

7.2.1. Esta reforma, sin embargo, sólo será posible si cambian las relaciones de fuerza entre las instituciones internacionales; no obstante ello presupone que los países europeos se pongan de acuerdo para romper el equilibrio actual y expresarse con una sola voz, haciendo frente a los numerosos problemas políticos que ello implica.

7.2.2. Por último, el Comité pide a todas las instituciones internacionales (FMI, BM, GAFI, Foro para combatir la corrupción, etc.) que, en estrecha coordinación con los sistemas nacionales, cooperen con eficacia entre sí. En tal contexto, es decisiva la voluntad política de reforzar el control de los mercados extraterritoriales y las relaciones entre los mercados extraterritoriales (off-shore) y los mercados territoriales (on-shore).

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS

### **Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea»**

(2003/C 61/19)

El 16 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea».

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos sobre este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2002 (ponente: Sr. Bastian).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 66 votos a favor, 1 voto en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

#### **1. Introducción**

1.1. El año 2002, que ha sido declarado por la Asamblea General de la ONU «Año Internacional de las Montañas», debería conducir a la Unión Europea a reflexionar sobre el lugar que se propone conceder a sus zonas de montaña.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo, así como el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, han manifestado su interés por las zonas de montaña en repetidas ocasiones, pidiendo a la Unión Europea que reconociera sus características específicas y les aplicara una política transversal adaptada, en particular en el marco de los siguientes actos:

- Dictamen del CES de 28 de abril de 1988 sobre «Una política para las zonas de montaña»;
- Dictamen del CES de 25 de abril de 1996 sobre «El Arco Alpino: una oportunidad de desarrollo e integración»;

- Dictamen del CDR de 21 de abril de 1995 sobre la «Carta europea de regiones de montaña»;
- Dictamen del CDR de 18 de septiembre de 1997 sobre «Una política para la agricultura de montaña en Europa»;
- Informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del PE de 16 de octubre de 1998 sobre «Una nueva estrategia para las zonas de montaña», realizado sobre la base del estudio previo (AGRI 111/FR) de la Dirección General de Estudios del PE titulado «Hacia una política europea de las montañas»;
- Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001 sobre «25 años de aplicación de la reglamentación comunitaria en favor de la agricultura en las zonas de montaña».

1.3. El Comité celebra que, en su primer informe intermedio elaborado tras el segundo foro sobre la cohesión económica y social, la Comisión haya entablado una reflexión sobre el futuro de los Fondos Estructurales que contempla la posibilidad de determinar nuevos criterios de admisibilidad que tengan en cuenta las bazas y las desventajas territoriales, en particular, de las zonas de montaña. La conferencia que organizó los días 27 y 28 de mayo de 2002 sobre «Las prioridades regionales de la Unión para definir un valor añadido comunitario» parece confirmar de manera alentadora la búsqueda por parte de la Comisión de una evolución en este sentido de la política de los Fondos Estructurales.

## 2. La especificidad de las zonas de montaña en Europa

2.1. Los territorios de montaña se caracterizan ante todo por una fuerte desventaja geofísica derivada de la inclinación del terreno, la altitud y el clima, pero también por su situación generalmente aislada, así como por la riqueza de su patrimonio y de sus recursos naturales, tan excepcionales como frágiles. Lo que está en juego en estos territorios es algo insustituible, por lo que es imprescindible una política pública para contener la especulación excesiva de que podrían ser objeto.

2.2. Las zonas de montaña representan el 30 % del territorio de la Unión Europea y en ellas viven 30 millones de habitantes. Con la ampliación, esta proporción relativa aumentará.

2.3. Generalmente, y sin perjuicio de diferencias a veces importantes entre macizos de montaña, las características de las zonas de montaña que requieren una política de financiación o intervención pública se refieren a los siguientes ámbitos que tienen, todos ellos, una marcada dimensión transnacional:

### 2.4. Demografía

A excepción de algunos polos especialmente dinámicos, la estructura demográfica de las zonas de montaña es generalmente vulnerable (baja densidad de población y envejecimiento debido al éxodo de las jóvenes generaciones y/o la instalación de jubilados), en particular en los países de montaña candidatos a la adhesión.

