la població total de Finlàndia vivia en zones rurals (Böhme, 2002). Avui en dia, encara es manté aquest flux migratori. Les dinàmiques actuals de creixement, però, es distingeixen segons les regions del país. D'aquesta manera, la majoria de *kunta* presenten un decreixement poblacional, mentre que els de més al sud i sobretot els de la regió metropolitana de Helsinki, mantenen una dinàmica creixent. Per tant doncs, es tracta d'un

³⁸ Consultar taula 3.1 "Províncies de Finlàndia" d'aquest mateix treball.



creixement centralitzat a les principals polaritats³⁹ del territori, que situa la resta en una situació compromesa degut als fenòmens d'èxode rural, i per tant, d'abandonament de les activitats agrícoles, ramaderes i, sobretot, silvícoles. Aquestes darreres són especialment importants degut a la tradició històrica de Finlàndia en la indústria de la fusta i el paper. Segons Karppinen (2007), l'abandonament dels boscos representa una de les principals problemàtiques del sector que s'explica per l'èxode rural cap a les ciutats i la falta de relleu generacional. Tot això, indica una preocupant tendència (*figura 3.7*) a agreujar aquesta desigualtat regional, que, per altra banda, també situa a les zones de creixent concentració poblacional en situacions de compromís per la pressió urbanística que suposen.

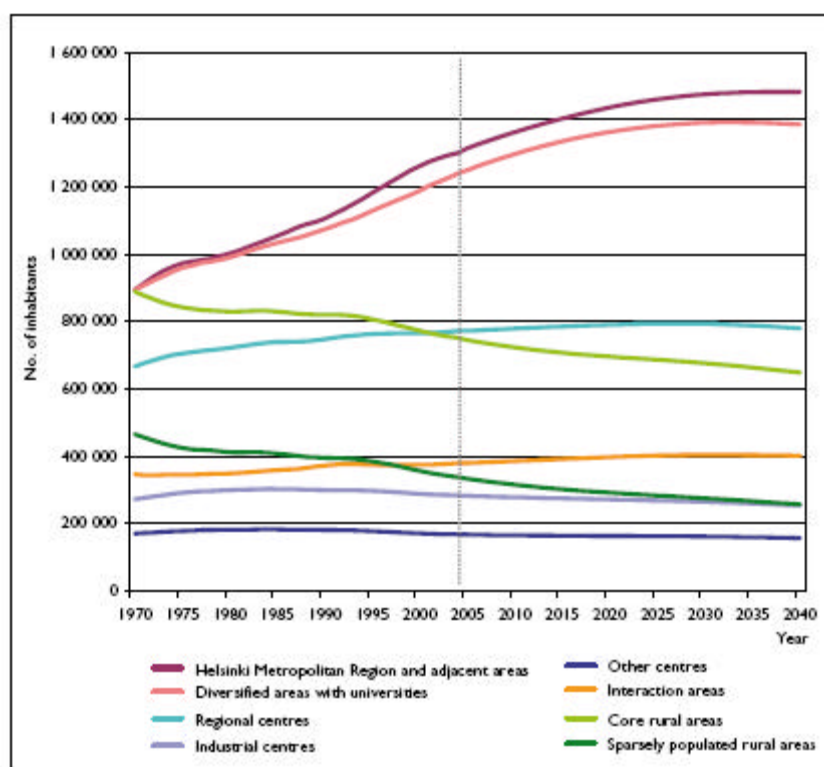


Figura 3.7: Desenvolupament de la població des de 1970 a 2004 i estudi hipotètic de l'evolució futura fins a 2040.

(Font: Publicació "The Finnish Environment, 2006" en base a dades de Statistic Institute of Finland)

Les zones rurals

A més d'aquesta desigualtat regional que es podria sintetitzar en les diferències entre zones urbanes i zones rurals, segons *The Finnish Environment 2006*, a Finlàndia cal distingir tres tipologies de zones rurals segons les seves condicions (*figura 3.8*): "Sparsely populated rural areas" són aquelles zones rurals allunyades de les principals xarxes de transport i

³⁹ "El 25% de la població total de Finlàndia viu a la regió de Uusimaa, que conté la regió metropolitana de Helsinki, on la densitat de població és de 131 habitants per km² (Böhme, 2002)".



comunicacions i que es caracteritzen per mercats de petita escala, escassos llocs de treball i una economia poc diversificada; “*Core rural areas*” són zones rurals amb més accessibilitat a la xarxa de transport i que presenten una economia més diversificada de producció primària que els ofereix un potencial prou fort per subsistir; “*Rural areas adjacent to city*” són zones rurals condicionades per la seva proximitat a la ciutat.

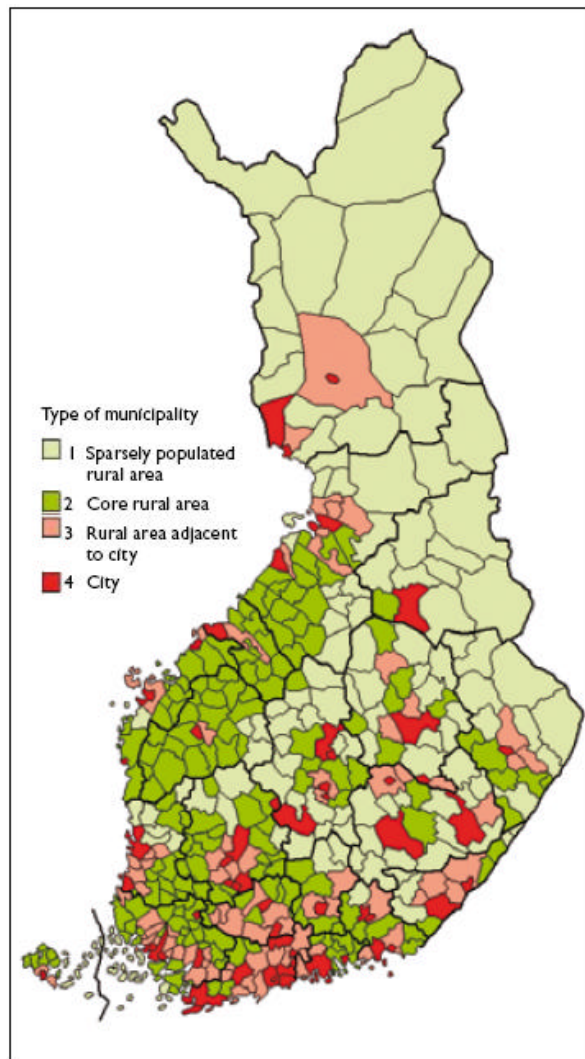


Figura 3.8: Distribució de les tipologies de zones rurals i ciutats en el mapa de Finlàndia.

(Font: *The Finnish Environment*, 2006; en base a dades de Statistic Institute of Finland)

Com assenyalen alguns autors com Böhme (2002), els finesos a part d’haver estat una societat culturalment molt vinculada a la natura històricament, encara avui en dia es mantenen aquests aspectes culturals. La relació entre l’home i el territori a Finlàndia sempre ha vingut caracteritzada per l’aprofitament dels recursos naturals que ofereix el bosc. De fet, el rol dels boscos i la utilització dels seus recursos ha condicionat l’economia i la política de Finlàndia des de sempre. En les darreres dècades les exportacions de productes derivats dels boscos representaven aproximadament un terç de les exportacions totals del país (Böhme, 2002). Es



tracta doncs, d'una tradició històrica que ha generat una cultura forestal reconeguda internacionalment (*com. verb.* Karppinen, 2007). El 76% del sòl finlandès són boscos, majoritàriament de coníferes. Les tres espècies més importants i les que recobreixen la gran majoria del país són: pi roig (*Pinus sylvestris*) (figura 3.9), l'avet (*Abies alba*) i el bedoll (*Betula pendula*).



Figura 3.9: Imatge dels boscos on destaca el *Pinus sylvestris*.
(Font: arxiu propi Marc Costa Puigpelat)

Per la seva banda, un 8% del sòl són terres cultivables, tot i que no se solen trobar collites i pastures permanents. Tenint present aquest percentatge i el que representen els boscos a Finlàndia, un es pot fer a la idea del pes relatiu que presenta el sector forestal. El sector primari resta extremadament condicionat pel clima de Finlàndia. Tan sols el sector forestal suposa unes exportacions prou beneficioses per la seva economia.

En relació a la distribució dels usos del sòl, també cal mencionar el 10% del territori ocupat per zones aquoses, on destaquen els prop de 190.000 llacs que es troben al país.

Espais protegits

En base a les disposicions de la *Nature Conservation Act*⁴⁰ (1997) de Finlàndia, la protecció d'àrees d'especial interès natural i/o cultural ha de garantir la conservació de la biodiversitat del

⁴⁰ A partir d'ara NCA.



país. Per aquest motiu actualment el 9% del territori total de Finlàndia resta protegit. A part de la NCA, cal destacar que també la normativa *Act on the Protection of Wilderness Reserves* s'encarrega de la protecció d'aquests espais.

Tot i que els primers parcs nacionals es van instaurar el 1938, aquests es centraven bàsicament en la protecció i conservació d'espècies animals o vegetals. Avui en dia, la conservació de la natura es centra en la protecció dels biòtops més importants del país i la seva diversitat. Les figures de protecció que estableix la NCA són:

Parcs nacionals (figura 3.10): àrees d'un important interès natural que no han de ser inferior a 1.000 hectàrees. Són propietat de l'Estat i es caracteritzen pel seu valor natural a escala nacional i internacional que s'ha conservat al llarg de la història sense importants o cap pertorbació de la mà de l'home. Les activitats que s'hi poden desenvolupar queden limitades a l'ús de lleure i recreatiu sempre i quan no condicionin la seva conservació. Qualsevol activitat o intervenció que pugui alterar les condicions naturals del parc o els seus voltants resta completament prohibida per llei.

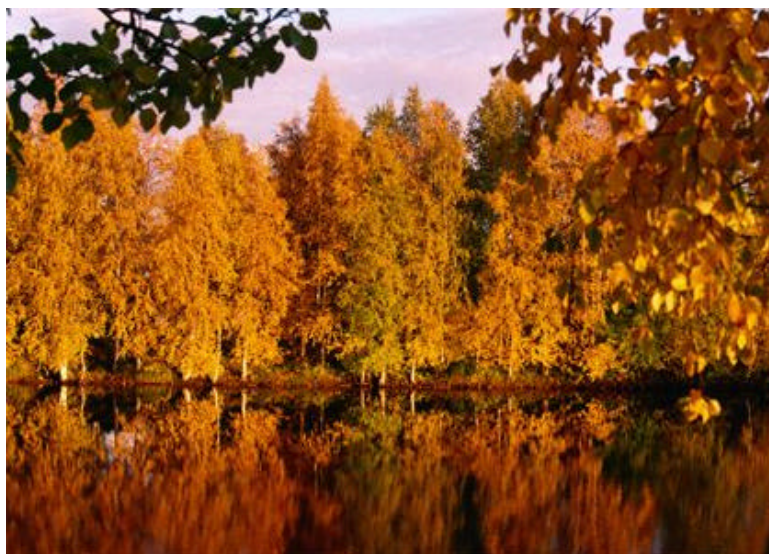


Figura 3.10: Imatge del Parc Nacional de Nuukio.

(Font: *Virtual Finland*)

Reserves naturals: espais amb un valor natural d'interès nacional i internacional que no poden presentar una extensió inferior a 1.000 hectàrees, de propietat de l'Estat. La seva principal funció és preservar el desenvolupament natural inalterat, de manera que les actuacions i intervencions establertes per llei en la mateixa secció que pels parcs nacionals són també prohibides en aquests espais. Se solen atribuir a usos per a la recerca científica i l'educació, sempre i quan no condicionin l'objectiu final de la seva conservació. D'aquesta manera, la



majoria són d'accés prohibit al públic, presentant doncs una regulació més estricta que els parcs nacionals ja que cal presentar un permís per accedir-hi, que se sol donar només per estudis o recerca científica.

Altres reserves naturals: són la resta de possibles figures o programes de protecció d'àrees de propietat de l'Estat i que poden presentar extensions inferior a 1000 hectàrees. Algunes d'aquestes són "Mire Reserves", "Herb-rich Forest Reserves", "More old-growth Forest Reserves", "Seal Reserves" i "Finland's territorial Waters". Cadascun d'aquests programes de protecció presenta els seus propis objectius i delimitacions i regulació. També la Xarxa Natura 2000 està adquirint una dimensió important al país, complementant la resta de figures de protecció existent pel propòsit de la conservació de la diversitat dels biòtops i espècies més importants d'Europa. La majoria dels espais compresos en la Xarxa Natura 2000 són espais protegits per algun dels programes descrits anteriorment.

El nombre d'espais protegits només mostra una part de la història fina sobre conservació de la natura. Quan es tracta la conservació del patrimoni natural es delimita "on" es troben localitzades aquestes àrees i "quin" tipus de biòtops presenten. Les àrees protegides més grans de tot el país estan situades al nord, mentre que on es concentra bona part de la població, a la part sud del país, l'extensió total d'espais protegits és inferior. Tot i així, cal tenir present que les condicions climàtiques sumat a altres factors, fan que la diversitat ecosistèmica de les àrees naturals del sud del país sigui major.

En l'evolució del total d'àrees protegides destaca que en quatre anys s'hagi quasi duplicat el nombre. El 2003 hi havia un total de 3.454 àrees sota protecció, mentre que les dades més recents (2007) indiquen un total de 5.648. S'ha de dir que, en comparació amb la resta d'Europa, a Finlàndia la figura del parc nacional i reserva natural és molt més present al territori. En canvi, les figures de monuments naturals o àrees de gestió d'espècies en perill són molt menys present.

Política econòmica i energètica al territori

Tenint present la climatologia, és bàsic disposar d'una adequada política energètica. Els recursos naturals de que disposa Finlàndia condicionen la seva política energètica⁴¹.

En primer lloc remarcar que entre un 5 i 17% de l'energia consumida pel país prové de les importacions energètiques d'altres països com Rússia (Ministry of Trade and Industry, 2007). Una cinquena part de l'energia consumida per Finlàndia es basa en la fusta. En relació, destaca el 7% del total d'energia consumida que representa la turba, recurs bioenergètic. La totalitat dels combustibles fòssils són la font energètica principal. Per altra banda, destaca

⁴¹ Ministry of Trade and Industry (<http://www.ktm.fi>)



l'energia hidroelèctrica, sobretot fins els anys seixanta, i l'energia nuclear. Amb les dades de 2001, el 18% de l'electricitat del país es produïa en les quatre centrals nuclears repartides del territori. La construcció de la cinquena central nuclear va donar lloc a un important i tens debat al país. Aquesta central resta avui en dia en fase de construcció i es preveu la seva obertura l'any 2011, amb una capacitat de producció energètica de 1600 MWe (una de les més elevades del món).

Recentment, cal destacar la centralització del país en el camp de la innovació tecnològica, la recerca i el desenvolupament, altrament conegut com R+D+I. En aquest sentit, apuntar l'empresa principal del país i de telecomunicacions; Nokia.

Finlàndia disposa d'uns 78.000 km de longitud total de xarxa viària pública, del qual un 65% està pavimentat. La xarxa d'autopistes està en fase d'expansió, però actualment encara no representa ni una cinquena part de la xarxa ferroviària (prop de 6.000 km de longitud total). També destacar la coordinació entre els 25 aeroports del país, on l'aeroport de Helsinki-Vantaa (Regió Metropolitana de Helsinki) n'és el més important juntament amb els de Tampere i Turku, i l'important paper que han jugat i juguen el sistemes portuaris.



3.3. Sistema de planejament

3.3.1. Història del planejament

Històricament, els primers assentaments en el territori que avui es coneix sota el nom de “Finlàndia” es trobaven a les ribes dels rius i llacs. Així i tot, el 1550 encara no existien assentaments permanents. A finals del segle XVI només existien 8 ciutats a Finlàndia, la més antiga d’elles és Turku, la capital històrica que data del 1309.

Les arrels de la tradició de la planificació a Finlàndia estan estretament vinculades a la protecció dels seus valors arquitectònics. Els moviments nacionalistes que van començar a emergir amb l’autonomia del país⁴², instauren les bases d’un procés de defensa dels valors nacionals, en especial èmfasi en els culturals i en particular, en la llengua, l’art i l’arquitectura finlandesa. El paper predominant de l’arquitectura després de la Segona Guerra Mundial s’explica per un especial interès per a la reconstrucció del país i dels assentaments urbans i rurals. D’aquesta manera, a banda dels anteriors i antics documents de planificació urbanística que poguessin presentar alguns dels nuclis més importants del país, s’origina una nova etapa en matèria de planejament com a resposta a les necessitats de reconstrucció del país i a l’accelerat ritme de creixement urbà d’algunes de les ciutats més importants durant els finals dels anys cinquanta i anys seixanta.

El 1958 s’aprova la *Building Act*, document normatiu de planejament dels usos del sòl basat en la cooperació intermunicipal. Per tant, es podria parlar de què aquesta data representa l’inici o l’entrada del planejament regional a Finlàndia, fet que es demostra quan al 1968, el *Building Act* introdueix la obligatorietat de la planificació regional dels usos del sòl. Durant els anys seixanta en general, el camp del planejament esdevé un dels més importants en termes de regulació legal i les respectives polítiques que se’n deriven (Böhme, 2002).

Per la seva banda, durant els anys setanta, la planificació dels usos de sòl esdevé la principal tendència de les administracions i el govern del sistema públic del país (Böhme, 2002). De totes maneres, aquesta planificació era entesa més aviat com a un instrument de l’administració i de regulació dels usos del sòl. No és fins als anys vuitanta que es capgira aquesta situació, quan la planificació comença a incorporar de forma gradual la interacció entre diferents actors i, per tant també, la participació de la ciutadania en el seu procés.

Els anys vuitanta i principis dels noranta presenten tres importants punts d’inflexió que marquen decididament la història del sistema de planejament del país. El 1983 es crea el Ministeri de Medi Ambient, el qual serà l’encarregat de les polítiques ambientals i els programes nacionals sobre medi ambient, a banda de ser el responsable de la regulació dels usos del sòl. Les

⁴² Veure apartat 3.1.2 d’aquest mateix treball “Breu història de Finlàndia”.



polítiques merament urbanístiques passen a dependre del Ministeri d'Interior. Aquest fet suposa a més de representar una redistribució de les competències significa una nou marc de referència pel sistema de planejament finès ja que les problemàtiques ambientals s'integren com una part més del planejament. Així mateix, aquest moment representa la distinció i separació de dos camps que fins llavors havien estat tractats pel Ministeri de l'Interior; el "*planning*", entès com el planejament dels usos del sòl, i el "*development*", entès com el desenvolupament regional (Böhme, 2002). Aquesta distinció entre "*planning*" i "*development*" és típica de la tradició de planejament nòrdica. Més endavant, amb l'aprovació de noves reformes legals i l'entrada en vigor de la nova *Land Use Building Act* (2000), es produeix una "europeïtzació" d'aquesta forma tradicional nòrdica d'entendre el sistema de planejament i es tendeix més cap al què es denomina "*spatial planning*", el qual integra els dos camps (Eskelinen i Hirvonen, 2006). El 1990 s'incorpora el concepte de "sostenibilitat" en el *Building Act*, comportant una nova referència i mentalitat de treball basada en una major conscienciació en l'esfera ambiental i del planejament físic i espacial (Eskelinen i Hirvonen, 2006). Finalment, el 1994, és aprovat el *Regional Development Act*, comportant amb si una important reforma dels consells regionals.

Més recentment, a finals dels anys noranta, es comença a establir les bases per un nou document de referència en matèria de planificació dels usos del sòl a escala nacional. La proposta és entregada al Parlament l'agost de 1998, com una revisió a la totalitat del document, fins llavors vigent, del *Building Act*. El nou document marc entra en vigor l'1 de gener de 2000 amb el nom "*Land Use and Building Act*". El seu propòsit general és promoure un desenvolupament sostenible, a més de representar una nova cultura de planejament, que inclou aspectes tan importants com el fomentar la participació des de les primeres etapes del seu procés fins a l'aprovació finals dels nous plans i projectes.



3.3.2. Organització del sistema de planejament a Finlàndia

En aquest apartat s'explica com s'organitza un país com Finlàndia en matèria de planejament. Això significa definir les competències de cada nivell administratiu del país i quin paper hi juga cadascun d'aquests.

La política territorial està catalogada com una funció voluntària pels *kunta* de Finlàndia, és a dir, de regulació i decisió local per aquells que així ho sol·licitin. A més, en el cas concret de la planificació urbanística i dels usos del sòl, la gestió és completament interna en el govern o consell municipal, els quals són els actors principals en aquesta temàtica (Böhme, 2002).

El sistema de planejament finès es regeix en primer lloc i a nivell nacional per la normativa marc "*Land Use Building Act*". En la primera secció del document s'estableixen els objectius bàsics del sistema de planejament de Finlàndia. Segons el LUBA, el sistema de planejament de Finlàndia es caracteritza per l'elevat grau de competència i autonomia que adquireixen els municipis en la planificació del territori. Un dels principis bàsics d'aquest document estableix que el procés de presa de decisions hauria de tenir lloc tan aprop del ciutadà com fos possible. Es parla de sostenibilitat en referència a la utilització del sòl i les zones aquoses. La participació ciutadana ha de guiar els processos de decisió com a dret que asseguri una bona qualitat i interacció en el si d'aquest sistema.

La Secció 4 del mateix document normatiu estableix;

Land use in municipalities is organized and steered by local master plans and local detailed plans. The local master plan indicates the general principles of land use in the municipality. The local detailed plan indicates how land-areas within a municipality are used and built.

Cada *kunta* elabora el seu respectiu pla d'ordenació urbanística, anomenat *Master Plan* o *Yleiskaava*. Aquest consisteix en l'establiment dels principis que han de regir la planificació del sòl local. Per altra banda, s'elaboren uns plans parcials anomenats *Detailed Plans* o *Asemakaava*, que s'encarreguen del desenvolupament d'aquests principis, guiant i regulant de forma més precisa l'ús i la construcció de les diferents àrees del municipi.

Les tipologies de sòl que se solen emprar depenen de les característiques del *kunta*. Com és lògic, aquells nuclis de tamany més gran presentaran un ventall de tipologies de sòl més ampli per la major complexitat de la seva estructura i dinàmica urbana. Així i tot, en termes generals, les tipologies que designen els usos del sòl es caracteritzen per la seva especificació i complementarietat funcional. No es tracta només de qualificacions de sòl "urbanitzable" sinó també al què s'hi urbanitza i, alhora, amb la qualitat de poder complementar aquest ús amb un altre. D'aquesta manera, es destaquen les següents tipologies de sòl:



Habitatge:

- Apartaments: àrees destinades a l'habitatge i que es poden complementar amb altres serveis com per exemple comercials, de lleure, etc.
- Unifamiliars: àrees per desenvolupar habitatges de baixa densitat i de petita escala, també complementant amb serveis de lleure i espais oberts.

Zones de desenvolupament urbà previst “Future Project Areas”: àrees on les pautes del respectiu *Master Plan* estableix un futur desenvolupament urbanístic que es desenvoluparia a partir de *Detailed Plans*. Es tracta de reserves de sòl per a projectes urbanístics a mitjà o llarg termini que es diferencien de la resta perquè aquestes representen el desenvolupament urbanístic general (habitatges, zones comercials, de lleure, de producció i treball, serveis, etc.) de tota una zona o àrea determinada.

Zones comercials i de negocis: àrees reservades per a usos comercials i oficines de negocis. Es poden complementar amb altres serveis com habitatge, espais oberts i de lleure i altres utilitats públiques.

Zones de serveis i administracions: àrees reservades per a usos de l'administració pública i serveis com l'educació.

