

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

DR. D. P. SHAW

Department Civic Design. University of Liverpool

SUMARI

1. Introducció

2. El paper de la planificació regional a Anglaterra

3. El cas del North West d'Anglaterra

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

3.1.1 El context de la política

3.1.2. Tot aplicant els principis de l'ETE

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

4. Conclusions

Bibliografia

ABSTRACTS

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

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

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

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

1. Introducció

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

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

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

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

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

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

2. El paper de la planificació regional a Anglaterra

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d'opcions de desenvolupament que trobem en aquest nivell.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. El cas del North West d'Anglaterra

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

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

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

3.1.1 El context de la política

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2. Tot aplicant els principis de l'ETE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

–Quina directriu transfronterera addicional cal, si és necessària?

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

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

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

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

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

4. Conclusions

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Town and Country Planning Association, Londres.

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

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

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

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

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

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