### 2.5. Servicios públicos

Por su impacto social, los servicios públicos y, en particular, el servicio de correos, las escuelas y los centros sanitarios son determinantes para la dinámica territorial de las zonas de montaña. Estos servicios requieren pues una proximidad y una adaptación (polivalencia de los agentes y naturaleza de las prestaciones) directamente cuestionadas por la liberalización de los servicios públicos llevada a cabo de conformidad con el Derecho comunitario de competencia. Una acción voluntarista

de ordenación del territorio a través de los servicios públicos sólo se podrá realizar si el campo del servicio público universal que se les reserva es suficientemente amplio para incluir prestaciones remuneradoras que puedan compensar, aunque sólo sea parcialmente, el inevitable coste adicional que implica este planteamiento.

### 2.6. Comunicaciones

En las zonas de montaña, las infraestructuras y las redes de comunicación representan un elemento fundamental, en la medida en que el aislamiento constituye un freno importante a la competitividad y que el creciente volumen de transporte intracomunitario de mercancías se traduce en una presión sobre los macizos atravesados y su población que es conveniente controlar y compensar.

2.6.1. A tal fin, el desarrollo de los medios de transporte combinados, y en particular del transporte combinado ferrocarril/carretera, es cada vez más urgente y sólo podrá realizarse en un marco comunitario, por una parte para abordar la problemática en el nivel más apropiado, en el marco de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)<sup>(1)</sup>, y por otra parte para garantizar la cofinanciación de las infraestructuras necesarias por parte de la Unión.

2.6.2. En lo que atañe a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), su accesibilidad en montaña constituye una baza primordial. Los importantes costes adicionales derivados de las dificultades técnicas que plantea el relieve (obstáculos a la propagación de las ondas, largas distancias) constituyen una verdadera amenaza de fractura territorial para las zonas de montaña, en comparación con los demás territorios.

### 2.7. Turismo

Si bien la montaña tiene una indudable vocación turística, es preciso canalizar este tipo de desarrollo para procurar integrarlo en una lógica de desarrollo sostenible. Esta consideración es especialmente pertinente para los futuros países miembros de Europa Central y Oriental, en los que aún queda por desarrollar lo esencial del potencial turístico de las zonas de montaña. Al igual que para la agricultura, el turismo no puede por sí solo constituir el fundamento de la economía de estas zonas, que tiene que caracterizarse por su diversidad.

2.7.1. En este sentido, y dentro de los límites que imponen los principios del desarrollo sostenible, es imprescindible diversificar la oferta turística de las zonas de montaña con el fin de lograr una mejor distribución, tanto en el tiempo (mayor equilibrio de la frecuentación turística entre las distintas temporadas) como en el espacio (mejor distribución de los flujos turísticos en el territorio).

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)», DO C 407 de 28.12.1998.

## 2.8. Utilización de las tierras

Porque constituye un pilar fundamental de la economía de las zonas de montaña y, sobre todo, una actividad esencial e insustituible para el indispensable mantenimiento de estas zonas, y porque contribuye a la producción de productos agrícolas y agroalimentarios de calidad, la agricultura de montaña debe ser objeto de un enfoque adaptado por parte de la política agrícola común, con el fin de garantizar su anclaje en los territorios de montaña.

2.8.1. La artificialización de las tierras constituye un desafío importante para las zonas de montaña, tanto en lo que respecta al urbanismo (riesgo de parcelación) como a los riesgos naturales.

## 2.9. Patrimonio natural

La excepcional riqueza de la fauna y flora de las montañas europeas conduce, en particular, a ejercer una presión sobre la propiedad de la tierra.

## 2.10. Suelos

Debido al predominio de las pendientes, los suelos están especialmente sujetos a la erosión, por lo que representan un elemento esencial tanto de la propia montaña (empobrecimiento de los suelos) como de las tierras bajas (riesgos naturales).

## 2.11. Agua

La montaña es una gran productora de recursos hídricos, tanto en cantidad como en calidad, y desempeña a este respecto una función territorial esencial que constituye un servicio de interés colectivo cuyas obligaciones inherentes deben compensarse.

## 2.12. Energía

La contribución de la montaña a la producción de energía no fósil (principalmente hidroelectricidad, pero también energías eólica y solar) debe tenerse plenamente en cuenta por su contribución al logro de los compromisos del protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, conviene fomentar una política incentivadora de tarifas preferenciales en favor de las energías renovables, así como una compensación en beneficio de las regiones que proporcionen ese tipo de energía.