Zones de producció i treball: àrees pel desenvolupament de la producció industrial, de mà d'obra i serveis d'oficina o comercials.

Zones d'espais oberts i lleure: àrees destinades a usos recreatius i de lleure en espais verds de l'estructura urbana. Inclouria àrees naturals protegides pels seus valors naturals, paisatgístics i/o culturals.

Zones de transport i trànsit: àrees per a usos en la xarxa de transport.

Zones portuàries: (si presenta port) àrees per desenvolupar els serveis i treballs portuaris.

Però com s'organitzen i es coordinen aquests plans en els tres nivells administratius; local, regional i nacional?

Per començar de forma clara i esquemàtica, l'estructura del sistema de planejament de Finlàndia s'organitzaria segons l'esquema (*figura 3.11*);

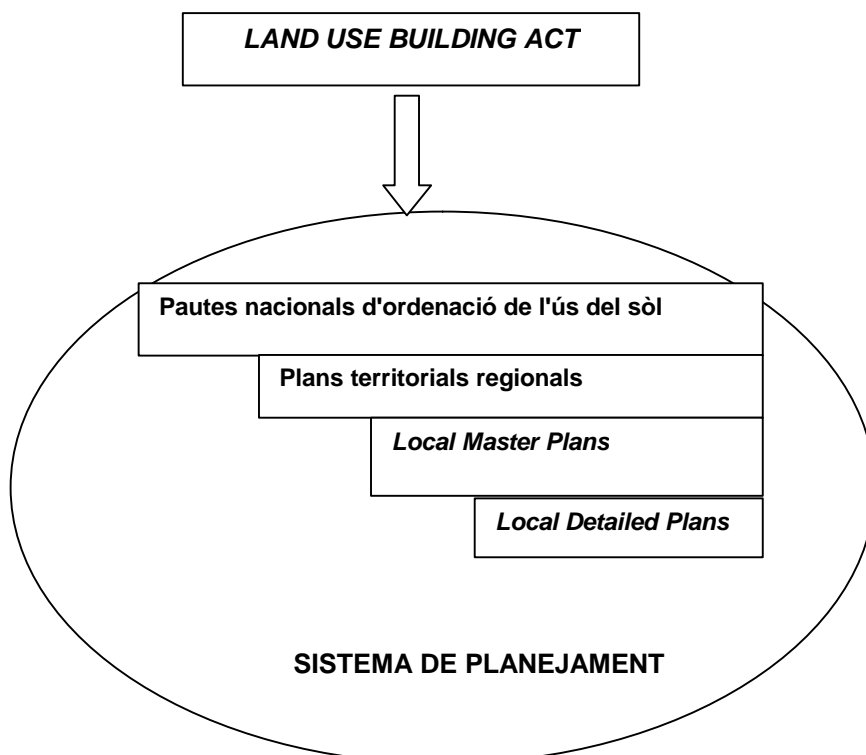


Figura 3.11: Estructura del sistema de planejament territorial de Finlàndia.

(Font: elaboració pròpia 2007)

Nivell estatal

“*There is no national spatial plan in Finland*” (Böhme, 2002). El paper que juga el nivell estatal o nacional en matèria de planificació física o espacial urbanística i del territori, es basa en la formulació d’unes polítiques nacionals i uns objectius o pautes genèriques d’utilització del sòl. El Consell de l’estat determina aquestes pautes nacionals en matèria d’utilització del sòl i estructura regional. Aquests solen ser unes directrius genèriques a les quals han de respondre els nivells administratius consegüents i els documents de planificació que elaboren, tan els consells regionals com els *kunta*, però resten supeditades al document marc LUBA.

El procés d’elaboració d’aquestes pautes nacionals es basa en primer lloc, en el disseny dels objectius que han de regir els usos del sòl a escala nacional. Pel què estableix la secció 23 del capítol 3 (“*National land use objectives*”) del LUBA, aquests objectius han de ser discutits i acordats en un procés participatiu que abarca des del ministeri competent, la resta de ministeris, els consells regionals, així com les autoritats i parts interessades. A continuació i posteriorment a l’aprovació parlamentària d’aquests objectius i pautes nacionals en matèria



d'usos del sòl, el govern del país és l'encarregat de fer-los considerar i promocionar-ne la seva implementació.

Land Use Building Act (LUBA)

El LUBA representa la normativa marc a escala nacional en matèria de planejament territorial i urbanístic. D'aquesta se'n desprenen la resta de pautes, directrius i plans d'ordenació del territori i urbanística, és a dir, el sistema de planejament. Paral·lelament, el document normatiu *Finland's National Building Code 43* complementa el que es disposa en el LUBA en forma de regulacions i pautes de construcció que han de ser considerades però no són de caràcter obligatori. Per altra banda, el LUBA resta estretament vinculat a la legislació de protecció del paisatge i patrimoni natural del país com el *Building Protection Act* i *Nature Conservation Act*.

En la secció 22 (Capítol 3) de *Land Use Building Act* s'esmenta que les pautes nacionals de planificació del territori han de tractar aquells aspectes que facin referència a ús del sòl i el seu planejament en relació a;

- ✍ temes de l'estructura regional, d'ús del territori, de transport d'escala internacional o que excedeixin els límits regionals
- ✍ impactes significatius en la cultura nacional o en l'herència del patrimoni natural
- ✍ impactes a escala nacional en sostenibilitat ecològica, economia de l'estructura regional o riscos ambientals

El LUBA marca les pautes genèriques per al planejament territorial i urbanístic d'una forma acord amb el benestar dels ciutadans, la conservació del medi ambient i pel desenvolupament sostenible ecològica, econòmica, social i culturalment. Per la seva banda, les pautes nacionals aporten més precisió a aquestes línies de treball, aportant les descripcions dels principals objectius i els requisits que han d'acomplir els plans, des d'un punt de vista nacional. A partir dels objectius establerts per aquesta secció del LUBA, s'han definit les pautes que han de tractar el desenvolupament d'aquelles problemàtiques d'escala internacional i nacional. Així, les afeccions sobre el territori que tinguin un impacte significatiu sobre més d'una regió del país han de ser regulades i desenvolupades per pautes nacionals. Seria el cas per exemple, de xarxes de transport o de comunicacions, les quals solen presentar un impacte en diverses regions del territori.

El desenvolupament de les pautes nacionals en matèria de planejament del territori es tradueix en diferents programes que estableixin els requisits específics per la utilització del sòl i procurin per la seva implementació. En aquest darrer, pren una significativa importància la coordinació

⁴³ Per a més informació es pot consultar; *Ministry of the Environment* (<http://www.environment.fi>)



de l'administració central de l'Estat amb els consells regionals, autoritats locals i altres parts interessades. El procés d'elaboració de les pautes nacionals per a l'ordenació del territori requereix interacció entre els principals sectors de la política i la societat. Aquest fet facilita l'harmonització d'un punt de vista comú de les pautes que han de regir l'estructura territorial.

Pren una significativa importància la coordinació de l'administració central de l'Estat amb els consells regionals, autoritats locals i altres parts interessades. Aquesta interacció, coordinació i treball conjunt és promoguda per la Secció 23 del LUBA. El disseny de les pautes ha de ser fruit d'un treball conjunt entre les parts interessades. Amb aquest propòsit, al gener de 1999 el Ministeri de Medi Ambient crea un grup de cooperació per treballar un disseny d'unes pautes nacionals per regir el planejament territorial del país. El grup de treball estava format per l'esmentat ministeri més uns altres nou ministeris, els consells regionals, l'Associació d'Autoritats Locals i Regionals de Finlàndia (AFLRA), els centres mediambientals regionals i set grups temàtics amb un inventari de les principals problemàtiques territorials d'ús del sòl. L'organització del treball es basà en dos grans seminaris, oberts a la participació ciutadana.

National land use guidelines⁴⁴

Les pautes nacionals pel planejament s'agrupen en 6 conjunts diferents segons la seva temàtica:

- ✍ a well-functioning regional structure*
- ✍ a more coherent community structure and the quality of the living environment*
- ✍ the cultural and natural heritage, recreational uses and natural resources*
- ✍ well-functioning communication networks and energy supply*
- ✍ special issues of the Helsinki region*
- ✍ areal entities of outstanding interest as natural and cultural sites*

Les pautes nacionals estan dividides en generals i específiques en cada grup dels anunciats. Les pautes generals representen principis rectors pel planejament i, pel mateix, les pautes específiques són de caràcter obligatori.

⁴⁴ Vigents des de 1 juny de 2001. Consultar webgrafia; *Ministry of the Environment* (<http://www.environment.fi>)



En l'àmbit legal, la Secció 24 de LUBA:

Government authorities must take national land use objectives into account, promote their implementation and assess the impact of their actions on local structure and land use.

In regional and other land use planning, national land use objectives must be taken into account in a way that promotes their implementation.

Aquestes disposicions fan referència a les pautes generals en la seva aplicació en el planejament regional i municipal. Però, en l'aspecte legal de la redacció dels *Detailed Plans* no serien aplicables, així com en la determinació concreta de la construcció i ús del sòl en una àrea determinada dels *Master Plans*. Les pautes específiques per la seva banda, serien aplicables a tots els plans d'ordenació del sòl, excepte les que facin referència de forma concreta a un determinat tipus de plans. El que cal remarcar és que les pautes nacionals són definides per referir-se en primera instància al planejament regional, és a dir, per determinar-lo i guiar-lo. No hi hauria una afecció directa sobre el planejament local, des del punt de vista legal, sense haver estat considerades anteriorment en el planejament regional.

Dit això i tal com està establert en la Secció 32 de LUBA, aquestes pautes haurien de ser considerades pel planejament local sota els criteris que s'han establert a escala regional. De la mateixa manera, les pautes d'ordenació no tenen un efecte legal en el planejament parcial municipal sense que abans hagin sigut considerades pel *Master Plan* de cada municipi.

Nivell regional

A nivell regional, Finlàndia es distingeix de la resta dels seus veïns escandinaus perquè no presenta uns òrgans de govern regional autònoms. L'autonomia municipal és molt extensa i hi ha una especial tradició de cooperació intermunicipal segons diferents aspectes a gestionar. Així a nivell regional existeixen el que es presentava anteriorment com a administracions municipals conjuntes. Un tipus d'aquestes són els Consells Regionals, els quals són els principals actors en matèria de planejament i desenvolupament a escala regional. Aquests són els encarregats d'elaborar uns plans territorials que contenen de forma més específica les regulacions de planificació en cada regió en concret, en funció de les seves característiques però sense sobrepassar les directrius dictades a nivell nacional.

Les 5 províncies (exceptuant *Åland Islands*, que disposen del seu propi sistema de planejament)⁴⁵, s'organitzen en 19 consells regionals. Cada consell regional redacta el

⁴⁵ Recordar les explicacions sobre el caràcter excepcional de l'autonomia d'aquesta província presents en anteriors apartats.



respectiu pla d'ordenació territorial regional. El resultat són els primers esborranys del document de planejament, els quals són revisats per fer-los acordar amb les necessitats i demandes del territori en qüestió.

Segons les especificacions del LUBA⁴⁶, el pla regional ha de procurar una especial atenció en aspectes com l'estructura regional, els usos del sòl, la sostenibilitat ecològica i econòmica dels serveis tècnics i del transport, la sostenibilitat de l'ús de l'aigua i altres recursos, la protecció del paisatge, els valors naturals i el patrimoni cultural, entre altres.

Un cop el pla regional és aprovat pel Consell Regional, ha de ser ratificat pel ministeri competent. Aquesta consulta la resta de ministeris i les parts interessades, així com s'assegura que es compleixin tots els aspectes essencials establerts en la secció 28 del LUBA, abans de donar la seva ratificació al document. El ministeri competent pot no ratificar o ratificar-lo en part si observa algun dèficit a tenir en compte. Per altra banda, si no és així, ratificarà el pla. Cal destacar que en el cas de que sorgeixin importants divergències entre els ministeris, la ratificació del document és tramesa al Consell d'Estat el qual en sessió plenària prendrà una decisió. El procés de ratificació té una durada màxima de 1 any. En el cas de que no s'hagi ratificat un pla regional aprovat fa 1 any, la decisió d'aprovació del Consell Regional queda anul·lada. Les apel·lacions estan previstes legalment i s'han de adreçar directament al ministeri competent, el qual dictarà una resolució al respecte.

Regional land use plans (planejament regional)⁴⁷

Tal com s'ha esmentat anteriorment⁴⁸, Finlàndia presenta 19 regions diferents amb un consell regional propi. Cadascuna d'aquestes disposa del respectiu pla territorial regional i, a més, es compta amb programes i estratègies de desenvolupament regional. Les estratègies de desenvolupament regional conformen la base de la planificació estratègica de la regió en uns terminis de 20 a 30 anys. Els programes regionals són de caràcter més concís i presenten terminis que oscil·len dels 3 a 5 anys. Per altra banda, la base del planejament territorial a escala regional recau sobre els plans regionals d'ordenació territorial.

Els plans territorials regionals estableixen uns criteris i objectius a mitjà i llarg termini sobre la utilització del sòl i la construcció, en funció de les característiques de cada territori i segons les disposicions de les pautes nacionals. Pretenen donar respostes a les principals problemàtiques territorials que afecten diferents municipis de la regió en qüestió. Els plans, així com els

⁴⁶ Consultar secció 28 capítol 4 "Regional planning" (Land Use Building Act).

⁴⁷ Veure *Regional Land Use*, publicació del *Ministry of the Environment*.

⁴⁸ Veure apartat 3.1.5 "Organització territorial i politico-administrativa" del present treball.



programes i les estratègies de desenvolupament, són aprovats per una representació de les diverses municipalitats de cada regió, és a dir, pels Consells Regionals. Posteriorment, s'envien al *Ministry of the Environment*, on són ratificats en cas de seguir les indicacions legals. Aquest ministeri també tramet el document a la resta de ministeris del govern per validar i consensuar-lo. En el cas que sorgeixin discrepàncies entre diferents ministeris la ratificació del pla s'ha de sotmetre a l'aprovació del conjunt del govern nacional, i, si és necessari, al Tribunal Suprem de Finlàndia. Les possibles al·legacions a aquests plans poden ser presentades al mateix ministeri per part dels municipis, organitzacions o ciutadans afectats i que ho creguin oportú.

La construcció de noves infraestructures de transport i energia, les requalificacions sobre l'ús del sòl i la gestió d'aquests usos, la protecció d'àrees naturals d'interès nacional i regional, i el desenvolupament de respostes a la competència entre els municipis, resulten alguns dels principals aspectes a tractar pels plans regionals.

Segons la normativa existent i en el marc del LUBA, els plans regionals han de ser considerats en la planificació municipal però no tenen capacitat de decidir sobre aspectes de decisió local com per exemple l'ús del sòl. Tanmateix, com resulta obvi, podrien delimitar els usos del sòl d'una determinada zona municipal a través de les disposicions de restricció i/o protecció d'aquestes mateixes àrees. En aquest sentit, cobren en importància les restriccions de construcció condicional. Aquestes defineixen àrees on els permisos de construcció no serien concedits en aquells casos en que s'obstaculitzés la implementació dels plans regionals. Per altra banda les ordres de protecció són designades per limitar la construcció o aquells usos del sòl que puguin malmetre els valors naturals i paisatgístics d'una determinada àrea geogràfica.

Assegurar un desenvolupament sostenible ecològica, social i econòmicament, i considerar la funcionalitat de l'estructura espacial a escala regional resulten ser l'essència dels plans territorials regionals. La materialització d'aquestes idees es basa en la provisió i gestió de les infraestructures i recursos bàsics necessaris pel bon estat de l'economia regional, la sostenibilitat ecològica dels patrons d'ús del territori i l'eficiència econòmica. També s'han d'assegurar els drets dels propietaris.

En termes legals, els plans territorials regionals es presenten en forma de mapes a escales de 1:100.000 o 1:250.000, acompanyats d'alguns documents adjunts com poden ser pautes i ordres. De totes maneres, segons la seva naturalesa, hi ha tres diferents tipus de plans regionals:

- a. *Comprehensive regional land use plans*: tracten les principals demandes territorials de la regió, avarcant el conjunt d'aquest territori.
- b. *Phased regional land use plans*: tracten qüestions específiques de la regió.
- c. *Sub-regional land use plans*: cobreixen la planificació de "subregions" o àrees concretes del territori.



Val a dir que les possibilitats que ofereixen els *comprehensive* i *sub-regional plans*, atorga un marge de maniobra i flexibilitat a les autoritats regionals a l'hora de revisar certes condicions establertes, gestionar-ne de noves o respondre a aspectes que requereixen urgència d'intervenció.

Nivell local

Finalment, les autoritats locals han de planificar el seu territori municipal, en un document anomenat *Master Plan* o *Yleiskaava*, el qual és desenvolupat pels *Detailed Plans* o *Asemakaava*. Val a dir que també existeix la possibilitat de que diferents municipis es posin d'acord elaborant un pla d'ordenació territorial comú o *Joint Master Plan*. Aquesta situació se sol donar en el cas d'aquells municipis de dimensions molt reduïdes⁴⁹. Tant els *kunta* que opten per elaborar el seu propi *Master Plan* com aquells que presenten un document comú amb altres *kunta* veïns, el procés d'elaboració del pla consisteix en l'aprovació inicial per part del Consell Local en primera instància. En aquest moment, per un termini màxim de 5 anys, queden prohibides i restringides les llicències de construcció actives. Segons la secció 39 del capítol 5 del LUBA, el document aprovat ha de prestar especial atenció en aspectes de l'estructura territorial, funcionalitat i sostenibilitat econòmica i ecològica, les necessitats i demandes de serveis i habitatge, la organització del trànsit focalitzant-ho amb el transport públic, la salut i seguretat de l'entorn de la població, la protecció d'àrees d'interès natural i cultural, entre altres. “*As plans compiled by municipal authorities no longer need approval by higher authorities*” (Böhme, 2002). Es preveu legalment la via apel·lativa. Segons el *Local Government Act*, en el cas que una part interessada es mostri disconforme amb les disposicions del document ja aprovat es pot adreçar als tribunals administratius, els quals donaran una resolució a la seva apel·lació.

Local planning (planejament a nivell municipal)

També conegut com a *Town Planning*, el planejament municipal consisteix en la regulació i desenvolupament ordenat dels usos del sòl i la construcció en l'escala més propera a la ciutadania; l'escala local. La planificació del transport i el trànsit, així com la delimitació dels usos específics per a cada zona del territori són competències atribuïdes a aquest nivell del sistema de planejament.

Es troben tres tipus diferents de plans a nivell local:

☞ *Master Plan (Yleiskaava)*

⁴⁹ Recordar les característiques de les dimensions dels municipis de Finlàndia, on pràcticament la meitat d'aquests no sobrepassa els 6.000 habitants.



Consisteix en el pla general d'ordenació urbanística i del territorial local, abarçant el total de la seva extensió, en forma d'esquema global de planificació dels usos del sòl i del trànsit del municipi. Se sol presentar en forma de mapa, amb un document explicatiu adjunt. El període de vigència sol oscil·lar entre 15 a 20 anys.

✍ **Local Plans (Osa-yleiskaava)**

Representen un instrument de planificació del conjunt territorial del municipi però tractant de forma més precisa les principals demandes i necessitats de la població i territori, a partir de les delimitacions i regulacions per zones concretes. En altres paraules, representa el nivell intermig entre el *Master Plan* i els *Detailed Plans*. Es tracta d'unes línies generals per al desenvolupament del municipi en matèria d'usos del sòl, xarxa de transport, espais verds i juntament amb el desenvolupament dels serveis locals bàsics com l'ensenyament, la sanitat i les zones comercials. Per exemple, en el cas de Helsinki, se sol emprar la figura del *Local Plan* quan es planifica una nova zona residencial.

✍ **Detailed Plans (Asemakaava)**

Consisteix en el planejament parcial del municipi, desenvolupant i implementant les directrius que marca el *Master Plan* per a cada zona d'actuació. Per exemple, les regulacions de construcció d'una determinada àrea municipal són desenvolupades pel respectiu *Detailed Plan*. El desenvolupament d'una determinada unitat d'actuació es pot iniciar en el moment en què el *Detailed Plan* en qüestió és validat legalment i aprovat pel Consell Municipal.

Els plans són aprovats pel Consell Municipal i, segons les disposicions normatives de Finlàndia en relació a l'autonomia local dels *kunta*, aquests documents de planejament urbanístic i del territori no requereixen cap ratificació per part de nivells administratius superiors (Böhme, 2002). Per tant, en el procés d'elaboració dels plans locals, la tutela administrativa per part de nivells superiors a l'àmbit local queda restringida a funcions merament informatives, de consulta i/o d'assessorament. Per altra banda, el procés d'al·legacions és contemplat per llei i els tribunals administratius són els responsables de resoldre a les respectives apel·lacions que es puguin presentar.



3.3.3. Polítiques ambientals considerades en el planejament

L'interès per la conservació i protecció d'àrees naturals a Finlàndia, històricament ha estat vinculada amb la tradicional activitat silvícola. Des d'un punt de vista cultural, el respecte envers les àrees naturals sempre ha estat un valor molt important en la societat finesa, en el ben entès de la riquesa que oferien els recursos forestals.

Finlàndia, així com la majoria dels països escandinaus, ha estat un dels principals actors en impulsar noves línies d'actuació política ambiental en el si de la Unió Europea. Des dels anys 80, s'acceptà la internacionalització de les problemàtiques ambientals, fins llavors considerades d'àmbit local. La contaminació generada a tot Europa, però sobretot a la Gran Bretanya, per l'activitat industrial va generar la problemàtica de la pluja àcida, que afectà sobretot els països nòrdics. El cas de l'energia nuclear és un altre dels paradigmes més evidents del trencament de fronteres que representen aquest tipus de problemàtiques ambientals. Així, la preocupació per assolir models de producció energètica basant-se en el criteri de la sostenibilitat, renovables i sense condicionar ni posar en perill les actuals i futures generacions, és avui en dia, una de les polítiques ambientals més discutides. El cas concret de Helsinki n'és un clar exemple, quan es crea un important ressò i mobilitzacions socials degut al projecte d'ubicació d'una cinquena planta nuclear.

La creació del Ministeri de Medi Ambient l'any 1983 suposa la consolidació nacional de la gestió de les principals polítiques i problemàtiques ambientals. Tot i que la primera *Nature Conservation Act* (NCA) es va aprovar l'any 1923, els objectius que es perseguien basats en la protecció de certes espècies animals i vegetals queden allunyats de l'actual interès per preservar tota la diversitat de biòtops i hàbitats de Finlàndia. La NCA vigent correspon a l'any 1997, en la qual es distingeixen tres figures i programes de protecció d'espais diferents; Parc Nacional, Reserves Naturals i Altres Reserves Naturals. Cadascuna d'aquestes presenta el seu propi Pla de Gestió i estan regulades per llei pel què fa al seu accés i utilització de l'espai. Els Consells Regionals i el Ministeri de Medi Ambient són els responsables de la seva gestió i implementació.

Tot i que a Finlàndia ja es treballava amb Avaluacions d'Impacte Ambiental des de principis dels anys 90, la Directiva 2001/42/CE sobre l'Avaluació Ambiental Estratègica de Plans i Programes impulsà l'acord d'un protocol nacional anomenat *Strategic Environmental Assessment* (SEA), firmat el maig de 2003 a Espoo. Aquest protocol es convertí en proposta governamental l'any 2004, amb els principals objectius de promoure l'avaluació d'impactes ambientals en els processos d'aprovació de plans, programes i polítiques, així com millorar les condicions de participació pública i induir un desenvolupament sostenible del país. A partir del juny de 2005, Finlàndia disposa legalment de la seva *SEA Act* (200/2005). Segons aquesta normativa vigent, alguns dels plans i programes que sempre requereixen d'una avaluació ambiental són les *National Land Use Guidelines* a nivell estatal, els plans d'ordenació regionals, els quals estan desenvolupats entre altres pels programes; *Nature Conservation Programmes* i



Regional Development Programmes a escala regional, i, finalment, els *Yleiskaava* i *Asemakaava*, a escala local. En aquest context, els principals actors que interactuen en les disposicions de la SEA són les autoritats competents, els centres ambientals regionals, les entitats ambientals i de salut de cada *kunta*, el Ministeri d'Affers Socials i Salut i el Ministeri de Medi Ambient, així com també la ciutadania en general. Per acabar de fer-se una idea clara del què suposa l'avaluació ambiental a Finlàndia, la figura que es mostra a continuació (*figura 3.12*) pretén explicar de forma esquemàtica aquest procés.