2.12.1. Por otra parte, el fuerte potencial de las zonas de montaña respecto a la energía eólica debe ser objeto de un desarrollo controlado, para evitar una degradación global de la calidad paisajística de las regiones de montaña. Se debe proporcionar a las colectividades locales un marco jurídico que les obligue a desarrollar en este ámbito una estrategia colectiva de equipamiento y les garantice, en términos de fiscalidad local, la contrapartida de una remuneración equitativa.

## 2.13. Hábitat y construcción

El urbanismo en las zonas de montaña tiene un carácter muy específico. La gestión de un patrimonio arquitectónico vivo no sólo requiere que se brinden posibilidades de construcción sino también que no se abandone el patrimonio existente. Tampoco debe ponerse en peligro la integridad de los paisajes y espacios naturales dignos de atención, y la construcción de residencias secundarias no debe conducir a la desvitalización del hábitat permanente de las zonas de montaña. Por lo tanto, se debe adoptar un planteamiento específico dirigido a los propietarios de estas residencias, con el fin de integrarlas en la vida local.

## 2.14. Riesgos naturales

Las zonas de montaña se caracterizan por la existencia de numerosos riesgos naturales (aludes, crecidas torrenciales, desprendimientos de rocas), por lo que estos territorios se encuentran muy expuestos y son potencialmente peligrosos. Esta situación requiere una acción permanente en materia de conocimientos, previsión y prevención.

## 2.15. Economía

Por último, la economía de los territorios de montaña se caracteriza por un buen número de bazas, pero también de puntos débiles, por lo que requiere un tratamiento específico. El marcado carácter estacional de las principales actividades como la agricultura o el turismo fomenta una tendencia a la pluriactividad, a la innovación y, a veces, a la excelencia (industrias del sector de la micromecánica, por ejemplo), y predominan las pequeñas empresas en un entorno poco favorable debido a su relativo aislamiento con respecto a las estructuras de asesoramiento o a sus proveedores.

## 3. Balance de la acción comunitaria en relación con las zonas de montaña

### 3.1. Definición de los territorios de montaña: un enfoque variable debido a una realidad muy dispar

3.1.1. Los territorios de montaña han ocupado un lugar variable en las políticas comunitarias y han sido objeto de mayor o menor atención según las épocas. De hecho, en el estado actual del Derecho comunitario y a falta de que se reconozca su especificidad, las zonas de montaña no constituyen un concepto verdaderamente «comunitarizado». Efectivamente, este concepto de zonas de montaña aparece en la Directiva 75/268/CEE, cuya aprobación marcó un hito histórico que serviría para establecer la distribución por zonas de la indemnización compensatoria por obstáculos naturales, con el fin de identificar a los beneficiarios. Al sentar las bases del pago de indemnizaciones compensatorias en favor de estas zonas, esta Directiva constituía una iniciativa duradera combinada con medidas concretas de aplicación y desarrollo. Sin

embargo, habida cuenta del compromiso muy desigual de los Estados miembros en este ámbito, debido en particular al margen de que disponen a la hora de fijar los parámetros relativos a los criterios de altitud, inclinación de la pendiente y clima establecidos en la definición comunitaria, siguen existiendo divergencias tanto cuantitativas como cualitativas.

3.1.2. Se observan, pues, en este ámbito importantes disparidades entre los Estados miembros (que tienen una justificación objetiva, ya que dos regiones de montaña pueden presentar para una misma altitud realidades bastante diferentes, tanto desde el punto de vista del clima como de la vegetación). Pero si en Alemania, Francia e Italia, la altitud requerida para pertenecer a las zonas de montaña es de 700 metros, este umbral es de 1 000 metros en España. De la misma manera, la inclinación de la pendiente en Francia y en España debe ser superior al 20 %, pero en Italia no se cuantifica y en Alemania no se integra en absoluto este criterio. Por otra parte, cabe sorprenderse de que no exista en el Reino Unido ningún territorio de montaña en el sentido de la Directiva 75/268/CEE, cuando las Tierras Altas escocesas, por ejemplo, se corresponden a priori con la idea que uno puede tener de la montaña. Las zonas de Suecia y Finlandia situadas al norte del paralelo 62 están consideradas en los Tratados de adhesión de la misma manera que las regiones de montaña debido a que estas regiones presentan los mismos problemas y situaciones que las zonas alpinas.