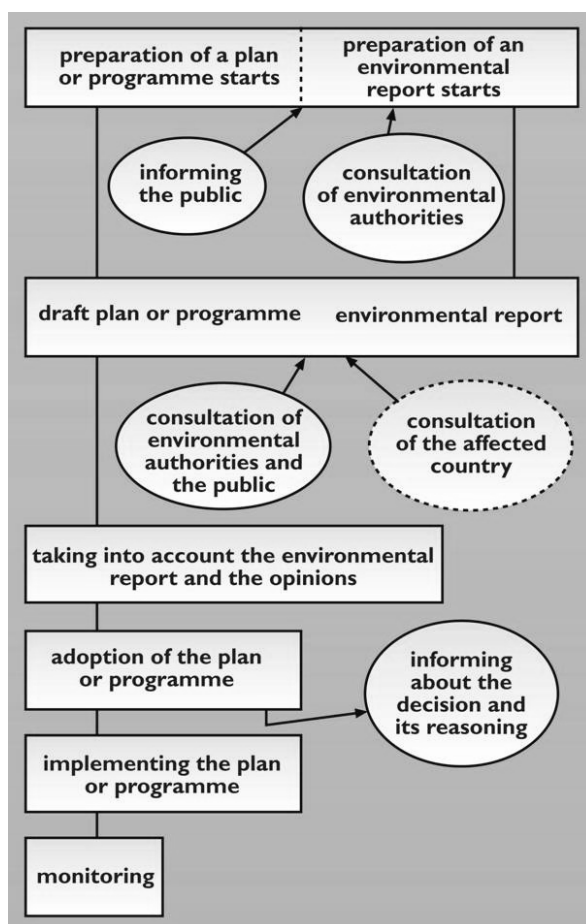


Figura 3.12: Procés d'avaluació ambiental de plans i programes de Finlàndia.

(Font: Ministry of Environment)

Tal com mostra la figura anterior, el procés parteix d'una preparació paral·lela de les redaccions del pla o programa i del respectiu article ambiental. Després d'una fase d'informació pública, sorgeix un dibuix inicial del pla o programa que se sotmet a consulta ciutadana i a les entitats ambientals corresponents. Mentrestant, l'article ambiental inicial és consensuat amb la regió afectada pel pla o programa, de manera que les opinions i disposicions que estableixi s'hauran de tenir en compte en l'adopció posterior del pla o programa. Seguidament, s'informa de la decisió justificada d'aprovar aquest document a la ciutadania i les autoritats corresponents, justament abans que sigui implementat.



Com s'ha descrit anteriorment⁵⁰, la preservació d'espais d'interès natural i de patrimoni cultural, així com la de valors com la biodiversitat, la qualitat de l'aire i l'aigua, representa un factor bàsic que explica la política de planejament dels usos del sòl. Quan es determina un espai com a "zona d'espai obert", a banda de l'interès per protegir aquella zona pel seus valors naturals i/o culturals, també es pensa amb l'ús de lleure que pot oferir. D'aquesta manera, la protecció d'alguns espais verds no representa una incompatibilitat amb usos de lleure i oci, també per tal que la població pugui prendre consciència de la necessitat de conservar aquestes àrees.

El *Helsinki Park* representa una iniciativa urbana exemplar pel desenvolupament d'una nova cultura de parc basada en la unió dels diferents actius de més valor i interès, i, alhora, fer-los pròxims al ciutadà. En el cas de Helsinki, existeix un conjunt d'àrees verdes que se solen anomenar els *Green Fingers* de la ciutat ja que es troben disposats de forma ortogonal a la línia de costa, amb una longitud important, recordant la forma dels dits de la mà.

Per acabar, la política paisatgística finaesa està inclosa en el mateix document marc LUBA, en la qual es tracta el concepte de *landscape management* alhora d'acomplir els principals objectius en la planificació i ordenació del territori. Tanmateix, cal destacar que actualment s'està en procés de transposició de la *Carta Europea del Paisatge* a l'escala nacional.

⁵⁰ Consultar les tipologies del sòl característiques a l'apartat 3.3.2 "Organització del sistema de planejament a Finlàndia"



3.3.4. Participació ciutadana

La participació ciutadana en els processos de planificació territorial i urbanística a Finlàndia rep una atenció especial. Així, s'indica en el capítol 8 "*Planning process and interaction*" del document marc LUBA, que qualsevol individu o col·lectiu té garantida la seva capacitat d'opinar i proposar les seves idees sobre el futur de la seva localitat o territori en qüestió, si així ho manifesta. Aquests individus i/o col·lectius representen uns actors més en el si del procés de planejament entès sota un mètode interactiu de participació.

Quan es pretén iniciar un nou planejament, les autoritats han d'anunciar i informar a través d'edictes o notes de premsa a la població en general en un període curt de temps, per tal que aquelles persones o entitats puguin declarar-se "parts interessades" i formalitzar, d'aquesta manera, la seva participació.

En primer lloc, s'habilita el procés per tal que les parts estiguin informades dels principis i primers esborranys del nou planejament. A partir d'aquesta primera fase d'informació pública les parts coneixen les idees generals sobre les quals es treballa i caldrà seguir treballant. En aquest moment, s'inicien les primeres discussions, fins que l'autoritat competent, esbossa una primera proposta de planejament. Aquesta ha de ser consultable en exposició pública per un període mínim de 30 dies. Tot seguit, s'emfatitza l'atenció en els processos de discussió entre les parts, els quals solen tractar-se de jornades de discussió on intervenen tècnics, polítics i ciutadans, que reben el nom de "**local forums**". També existeix la via escrita per tal d'opinar i fer valer les propostes de cada part implicada, tenint present que en alguns casos, a més, recentment s'ha inclòs la possibilitat de discutir aquestes propostes per *email* (en el cas de Helsinki s'anomenen "**email discussion forums**").

Els acords i conclusions que es deriven d'aquestes jornades o fòrums de discussió són recollits pels tècnics del comitè o comissió que treballa en la redacció i elaboració del nou planejament. Aquest òrgan, que en l'àmbit local sol ser el mateix *City Planning Department*, presenta una revisió del primer esborrany en una nova proposta de planejament. Aquesta resta, ara, a l'empara de les objeccions que puguin presentar les parts implicades. Si es tracta de l'elaboració d'un nou *Master Plan* local, la resta de departaments municipals i estatals, així com les respectives autoritats dels municipis veïns, també tenen la seva oportunitat de donar el seu punt de vista sobre aquesta proposta. El conjunt d'aquestes objeccions és recollit novament per l'òrgan de govern competent en la matèria i s'encarrega de fer les respectives revisions i modificacions al document.

Finalment, es presenta el projecte davant el màxim òrgan de govern competent. En el cas del nivell local, és presentat al Consell Municipal, el qual té potestat per ratificar-lo. A nivell regional, el Ministeri de Medi Ambient és qui té aquesta potestat de ratificació. Per altra banda, a nivell nacional, l'aprovació final i ratificació rau en la decisió parlamentària que es prengui en sessió plenària.



El procés d'al·legacions també es diferencia entre els diferents nivells administratius. A nivell local, les al·legacions s'han de presentar als tribunals administratius ja que, cal recordar que a aquest nivell, les autoritats locals són plenament competents per aprovar i ratificar el seu projecte de planejament. Si la resolució final d'aquests tribunals es vol recórrer, hi ha la possibilitat de dirigir-se al Tribunal Suprem Administratiu. A nivell regional, les al·legacions es presenten al ministeris competents.



3.3.5. Cas d'estudi: Helsinki

Helsinki, amb més de 560.000 habitants (*Statistic Institute of Finland, 2004*), és la capital de Finlàndia i forma part de la regió de *Uusimaa*, que està formada pels municipis veïns de Espoo, Vantaa i Kauniainen amb una població total d'aproximadament 1 milió d'habitants. Aquesta regió forma el que es denomina l'àrea metropolitana de Helsinki, al sud del país, amb una extensió d'uns 110 km².

La ciutat de Helsinki va ser fundada el 1550 pel rei suec *Gustav Vasa*, quan Finlàndia formava part de Suècia, per tal de controlar el comerç a través del Mar Bàltic. Així doncs, històricament Helsinki ha estat un punt estratègic bàsic en el regió dels països bàltics en termes comercials i, posteriorment, també industrials. Tradicionalment es caracteritza per les seves connexions marítimes, tot i que el transport ferroviari i la xarxa viària estan cada vegada més desenvolupades (*com. verb. Gordon, 2007*).

Durant les darreres dècades ha destacat una important migració interna de la població resident en altres regions del país cap a la capital. Aquest fet ha donat lloc a un dels creixements poblacionals més accelerats de les regions urbanes més importants d'Europa (*Vähä-Piikkiö i Maijala, 2003*).

El turisme i els serveis són dos dels sectors econòmics més importants de la ciutat, a més de la recerca científica i la innovació tecnològica en el camp del coneixement. La indústria de la fusta ha estat una de les principals fonts de riquesa al llarg de la història, tot i que actualment, tal i com ha ocorregut amb la pesca, en aquesta regió ha disminuït significativament.

La ciutat està en contacte amb el Mar Bàltic, fet que ha modelat el seu caràcter portuari i propi d'una ciutat històricament marítima. Algunes parts de la ciutat es troben repartides per les aigües d'aquest mar formant un arxipèlag d'illes i illots i caracteritzen l'estructura i la seva forma urbana. La morfologia del terreny és majoritàriament plana, fet que facilita la seva expansió i no dificulta la creació de noves zones de creixement.

A principis del segle XIX l'antiga ciutat construïda essencialment a base d'edificacions de fusta va sofrir un important incendi. A través del finançament rebut pel tsar *Alexander I* de Sant Petersburg, l'any 1817, Johan Albrekt Ehrenström elabora un dels primers plans per a la ciutat de Helsinki, els edificis del qual estaven dissenyats per l'arquitecte alemany Carl Ludvig Engel (1778-1840). Des d'aquest moment, la història del planejament urbanístic ha vingut marcada pels plans de 1841 i 1869, període d'arribada de la industrialització i la primera línia de transport ferroviari de la ciutat, el pla de 1909 que pretenia donar resposta al creixement poblacional que ja superava els 100.000 habitants i, finalment, els plans o *Master Plan* de 1960, caracteritzat pel seu desenvolupament post-industrial i el *Master Plan 2002*, el document de planificació urbanística vigent actualment i per un període de vigència previst de 20 anys.



Sistema de planejament

Helsinki és una ciutat històricament vinculada al mar. La seva interacció ha condicionat i condiona la vida dels seus ciutadans i per tant, la planificació d'aquesta capital europea. Es tracta d'una ciutat marítima, conformada per diversos espais de ciutat dispersats pel Mar Bàltic i units amb el centre, situat en una petita península. La planificació d'una ciutat d'aquestes característiques requereix organització, coordinació i un punt de vista creatiu.

Per aquests i altres factors, la organització del sistema de planejament de Helsinki es caracteritza per una gestió coordinada i especialitzada del territori. En aquest sentit, el departament encarregat del desenvolupament estructural de la ciutat, la seva planificació urbanística i territorial, així com la planificació del transport i altres aspectes, és el **Departament de Planificació de la Ciutat de Helsinki** (*Helsinki City Planning Department*⁵¹). Aquest departament presenta una estructura organitzativa marcada per la especialització en diferents divisions de planificació segons les funcions que es realitzen. En primer lloc es troba el **Director de Planificació** (*Director of Planning*), figura encarregada de la coordinació i la representació del departament. A partir d'aquí, es diferencien tres grans divisions de planificació:

- ✎ Divisió de Planificació Estratègica Urbanística (*Strategic Urban Planning Division*)
- ✎ Divisió de Planificació de la ciutat (*Town Planning Division*)
- ✎ Divisió de Planificació del Transport i el Trànsit (*Transportation and Traffic Planning Division*)
- ✎ Divisió Administrativa (*Administrative Division*)

Així, les funcions principals de cada divisió del departament són:

- ✎ Planificació estratègica urbanística de Helsinki: línies estratègiques bàsiques de planificació de la trama urbana. Inclou diferents oficines que atorguen un caràcter integral al sistema de planejament del departament; l'Oficina del *Master Plan*, l'Oficina tècnica i econòmica (s'encarrega de analitzar la qualitat del sòl, de l'aigua, dels nivells de pol·lució i contaminació acústica), i l'Oficina de Recerca (investigar noves línies de desenvolupament urbà d'acord amb les principals problemàtiques funcionals i socials).
- ✎ Planificació de la ciutat (*Town Planning*): regular l'ús i la construcció sobre el sòl. Està constituïda per diferents nivells de planificació. En aquest cas també s'organitza en

⁵¹ La seva tasca és desenvolupada conjuntament i de forma coordinada amb el *Real Estate Service*. Consultar webgrafia: <http://www.hel.fi>



diferents oficines segons les zones de la ciutat i l'Oficina Mediambiental (estudiar principals temes en relació al paisatge, natura, àrees verdes recreatives i cultura del medi ambient).

- ✍ Planificació del Transport i el Trànsit (*Transportation and Traffic Planning*): constitueix una part del sistema de planejament territorial essencial per la mobilitat dels seus ciutadans. Inclou la planificació de la totalitat de mitjans de transport que presenta la ciutat; transport públic, vehicles privats de transport, pàrkings, sistema i xarxa de transport de carrils bici i peatonal. La promoció i millora del sistema de transport públic representa una de les grans prioritats, conjuntament i vinculat amb la seguretat del trànsit.
- ✍ La Divisió Administrativa del departament s'encarrega d'administrar-lo i donar suport a la presa de decisions, així com en el camp de les comunicacions, economia i desenvolupament i tecnologies de la informació.

Considerant les previsions del *Master Plan 2002* de Helsinki, actualment s'han desenvolupat una sèrie de projectes de planificació de diferents zones de la ciutat. Aquests projectes consisteixen en l'elaboració d'un *Local Plan* per cada unitat o zona d'actuació, pel qual es determinen les pautes i criteris d'ubicació de les funcions residencials, recreatives o lleure i de treball, que hauran d'implementar el planejament parcial (*Detailed Plan*).

Master Plan 2002 Helsinki

Una riquesa i diversificació en l'estructura urbana en termes funcionals i físics, representen factors essencials per situar Helsinki com una important capital europea. Les previsions i descripcions que es comenten a continuació representen les principals especificacions del *Master Plan 2002*.

Un dels factors que pot influir més negativament en aquesta estructura urbana és l'accelerat ritme de creixement urbanístic, que afecta tota l'àrea metropolitana i comporta més densificació i integració d'espais, a més dels pertinents riscos d'afecció sobre els trets més característics i els valors naturals de la ciutat.

El 23 de desembre del 2004 el *Master Plan 2002*⁵² de la ciutat de Helsinki va entrar en vigència legal. Aquest document consisteix en un mapa de planificació territorial pel conjunt municipal amb una simbologia i regulacions establertes. En uns termes diferents, el MP02 consisteix en la representació esquemàtica del desenvolupament territorial i urbanístic present i futur, definint

⁵² D'ara en endavant també MP02.



uns objectius generals i estratègies a seguir pels usos del sòl i sistemes de transport de la ciutat.

Estructura urbana

La intensificació de l'estructura urbana de Helsinki és un dels aspectes que es pretenen tractar amb el planejament establert en el MP02. Aquesta estructura està basada en un important sistema de cinturons verds urbans que diferencien les zones més i menys denses.



Figura 3.13: Imatge aèria del centre de la ciutat de Helsinki, on s'observen alguns dels espais verds.

(Font: *City Planning Department*)

Les estratègies consisteixen en la promoció de la diversitat, eficiència i flexibilitat de l'espai. La creació de noves zones urbanes ha d'estar ben connectada amb una xarxa de transport eficient, essent la xarxa ferroviària el sistema de transport que estructura la ciutat, és a dir, el seu "esquelet". En aquesta línia, la millora i condicionament de la xarxa del metro es presenta com una de les grans oportunitats per millorar aquesta xarxa de transport intraurbà, donant una cohesió des del centre amb les noves zones de creixement. Alhora, la connexió directa, eficient i ràpida entre el centre i els pols de creixement de la ciutat crea noves oportunitats de treball i serveis, així com mantenir una cohesió social urbana. Aquest fet suposa un valor molt important per facilitar el desenvolupament de la recerca i l'educació superior, dos camps amb un pes molt rellevant en l'economia del país i models de referència a nivell europeu. Des del centre de la ciutat, es troba un "corredor" d'àrees de recerca, investigació científica, art i estudis superiors que passa a través de les zones de Sörnäinen, Kumpula, Arabianranta i fins arribar al campus de Viikki. Aquest, facilita la interconnexió d'estudiants i coneixements entre aquestes àrees, oferint a la ciutat un important potencial endogen de coneixement i capital humà. Així



doncs, aquest model de planificació urbanística i del transport de la ciutat basat en un bon sistema de connexió entre aquestes àrees de coneixement (educació, investigació i recerca) és una de les claus que expliquen el seu èxit.

Principals zones de creixement i dimensions

A banda del desenvolupament del centre de la ciutat, la creació de noves zones de creixement és un dels factors característics de planificació municipal de Helsinki. Aquestes zones ofereixen noves oportunitats de serveis, treball i enriqueix la vida cultural de la ciutat.

Les noves zones de desenvolupament actual a Helsinki, a banda del propi centre de la ciutat, són: Pasila Nord i Centre, *Hakaniemi*, *Hietalahti-Ruoholahti*, *Sörnäinen*, Centre est, *Malmi*, *Vuosaari*, *Maunula*, *Kontula*, *Myllypuro*, *Kannelmäki*, *Munkkivuori*, *Herttoniemi*, *Laajasalo*, *Pitäjänmäki*, *Lauttasaari* i *Oulunkylä*.

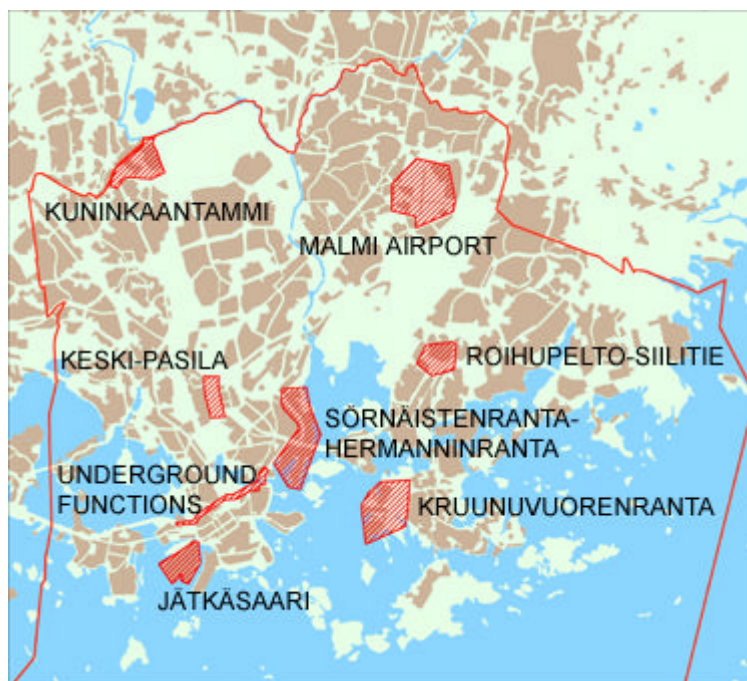


Figura 3.14: Alguns dels projectes establerts en el *Master Plan 2002* i ja finalitzats.

(Font: *City Planning Department of Helsinki*)

Precisament, la nova línia de metro que s'està construint actualment pretén apropar les noves zones urbanes de *Pasila* i *Laajasalo*. Per la seva banda, segons la mateixa planificació del transport municipal vigent, una nova línia de tramvia representarà una eficient connexió amb les noves zones del nord-est de la ciutat.

Les polítiques urbanístiques del planejament de Helsinki accentuen el desenvolupament d'àrees diversificades funcionalment en aquests pols de creixement per evitar que es converteixin en zones urbanes "dormitori". Això significa oferir uns espais multifuncionals en



aquestes zones de creixement, en l'àmbit dels serveis, ludico-recreatius, de comerç, de treball i lògicament d'habitatge. En aquest sentit cal oferir alhora una certa qualitat visual en el paisatge urbà de la respectiva zona. La principal aposta estratègica de Helsinki per assolir aquests objectius és el desenvolupament de zones residencials d'alta densitat que permetin la compatibilitat d'usos en l'espai.

Les previsions de creixement urbanístic establertes pel MP02 inclouen quantitativament les següents àrees;

- aproximadament un potencial de 6,6 milions de m² destinats a habitatge. D'aquest total, prop del 70% (4,6 milions de m²) es destinaria a la construcció de zones residencials en forma d'apartaments i el 30% restant (2 milions de m²) per a cases aïllades.
- aproximadament 4,4 milions de m² destinats a construcció d'oficines

Continuant en termes quantitius, el creixement urbanístic que es preveu en el planejament urbanístic vigent de Helsinki comporta una taxa de construcció anual d'uns 350.000 m²/any fins el termini de 2020.

Aquest ritme de creixement urbanístic es creu l'ajustat a les necessitats de la ciutat pel període 2002-2020.

Espais verds

Aquest apartat pot ser objecte d'un anàlisi més detallat i detingut que s'allunyaria dels objectius d'aquest treball. Tot i així s'avança un concepte que és interessant introduir; el Parc Helsinki. El concepte de *Helsinki Park* representa un laboratori experimental pel desenvolupament d'una nova cultura de parc, on els límits entre parcs fluvials, el mar, els valors arquitectònics més apreciats de la ciutat i les àrees verdes de valor natural han de conformar un conjunt d'atributs únics amb comunió amb el ciutadà. Això significa el desenvolupament d'espais recreatius i residencials en un entorn que ha de prioritzar la conservació d'aquests valors únics de què disposa la ciutat.

Planejament regional: *Uusimaa Regional Plan*

Aquest pla fa referència a l'escala regional que inclou la ciutat de Helsinki, a més de Vantaa i Espoo, entre altres *kunta* de dimensions més reduïdes. Per tant, es tracta d'un planejament metropolità que essencialment pretén establir les línies estratègiques bàsiques en matèria d'ordenació territorial i de transport i comunicacions. Segons Gordon (2007), les darreres són actualment d'especial importància per tal d'afavorir una nova estratègia de comunicació a



escala nacional (millorant els principals eixos de transport en direcció nord i a més la creació d'un nou gran eix paral·lel a la línia de costa), i també a escala internacional, afavorint la xarxa de transport marítim que uneix aquesta regió amb les principals ciutats bàltiques com Sant Petersburg, Estocolm o Tallin.



4. Catalunya

4.1. Principals aspectes territorials

El territori a Catalunya gaudeix de grans potencialitats però també de gran complexitat. Amb una densitat de 222 habitants per km², la seva ubicació geogràfica dins de la Mediterrània li atorga unes característiques físiques envejables, així com una important posició estratègica a nivell econòmic dins de la xarxa europea. Però Catalunya està en procés de canvi. En els últims anys el seu territori s'ha vist modificat profundament tan a nivell rural com urbà amb infraestructures, nous equipaments i l'urbanització de pobles i ciutats. Aquesta transformació del territori català, en paraules d'Oriol Nel·lo (2004), ha estat motor i conseqüència de l'evolució de la societat catalana en els darrers temps. Tanmateix, en les últimes dècades s'han afirmat també algunes dinàmiques territorials que, de perdurar en el temps, podrien arribar a comprometre aquest balanç i posar en risc les seves potencialitats.

Creixement urbanístic de baixa densitat

A mesura que el desenvolupament ha anat integrant el territori català, fent d'aquest un conjunt més accessible, la urbanització s'ha anat escampant de manera creixent i sovint amb assentaments dispersos. El resultat ha estat una ocupació galopant del sòl que fragmenta els espais naturals, hipoteca els creixements futurs, malmet els valors paisatgístics i provoca un creixement important de cost dels serveis i els consums energètics. S'acostuma a fer referència a unes dades molt gràfiques: en els últims trenta anys a l'Àrea Metropolitana de Barcelona s'ha ocupat la mateixa superfície de sòl que en tota la història anterior. És evident doncs, el gran impuls constructiu tan d'àrees urbanitzades per a habitatge, segones residències, equipaments, zones de lleure i zones industrials, així com també d'infraestructures de tota mena. (Cañellas-Boltà *et al.*, 2006).



Figura 4.1: Exemple d'una àrea de la costa catalana.

(Font: www.touristcatalonia.com)

La ciutat de baixa densitat està considerada una amenaça ja que, a més de consumir sòl a grans velocitats, és ambientalment i socialment insostenible. Molt sovint, aquest tipus de desenvolupament ve associat a cases unifamiliars amb jardins i piscines privades, amb un consegüent major consum d'aigua respecte qualsevol habitatge situat a l'interior d'un nucli urbà. A més, l'ús del cotxe es fa imprescindible per a qualsevol desplaçament, ja sigui per anar a comprar, anar a treballar, etc., augmentant així les emissions de gasos contaminants o el risc d'accidents de trànsit. Tanmateix, la dispersió també és generadora de segregació social ja que normalment aquests barris residencials són socialment homogenis i s'exclou indirectament determinats grups pel preu de l'habitatge. La progressiva privatització de l'espai i la cada vegada més present individualització de la vida quotidiana provoquen un teixit veïnal feble i una desvinculació total del lloc, amb un paisatge empobrit i banal.

Molt relacionat amb el problema de la dispersió és l'especialització funcional. Ja sigui per qüestions de preus de sòl o simplement per un fet estratègic, els usos residencials, comercials, productius i d'oci han tendit a separar-se sobre el territori i a fer de la mobilitat una necessitat bàsica si es vol optar a recursos i disposar d'oportunitats. De cada vegada es fa més difícil retenir el transcurs de la vida quotidiana dins d'un mateix municipi.

Els desequilibris territorials

El fet bàsic per comprendre els desequilibris territorials del país és la distribució de la població al territori català. Aquesta es caracteritza per la polarització en una gran àrea urbana anomenada Regió Metropolitana de Barcelona. Més de la meitat de la població es concentren i viuen en aquesta zona, un 2% del territori català. A més, segons Oriol Nel·lo (2004), en l'evolució de la distribució de la població catalana sobre el territori, s'ha conegut una acusada litoralització (*figura 4.1*). Això ha provocat una important transformació i urbanització dels



espais litorals, que, en les últimes dècades, el fenomen turístic i l'increment de la segona residència han contribuït a impulsar de manera decisiva. Així, en l'actualitat, prop de la meitat del front costaner català es troba ja urbanitzat (Nel-lo, 2004).

Els grans eixos de comunicació que han estat construïts i projectats en les darreres dècades simbolitzen les deficiències en matèria de transport i comunicacions existents a Catalunya. Aquestes solen ser de caràcter greu quan estem parlant d'una manca o mala connectivitat entre nuclis urbans importants en el territori. Així, la comunicació viària o ferroviària entre la Regió Metropolitana de Barcelona i la resta del territori no és l'únic objectiu, sinó que cada vegada es destinen més esforços en millorar les xarxes de transport interurbanes de les ciutats més importants repartides pel territori. En el seu conjunt, aquests eixos del transport i els principals nuclis de població conformen la vertebració del territori català.

Les desigualtats entre les diferents zones o regions del país no només passen per la distribució de la població, sinó que també cal considerar la distribució de recursos naturals i fonts d'energia, l'ocupació i ús del sòl, prestació de serveis, la capacitat empresarial juntament als mercats de treball i altres factors rellevants. El Pla Territorial General de Catalunya, per tal de pal·liar aquestes desigualtats, pretén aconseguir un desenvolupament socioeconòmic equitatiu entre les diferents regions del país, tal i com estableixen els seus objectius.

El problema de l'habitatge

L'habitatge s'està convertint, i de fet ja ho és, en un greu problema a nivell estatal. Tot i que els motius són molt complexos, segons el DPTOP, aquests passen per l'escassetat de sòl disponible en les localitzacions més adients, la forta demanda produïda per l'emancipació dels grups d'edat més nombrosos i la motivada per una creixent immigració, entre d'altres. La qüestió és que s'ha produït un notable estrangulament del mercat immobiliari, amb l'exclusió d'una àmplia franja social i amb un fort endeutament, gairebé de per vida de la franja immediatament superior. Això comporta també el risc que els grups socials es vagin separant sobre l'espai urbà i, en particular, que els grups socials amb menys recursos es vagin veient reclosos en alguns barris, amb els conseqüents problemes per a l'accés als serveis i la mateix cohesió social.

Per tal d'afrontar el problema, es va apostar des d'un principi per la intervenció pública. Per exemple, segons la llei catalana d'urbanisme vigent, els municipis tenen l'obligatorietat de reservar, com a mínim, un 20% del total de sòl residencial de nova implantació per a la construcció d'habitatges de protecció oficial, els quals, en règim de lloguer o bé de compra, estan destinats a donar facilitats per a l'accés a determinats col·lectius. A més a més, s'han posat traves a mode de penalització fiscal i d'un increment de l'Impost de Béns Immobles a partir del segon habitatge, així com d'ajuts de fins a 6.000 euros per adequar habitatges buits.



D'aquesta manera es pretén incentivar l'augment de l'oferta que representaria l'inclusió del gran nombre d'habitatges que es mantenen buits⁵³. Són molts els habitatges de segona residència i de lloguer que es troben deshabitats, mentre la promoció de blocs de pisos i la pujada de preus no para d'augmentar.

Tot i això, vistes les expectatives de creixement demogràfic, la Generalitat considera que el dèficit existent es tal que s'hauran de dur a terme "algunes actuacions d'habitatge de certa envergadura a les àrees més crítiques si es pretenen assolir efectes significatius en la solució del problema".

Agricultura, ramaderia i explotacions forestals

La societat catalana ha estat històricament vinculada al món rural. L'agricultura, la ramaderia i l'aprofitament dels recursos naturals que ofereix el territori han estat els puntals que han anat definint el paisatge cultural català, el qual, en els últims decennis, ha canviat dràsticament a causa dels canvis en l'estructura del sector primari.



Figura 4.2: Mosaic agroforestal català.

(Font: www.touristcatalonia.com)

Tot i que Catalunya presenta realitats morfològiques diferents des de les Terres de l'Ebre fins als Pirineus i de la costa mediterrània fins a les Terres de Ponent, els canvis comentats són presents en major o menor mesura a tot el territori en conjunt. La baixa rendibilitat econòmica de les explotacions agrícoles, ramaderes i silvícoles ha provocat l'abandonament progressiu d'aquestes i conseqüentment la destrucció del mosaic paisatgístic (*figura 4.2*). La producció

⁵³ Es calcula que a Catalunya es troben uns 400.000 habitatges buits, 307.859 dels quals són a Barcelona (www.sindominio.net, 2007).



tradicional, basada en sistemes extensius i integrats, no pot competir amb les explotacions intensives i especialitzades que han anat sorgint al llarg dels últims anys en un sistema econòmic basat en el lliure mercat cada vegada més globalitzat. Tot això ha generat per una banda, un èxode de població cap als nuclis urbans i, per l'altra, un progressiu avançament d'una superfície forestal no gestionada. Resultat d'aquest últim punt han estat els nombrosos incendis forestals que han devastat extensions importants de massa vegetal com els de 1986, 1994 o 1998.

El territori català presenta actualment un 59% de superfície forestal i la tendència està en augment, mentre que un 7% correspondria a superfície urbana, urbanitzable i d'infraestructures⁵⁴. L'evolució d'aquests percentatges mostra el retrocés que està patint la superfície cultivada a Catalunya, ja sigui per l'abandonament d'aquestes terres de cultiu a favor del creixement del bosc o bé per la forta pressió urbanística existent. La tinença de la terra a Catalunya és essencialment de propietat privada (aproximadament un 80%). Aquest factor és fonamental alhora d'entendre el món rural català, l'evolució que pateix i de la mateixa manera la gestió que es dona dels seus espais.

Catalunya és un país amb un ventall de vegetació molt ampli ja que reuneix condicions climàtiques variades. Des de d'alta muntanya on destaquen coníferes característiques de la vegetació alpina com el pi negre (*Pinus nigra*) o l'abet (*Abies alba*), fins a les condicions del litoral que conforma una típica vegetació mediterrània com és la màquia, amb espècies arbustives com el boix (*Buxus sempervirens*) o el garric (*Quercus coccifera*). Així i tot, a grans trets les formacions més abundants són els boscos dominats per la família dels *Pinus* i, en d'altres, per les del *Quercus*.

Espais protegits

A principis dels anys 80, l'Estat espanyol traspasa competències en matèria d'espais naturals protegits a la recuperada administració catalana. L'any 1985 s'aprova la Llei 12/1985 d'Espais Naturals que es converteix en el principal instrument de conservació⁵⁵. La llei catalana fixa els objectius de protegir, conservar, gestionar i restaurar els espais naturals de Catalunya. A més, estableix dues categories de protecció: la corresponent als espais de protecció especial i aquella que es refereix només als protegits per plans especials; i estableix l'aprovació d'un Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN), que ha de ser l'eina que permeti delimitar i establir els criteris per a la protecció bàsica dels espais naturals. Els espais de protecció especial, que són objecte

⁵⁴ Si bé pot semblar un baix percentatge cal tenir en compte l'elevada velocitat de creixement de sòl urbanitzat. Des de 1987 a 2002, l'ocupació del sòl ha augmentat un 72,9%.

⁵⁵ S'aprova amb 4 anys d'antelació respecte la normativa bàsica de l'estat (Llei 4/1989).



d'un nivell de protecció més fort, inclouen els parcs nacionals, els paratges naturals d'interès nacional (PNIN), les reserves naturals i els parcs naturals (Font, 2001).



Figura 4.3: Imatge del Parc Nacional d'Aigüestortes.

(Font: www.gencat.cat)

Pla d'Espais d'Interès Natural (figura 4.4): ha experimentat un creixement destacat de la seva superfície total i el seu nombre d'espais. Això s'ha produït per l'aprovació al passat mes de setembre de 2006 de la proposta catalana de la Xarxa Natura 2000⁵⁶. Tots els espais llavors designats com a ZEPA i en virtut de la Llei 12/2006 de 27 de juliol de mesures en matèria de medi ambient, van passar automàticament a formar part del PEIN. Actualment hi ha 165 espais, terrestres i marítims, sumant un 29,9% del territori català (Gencat, 2007). Només la meitat d'aquests espais presentaven òrgans específics de gestió.

Parc Nacional (figura 4.3): són espais d'extensió relativament gran, no modificats per l'acció humana i d'interès científic, paisatgístic i educatiu. Eren gestionats per l'administració central de l'estat, però aquesta competència va ser traspasada a Catalunya després d'una polèmica sentència del Tribunal Constitucional (STC 64/1982).

Parc Natural: són espais amb valors naturals qualificats. La protecció ha de ser compatible amb l'aprofitament dels recursos i l'activitat dels seus habitants.

⁵⁶ Cal tenir en compte la Directiva 92/43/CEE sobre Hàbitats i la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservació de les aus silvestres. Aquestes normatives a nivell europeu estableixen les bases de la creació de la Xarxa Natura 2000, que comprèn els espais d'interès natural, les zones ZEPA i els connectors biològics.



Paratge Natural d'Interès Nacional: són espais o elements naturals d'àmbit mitjà o reduït que presenten característiques singulars atès el seu interès científic, paisatgístic i educatiu.

Reserva Natural Integral (o Parcial): espais d'extensió reduïda i de considerable interès científic. S'han de preservar íntegrament o parcialment el conjunt d'ecosistemes naturals que contenen o alguna de les seves parts.

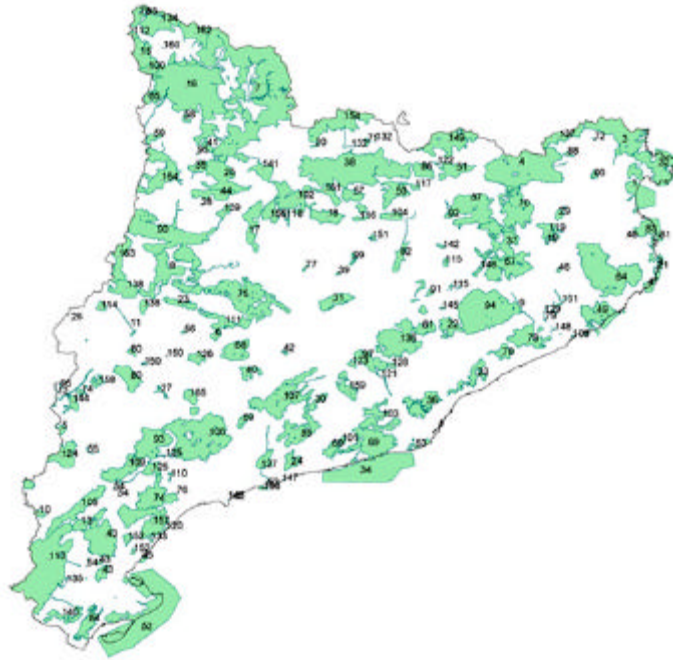


Figura 4.4: Mapa de la distribució dels espais inclosos dins del PEIN.

(Font: www.gencat.cat, 2007)



4.2. Sistema de planejament

4.2.1. Història del planejament català

La tradició planificadora catalana va començar en el camp de l'urbanisme, com en la resta de casos, dins de la ciutat. En un inici, només existien normatives específiques per a construcció però cap agrupava en un mateix paper com s'havia de dur a terme el desenvolupament urbanístic general fins que la tasca d'Ildefons Cerdà, considerat un dels pares de l'urbanisme modern, va donar forma a la ciutat de Barcelona al segle XIX i més tard, l'inacabat projecte del Pla Macià.

Va ser a mitjan segle XX que el planejament va desbordar els límits de la ciutat i va passar a englobar tot el territori, delimitant els usos a que es podia destinar aquell. Així, la primera llei estatal en referència al sòl va entrar en vigor l'any 1956, coneguda com la *Ley del suelo*. Aquesta reconeix la funció social de la propietat i planteja el següent sistema jerarquitzat de plans i classificació del sòl:

Sistema de plans:

- *Plan Nacional de Urbanismo*
- *Planes Provinciales*
- *Planes Generales*
- *Planes Parciales*

Tipologies urbanístiques:

- *Suelo rústico*
- *Suelo de Reserva Urbana*
- *Suelo urbano*

A l'hora de la veritat, només es varen dur a terme els plans generals i els plans parcials, els quals afectaven directament als municipis ja que la urgència de la planificació es trobava en aquell nivell territorial. De totes maneres, tot i la potència de la llei, es considera que aquesta va ser aplicada majoritàriament per a privats.

La Llei del sòl de 1975 es va redactar després d'una etapa econòmicament pròspera per l'estat. Aquesta llei configura i reforça el caràcter social de la propietat i el paper del sector públic en l'elaboració i execució dels plans. També fa una nova classificació de les tipologies del sòl i substitueix els plans provincials:

Sistema de plans:

- Pla Nacional d'Urbanisme
- Plans Directors Territorials de Coordinació
- Plans Generals
- Plans Parcial

Tipologies urbanístiques:

- Sòl No Urbanitzable
- Sòl Urbanitzable Programat
- Sòl Urbanitzable No Programat
- Sòl Urbà



Els primers plans generals democràtics es dugueren a terme en funció d'aquesta llei ja que, encara que les mancances dels municipis en infraestructures i poder econòmic eren presents a tots els racons de l'estat espanyol, resultava ser una llei molt aplicable a nivell tècnic.

El desenvolupament socioeconòmic dels 80 i les noves perspectives de futur feren que entre l'any 1990 i 1992 es treballés en una nova llei, la qual transposaria els articles de la Constitució que fan referència a la competència dels ajuntaments en matèria d'urbanisme. Considerant que es vulnerava l'Article 148 de la Carta Magna, nombroses Comunitats Autònomes varen presentar un recurs al Tribunal Constitucional. La resolució no es va fer pública fins a sis anys després, moment en que el govern de José Maria Aznar anuncià la redacció d'una nova legislació. La Llei del sòl de 1998 va suposar un canvi important en la concepció de l'urbanisme ja que contempla, per un costat, la liberalització del sòl (per fer front a la ja present crisi de l'habitatge) i, per l'altre, el tractament dels espais lliures. Aquests últims varen passar de ser la tipologia majoritària a ser la superfície residual de la classificació, és a dir, els plans delimitaven què es volia protegir i la resta es descrivia com a Sòl Urbanitzable.

Tipologies urbanístiques:

- Sòl No Urbanitzable
- Sòl Urbà Consolidat
- Sòl Urbà No Consolidat
- Sòl Urbanitzable

El text refós⁵⁷ d'aquesta llei ha estat fins fa poc temps la legislació vigent a nivell estatal ja que el govern del PSOE va aprovar una nova *Ley del suelo*⁵⁸ al maig d'aquest mateix any i que canvia substancialment l'antiga. No obstant, pel que fa a Catalunya, és la Llei 10/2004, de 24 de setembre, que modifica la Llei 2/2002 mitjançant el Decret Legislatiu 1/2005, per al foment de l'habitatge assequible, la sostenibilitat territorial i l'autonomia local, la qual regeix l'urbanisme català.

Tot i tenir una intensa tradició en planejament territorial, Catalunya té una experiència relativament curta en aquest camp. Ja el 1932, hi va haver intents per a l'elaboració d'un planejament territorial regional, seguint les línies del *Regional Planning* anglosaxó, o per altra banda el Pla d'Obres Públiques de 1935, però que es van veure estroncats per l'explosió de la Guerra Civil. El despoblament de les zones rurals i de muntanya va ser present al llarg de tot el

⁵⁷ Es va presentar un recurs d'incostitucionalitat en contra del decret que desenvolupa la llei. El recurs suposa una suavització d'aquest .

⁵⁸ Ley 8/2007, de 28 de maig.



franquisme i no es va tractar seriosament fins el Congrés de Cultura Catalana del 1976 i a l'aprovació de les Directrius Territorials de 1981 amb un esquema d'un futur Pla Territorial. Amb la promulgació de l'Estatut d'Autonomia es va posar en marxa la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de Política Territorial, que estableix les pautes essencials del planejament territorial català. Així, s'ordena a la Generalitat l'elaboració del Pla Territorial General de Catalunya (PTGC), el qual va sortir a informació pública l'any 1994 i un any després es va aprovar sense consens parlamentari. Els objectius i principals funcions del PTGC passen per potenciar el desenvolupament del país, distribuir i ordenar el creixement equilibrat en el territori per tal d'assegurar la qualitat de vida.

A banda de tot això, s'han elaborat plans d'escala autonòmica a nivell sectorial, com el Pla d'Espais d'Interès Natural o el Pla de Carreteres, els quals tracten de donar solucions concretes als sistemes territorials en el marc d'una visió global. Com que és una temàtica específica, l'encarregat de redactar i executar els plans sectorials és el corresponent departament de la Generalitat. Aquí és on existeixen més conflictes entre l'estat, la comunitat autònoma i els municipis perquè segons quines competències no estan clares i els interessos moltes vegades són oposats. A més, per afrontar la necessitat urgent d'un planejament, alguns d'aquests plans es varen aprovar abans del PTGC.

El govern tripartit, investit l'any 2003, va voler canviar el rumb del territori català amb noves propostes i nous instruments normatius. Es va establir el compromís de redactar els sis plans territorials parcials que faltaven, revisar el Pla de les Terres de l'Ebre i, així mateix, el PTGC. De totes maneres, varen treure a la llum els *Criteris de Planejament Territorial* que, sense caràcter normatiu, pretén ser el document marc de referència per als pròxims anys en matèria territorial. Aquestes es resumeixen en quinze punts al voltant de tres conceptes principals: complexitat, compacitat i cohesió.

- *Afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència de la seva matriu biofísica*
- *Protegir els espais naturals, agraris i no urbanitzables en general com a components de l'ordenació del territori.*
- *Preservar el paisatge com un valor social i un actiu econòmic del territori.*
- *Moderar el consum de sòl.*
- *Afavorir la cohesió social del territori i evitar la segregació espacial de les àrees urbanes.*
- *Protegir i potenciar el patrimoni urbanístic que vertebra el territori.*
- *Facilitar una política d'habitatge eficaç i urbanísticament integrada.*



- *Propiciar la convivència d'activitats i habitatge a les àrees urbanes i racionalitzar la implantació de polígons industrials o terciaris.*
- *Aportar mesures de regulació i orientació espacial de la segona residència.*
- *Vetllar pel caràcter compacte i continu dels creixements.*
- *Reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbà.*
- *Fer de la mobilitat un dret i no una obligació.*
- *Facilitar el transport públic mitjançant la polarització i la compacitat dels sistemes d'assentaments.*
- *Atendre especialment la vialitat que estructura territorialment els desenvolupaments urbans.*
- *Integrar Catalunya en el sistema de xarxes urbanes i de transport europees mitjançant infraestructures concordants amb la matriu territorial.*



4.2.2. Organització del sistema de planejament

Sense haver assolit un model d'estat federal, a Espanya, les principals competències en matèria de planejament territorial i urbanístic són atribuïdes a les diferents comunitats autònomes, segons les disposicions de l'encara vigent Constitució espanyola.

Nivell estatal

L'Article 148 de la Constitució de 1978 defineix les matèries en que les comunitats autònomes poden agafar competències mitjançant posteriors lleis. Per la seva banda, el govern de l'estat espanyol, segons l'Article 149, és competent en les lleis bàsiques que afecten al territori i en les obres públiques d'interès general. Actualment, la *Ley del suelo* de 2007 és la normativa marc en matèria d'urbanisme i classifica el sòl segons les següents tipologies urbanístiques:

Tipologies urbanístiques:

- Sòl Urbà
- Sòl Urbanitzable Delimitat
- Sòl Urbanitzable No Delimitat
- Sòl No Urbanitzable

Nivell regional

El nivell regional a l'Estat espanyol és sinònim de Comunitat Autònoma, el qual es podria dir que és el nivell territorial i administratiu més afavorit per la descentralització que dona en aquest àmbit l'Estat de les Autonomies. És aquest nivell qui gaudeix de la competència bàsica en planejament territorial i l'encarregat de vetllar per la coherència de la totalitat de les eines de planejament i gestió desenvolupades dins dels seus límits per tal d'assegurar la cohesió territorial.