3.1.3. Si se comparan con las demás regiones desfavorecidas, los territorios de montaña se caracterizan esencialmente por unas condiciones climáticas desfavorables y una topografía más difícil. Ésta es la razón por la que los criterios de inclinación, altitud y clima son pertinentes a la hora de delimitar la realidad de estas zonas, ya que unifican este concepto en torno a los obstáculos que les caracterizan. De la observación anterior se desprende que no es coherente ni deseable que lo que se considera como montaña en un Estado miembro no lo sea en otro. Por lo tanto, aunque se mantenga cierto grado de subsidiariedad en la determinación final de los territorios en cuestión, convendría armonizar la realidad de las zonas de montaña europeas adaptando la definición comunitaria actual e integrando en ella una banda para cada uno de los tres criterios (o, por lo menos, los de altitud e inclinación).

3.1.4. Los factores topográfico y climático tienen una influencia duradera en la economía de las regiones de montaña desfavorecidas, por lo que es necesario, para preservar el carácter multifuncional de esta economía, establecer medidas compensatorias. Para tener una idea más clara de las características comunes de los territorios de montaña de la Unión Europea y garantizar una mayor coherencia en la clasificación de las distintas categorías de zonas desfavorecidas, en cumplimiento del principio de subsidiariedad, convendría integrar entre los factores típicos de los territorios de montaña las condiciones climáticas y topográficas comunes.

3.1.5. La realidad de las zonas de montaña también varía mucho según los macizos: pasticultura, zonas de colinas, montaña seca, alta montaña, etc. Con vistas a una explotación

múltiple de la subdivisión en zonas de montaña, convendría contemplar la posibilidad de establecer subdivisiones que permitieran, por ejemplo, distinguir los macizos de media montaña de los de alta montaña, o los de montaña seca de los de montaña nevada. Estas distinciones ya existen en algunos Estados miembros (por ejemplo, en el catastro austríaco) y convendría tener un mejor conocimiento de las mismas a nivel comunitario, para aprovecharlas en un marco comunitario armonizado.

### 3.2. *Diferentes acciones sin hilo conductor*

3.2.1. A pesar de que no existe una política común declarada de las zonas de montaña, éstas se integran directa o indirectamente en numerosas medidas y normativas comunitarias.

3.2.2. La primera medida, y la más explícita, es la indemnización compensatoria concedida para compensar los obstáculos naturales, establecida en la Directiva 75/268/CEE, que se considera como la medida fundacional de la determinación de las zonas de montaña en la Unión Europea, y que, a pesar de su alcance incuestionable en el ámbito de la ordenación del territorio, sigue aplicándose exclusivamente en el marco de la PAC.

3.2.3. Existen, además, tres tipos de acciones comunitarias que revisten una importancia especial para las regiones montañosas y en las que éstas se integran ampliamente, aunque las medidas contempladas no las mencionen expresamente: la política de los Fondos Estructurales, el programa Interreg que forma parte de esta política, y las directivas sobre las aves y los hábitats.

#### 3.2.3.1. La política de los Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales europeos tienen por objeto acercar a la media comunitaria los resultados económicos de los territorios con dificultades estructurales o con retrasos de desarrollo. Estos Fondos han tenido (a través del antiguo objetivo 5b), y siguen teniendo (con el actual objetivo 2), una fuerte incidencia en numerosas zonas de montaña, ya que un 95 % de estas zonas pueden acogerse a los objetivos n<sup>os</sup> 1 y 2. No obstante, hay que reconocer que esta admisibilidad no se debe a las características propias de los obstáculos de las zonas de montaña. Esta situación podría reflejar una posible inadecuación entre los programas efectivamente financiados y la realidad de los problemas que se plantean.