Segons Oriol Nel·lo (2004), Catalunya ha conegut, en els últims decennis, un important desenvolupament de l'urbanisme municipal, mentre que el progrés en el camp del planejament territorial ha estat molt limitat i moderat. Tot i això, en bona mesura per la pressió urbanística i la necessitat d'una eina integradora per una banda, i per la mobilització social en contra de grans conflictes territorials per l'altra, l'any 1995 es va aprovar el Pla Territorial General de Catalunya. Aquest abasta tot el territori català i preveu l'elaboració de 7 plans territorials parcials corresponents als 7 àmbits en que el PTGC divideix el principat (*figura 4.5*), segons el model de divisió territorial en vegueries que actualment encara s'està discutint: l'Alt Pirineu i Aran, Ponent, Comarques centrals, Comarques gironines, Àmbit metropolità de Barcelona, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre. Val a dir que dotze anys després de la seva entrada en vigor, només s'han aprovat definitivament el PTP de les Terres de l'Ebre (2001) i el PTP de l'Alt Pirineu i Aran (2006). Els altres es troben en tràmits per ser aprovat o en redacció. Tres



temàtiques són les que es tenen en compte en aquests plans, que desenvolupen el PTGC, i a través dels quals es donen indicacions estratègiques i normatives per a l'estructura territorial de cada àmbit: *sistema d'espais oberts*, *sistema d'assentaments* i *sistema d'infrastructures*.



Figura 4.5: Els set àmbits territorials en que es divideix Catalunya.
(Font: DPTOP, 2007)

La base de planejament que suposen aquests plans a nivell general és completada successivament per plans territorials sectorials, uns documents més concrets i rigorosos que aposten per l'estabilitat territorial arreu de Catalunya en cadascun dels àmbits que tracten. N'és un exemple el Pla Sectorial de Carreteres o el Pla d'Espais d'Interès Natural. Per altra banda, es redacten els plans directors territorials els quals tracten una part dels àmbits territorials com puguin ser un conjunt de municipis o comarques. De fet, ja és una realitat, per exemple, el Pla Director Territorial de l'Empordà, que abarca dues comarques empordaneses incloses dins de l'àmbit territorial de les comarques gironines.

El nivell regional no només s'encarrega de la planificació territorial sinó que existeixen eines d'ordenació urbanística coneguts com Plans Directors Urbanístics que detallen les indicacions dels Plans Territorials Parcial en àmbits supramunicipals (*figura 4.6*). Es pot destacar el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner o el Pla Director Urbanístic del Pla de Bages.

Generalment, l'encarregat de dur a terme l'estudi, la redacció i la posterior coordinació de l'execució és el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP) però de cada vegada més n'intervenien d'altres, com el Departament de Medi Ambient i Habitatge, qui vetlla pel compliment de la legislació ambiental o la premissa del desenvolupament sostenible.



Nivell local

S'inclou dins de l'àmbit local, la província, la comarca (només present a Catalunya) i el municipi. El primer, el govern de la qual és la Diputació, no té potestat de decidir sobre l'ordenació territorial i/o planificació urbanística, però sí que pot col·laborar amb els ajuntaments en aspectes de gestió. Passa el mateix amb les comarques, però en aquest cas han de ser consultades per un determinat tipus de pla.

El cas del municipi és especial. Gaudeix de competències plenes en l'urbanisme municipal i és ell qui, seguint unes línies d'actuació preestablertes pel govern autonòmic, decideix què, quan i com es planifica. Una vegada elaborats aquests plans, es dirigeixen a la Comissió d'Urbanisme qui és l'encarregat de revisar-los i aprovar-los. Tots els ajuntaments han de tenir, per llei, un document de planificació urbanística anomenat Pla d'Ordenació Urbana Municipal (POUM) acompanyat voluntàriament d'un Pla d'Actuació Urbanística Municipal (PAUM). Aquest últim marca els terminis per a l'execució de determinats desenvolupaments i suposa l'autonomia absoluta pels ajuntaments durant els períodes que contempli el mateix. No obstant, degut a la gran diversitat de situacions municipals i de l'evolució històrica de la legislació, es poden trobar altres figures de planejament:

- *Pla General d'Ordenació Municipal*: és el terme establert en la Llei de 1975 que equival a l'actual POUM.
- *Normes Subsidiàries de Planejament Municipal*: es varen desenvolupar com una eina provisional, ja que són més flexibles i poc específiques, i generalment es duen a terme per a municipis petits. Eren molt comuns a finals dels 70 i principis dels 80, però hi ha municipis on el seu urbanisme encara es regeixen a través d'aquests documents.
- *Projecte de Delimitació de Sòl Urbà*: es tracta d'un document que, com bé diu el seu títol, delimita el sòl urbà per a municipis petits, normalment rurals, els quals no tenen un creixement previst.

A més, existeix un gran nombre de figures que es desenvolupen a partir del planejament general ja descrit (*taula 4.1*):



PLANEJAMENT GENERAL		PLANEJAMENT DERIVAT	
POUM	Sòl Urbà	(PMU)	(PEU)
	Sòl Urbanitzable Delimitat	PPU	(PEU)
	Sòl Urbanitzable No Delimitat	PPDU	(PEU)
	Sòl No Urbanitzable		(PEU)

POUM: Pla d'Ordenació Urbanística Municipal	PEU: Pla Especial Urbanístic
PPU: Pla Parcial Urbanístic	PMU: Pla de Millora Urbana
PPDU: Pla Parcial de Delimitació Urbanística	(Les figures de planejament derivat situades entre parèntesi no són d'ús obligat)

Taula 4.1: Esquema bàsic del sistema de planejament a Catalunya.

(Font: elaboració pròpia).

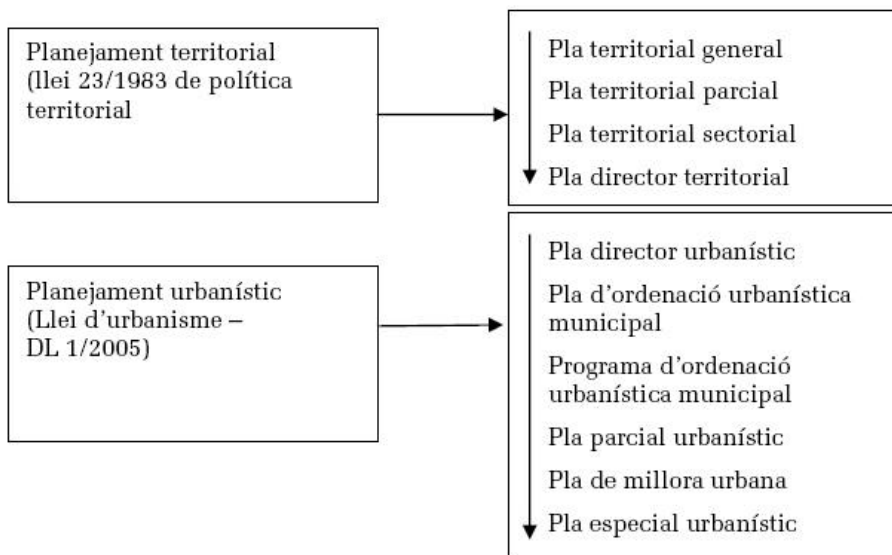


Figura 4.6: Esquema del planejament a Catalunya.

(Font: Xavier Carceller, 2005)



4.2.3. Polítiques ambientals considerades en el planejament

La preocupació per introduir criteris de sostenibilitat dins dels planejament no apareix fins a finals de la dècada dels 90 (Ferrer, 2001). Estem parlant de les disfuncions generades pels creixements necessitats de mobilitat i consum: és a dir, de l'agreujament de l'impacte sobre el medi natural, de la contaminació atmosfèrica, de la generació de sorolls que sobrepassen determinats límits segons les àrees urbanes, de l'augment del consum d'energia derivada del petroli i altres combustibles fòssils, de la producció de residus més enllà de la capacitat local de reciclatge, de la pol·lució de les aigües com a conseqüència dels abocaments indiscriminats en rius i mars, de la progressió del consum d'aigua i altres recursos escassos o no renovables, de l'acceleració dels índex de l'ocupació del sòl o de la contaminació del subsòl per determinades activitats industrials, entre d'altres disfuncions.

En consonància amb la Llei d'urbanisme de Catalunya, el planejament ha de posar l'accent en l'establiment de les coherències espacials necessàries per facilitar un desenvolupament sostenible. Tot això es tradueix en els *Criteris de Planejament Territorial* els quals volen ser el marc de referència en matèria territorial⁵⁹. De totes maneres, és difícil arribar als objectius proposats sense un consens i una coordinació entre els diferents òrgans de govern. Per això, el document parteix de la voluntat de trobar punts de confluència entre el Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH), Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP) i Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP), entre d'altres, per al treball conjunt cap a un territori més sostenible i partint de les diferents competències que corresponen a cada un d'aquests.

Recentment, s'ha aprovat a nivell català la Llei 9/2006 d'Avaluació Ambiental Estratègica de Plans i Programes, com a transposició de la Directiva 2001/42/CE. L'objectiu essencial no és més que analitzar les implicacions del planejament i les polítiques sobre el medi ambient. Els plans i programes sotmesos a aquest procediment són els anunciats a l'Annex I i II de la mateixa llei, essent aquests els instruments de planejament territorial, instruments de planejament urbanístic, plans i programes sectorials i plans i programes que afectin a un espai catalogat dins de la Xarxa Natura 2000.

Així mateix, el govern ha promogut la Llei 8/2005 per a la protecció, gestió i planificació del paisatge, que introdueix els principis de la *Carta Europea del Paisatge*⁶⁰. Segons Oriol Nel·lo, la norma té com objectiu "el reconeixement, la protecció, la gestió i l'ordenació del paisatge" i es proposa fer-ho a través de "la plena integració del paisatge en la planificació i en la política d'ordenació territorial i urbanística". Es tracta clarament d'una llei de gestió que es proposa

⁵⁹ Veure l'apartat "Història del planejament a Catalunya" d'aquest mateix treball.

⁶⁰ Consell Europeu, 2000.



d'intervenir no només en l'espai pintoresc o privilegiat, sinó "en tot el territori de Catalunya, tan en l'àrea natural, rural, forestal i urbà, així com paisatges singulars com quotidians, siguin d'interior o del litoral".

Pel que fa a l'ecologia del paisatge, a Catalunya, durant els darrers anys, s'han realitzat un bon nombre d'estudis sobre la connectivitat ecològica i paisatgística, impulsats per la Generalitat, les diputacions, empreses públiques com Barcelona Regional, alguns ajuntaments i diverses entitats, com la Fundació Territori i Paisatge; o ONG, com ADENC. Aquests estudis abasten un ampli ventall de paisatges i de territoris, amb propostes força diverses, com són les vies verdes, els corredors biològics, els connectors ecològics i paisatgístics, els corredors faunístics, les anelles verdes, els connectors fluvials, etc. Tot i això, els treballs realitzats es caracteritzen per una considerable heterogeneïtat de metodologies la qual cosa planteja dificultats a l'hora d'integrar els seus resultats en el planejament territorial i/o urbanístic.



4.2.4. Participació ciutadana

La llei del sòl de 1975 va respondre a la demanda d'una major participació pública en els processos de planejament urbanístic, establint dos moments per a exposar els treballs (Ferrer, 2001). El primer període d'informació es refereix al primer estadi del pla, és a dir, durant l'*avanç* i permet l'aportació de suggeriments, tot i que aquesta acció no està clarament influenciada per la veu dels ciutadans ja que hi actuen més aviat els afectats directes. En el segon període, just després de l'aprovació inicial, s'exposa el pla totalment redactat per tal que hom pugui estudiar-lo detingudament i si no s'hi està d'acord, poder redactar al·legacions al respecte. Aquestes al·legacions es presentarien, depenent del cas, als òrgans o nivells administratius competents (figura 4.7).

Segons Ferrer, l'èmfasi posat en la participació, unit al gran nombre de plans redactats, fou un factor clau en la rellevància de l'urbanisme en les noves polítiques municipals dels anys 80. Existia una empenta considerable des de les administracions per fer arribar la informació als ciutadans el més directament possible. De totes maneres, seguint el mateix autor, tot i que aquesta voluntat va perdurar, la participació es va reduir de manera important al llarg dels anys 90 almenys com a fenomen generalitzat, salvant experiències concretes en determinats municipis. Això s'entén fàcilment si es té en compte que aquestes suposen sovint fortes modificacions respecte del planejament anterior i que aconseguir una alta participació té també com a objectiu assegurar un màxim consens entre tots els actors.

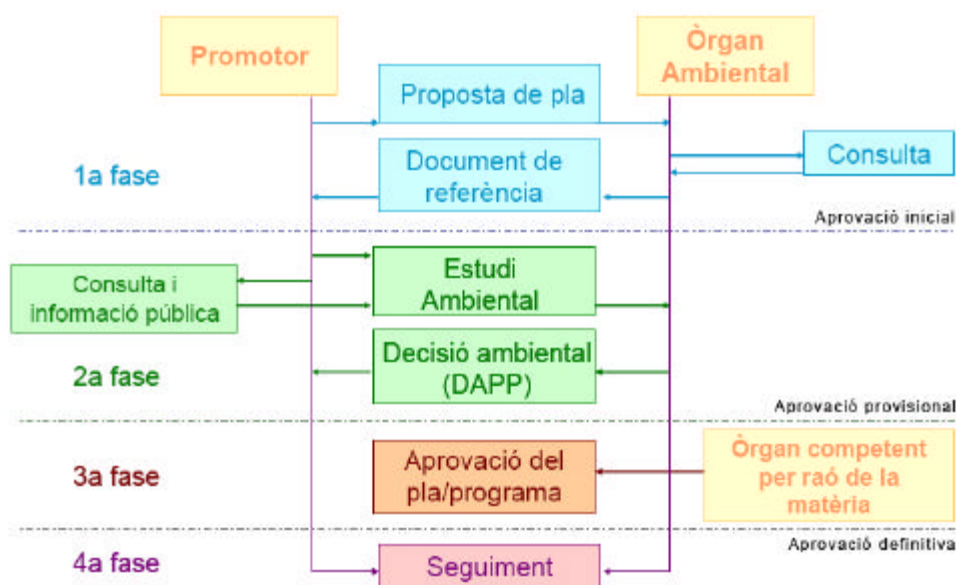


Figura 4.7: Procés d'aprovació del planejament a Catalunya en relació a AAE i participació ciutadana.

(Font: en base a Cerdan, 2005)



Tot i això, avui en dia, sobretot gràcies als processos d'Agenda 21, la participació ciutadana a Catalunya viu un període de recuperació. Aquest fet estaria relacionat en el caràcter integral de la planificació de les Agendes 21, les quals conviden tan a autoritats locals com regionals d'arreu del món a redactar i executar plans d'acció per al desenvolupament sostenible en els quals la participació ciutadana té un pes molt important. A Catalunya, hi ha aproximadament 5 milions d'habitants vivint en 230 municipis que ja disposen de la seva pròpia Agenda 21 o estan en procés, el que vindria a ser gairebé el 80% de la població catalana.

Per altra banda, Catalunya està vivint un procés nou de redacció dels plans territorials parcials que corresponen als 7 àmbits regionals descrits pel PTGC. Aquests plans disposen d'un procés de participació previst en la normativa de referència:

"Per tal que el document contingui les estratègies i actuacions que des del territori concernit es consideren necessàries, és del tot convenient que el Pla s'elabori amb una àmplia participació pública. Per això s'ha previst la formació d'una Comissió de Participació Local, integrada per representants dels consells comarcals i dels ajuntaments. Així mateix, s'impulsarà un conjunt de debats ciutadans amb la participació de totes les entitats i les persones que vulguin presentar els seus suggeriments. A continuació, el Pla, ja aprovat inicialment, serà explicat i debatut, tant amb els ajuntaments i consells comarcals, com amb les entitats i persones interessades, en un nou programa que comprendrà fórmules presencials i també virtuals. L'objectiu és que la participació es mantingui viva fins a l'aprovació definitiva d'un Pla que assoleixi una àmplia assumpció en el territori d'aquestes comarques, condició essencial per a ser una eina útil com a guia del seu futur."

L'experiència actual pels plans que ja han estat executats, ens mostra com s'han desenvolupat en aquest sentit. Per exemple, durant el període de consulta pública de l'Avantprojecte i l'informe ambiental del Pla territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran, vuitanta persones físiques o jurídiques van presentar escrits de suggeriments: 3 organismes de la Generalitat de Catalunya, 6 consells comarcals o Conselh Generau d'Aran, 34 ajuntaments i 37 entitats, empreses i particulars. Durant el període d'informació pública i audiència del projecte de Pla aprovat inicialment i del seu informe ambiental, varen ser 101 les persones físiques o jurídiques que van presentar escrits d'al·legacions.



4.2.5. Cas d'estudi: Barcelona

Barcelona és una ciutat plena d'història. La seva posició costanera i protegida per la serra de Collserola i els rius Besòs i Llobregat, varen fer que l'Imperi romà ja instal·lés una colònia i que al llarg del temps esdevingués un important centre comercial a l'època medieval. De fet, la morfologia que adquirí la ciutat medieval li dona, encara avui, un caràcter especial.

A mitjans del segle XIX, les muralles estaven en peu i reprimien el creixement de la ciutat. A més, la industrialització havia creat una situació inhumana: els obrers vivien amuntegats en aquella ciutat encara medieval, sense serveis públics, sense cap tipus d'higiene o salubritat. Era necessari un canvi i aquest va venir de la mà d'Ildefons Cerdà i el seu *Projecte de Reforma Interior i Eixample de Barcelona*, que representa una de les reformes urbanístiques per excel·lència del món modern. Un traçat rectilini amb illes d'edificis per a totes les classes socials, alternats amb jardins i parcs; una ciutat més oberta i més humana.

Després de l'Exposició Internacional de 1929, i ja en època republicana, la burgesia catalana encarregà un nou pla de desenvolupament urbanístic per a Barcelona a Le Corbusier i el GATCPAC⁶¹, conegut com el Pla Macià de 1932. Aquest proposava un creixement de la ciutat ordenat depenent de la funcionalitat de cada espai: unes illes residencials 9 vegades més grans, la ubicació d'un aeroport al Delta del Llobregat i l'ampliació del port. Amb l'inici de la Guerra Civil i la dictadura franquista, la mesura urbanística va quedar aturada i d'aquesta manera, la seva influència en el desenvolupament urbà barceloní va ser pràcticament nul·la però sí que va constituir un esquema de referència per a algunes actuacions posteriors.

La ciutat s'anava estenent i engolint altres nuclis de població com Gràcia, Sant Andreu, etc. S'ocupava un espai que superava l'àmbit municipal i s'havia de plantejar una escala més gran de treball per solucionar els possibles problemes que sorgien de l'entramat urbà. Així, l'any 1953, el *Plan General de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia* va dibuixar una àrea de 27 municipis, inclosa la mateixa Barcelona, com a àmbit urbanístic i de gestió de serveis comuns (Esteban, 2003). Vint-i-cinc anys després, es va dur a terme la revisió del pla, fet que va coincidir amb la creació de la Corporació Metropolitana de Barcelona.

El Pla General Metropolità de 1976

El planejament vigent a la ciutat de Barcelona és, encara avui, el Pla General Metropolità (PGM) de 1976. Com diu Amador Ferrer (1997), el pla significà un trencament no només pel que fa a la forma d'afrontar els problemes urbans, sinó també pel que es refereix als canvis que va induir la dinàmica urbana al sistema metropolità i en el conjunt de Catalunya.

⁶¹ Grup d'Arquitectes i Tècnics Catalans pel Progrés de l'Arquitectura Contemporània.



D'aquest canvi que va representar el PGM, es poden posar dos exemples rellevants: d'una banda la concepció del *zoning*, que es dirigeix més a la identificació i a la intervenció morfològica de les àrees urbanes; d'una altra, una nova sistemàtica normativa, construïda a partir de la definició de les formes d'ordenació urbana de l'edificació. El primer va suposar atendre prioritàriament les dificultats i les necessitats de cada trama urbana per tal de definir-ne la política apropiada. El segon, en canvi, ha permès el control de l'edificació en funció de la forma precisa d'ordenació urbana.

Segons l'autor, els efectes del pla han estat molt importants i fins i tot decisius en qüestions com l'aturada efectiva dels processos de densificació urbana als cascs antics, als eixamples i a les formacions suburbanes del segle passat. Així mateix, va ser decisiva en la construcció de la xarxa viària metropolitana, en el trasllat de la indústria del centre a la perifèria o en la regeneració de les àrees d'edificació marginal. La vigència del pla va permetre iniciar una política d'adquisició de sòl i endegar un ambiciós programa d'urbanització i millora d'espais públics, que centraren la política urbanística en un primer període (Ferrer, 1997); aquests desenvolupaments es produïren simultàniament a la ciutat de Barcelona i a l'àrea metropolitana, governada per la Corporació Metropolitana de Barcelona fins als 1987.

La superació dels límits municipals varen dur a la creació de varis ens de gestió a nivell metropolità, com són l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Entitat Metropolitana de Medi Ambient.

La Barcelona Olímpica, el Fòrum 2004 i el 22@⁶²

Fou sobretot a principis dels anys 80 i més tard amb la nominació de Barcelona com a seu dels Jocs Olímpics de 1992, quan es generaren plantejaments urbanístics de més abast, i també quan s'introduïren les innovacions més significatives en els instruments de planejament. Amador Ferrer (2001) destaca els següents punts:

- *Recuperació del centre històric com a prioritat*
- *Programa d'espais públics*
- *Reestructuració del viari*
- *Designació de noves centralitats urbanes*
- *Pla d'Àrees Olímpiques*
- *Recuperació de la façana olímpica*

⁶² Són modificacions del PGM de 1976.



Segons Pasqual Maragall (*com. verb.*, 2007), en aquells moments alcalde de la ciutat, els Jocs Olímpics de 1992 van suposar un "gran canvi en l'estructura urbana gràcies a millores, imprescindibles per la ciutat d'avui en dia, com la creació d'infraestructures tan importants com les rondes litorals i la modernització de la xarxa ferroviària i del transport públic". Així, Maragall assegura que aquesta etapa representa una "revitalització i modernització de tot el teixit urbà de Barcelona, a més de situar-la en el panorama europeu com una de les grans atraccions turístics del sud d'Europa".

Totes aquestes actuacions tenien l'objectiu de millorar la ciutat, amb un aspecte o altre, però en molts casos generaven desplaçaments dels més desfavorits econòmicament. Les zones marginals varen ser i són les que reben les reformes més profundes, autèntics esventraments que canvien la fesomia de l'interior de la ciutat. Exemple d'això és el Raval (*figura 4.8*), un barri que en pocs anys ha passat de ser un districte marginal i degradat a un altre en procés de canvi, de mescla cultural amb noves onades migratòries i importants intervencions públiques. Destaquen l'obertura de la Rambla del Raval, la desaparició de diverses illes d'habitatges, la construcció de centres culturals i educatius com el MACBA o el CCCB. Aquesta higienització genera per una banda, el perill de processos d'especulació urbanística al voltant de les noves zones i, per l'altra, una *gentrificació* del barri, és a dir, l'ocupació residencial per part de classes benestants, més aviat estudiants internacionals, desplaçant les classes socials baixes.



Figura 4.8: Un carrer del Raval, actualment un barri en transformació.

(Font: arxiu propi Nofre Fullana)



El Fòrum de les Cultures de l'any 2004 representava urbanísticament parlant una nova oportunitat per revitalitzar la part litoral de Barcelona, però va estar caracteritzat per la seva impopularitat (*com. verb.* Maragall, 2007). Molt lligat a aquest es troba el Projecte 22@ (figura 4.9), el qual és un projecte de reforma urbana centrat en la transformació de l'àrea est de la ciutat, a la part superior del Fòrum. S'hi preveu el desenvolupament d'un nou centre de negocis, la terminal principal del TGV, l'ampliació de la Universitat, unes 200 ha per a ús industrial, 4.000 nous habitatges i 22 ha per a parcs i espais públics. L'emblema d'aquesta zona, la torre AGBAR ja s'alça en l'*skyline* barceloní.



Figura 4.9: Vista de la zona d'actuació del 22@ i el Fòrum.

(Font: www.22barcelona.com)

Barcelona en l'actualitat

Avui, Barcelona té una població de 1,6 milions d'habitants, dins de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la qual en té més de 3 milions. És la segona àrea urbana més densament poblada de la UE després de París. La contradicció d'aquest àmbit rau en el fet que la ciutat pròpiament dita és extremadament compacta, d'alta densitat, però envoltada d'extensions metropolitanes de baixa densitat.

En pocs anys, s'ha experimentat una intensiva però progressiva pèrdua d'habitants des de la ciutat i els municipis més immediats, però al final, compensada per l'arribada d'immigració. Les dades no són clares, i segurament són moltes més degut a les il·legals, però es parla d'un total de 200.000 persones vengudes entre 1996 i 2001, més de la meitat de les quals estarien a Barcelona. El destí de la població que abandona la ciutat, en canvi, és l'àrea metropolitana que l'envolta, caracteritzada per la baixa densitat urbana. En definitiva, es pot parlar, doncs, de processos de segregació social (Gordon, 2005).

Tanmateix, hi ha una absència virtual de sòl urbanitzable, així com en la majoria de municipis més immediats. S'espera, però, que la totalitat de l'Àrea Metropolitana continuï amb la seva



taxa mitjana de creixement, que se situa al voltant dels 10.000 habitatges per any. Les noves edificacions tendeixen a concentrar-se en els anells exteriors, embornal de la població que abandona la ciutat.

A nivell ambiental, Barcelona pretén lluitar en contra de l'alça de la utilització del transport privat a favor del públic amb l'aprovació d'un nou pla de transport, per part de l'Autoritat Metropolitana de Transports l'any 2002, que preveu la creació de 283 km de línia de metro, tren i tramvia, així com la posada en marxa de polítiques com l'Àrea Verda⁶³ o el *bicing*⁶⁴.

Planejament regional: Pla Territorial Parcial de l'Àmbit Metropolità

Actualment⁶⁵ en fase de redacció, el Pla Territorial Parcial de l'Àmbit Metropolità de Barcelona representa l'únic planejament supramunicipal a dia d'avui en el qual s'emmarqui el planejament territorial i urbanístic de la zona. Bona part dels seus objectius, recullen l'esperit dels plans d'ordenació que, des del Pla Cerdà, han operat a l'entorn de Barcelona, però n'hi ha alguns que són aportacions noves del planejament territorial actual. En concret són:

- Evitar discriminacions i marginalitats socials
- Aconseguir qualitats ambientals altes
- Coordinar seguretat i usos del sòl
- Dinamitzar el territori, tot respectant la natura
- Mantenir un compromís entre present i futur
- Respectar la jerarquia dels planejaments
- Evitar dispersions informes incompatibles amb el caràcter urbà
- Estructurar el territori mitjançant un sistema d'espais oberts i de xarxes d'infraestructures i serveis
- Recuperar el litoral
- Ordenar el creixement en el marc de Catalunya
- Integrar les àrees desestructurades
- Fomentar la intermodalitat dels transport i lligar-la als usos del sòl
- Planejar amb visió global europea

⁶³ Actuació per tal de reduir els aparcaments per a vehicles privats dins de la ciutat o augmentar els preus d'aquest servei. Es pretén desincentivar l'ús d'aquest.

⁶⁴ Implantació d'un lloguer de bicicletes urbà, amb diferents estacions d'entrega/recollida. L'èxit de la iniciativa ha fet que s'hagi hagut d'augmentar considerablement el servei, tan en bicicletes com en estacions.

⁶⁵ Setembre de 2007.



5. Comparació i resultats

5.1. Principals aspectes territorials

Una vegada identificats els diferents principals aspectes territorials que caracteritzen Noruega, Finlàndia i Catalunya, cal aturar-se a analitzar-los. Per aquest motiu a continuació es sintetitza la informació més rellevant en un seguit de taules.

	Noruega	Finlàndia	Catalunya
Població⁶⁶	4.640.000	5.276.955	7.135.000
Extensió (km²)	387.000	304.623	32.106
Densitat de població (hab/km²)	12	17	222

Taula 5.1: Dades poblacions i d'extensió de Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

Un dels primers aspectes que criden l'atenció d'aquestes dades (*taula 5.1*) és l'elevada població de Catalunya respecte la seva extensió. Si es comparen les superfícies dels tres països, s'observa que l'ordre de magnitud del territori català és 10 vegades inferior i, per tant, es parlaria d'un volum de població més gran per un territori comparativament molt més petit. La traducció d'aquest fet és la densitat de població, marcadament superior i que defineix una realitat territorial característica del litoral mediterrani.

Els països nòrdics, en canvi, com mostren les similituds entre Noruega i Finlàndia, presenten un caràcter de baixa densitat poblacional. Són països on la població es concentra, normalment, en les zones meridionals, ja que les condicions climàtiques i les hores de llum solar, així com l'orografia, condicionen la vida en aquestes latituds. D'altra banda, Catalunya gaudeix d'una posició privilegiada tan per la seva situació geogràfica com per les seves condicions climàtiques actuals. A més, Catalunya històricament ha tingut un desenvolupament econòmic que ha afavorit l'assoliment d'aquests nivells de població. Amb això es pretén donar compte de les circumstàncies que han afavorit l'arribada de molta població immigrant a Catalunya, sense entrar a valorar el model de desenvolupament econòmic dels països nòrdics.

⁶⁶ Dades de 2006, en nombre d'habitants censats.



De totes maneres, si es fa referència només en aquest tipus de dades per explicar una determinada realitat territorial, o, com és el cas que ens ocupa, comparar-ne de diferents, les valoracions que se'n poden extreure serien esbiaixades. Per aquest motiu, cal analitzar altres paràmetres explicatius.

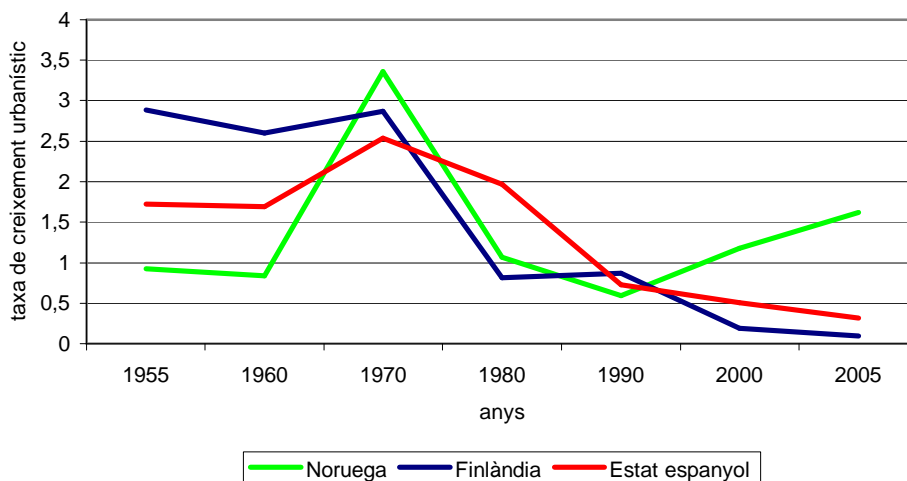


Figura 5.1: Evolució de la taxa de creixement urbanístic de Noruega, Finlàndia i Catalunya⁶⁷.

(Font: elaboració pròpia en base a dades de la ONU, 2006)

	Noruega	Finlàndia	Catalunya
Característiques del creixement urbanístic	Tradicionalment dispers	Tradicionalment dispers	Tradicionalment compacte però tendència a la dispersió
Localització del creixement	Grans ciutats i habitatges aïllats	Grans ciutats (Regió Metropolitana de Helsinki)	Creixement al litoral i a l'AMB (on s'ha doblat la superfície urbanitzada)

Taula 5.2: Dades del creixement urbanístic de Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

La taxa de creixement urbanístic anual de cada país cal analitzar-la en funció de la seva evolució en les darreres dècades. A més, cal recordar que s'està analitzant una taxa de creixement, és a dir, una dada que fa referència a velocitats anuals d'increment de la superfície urbanitzada. Fent referència a la *figura 5.1*, s'observa que en conjunt, els tres països experimenten un màxim de creixement a la dècada dels 70 amb una progressiva davallada fins als 90. Crida l'atenció que a mitjans del segle XX, Finlàndia era el país amb una velocitat de

⁶⁷ S'utilitzen dades a nivell estatal degut a la falta d'informació concreta pel cas català.

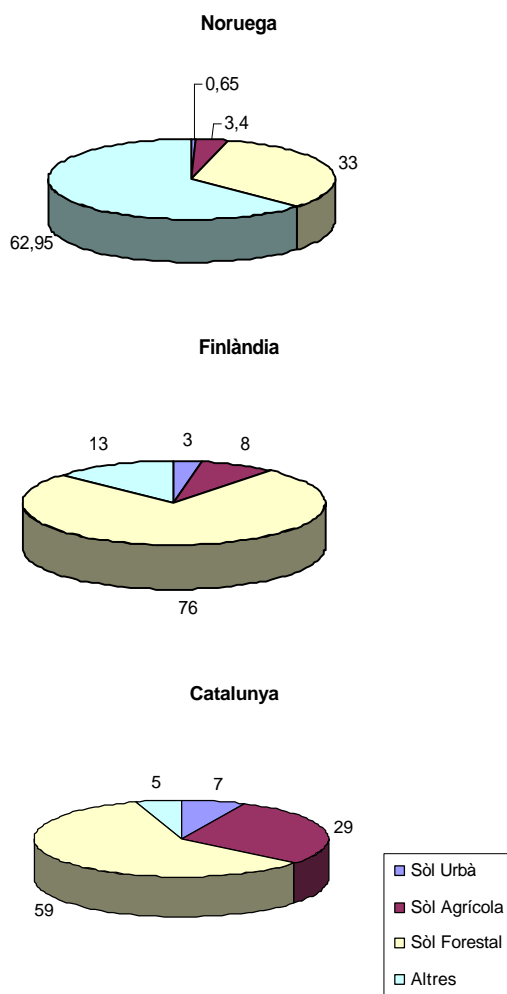


creixement més elevada, mentre que Noruega tenia la taxa més baixa dels tres. Aquestes posicions s'han invertit en els últims anys, essent aquest últim país l'únic que ha experimentat un augment del seu ritme de creixement.

Pel què fa a les característiques del creixement urbanístic (*taula 5.2*), tan a Noruega com a Finlàndia l'estructura dels nuclis urbans sol ser majoritàriament de baixa densitat i el creixement d'aquests segueix la mateixa tendència. A banda d'aspectes com la disponibilitat del sòl o la demanda urbanística, les qüestions culturals condicionen la morfologia dels assentaments humans, així com les característiques dels habitatges, els quals essencialment són unifamiliars. En els darreres anys, però, el plantejament de les temàtiques ambientals han posat en evidència aquest model titllant-lo de negatiu per complir un desenvolupament sostenible. En canvi, Catalunya paradoxalment ha sofert un procés completament contrari. Mentre l'estructura tradicional seguia patrons de compacticitat o concentració en l'espai, últimament el desenvolupament urbanístic ha tendit cap a un model de baixa densitat que negaria aquests criteris de sostenibilitat.

El creixement urbanístic, en el cas dels països nòrdics, es localitza generalment a la part sud i al litoral, àmbits on les condicions climàtiques són més favorables, i específicament, és a les principals ciutats on aquest és més acusat. Noruega, per la seva banda, ha experimentat un boom de construcció d'habitatges aïllats, amb finalitats de segona residència o purament turístics. Com ja s'ha apuntat, aquest desenvolupament és el responsable del principal canvi d'ús de les terres cultivables, les quals són cada vegada més escasses en el territori noruec. La major concentració d'habitatges aïllats se situa a la franja costanera sud-est, oscil·lant entre 6 i 58 habitatges/km² (*Statistisk sentralbyrå, 2007*). El paral·lelisme d'aquest fenomen en el cas català seria l'espectacular creixement urbanístic que ha sofert el litoral, també associat a l'activitat turística. Tot i que en altres circumstàncies i morfologies, més de la meitat d'aquest àmbit es troba ja urbanitzat.

Sense descuidar ciutats més interiors com Tampere i Oulu, a Finlàndia el creixement urbanístic més important també es situa en les regions del sud, i, concretament, a la regió d'Uusimaa, on viu una quarta part de la població total i que conté la regió metropolitana de Helsinki. Aquesta localització del creixement seria similar al paper que ofereix l'Àrea Metropolitana de Barcelona en el cas català, la qual ha doblat la seva superfície urbanitzada en les darreres dues dècades i on es concentra més de la meitat de la població en només un 2% del territori.



En els gràfics adjacents (*figura 5.2*), es mostra el percentatge d'usos del sòl de cada país. A la figura de Noruega, el primer factor que destaca de la gràfica és l'important percentatge d'ús del sòl en la categoria d'"Altres". Aquesta categoria està constituïda bàsicament per aquelles zones de muntanya, àrees de neus permanents o erms, que no serien classificables ni en la categoria de sòl agrícola ni com a superfície forestal. En la *figura 2.9* (Distribució dels usos del sòl a Noruega) de l'apartat de "Principals aspectes territorials", es visualitza molt clarament la importància de les zones muntanyoses en el conjunt del territori noruec. A més d'això, destaca el percentatge de sòl forestal, tot i que, com es veurà a continuació s'allunya molt del valor equivalent finlandès.

Figura 5.2: Percentatge d'usos del sòl de Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

Respecte Finlàndia, el més destacat d'aquest gràfic de percentatge d'usos del sòl és el valor que representa la superfície forestal. De la comparació de les quatre categories, en resulta el caràcter forestal del país i és que, de fet, aproximadament tres quartes parts del seu territori són boscos. Per altra banda, també és interessant fixar-se en el percentatge de sòl agrícola. Comparativament, Finlàndia presentaria una superfície agrícola major a la del seu país veí, Noruega, fet que pot ser degut a la morfologia física del territori, marcadament planera.

Si comparem el percentatge de sòl urbà entre els dos països nòrdics, Finlàndia disposa d'una àrea urbanitzada tres vegades superior a la de Noruega. Aquesta última destaca per ser extremadament baixa ja que no arriba a l'1% del total del territori. És un argument més que demostra que les característiques del país són condicionants per a la població.

Catalunya, per la seva banda, presenta un percentatge de sòl agrícola molt per damunt de la resta, amb un 29% del seu total. D'aquesta manera, es converteix en el país més conreat, fet que denota la seva tradició històrica rural. Sumat a aquest darrer percentatge també cal



emfatitzar el 59% de superfície forestal, molt relacionada amb l'àmbit rural del país (representen un 88% del total). Tot i que la silvicultura no passa per un dels seus millors moments en la gestió forestal, aquest percentatge va en augment substituint les terres agrícoles abandonades.

Si es parla de superfície urbanitzada, Catalunya és el país que ocupa la primera posició. Amb un 7% respecte el total, és la tercera categoria més important i també va en augment. En els darrers anys, aquest tipus de sòl ha augmentat un 72,9%⁶⁸ i es localitza, bàsicament, al litoral i l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Fins ara, s'ha parlat de valors de superfície i usos del sòl, però cal analitzar amb més profunditat els processos socioeconòmiques i les dinàmiques territorials que es tradueixen en els percentatges abans esmentats.

	Noruega	Finlàndia	Catalunya
Activitats primàries⁶⁹	Retrocés a favor del turisme	Retrocés, excepte la silvicultura	Retrocés. Increment del bosc no gestionat
Equilibri territorial	Desigualtat	Desigualtat	Desigualtat
Estructura i organització territorial	19 <i>fylker</i> 433 <i>kommuner</i>	6 províncies 19 consells regionals 416 <i>kunta</i>	4 províncies 41 comarques 946 municipis

Taula 5.3: Característiques socioeconòmiques i territorials de Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

Com mostren les dades de la *taula 5.3*, en els tres països estudiats hi ha una clara tendència al retrocés de les activitats primàries (agricultura, ramaderia i silvicultura). I és que obviant la pesca, la qual representa un pes important en l'economia dels països escandinaus, la resta de sectors primaris es troben en una situació de desavantatge. A Noruega, aquest retrocés ha anat molt vinculat a les noves onades turístiques, les qual representen una alternativa econòmica rentable en relació a l'agricultura i ramaderia tradicional, molt concentrada en l'època estival. Finlàndia, ha experimentat un retrocés però la silvicultura s'ha mantingut com un dels sectors econòmics importants del país.

⁶⁸ Consultar apartat 4.2 de "Principals aspectes territorials" de Catalunya.

⁶⁹ Es consideren només l'agricultura, la ramaderia i la silvicultura.



En el cas de Catalunya, tot i el que es mostrava més amunt respecte l'avançament de la superfície forestal, no es tradueix necessàriament en un bon estat dels boscos. Molt sovint aquests no es troben gestionats (o amb uns mínims recursos per fer-ho) i avancen en contra del mosaic agroforestal que caracteritzava el paisatge tradicional català, suposant un perill potencial en cas d'incendi. El sector silvícola, com l'agricultura i ramaderia extensives, han experimentat una pèrdua de la seva rendibilitat econòmica, fet que ha comportat un replantejament de les explotacions centrades en aquests sectors, com ara la diversificació econòmica.

Precisament, és aquesta baixa rendibilitat econòmica del sector primari que propicia una de les principals problemàtiques que afecten el món rural: la pèrdua de població, o l'anomenat èxode rural. Encara que conceptualment es pot està parlant de processos diferents, s'observa que la dinàmica general entre els tres països es basa en que les dificultats existents a l'àmbit rural fan que molts individus acabin per elegir les oportunitats, els serveis que ofereix la ciutat. El resultat de tot plegat és la progressiva desigualtat territorial entre regions, causa i conseqüència del desequilibri dels tres casos. Als països nòrdics, aquesta desigualtat possiblement sigui més marcada degut altra vegada a les condicions climàtiques i físiques del territori. Es pot posar l'exemple de Noruega, on el govern central ofereix subvencions i exempció fiscal per als qui opten per traslladar la seva residència a la zona nord del país. No de bades, aquesta problemàtica representa una autèntica debilitat generadora de descohesió territorial i, en el fons, social.

Les divisions territorials, lluny de solucionar aquesta desigualtat, ja sigui perquè són arcaiques o perquè ja no reflecteixen la realitat funcional dins dels seus límits administratius, moltes vegades les agreugen. Els *fylder* noruecs, per exemple, denoten una divisió més adequada a les necessitats de fa dos segles, tal com passa a Catalunya amb les divisions provincials. Les regions fineses, en canvi, solen estar organitzades i estructurades funcionalment. Les diferents "administracions municipals conjuntes" representen entitats regionals formades per diferents ajuntaments primaris amb l'objectiu d'unificar els seus respectius serveis, sobretot els de caràcter obligatori com l'assistència sanitària i l'educació. Per exemple, Finlàndia s'estructura en 20 districtes hospitalaris regionals que s'encarreguen de l'atenció sanitària i la gestió dels centres hospitalaris i 19 Consells Regionals que s'ocupen del planejament regional. Aquesta característica de flexibilitat dels límits administratius a nivell regional, pot catalogar-se com una fortalesa per uns o com una debilitat per altres.

A nivell local, Catalunya amb un territori deu vegades més petit, té un nombre de municipis que dobla els dels casos noruec i finès. Per contra, els municipis catalans es caracteritzen per tenir menys recursos i una menor prestació de serveis. En aquesta línia, el govern local és un dels punts forts del sistema escandinau degut a la descentralització del poder a favor d'aquest àmbit. En quan a Catalunya, els municipis en alguns casos s'han quedat petits. És el cas de



l'Àrea Metropolitana de Barcelona, un clar exemple de superació dels límits municipals per unes necessitats i demandes que ja són regionals.

	Noruega	Finlàndia	Catalunya
Figures de protecció	<ul style="list-style-type: none"> - Parc Nacional - Paisatge protegit - Reserva Natural - Monument natural 	<ul style="list-style-type: none"> - Parc Nacional - Reserva natural - Altres reserves naturals - Xarxa Natura 2000 	<ul style="list-style-type: none"> - PEIN - Parc Nacional - Parc Natural - Paratge Natural d'Interès Nacional - Reserva Natural Integral (o Parcial) - Xarxa Natura 2000
Percentatge de sòl protegit⁷⁰	14,3%	9%	29,9%

Taula 5.4: Protecció d'espais a Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

Finalment, les principals diferències que s'observen en quan a la protecció del territori, pràcticament es redueixen als percentatges (*taula 5.4*). En relació a aquests, Catalunya gaudeix d'un valor molt proper a un terç del seu territori sota protecció legal, sigui de forma total o parcial. Per la seva banda, Finlàndia estaria en la pitjor situació ja que només un 9% resta protegit. Així mateix, hom es plantejaria si aquestes diferències entre els valors dels països nòrdics i el de Catalunya respondria a la situació d'aquest últim, el qual està caracteritzat per majors pressions urbanístiques i demogràfiques. De totes maneres, la concepció de la conservació als països escandinaus seria més propera a visions conservacionistes, on es minimitza la interacció entre l'home i l'espai protegit. En canvi, a Catalunya o en la conca mediterrània en general, la protecció d'espais està més vinculada a la figura de l'home, compatibilitzant determinats usos amb l'objectiu final de la seva protecció.

⁷⁰ Dades de 2007.



5.2. Sistemes de planejament

El planejament espacial o físic arreu d'Europa pretén ser una eina d'ordenació capaç de donar respostes a les principals demandes, problemàtiques, necessitats i oportunitats per al desenvolupament d'un territori. Així i tot, en els casos d'estudi d'aquest treball s'observen algunes diferències rellevants en la forma com organitza cada país el propi sistema de planejament (*taula 5.5*).

		Noruega	Finlàndia	Catalunya
Caràcter del planejament		Integral	Integral	Diferenciat, sectoritzat
Normativa marc		<i>Planning and Building Act</i> (1986)	<i>Land Use Building Act</i> (2000)	- Llei 23/1983 de política territorial - Llei 2/2002 d'urbanisme, modificada per la Llei 10/2004 (DL 1/2005)
Planejament per nivell administratiu	N. estatal	Directrius, polítiques, i intervencions	Pautes nacionals d'ordenació d'ús del sòl	Competència CCAA
	N. regional	- <i>County Plans</i> - <i>Partial County Plans</i>	- <i>Regional Land Use Plans</i>	PTGC, PTP i PTSectorials
	N. local	- <i>Kommuneplan</i> - <i>Reguleringsplan</i>	- <i>Yleiskaava</i> - <i>Asemakaava</i> - <i>Osa-yleiskaava</i>	<u>Supramunicipal:</u> PDU i PDT <u>Municipipal:</u> POUM, PPU, PMU i PEU
Tutela administrativa		Autonomia local amb supervisió i assessorament regional	Autonomia local amb supervisió i assessorament regional	Aprovació per la Generalitat
Peculiaritats		Revisió obligatòria del planejament cada 5 anys (ó 10)	Vigència oscil·la entre 15 i 20 anys	Planejament territorial paral·lel al planejament urbanístic

Taula 5.5: Síntesi de les característiques dels diferents sistemes de planejament a Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

La planificació dels països nòrdics es caracteritza pel seu caràcter integral. Això significa que es tenen en compte de manera conjunta les dimensions socials, econòmiques i ambientals a l'hora de planejar el desenvolupament d'un territori. En el sistema de planejament català, aquestes dimensions se solen diferenciar per sectors, donant lloc al què es coneix com a planejament sectorial. Més aviat, el planejament als països nòrdics vindria a ser l'equivalent als processos d'Agenda 21 impulsats arreu d'Europa, és a dir, a partir d'una sèrie d'objectius socials, econòmics i territorials s'elabora un sol document de planificació.