#### 3.2.3.2. Interreg

Fronteras naturales por definición, la mayoría de los macizos montañosos de la Unión Europea se beneficia de las medidas aplicables con arreglo al capítulo A de los programas Interreg. Por las mismas razones, varias regiones de la frontera exterior de la Unión participan en los programas Phare o Tacis en los ámbitos del transporte, turismo, cambios de utilización de los suelos o conservación del patrimonio natural. Si las regiones de montaña también participan en algunos programas Interreg de cooperación transnacional del capítulo B (sudeste europeo

y espacio alpino, en particular), sólo lo hacen de forma indirecta, y las zonas de montaña en estos grandes espacios territoriales deben desarrollar una política muy voluntarista para que se reconozca su existencia. En cuanto al marco —muy abierto— de cooperación interregional del capítulo C, aunque sí parece propicio a la creación de redes de cooperación técnica entre las regiones de montaña, éstas aún deben crearse<sup>(1)</sup>.

### 3.2.3.3. Las directivas sobre las aves y los hábitats

La red Natura 2000 (cuya importancia ha sido subrayada por el Comité<sup>(2)</sup>) está muy anclada en los territorios de montaña, lo que es lógico habida cuenta de la riqueza y fragilidad de la biodiversidad de estas zonas. Cabe subrayar, por otra parte, que junto al ámbito biogeográfico alpino, numerosas propuestas de zonas de montaña Natura 2000 también están incluidas en los ámbitos biogeográficos «continental» (como, por ejemplo, el Macizo Central en Francia), «mediterráneo» (como el Pínde en Grecia o los Apeninos en Italia), «marroquí» (Gibraltar), o «Atlántico» (la Cordillera Cantábrica en España). Ello pone de manifiesto la gran calidad y diversidad del patrimonio natural montaños.

3.2.4. Otros dos tipos de acción comunitaria también se refieren a las zonas de montaña: la política desarrollada en el sector del agua, y la política agrícola común.

3.2.4.1. En lo que respecta a los recursos hídricos, cabe destacar que la montaña constituye la principal fuente de producción de estos recursos y que, como tal, debe ser objeto de medidas de conservación destinadas a garantizar su calidad y abundancia, por lo que es legítimo compensar o indemnizar los obstáculos locales que puedan dificultar esta producción.

3.2.4.2. En cuanto a la PAC, son muchas las medidas que pueden ser de interés para las zonas de montaña (más allá de las indemnizaciones compensatorias por obstáculos naturales) y constituyen instrumentos pertinentes para consolidar la agricultura en estas zonas: medidas agroambientales, forestales, de desarrollo rural, reglamentación de las etiquetas agrícolas, de la agricultura biológica, de la modernización de los sectores, programas Leader, etc.

3.2.5. De este breve balance se desprende que pese a la existencia de un conjunto de medidas comunitarias que se destinan, o más bien, incluyen a la montaña, ya sea en la práctica o potencialmente, no existe por el momento ninguna política europea estructurada respecto a los territorios de montaña, formada por medidas que se apliquen exclusivamente a estas zonas como consecuencia del reconocimiento de sus características específicas, y que responda a una estrategia deliberada, global y coherente. De ahí la importancia decisiva de la reflexión territorial entablada actualmente por la Comisión y del seminario europeo que organizará el 17 de octubre sobre la problemática de los territorios de montaña, que constituirá un acontecimiento esencial para el futuro de estos territorios.

## 3.3. El contexto internacional

3.3.1. El Derecho internacional manifiesta un creciente interés por las zonas de montaña, principalmente desde el punto de vista de la conservación del medio ambiente.

3.3.2. El Convenio para la Protección de los Alpes se firmó en Berchtesgaden en 1989 y entró en vigor en 1998. Pese al interés manifestado al respecto por la Unión Europea, las dificultades observadas en la fase de negociación y aplicación de unos protocolos realmente operativos pusieron de manifiesto el exceso de tecnocracia y la falta de transparencia.

3.3.3. En 1992, con motivo de la Cumbre de la Tierra de Río, se aprobó la «Agenda 21», cuyo capítulo 13 insta a los Estados signatarios a establecer mejores herramientas de conocimiento y observación de sus montañas y a garantizar un control de la tierra acorde con la buena gestión de las altas cuencas vertientes. La reciente conferencia de Johannesburgo (agosto de 2002), en la que se ha hecho el balance de la «Agenda 21», ha conducido al mantenimiento de los compromisos internacionales de Río en este ámbito. La Unión Europea ha aprovechado esta ocasión para expresar un mensaje en favor del desarrollo sostenible cuya aplicación para las poblaciones de las zonas de montaña podría inspirarse, en particular, en la declaración final del primer foro mundial de las poblaciones de montaña que se celebró en Chambéry (Francia), en junio de 2000, y que se reunirá por segunda vez en Quito (Ecuador) los días 17 a 22 de septiembre de 2002.