Noruega i Finlàndia presenten una normativa marc que engloba conjuntament el planejament territorial i urbanístic. En canvi, a Catalunya, aquestes dues temàtiques tradicionalment es tracten per separat. Mostra d'això és l'àmplia gamma de plans que regeixen el nivell regional i local.

En el cas de l'estat espanyol, les competències en matèria territorial i urbanística estan atribuïdes a les comunitats autònomes i l'administració central només té capacitat per decidir sobre projectes o infraestructures que afectin més d'una comunitat, com el TGV o el *Plan Hidrológico Nacional*. No obstant, els governs centrals de Noruega i Finlàndia sí que tenen potestat per definir unes pautes o estratègiques bàsiques de planificació a seguir per altra qualsevol administració.

Per altra banda, si distingim el paper que juguen els diferents nivells administratius en els que s'organitza cada àmbit d'estudi, una de les principals diferències que s'observen consisteix en la major autonomia que gaudeixen els governs locals dels països nòrdics ja que el grau de competències d'aquests representa un ventall molt més ampli del què s'aprecia en el cas català. La planificació urbanística i del territori és una d'aquestes competències amb un grau d'autonomia local molt elevat. I no solament això, sinó que la força que exerceixen les administracions locals dels països nòrdics en l'elaboració del planejament regional que és més important que a Catalunya. Tot i això, el planejament a escala regional no passa de ser una planificació purament estratègica, d'establiment de línies d'actuació i guies generals dins dels seus límits, deixant marge de maniobra als interessos municipals.

Així, a Finlàndia, en el procés d'elaboració d'un nou planejament per una localitat en concret, els seus municipis contigus o de més proximitat mostren una participació activa en els espais de discussió que s'habiliten. En aquest sentit, podria semblar una contradicció respecte l'anunciada autonomia dels governs locals, però cal entendre-la com una autonomia no excloent sinó oberta a la participació, entre altres, dels governs locals veïns.

Seguint en la mateixa línia, la tutela administrativa dels nivells jeràrquicament superiors al nivell local dels països nòrdics estudiats es mostra pràcticament reduïda a funcions d'assessorament tècnic, a banda del respecte a les línies generals establertes en planejament. D'aquesta manera, els governs locals no requereixen les ratificacions d'òrgans administratius superiors sinó que actuen bàsicament com a figures de supervisió i assessorament. La situació catalana en aquest aspecte és bastant diferent. Per una banda, és la Generalitat qui disposa de més poder en l'àmbit territorial i urbanístic, elaborant plans i programes a escala regional, però també supervisant en tot moment les figures de planejament locals. Aquestes últimes han de respectar les disposicions dictades pel govern de la Generalitat, més específiques, i sintetitzades en el Pla Territorial General de Catalunya i en els plans que el desenvolupen.

Per últim, cal destacar una sèrie de punts que afecten els tres països d'estudi per separat. El planejament a Noruega i Finlàndia s'entén com un procés continu el qual s'ha d'anar renovant i



revisant periòdicament, dins d'uns límits establerts. Una visió semblant es troba a Catalunya però la substitució de planejament per un de més actual ha quedat, moltes vegades, en segon terme. Exemple d'això, són els plans aprovats a finals dels 70 o principis dels 80 que encara són vigents a molts municipis de Catalunya i, fins i tot, a la mateixa Barcelona, la qual disposa d'un pla general de 1976.



5.2.1. Polítiques ambientals considerades en el planejament

	Noruega	Finlàndia	Catalunya
Creació Ministeri de Medi Ambient	1970	1983	Conselleria: 1991 Ministerio: 1996
Criteris de sostenibilitat	Sí	Sí	Sí
Any aplicació AAE	2005	2005	2006
Planejament avaluat	<ul style="list-style-type: none"> - <i>County plans</i> - <i>Partial County plans</i> - <i>Kommuneplan</i> - <i>Reguleringsplan</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>National Land Use Guidelines</i> - <i>Regional Land Use Plans</i> - <i>Yleiskaava</i> - <i>Asemakaava</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Instruments de planejament territorial - Instruments de planejament urbanístic - Plans i programes sectorials - Plans i programes que afectin un espai inclòs dins de la Xarxa Natura 2000⁷¹
Política de paisatge	Concepte de paisatge inclòs dins de la <i>Planning and Building Act</i> de 1986	Concepte de paisatge inclòs dins de la <i>Land Use and Building Act</i> de 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 8/2005 sobre Paisatge - Llei 10/2004 (desenvolupada pel DL 1/2005) que modifica la Llei 2/2002 d'urbanisme

Taula 5.6: Polítiques ambientals en el sistemes de planejament de Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

La data de creació del Ministeri de Medi Ambient pot ser un referent que ens indiqui l'inici de la consolidació de les problemàtiques ambientals dins de l'agenda política nacional. Així, Noruega seria la capdavantera en crear el seu organisme ambiental, tot i que la seva tasca girava en torn a la protecció natural i el conservacionisme. Cas contrari és el català, en el que la Conselleria de Medi Ambient va ser creada al 1991, cinc anys abans del naixement del *Ministerio de Medio Ambiente* pròpiament dit. No obstant, però, la inclusió de criteris ambientals dins de polítiques, plans i programes és malauradament posterior a aquestes dates i es va engegar amb un simple concepte, el de *desenvolupament sostenible*, que actualment representa un criteri ambiental bàsic a nivell europeu. Després de superar una primera fase de confusió respecte la interpretació d'aquest terme i la seva aplicació, s'han trobat mecanismes i instruments capaços de donar una resposta al concepte però també a aspectes més específics

⁷¹ Per a més informació veure l'Annex I i II de la Llei 9/2006 d'AAPP. Departament de Medi Ambient i Habitatge. Generalitat de Catalunya.



de cada problemàtica ambiental (*taula 5.7*). Es pot observar que els tres països han inclòs de manera progressiva aquests tipus de conceptes, la qual cosa no vol dir que a la pràctica no hi hagin incongruències.

L'Avaluació Ambiental de Plans i Programes es presenta com una manera de valorar la consideració d'aquests criteris ambientals dins del planejament, així com els efectes d'aquest sobre el territori i el medi ambient. D'aquesta manera, la Directiva 21/42/CE és la normativa marc a nivell europeu en aquesta matèria, transposada a la legislació noruega i fins a l'any 2005 i catalana l'any 2006. Pel que fa a Noruega, com que aquest país no pertany a la Unió Europea, no tenia l'obligació però sí la possibilitat d'aplicar la normativa (forma part de la Comunitat Econòmica Europea).

De totes maneres, la funcionalitat de la normativa per a cadascun dels països varia en relació a la seva aplicabilitat. Per exemple, en aquest cas, Catalunya destaca per la llista exhaustiva de plans i programes sotmesos a AAE. La llista es redueix pels casos nòrdics, ja sigui per la limitació en nombre de les seves figures de planejament, com és el cas de Finlàndia, o perquè estan exemptes d'avaluació, com les directrius nacionals noruegues. Tanmateix, el procediment d'elaboració i informació pública dels processos d'AAE coincideix en els tres àmbits d'estudi.

Darrerament les polítiques centrades en la gestió i conservació del paisatge estan agafant força, com ho van fer en el seu temps les referents a la conservació de determinats espais naturals. Si tornem a la normativa europea, la Carta Europea del Paisatge de l'any 2000 estableix la necessitat d'ordenar el territori incloent criteris paisatgístics. Seguint aquest document, Catalunya ha desenvolupat recentment la Llei 8/2005 sobre Paisatge, creant noves figures de planificació i gestió, així com un Observatori del Paisatge. Així mateix, la modificació de la mateixa Llei 2/2002 d'urbanisme ja inclou els criteris en qüestió. En el cas dels estats escandinaus, les respectives normatives de planejament ja inclouen *per se* el concepte de paisatge i procuren mantenir en tot moment una consideració al respecte. Es pot afirmar però, que aquesta argumentació no passa del simple concepte i com per exemple s'ha dit en el cas noruec, el valor del paisatge no preval sobre el desenvolupament, excepte en casos especials de protecció.



5.2.2. Participació ciutadana

La planificació s'entén com un procés d'interacció o gestió dels interessos existents entre els diferents agents que actuen sobre el territori, entre els quals, les veus dels ciutadans representen un punt clau a tenir en compte per tractar-se dels principals receptors de les conseqüències de les decisions polítiques, territorials o no. Així mateix, la participació ciutadana és inclosa i tractada dins la legislació territorial i urbanística vigent de Noruega i Finlàndia amb una especial atenció (*taula 5.6*).

	Noruega	Finlàndia	Catalunya
Mecanismes de participació⁷²	Participació informativa, consultiva i activa	Participació informativa, consultiva i activa	Participació informativa; consultiva i activa (en alguns casos)
Eines de participació	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Idedugnad</i> - Quaderns de discussió - Al·legacions 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Local forums</i> - <i>Email discussion forums</i> - Al·legacions 	<ul style="list-style-type: none"> - Reunions - Espais de debat - Al·legacions
Quan s'intervé?	<ul style="list-style-type: none"> - Anunci de l'inici del procés participatiu 30 dies abans - De forma activa després de l'esborrany - Informació pública del document final 	<ul style="list-style-type: none"> - Anunci de l'inici del procés participatiu 30 dies abans - De forma activa després de l'esborrany - Informació pública del document final 	<ul style="list-style-type: none"> - Reunions després de la proposta inicial - Informació pública després de l'aprovació inicial

Taula 5.7: Característiques de la participació ciutadana a Noruega, Finlàndia i Catalunya.

(Font: elaboració pròpia)

Tenint present la multitud d'interpretacions que ofereix el concepte de "participació ciutadana", l'anàlisi comparatiu dels mecanismes mostra que als tres països es dona una participació en base a la comunicació i la consulta.

Cal destacar la diferència respecte les formes d'anunciament en aquests sistemes de planejament. Per una banda, els països nòrdics aprofiten la distribució que ofereix la premsa per tal de fer arribar a la ciutadania i als interessats la situació inicial dels processos participatius. A Noruega, per exemple, és obligatori l'anunci a almenys tres diaris de tirada regional setmanes abans de les pertinents reunions participatives. En canvi, no és habitual trobar aquest tipus d'informació als diaris del nostre país.

⁷² Participació informativa: és aquella que es basa en la comunicació d'una determinada decisió política als ciutadans. Participació consultiva: es dona quan el govern insta a la ciutadania a pronunciar-se respecte una determinada qüestió. Molt sovint aquest tipus de consultes populars donen lloc a respostes de caràcter dicotòmic. Exemple: referèndums i al·legacions. Participació activa: és aquella que requereix d'una interacció repetida entre el govern i la ciutadania, de manera que es dona un flux d'informació i valoracions que ha de permetre assolir un consens en la decisió política final.



Dins dels processos d'aprovació del planejament, els moments on intervé la ciutadania d'una manera o altra, resulten ser pràcticament els mateixos. A l'inici del procés, just després de la redacció de l'avantprojecte, es presenta el pla al públic per tal que es puguin suggerir canvis. No obstant, les eines utilitzades són diferents. Si es fa referència als països escandinaus, tot i seguir amb les tradicionals reunions i debats, aquestes estan més desenvolupades i fins i tot són més madures. Es parla per exemple dels "quaderns de discussió" noruecs, llibrets amb preguntes a contestar per grups de veïns que són posats en comú en posteriors reunions i que ajuden a definir les línies del nou planejament; o dels "fòrums via mail" finesos, que no són més que reunions virtuals. A Catalunya, per altra banda, els debats i reunions són les eines i mecanismes més utilitzats a nivell general. Més tard, una vegada superada la primera aprovació inicial, es posa el pla en informació pública durant un temps determinat, en el qual els ciutadans tenen dret a redactar al·legacions al respecte, abans que aquest sigui aprovat de manera definitiva.



5.2.3. Casos d'estudi

Els casos d'estudi a nivell local han servit per avaluar d'una forma més específica els sistemes de planejament en cada cas. Així, a mode de síntesi es poden veure els següents punts a tractar (*taula 5.8*):

	Bergen	Helsinki	Barcelona
Nombre d'habitants	225.000	565.186	1.605.602
Nombre d'habitants àrea metropolitana	304.000	1.288.781	3.161.081
Extensió ciutat (km²)	85	187	101
Extensió àrea metropolitana (km²)	465	3.822	633
Estructura urbana	Dispersa amb un centre històric compacte	- Discontínua (degut al conjunt d'illes) - Dispersa	Compacta i tendència a la dispersió
Figures de planejament actual	- Revisió 2001 <i>Kommuneplan 1996</i> - <i>Kommuneplan 2006</i> (en fase d'informació pública) - <i>Hordaland County Plan (1996)</i>	- <i>Yleiskaava (Master Plan) 2002</i> - <i>Uusimaa Regional Plan</i>	- Pla General Metropolità de 1976 - Pla Territorial Parcial de l'Àmbit Metropolità de Barcelona (en tràmits) - Pla Territorial General de Catalunya de 1995
Punts destacats del planejament vigent	- Augment densitat urbana - Policentrisme	- Cinturons verds urbans - Intensificació i diversificació de l'espai urbà	- Modificacions de gran magnitud en cada event - Creixement a l'exterior i esventraments a l'interior

Taula 5.8: Característiques destacades dels diferents casos d'estudi. Bergen, Helsinki i Barcelona.

(Font: elaboració pròpia)

Bergen (Noruega), Helsinki (Finlàndia) i Barcelona (Catalunya) representen un important centre de polarització i concentració de població i activitats econòmiques per cadascun dels països dels quals formen part. Les tres estan ubicades a la costa i han estat històricament referents portuaris internacionals. Aquest fet ha ofert una personalitat marítima que formarà part de les respectives ciutats però alhora, els seus creixements estan limitats per la mateixa línia de costa, que les empeny cap a dins del territori. De totes maneres, l'orografia que els hi dona forma és molt diferent en un lloc que a l'altre: Bergen, per exemple, es troba repartit seguint les seves estretes valls; Helsinki, presenta zones urbanes que ocupen illes i illots; i Barcelona, superada la muntanya de Collserola, continua creixent sense un límit clar.

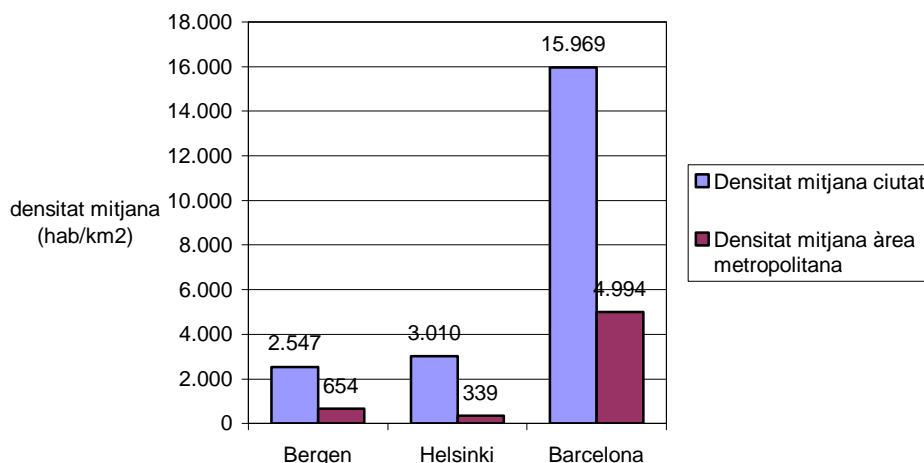


Figura 5.3: Densitats mitjanes de població a la ciutat i l'àrea metropolitana de Bergen, Helsinki i Barcelona.

(Font: elaboració pròpia en base a dades de l'ONU, 2006)

Així i tot, cal analitzar importants diferències en relació al nombre d'habitants i la seva extensió. Per una banda, Bergen i Helsinki es caracteritzen per tenir un centre històric relativament dens però aviat s'escampen en el territori seguint patrons de molta baixa densitat, com mostren les barres de la *figura 5.3*. Barcelona, en canvi, presenta una densitat poblacional dins de la ciutat realment pròpia de la compacitat d'una ciutat mediterrània. De totes maneres, existeix una tendència a la dispersió, que s'ha disparat en els últims anys en els municipis que envolten la ciutat compacta, i que fa disminuir aquesta mitjana pel conjunt de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Les figures de planejament que regeix la ciutat de Barcelona passen, primer de tot, pel Pla General Metropolità de 1976, el qual, després de més de trenta anys, encara és el document urbanístic de referència per tot l'àmbit metropolità. Aquest pla s'ha vist fortament modificat pels respectius municipis que conformen aquest àmbit i més concretament la ciutat de Barcelona, amb les consecutives actuacions urbanístiques amb els principals events dels últims anys: els Jocs Olímpics i el Fòrum 2004. L'escala i l'eficàcia del planejament metropolità s'ha vist desbordat pels ritmes de creixement i les noves dinàmiques territorials que no distingeixen els límits municipals, convertint el pla en una figura obsoleta però a la vegada un tema tabú pels polítics. No passa el mateix, en canvi, a les ciutats nòrdiques, les quals disposen d'un planejament molt més actual i atent amb les problemàtiques de l'entramat urbà, els nous criteris de desenvolupament sostenible i les previsions de creixement ben definides.

A nivell regional, el planejament nòrdic és més feble del que es preveu que siguin els nous plans territorials parcials de Catalunya. Es podria incloure dins de les conseqüències de la flexibilitat i, algunes vegades, submissió d'aquest nivell en front del local a l'Estat del Benestar nòrdic.



En línies generals, les intencions dels responsables de la ciutat de Bergen i de Helsinki passen per intensificar l'ús de l'espai urbà, augmentant la densitat, i a més, la diversitat d'usos. Es tracta doncs d'intentar fer una ciutat més compacte i policèntrica de manera que l'accés a determinats serveis i oportunitats sigui igual per tots els ciutadans, utilitzin el transport que utilitzin. D'aquesta manera s'intenta lluitar en contra de la descohesió entre els diferents centres, que caracteritza aquestes dues ciutats, a partir de la vertebració del teixit urbà i sense oblidar el paper que juguen els transports públics, fonamentals i prioritaris en l'estratègia de concentració urbana.



6. Conclusions

Noruega i Finlàndia representen les icones del model de l'Estat del Benestar, motiu pel qual molt sovint han estat considerats com a exemples a seguir en matèria de política social, econòmica i ecològica. A més, es tracta de països amb una experiència democràtica més dilatada que Catalunya. Per la seva banda, aquest darrer forma part de la Mediterrània, una regió històricament marcada per la important intervenció humana sobre el medi i en permanent canvi. Els països nòrdics i Catalunya són exemples de realitats totalment diferents, no només per les característiques del territori sinó també a nivell social, cultural, econòmic, polític i ambiental. Per tant, la comparació territorial i de sistemes de planejament d'uns i altres ha de ser degudament precedida d'una contextualització general.

La planificació representa una eina de gestió a curt, mitjà i llarg termini per tal d'arribar a uns objectius o estratègies determinades. Els orígens moderns del concepte es remunten a la dicotomia entre lliure mercat i intervenció pública en l'economia, quan alguns pensaven que la solució era, per una banda, *laissez faire* o bé, per l'altra, gestionar els interessos d'uns i altres, és a dir, planificar. Tot i que el dibuix de plànols urbans sorgeix ja en l'antiguitat, actualment la planificació espacial va lligada a la gestió de les interaccions entre l'home i el territori, dels interessos d'uns i altres. En les dues darreres dècades, dins d'aquest procés s'han inclòs nous conceptes que responen a la crisi ambiental i social. Aquests passen per criteris ambientals, com el desenvolupament sostenible, o noves formes d'entendre la democràcia, com la participació ciutadana.

Al principi del present estudi, es varen marcar una sèrie d'hipòtesis, la resposta de les quals atorga l'estructura final d'aquestes conclusions. Així, la primera hipòtesi es referia a:

Les polítiques territorials als països nòrdics presenten un major grau de sostenibilitat que a Catalunya a nivell econòmic, sociocultural i ambiental.

Primer de tot, cal definir què s'entén per sostenibilitat territorial. Aquest terme parteix del concepte de desenvolupament urbanístic sostenible, present a la llei catalana d'urbanisme, que *es defineix com la utilització racional del territori i el medi ambient i comporta conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures. [...] comporta també la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió en el territori, afavoreixin la cohesió social, considerin la rehabilitació i la renovació en sòl urbà, atenguin la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals i consolidin un model de territori globalment eficient.* Des d'aquest punt de vista, després d'analitzar els respectius sistemes de planejament de cada país, es pot concloure que:

- **Utilització racional del territori i el medi:** això comporta el desenvolupament de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió i d'aquesta manera, tots els processos i dinàmiques



associades, com la segregació d'usos o purament social. Així, els països nòrdics es caracteritzen per presentar tradicionalment estructures urbanes disperses, algunes vegades de molt baixa densitat. La tendència pública és a evitar aquest fenomen a través de normatives i polítiques de densificació urbana centrades a les ciutats principals, però s'ha vist que, per exemple, en el cas de Noruega, la proliferació de *hytter* (habitatges aïllats, segones residències) representa un punt important en el desenvolupament urbanístic actual. Catalunya és paradoxalment el cas contrari: l'estructura urbana tradicional és compacta però existeix una tendència a la dispersió. S'ha fet referència al cas barceloní, el qual ha doblat la seva superfície urbanitzada en dues dècades majoritàriament a partir d'aquest fenomen. És curiós observar que tenint models diferents, l'objectiu principal de les polítiques territorials sigui, en els tres casos, controlar i evitar el desenvolupament urbanístic de baixa densitat, encara que els resultats d'aquestes siguin a dia d'avui difícils de determinar per la seva recent aplicació. En els casos d'estudi de Bergen, Helsinki i Barcelona s'ha pogut identificar aquesta premissa dins dels respectius planejaments però encara és aviat per treure conclusions de l'efectivitat d'aquestes.

- Compatibilitzar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i els valors patrimonials naturals i culturals. El balanç entre protecció i desenvolupament urbanístic varia en funció del país d'estudi. Per una banda, els països nòrdics presenten una superfície protegida, en relació al seu total, inferior que en el cas català, així com amb un major caràcter restrictiu i conservacionista. Aquest fet es podria relacionar amb les característiques físiques i poblacionals ja que la pressió urbanística existent sobre el territori escandinau és marcadament menor, fet que s'argumenta a través de la poca població que alberga en relació a la seva extensió (densitat poblacional). Hi ha territori suficient perquè es pugui compatibilitzar la preservació i les necessitats de creixement. De totes maneres, en alguns casos, el fet que la competència territorial recaigui en el nivell local en els països nòrdics, fa que el balanç entre protecció i desenvolupament urbanístic depengui de les preferències locals, sobretot de les zones interiors i nord caracteritzades per la despoblació.

Catalunya, per la seva banda, presenta una densitat poblacional 15 vegades superior. Juntament amb altres factors com el turisme, aquesta variable comporta una pressió urbanística més gran i d'aquesta manera una major necessitat per a la protecció de determinats espais. Així mateix, la preservació en aquest àmbit està condicionada per la interacció tradicionalment mediterrània entre l'home i el medi, donant lloc a àrees protegides que es mostren compatibles amb determinades activitats humanes i accés públic.

De fet, aquesta interacció ha donat lloc al llarg de la història a un paisatge determinat que singularitza el territori. Actualment, el paisatge ha esdevingut per si mateix motiu de protecció i gestió, com prova la nova normativa específica (Llei 8/2005) i intrínseca dins del planejament. No és el cas als països nòrdics, en els quals el paisatge només apareix referenciat a les respectives legislacions urbanístiques i territorials. Aquest fet es considera una conseqüència



més de la pressió que exerceix el creixement urbanístic sobre el territori i el paisatge, en concret.

Tot i això, des del nostre punt de vista i com s'afirma al document de *Criteris de planejament territorial de Catalunya*, el planejament territorial és una peça important de la política territorial, però cal recordar que en realitat aquesta abasta molt més que el que el planejament territorial pot concretar i vincular. Molts aspectes de les polítiques agràries, turístiques, d'habitatges o determinades infraestructures queden sovint fora de l'abast del planejament comprensiu del territori i són, en canvi, d'una gran transcendència per al seu desenvolupament. Segurament, l'excés de responsabilitat que sovint s'ha atribuït al planejament territorial ha estat una de les causes del seu limitat ús en el nostre país.

Seguint amb la segona hipòtesi, per la qual;

El recurs sòl és un factor decisiu i condicionador de les característiques del sistema de planejament. Un territori que es caracteritzi per un recurs sòl menys limitat presentarà un sistema de planejament més flexible i genèric, menys restrictiu.

Abans de res, amb aquest simple estudi no es pot pretendre teoritzar sobre la relació entre la disponibilitat de sòl i el tipus de planejament existent en un país o regió. Així i tot, sí que es pot identificar una certa connexió entre la l'àmplia disponibilitat de sòl i un planejament de caràcter flexible i genèric que mostren els països nòrdics. Seria discutible però, la idea contrària, és a dir, que un territori amb un recurs sòl limitat tingués un planejament restrictiu i més específic.

El planejament espacial als països nòrdics és sinònim de nivell local. L'autonomia del govern local, descrita detingudament al llarg del present treball, comporta que el planejament de cada *kommune* o cada *kunta* sigui un reflex de les intencions en relació a determinats aspectes com despoblament, turisme, infraestructures, indústria, espais protegits, entre altres. Per tant, com és obvi, apareixeran importants diferències entre un *kommune* o un *kunta* en funció de les seves particularitats i situacions socioeconòmiques: per exemple, un *kommune* de la zona nord de Noruega estarà més preocupat pel despoblament que per la protecció d'espais, i d'aquesta manera, tindrà un planejament més utilitari, gairebé figurant, per tal de reduir al màxim les restriccions en el desenvolupament urbanístic i d'infraestructures.

A Catalunya també existeixen diferències molt importants entre municipis. Com a Noruega i Finlàndia, la desigualtat territorial condiona les característiques del planejament, però en tot moment ha de respectar la jerarquia del planejament superior. Això significa que, per exemple, un POUM ha de seguir les disposicions establertes en les figures de planejament supramunicipals i regionals, com els Plans Directors Urbanístics o els Plans Territorials Parcials. A més, l'aprovació de qualsevol pla depèn del vist-i-plau de la Comissió d'Urbanisme de la Generalitat, la qual és l'òrgan encarregat de vetllar pel compliment de la legislació i la



coherència entre plans. No és el cas dels països nòrdics, on el planejament a escala local no requereix una aprovació per part d'un òrgan administratiu superior. A partir d'aquí, hom es podria preguntar si aquest fet és causa o conseqüència de les característiques del model administratiu regional nòrdic donat el paper secundari que juguen aquestes, essent en molts casos un mer nivell figurant entre el nivell nacional i el local.

Pel que fa a la tercera hipòtesi que s'entenia com:

A l'hora d'estudiar i comparar els sistemes de planejament existeixen dificultats no només a nivell tècnic sinó també a nivell cultural ja que un mateix terme pot tenir connotacions diferents.

Tot i ser una hipòtesi que pot semblar fins i tot evident, el fet és que en realitat la dimensió cultural juga un paper molt important en el sistema polític-administratiu de qualsevol país. Fins i tot, es podria afirmar que s'observen diferències a l'hora d'entendre el concepte territori i la manera com tractar-lo. Així, es pot concloure que els països nòrdics entenen el planejament espacial com una eina integral, que tracta temes econòmics, socials i d'ús del sòl. En el nostre país, la planificació espacial, a més de ser en molts casos malauradament independentment dels sectors social i econòmic, és entesa des de dos conceptes diferents però complementaris: el planejament urbanístic, que qualifica sòl, i el planejament territorial, que dóna pautes de desenvolupament en un àmbit més gran.

Finalment, la quarta hipòtesi es resumia en les següents paraules:

La participació ciutadana en els processos de planejament urbanístic i territorial dels països nòrdics s'entén d'una forma més activa i madura que a Catalunya.

Les disposicions legals sobre participació que s'anuncien tan en la *Planning and Building Act* noruega com en la *Land Use and Building Act* finesa, presenten importants similituds. Per una banda, s'estableix legalment que els ciutadans han de ser informats contínuament al llarg del procés de planejament (participació informativa), des del moment en que s'anuncia la redacció d'un nou planejament fins a la seva aprovació definitiva i les possibles vies d'al·legació de què disposen. Però, entremig d'aquestes dues etapes, el procés ha de ser habilitat per oferir totes les oportunitats possibles per tal que el conjunt d'agents territorials pugui dir-hi la seva. Aquest fet està normativament establert, de manera que la participació ciutadana és un aspecte legal en aquests processos dels anunciats països. Fins aquí, hom podria pensar que això no s'allunya tan de les disposicions que es recullen en la normativa vigent catalana, però l'estudi de la participació ciutadana a Noruega i Finlàndia permet afirmar que els governs són capaços de garantir les oportunitats i dotar de les eines necessàries al conjunt de la societat per dur a terme l'exercici de participar en els processos de decisió política.



A Noruega i Finlàndia, aquesta participació s'entén sobretot com una part més en la construcció d'aquesta mateixa política territorial, però cal remarcar que, com diu Holt-Jensen (2001), no per tenir més oportunitats (espais, mecanismes i eines de participació i debat públic), els nivells de participació siguin més elevats o representatius de la societat. El mateix autor afirma que, fins al moment, només ha estat possible involucrar els ciutadans en el procés planificador en les comunitats petites i més aviat homogènies. En el cas de les ciutats, el rang social és més ampli i els grups socials febles, a la pràctica, tenen dificultats per entrar dins del procés participatiu. De fet, varis estudis demostren que el perfil de ciutadà que es mostra actiu es caracteritza per ser de sexe masculí, d'un nivell econòmic benestant i amb coneixements avançats (Aars i Offerdal, 2007).

A Catalunya, tradicionalment quan es parla de participació ciutadana, aquesta se sol associar a la confrontació o la capacitat de vetar una determinada política, decisió o instrument territorial plantejat pels òrgans de govern, en funció de la capacitat d'incidència dels ciutadans condicionada per la seva organització i la mediatització del conflicte (mecanismes de participació consultiva). De totes maneres, els processos d'Agenda 21 han comportat un punt d'inflexió per a la participació ciutadana, molt poc desenvolupada fins aleshores. És necessari fomentar i educar en matèria de participació activa, així com dotar dels mecanismes i les eines adequades per aquest fi en el planejament. No s'ha d'oblidar, que les relacions societat-medi són, abans que res, complexes (Cerdan, 2006). Les incerteses són tan grans que resulta molt assenyat parlar de "ciència post-normal" quan ens referim a problemes en els quals és imprescindible coordinar el limitat coneixement dels experts amb les habilitats, els interessos i les preocupacions de la resta d'implicats en els problemes ambientals. Segons els defensors de l'anomenada ciència post-normal, com Funtowicz i Rawetz, les decisions que afecten al medi han de comptar amb les opinions de tots els implicats per reduir el marge d'incerteses.

.....

"Des de la Llei de 1983, Catalunya ja fa més de vint anys que espera saber com encarar el seu futur territorial, quina visió de conjunt en tenim, cap on creiem que volem anar, amb quin model creixerem, quin tracte donarem als territoris, com ajudarem a què les persones visquin millor i amb igualtat de drets visquin del territori de Catalunya." Amb aquestes paraules Joaquim Nadal, Conseller de Política Territorial i Obres Públiques en les últimes dues legislatures del govern de la Generalitat, va resumir molt bé la situació actual catalana. En aquests moments Catalunya està immers dins d'un procés de revisió del seu model territorial, no només a nivell espacial sinó també a nivell administratiu. En l'actualitat, Catalunya, com la resta de l'estat espanyol, presenta greus disfuncions en el mapa municipal, així com un elevat desequilibri territorial entre la regió metropolitana de Barcelona i la resta del país. Això genera problemes i



planteja la necessitat de noves divisions administratives que responguin a les actuals realitats funcionals del país. La creixent demanda de serveis per part de la ciutadania sumats als nous reptes en determinats temes com el medi ambient, necessiten a més, a nivell local i regional, d'una cooperació entre administracions.

Per acabar, el model territorial que caracteritza Catalunya d'alguna manera arcaic i obsolet, no ha de representar un obstacle per desenvolupar les potencialitats d'aquest territori, derivades de la seva posició, la seva diversitat, la seva estructura urbana i la seva capacitat socioeconòmica. S'han de canalitzar els esforços per arribar a una major sostenibilitat territorial en els seus tres nivells de força.



7. Bibliografia

AARS, J. i OFFERDAL, A. (1998). *Local Political Recruitment in crisis? A comparison of Finland and Norway*. "Scandinavian Political Studies", Volum 21, Número 3.

AARS, J. i OFFERDAL, A. (2007). *Representation and Deliberative Politics*. A Rao op. cit.

ALBÆK, E.; ROSE, L.; STRÖMBERG, L.; STÅHLBERG, K. (1996). *Nordic local government*. Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.

ANDREASSEN, L. M. (2005). *Landskapet som ideologisk møteplass og kamparena (Paisatge com un punt de trobada i camp de batalla ideològics)*. Ponència presentada a la Conferència Noruega d'Arquitectes de Paisatge sobre el Conveni Europeu del Paisatge, Narvik 2005.

BÖHME, K. (2002) *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*. Stockholm, Nordregio.

CAMPBELL, S. i FAINSTEIN, S. (2001) *Readings in Planning theory*. Blackwell Publishing.

CAÑELLAS-BOLTÀ, S. et al. (2006). *El paisatge a Catalunya i Noruega*. Projecte NORCAT, focus Catalunya. Centre for the Study of the Sciences and the Humanities (SVT). Universitat de Bergen. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA). Universitat de Barcelona.

CARCELLER, X. (2005) dins de CERDAN, R. (2006). *Diagnosi i planejament territorial*. Apunts de l'assignatura virtual (no publicat).

CHEW, F. (1971). *The White Death: The Epic of the Soviet-Finnish Winter War*. Michigan State University Press.

CERDAN, R. (2006). *Diagnosi i planejament territorial*. Apunts de l'assignatura virtual (no publicat).

ENGLE, E. i PAANANEN, L. (1992). *The Winter War: The Soviet Attack on Finland 1939-1940*. Stackpole Books.

ESKELINEN, H. i HIRVONEN, T. (2006). *Positioning Finland in a European Space*. Ministry of the Environment and Ministry of the Interior, Helsinki.

ESTEBAN, J. (2003). *Perspectivas para la ordenación territorial*. FONT, A. (coord.). *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Col·lecció Territorio y Gobierno. Diputació de Barcelona.

FERRER, A. (2001). *Les polítiques de planejament territorial i urbanístic: enfortiment de les ciutats i desequilibris en el territori*. Dins de GOMÀ, R. i SUBIRATS, J. (2001). *Govern i*



polítiques públiques a Catalunya (1980-2000). Coneixement, sostenibilitat i territori. Universitat Autònoma de Barcelona.

FERRER, A. (1997). *El Pla General Metropolità de Barcelona. La versió de 1976.* Papers. Regió Metropolitana de Barcelona, núm. 28.

FRIEDMANN, J. i WEAVER, C. (1979). *Territory and function. The evolution of Regional Planning.* Edward Arnold, London.

FONT, N. (2001). *La política d'espais naturals a Catalunya: governar la dialèctica conservació-desenvolupament.* Dins de GOMÀ, R. i SUBIRATS, J. (2001). *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000). Coneixement, sostenibilitat i territori.* Universitat Autònoma de Barcelona.

GLASSON, J. (1974). *An Introduction to Regional Planning.* Hutchinson Educational. Department of Town Planning (Oxford Polytechnic).

GORCZYCA, K. i KOTULA, L. (2006). *Land-use planning and public participation in Norway and Poland.* Krakow, Poland. Institute of Urban Development.

GORDON, D. (2005). *Cities in comparison.* Helsinki City Planning Department Strategic Urban Planning Division report.

GORDON, D. i LINDROOS, A. (2003). *Helsinki, Detailed Planning.* Helsinki City Planning Department.

HEINONEN, N. (2006). *Local Government System in Finland. The North-South Local Government Co-operation Programme, 2005-2007.* The Association of Finnish Local and Regional Authorities.

HIETALA-KOIVU, R. (1999). *Agricultural landscape change: a case study in Ylane, southwest Finland.* *Landscape and Urban Planning*, Volum 46, Número 1.

HOLM-HANSEN, J. (1995). *Local management for a sustainable development. Poland and Norway.* Joint Working Paper.

HOLT-JENSEN, A. (1992). *Planning in Norway 1965-1990; Changing philosophies planning laws an practical results.* AESOP Joint International Congress. Canad

HOLT-JENSEN, A. (1996). *Plan making and plan implementation. Physical Master planning in Norwegian rural municipalities 1965-95.* ACSP/AESOP Joint International Congress. Canadà. (no publicat).



HOLT-JENSEN, A. (1997). *Strategic development planning in western Norway. Hordaland County and the city of Bergen*. HEALEY, P.; KHAKEE, A.; MOTTE, A.; NEEDHAM, B. (eds) *Making Strategic Spatial Plans*. Innovations in Europe. London: Routledge.

HOLT-JENSEN, A. (2001). *Pitfalls in Communicative Planning: The Case of Landås Township Plan in Bergen, Norway*. ALBRECHTS, L.; ALDEN, J.; DA ROSA PIRES, A. (eds) *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Ashgate

JOHANSSON, M.; BOMAN, H.; KAHMA, K.K.; LAUNIAINEN, J. (2001). *Trends in sea level variability*. Finnish Institute of Marine Research.

JUTIKKALA, E. i PIRINEN, K. (1989) *A History of Finland*. Dorset Press, New & Rvsd edition.

KARJALAINEN, E. i TYRVAINEN, L. (2002). *Visualization in forest landscape preference research: a Finnish perspective*. *Landscape and Urban Planning*, Volum 59, Número 1. University of Helsinki.

KLINGE, M. (1990). *Let Us Be Finns: Essays on History*. Otava Publications Co.

LAVERY, J. (2006). *The History of Finland (The Greenwood Histories of the Modern Nations)*, Greenwood Press.

LAFFERTY, W. *et al.* (2004). *Institutional provisions for environmental policy integration*. Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (Prosus). University of Oslo.

LESKINEN, A. (1994). *Environmental Planning as Learning: The principles of Negotiation, the Dissagregative Decision-Making Method and Parallel organization in Developing the Read Administration*. University of Helsinki. Department Economics and Management Land Use Economics, Helsinki.

NÆSS, P., *et al.* (1997). *Environmental considerations in physical planning in Norway and Poland*. NIBR. Oslo.

NAUSTDALSLID, J. i TOMBRE E. (ed.) (1997). *Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Norway, NIBR Report.

NEL-LO, O. (2004). *La nova política territorial de Catalunya*. Versió revisada i ampliada del mateix article publicat amb el títol a *Archivo di Studi Urbani e Regionali*, 83.

NIEMELA, J. (1999). *Ecology and urban planning*. *Biodiversity and Conservation Journal*, Volum 8, Número 1. University of Helsinki.



NIEMELA, J. (1999). *Is there a need for a theory of urban ecology?. Urban Ecosystems, Journal*, Volum 3, Número 1. University of Helsinki.

O'RIORDAN, T. i TURNER, R.K. (1983). *An Anotated Reader in Environment Planning and Management. Urban and Regional Planning Series*. Volum 30. Pergamon Press.

PEKOLA-SJÖBLOM; HELANDER; SJÖBLOM (2002) dins de SANDBERG, S. (2005). *Local Government in Finland*.

PIETILÄ, U.A. (1996). *Finland. Suomi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi Helsinki.

RIKKINEN, K. (1992). *A Geography of Finland*. University of Helsinki, Lahti Research and Training Centre.

ROBERTS, M. (1974). *An Introduction to Town Planning Techniques*. Hutchinson. London.

ROSE, L. E. (2006). *Noruega. El govern local a la cruïlla*. Institut de Ciències Polítiques. Centre per a la innivació local. Diputació de Barcelona.

ROSE, L. i STÅHLBERG, K. (2005). *The Nordic Countries: Still the "Promised Land"*. DENTERS, B.; ROSE, L. (ed.) *Comparing Local Governance Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

SANDBERG, S. (2005). *Local Government in Finland*. Institute for Comparative Nordic Politics and Administration. Åbo Academy University.

SCHULMAN, H. i KANNINEN, V. (2000). *The urban system of Finland*. Danish Forest and Landscape Research Institute.

SINGLETON, F. (1998). *A Short History of Finland*. Cambridge University Press.

TROTTER, W. R. (1991). *A Frozen Hell: The Russo-Finnish Winter War of 1939-1940*. Algonquin books of Chapel Hill.

TYRVAINEN, L. i VAANANEN, H. (1998). *The economic value of urban forest amenities: an application of the contingent valuation method*. *Landscape and Urban Planning*, Volum 43, Número 1. University of Joensuu.

VÄHÄ-PIIKKIÖ, I. i MAIJALA, O. (2003). *Helsinki. COSTC 11 Project*.

YLI-PELKONEN, V. i NIEMELA, J. (2005). *Linking ecological and social systems in cities: urban planning in Finland as a case*. *Biodiversity and Conservation, Journal*, Volum 14, Número 8. University of Helsinki.



Publicacions:

Finland's National Land Use Guidelines. Issued by the Council of State, November 30, 2000. Helsinki 2002. Ministry of the Environment.

Finnish Local and Regional Authorities and the European Union. The EU policy of the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Local and Regional Government Finland. The Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Finnish Local and Regional Authorities and the European Union. The EU policy of the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Local and Regional Government Finland. The Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Helsinki Master Plan 2002. "Selostus".

Land Act. Oslo, Noruega, 1995.

Land Use and Building Act. Issued in Helsinki, February 5, 1999.

Ley 8/2007, de 28 de maig, de urbanismo. Govern de l'Estat espanyol.

Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, modificada per la Llei 10/2004. Decret Legislatiu 1/2005. Generalitat de Catalunya.

Llei 23/1983, de 21 de novembre, de Política Territorial. Generalitat de Catalunya.

Llei 9/2006 d'Avaluació Ambiental de Plans i Programes. Generalitat de Catalunya

Nature Conservation Act. Oslo, Noruega, 1970.

Perfil ambiental i bases per a un desenvolupament sostenible de Catalunya. Les polítiques del Departament de Medi Ambient. Departament de Medi Ambient i Habitatge. Generalitat de Catalunya.

Planning and Building Act. Oslo, Noruega, 1986.

Planning Urban and Rural Areas in Finland. Ministry of the Environment, Helsinki, 1986.

Regional land use planning in Finland. "Finland's Ministry of the Environment". Gener 2005. Helsinki, Finland.

Stages in the Growth of a Town. Helsinki City Planning Department, publication YB 1/82.

Statistical Yearbook of Norway, 2006. Institut d'Estadística de Noruega.



The Finnish Environment, publicació del *Ministry of the Environment, Land Use Department*, Helsinki 2006.

The Finnish Local Government Act. Issued in Helsinki, March 17, 1995.

The Finnish Local Government Act. Secció 1 "Autonomia Municipal". Helsinki, 17 de Març, 1995.

United Nations World Population Prospects Report", Juliol de 2005

Urban Guide Helsinki. Helsinki City Planning Department, 2006.

City Planning Department (City of Helsinki), Helsinki Plans:

Viikki- Science Park and Latokartano Guide

Viikki. A University District and Science Park for the 2000s.

Kivikko. A residential area adjacent to an outdoor recreation park.

Vuosaari. A city district by the sea.

Myllypuro- an expanding district.

Jätkäsaari- an inner city district with a maritime character.

Pikku-Huopalahti

City Names

Future Helsinki. Five Planning Projects

Webgrafia

Åbo Akademi University (<http://www.abo.fi>)

Ajuntament de Barcelona. (<http://www.bcn.es>)

Bergen Kommune. (<http://www.bergen.kommune.com>)

Centre for Urban and Regional Studies (www.tkk.fi)

City of Helsinki, City Planning Department (<http://www.hel.fi>)

Departament de Medi Ambient i Habitatge. (<http://www.mediambient.gencat.net>)

Departament de Polítiques Territorials i Obres Públiques. (<http://www.gencat.cat/ptop>)

Directorate of Nature Management of Norway. (<http://english.dirnat.no/>)



Enciclopèdia lliure, Wikipedia. (<http://www.wikipedia.com>)

Finnish Association of Local Authorities (<http://www.kunnat.net>)

Fòrum Cultures 2004. (<http://www.barcelona2004.org>)

Generalitat de Catalunya. (<http://www.gencat.cat>)

Govern de Noruega. (<http://www.norway.org>)

Institut Català d'Estadística. (<http://www.idescat.cat>)

Instituto Nacional de Estadística. (<http://www.ine.es>)

Ministry of Trade and Industry (<http://www.ktm.fi>)

Organització de les Nacions Unides. (<http://globalis.gvu.unu.edu>)

Projecte 22@ de Barcelona. (<http://www.22barcelona.com>)

Sindominio.net. (www.sindominio.net)

Statistic Institute of Finland (<http://www.stat.fi>)

Statistisk Sentralbyrå (Institut d'Estadística de Noruega), 2007. (<http://www.ssb.no>)

The Åland Islands (<http://www.aland.fi>)

The Association of Finnish Local and Regional Authorities (<http://www.localfinland.fi>)

The Finnish Government (<http://www.vn.fi>)

The Finnish Parliament (<http://www.eduskunta.fi>)

The Finnish Regional Councils (<http://www.reg.fi>)

The Ministry of the Environment (<http://www.environment.fi>)

The Ministry of the Interior (<http://www.intermin.fi>)

Tractat Constitucional Unió Europea (http://europa.eu/constitution/index_es.htm)

United Nations World Population Prospects Report, 2005.

(<http://www.un.org/popin/wdtrends.htm>)

University of Helsinki (<http://www.helsinki.fi>)



University of Tampere (<http://www.uta.fi>)

University of Vaasa (<http://www.uvasa.fi>)

Uusimaa Region (www.uudenmaanliitto.fi)

Virtual Finland (<http://virtual.finland.fi>)

Visit Norway. (<http://www.visitnorway.org>)

Fonts orals:

Entrevista a Heimo Karppinen (professor titular del *Department of Forest Economy*) mantinguda a la Facultat d'Agricultura i Forestals de la *University of Helsinki*, el 23 de Febrer de 2007.

Entrevista a Douglas Gordon (tècnic especialitzat en planejament territorial i urbanístic del *City Planning Department* de Helsinki) mantinguda al seu despatx, a dia de 7 d'Abril de 2007.

Entrevista a Tero Santaoja (geògraf tècnic del *City Planning Department* de Helsinki) mantinguda al seu despatx durant el mes d'Abril de 2007.

Entrevista a Pasqual Maragall i Mira (exalcalde de Barcelona i expresident de la Generalitat de Catalunya) mantinguda el 31 de Juliol de 2007.

Entrevista amb Arild Holt-Jensen (professor del *Department of Geography*) mantinguda a la Facultat de Geografia de la Universitat de Bergen. Març i abril de 2007.

Entrevista amb Roger Strand (professor de la UIB) mantinguda al seu despatx de la Universitat de Bergen. Febrer i abril de 2007.

Entrevista amb Reinert Karlsen (llicenciat en Geografia i especialista en "paisatges culturals" per la UIB). Maig de 2007.



8. Annexos

- Plànol del *Kommuneplan 2001* de Bergen *kommune*
- Plànol del *Helsinki Master Plan 2002*
- Plànol del Pla General Metropolità de Barcelona