3.3.4. La decisión de la Asamblea General de la ONU de declarar el año 2002 Año Internacional de las Montañas.

3.3.5. También se han tomado iniciativas dirigidas a fomentar en el ámbito del Derecho internacional un enfoque de las zonas de montaña que combine los conceptos de desarrollo y protección. Se trata, por ejemplo, del proyecto de convenio europeo de las zonas de montaña, elaborado por el Consejo de Europa, a propósito del cual el Comité, al igual que el Comité de las Regiones, han recomendado a la Unión Europea que se inspirara en él para poner en marcha una política europea respecto a estas zonas.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones para una Iniciativa comunitaria sobre cooperación transfronteriza y orientada a fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (Interreg)», DO C 51 de 23.2.2000, p. 92. Dictamen del CESE sobre «La política europea de cooperación transfronteriza y la experiencia del programa Interreg», DO C 155 de 29.5.2001. Dictamen del CESE sobre «Las PYME en las regiones insulares de la Unión Europea», DO C 149 de 21.6.2002.

(2) Dictamen del CESE sobre «La situación de la naturaleza y de la protección de la naturaleza en Europa», DO C 221 de 7.8.2001.

### 3.4. Ampliación

3.4.1. Por último, desde el punto de vista comunitario y, concretamente, con vistas a la ampliación, la montaña representa un enorme desafío:

- por una parte, porque varios de los países candidatos a la adhesión tienen grandes zonas de montaña muy pobladas: Bulgaria, Polonia, la República Checa, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia;
- por otra parte, porque las orientaciones presupuestarias de la Unión a partir de 2007 podrían reducir drásticamente el importe de la financiación comunitaria de que podrían beneficiarse las zonas de montaña de los actuales Estados miembros.

3.4.2. Pese a ser consciente de los imperativos que impone este contexto, y, en particular, de las enormes necesidades de ayuda al desarrollo económico local y regional de los futuros Estados miembros, cabe afirmar que:

- muchos de los territorios de la Unión que se benefician actualmente de los Fondos Estructurales en concepto de los objetivos nº 1 ó 2 no lograrán alcanzar en 2006 el nivel de la media comunitaria;
- por lo tanto, se requiere un nuevo planteamiento de los Fondos Estructurales de cara a estos territorios con el fin de mantener, sobre una base necesariamente selectiva, la admisibilidad de determinadas zonas con dificultades estructurales especialmente recurrentes e incompatibles con los principios fundamentales de los Tratados.

## 4. Integración de las zonas de montaña en la futura política de los Fondos Estructurales

### 4.1. Controlar la evolución de los Fondos Estructurales sin provocar rupturas

4.1.1. Las limitaciones presupuestarias no deben conducir a concentrar la futura política de los Fondos Estructurales en los nuevos Estados miembros, debido a que el PIB en estos países es el más bajo. La magnitud de los desafíos planteados por la ampliación no debe llevar a la Unión a descuidar su modelo de desarrollo, en nombre de urgencias que requieren, en cualquier caso, recursos excepcionales y una acción de modernización específica. Por lo tanto, la ampliación debe ser objeto por parte de los Estados miembros de un esfuerzo suplementario a nivel presupuestario destinado, sobre todo, al Fondo de Cohesión, que debería ser el principal interlocutor en lo relacionado con esta problemática (lo que supondría una reorientación de sus modalidades de intervención), para mantener así los medios asignados a los Fondos Estructurales.

4.1.2. Aunque la posibilidad de una disminución progresiva de la ayuda concedida a las regiones actualmente beneficiarias de los Fondos Estructurales no esté prevista con carácter sistemático, es esencial que el nivel de PIB tomado como referencia para determinar el derecho a optar a ayuda en el

marco de la política de los Fondos Estructurales no descarte artificialmente regiones de actuales Estados miembros cuyo promedio de PIB sea más elevado que aquel por efecto únicamente de la adhesión de nuevos países candidatos, con el fin de no tener que reconsiderar ampliamente a la baja las ambiciones iniciales.

### 4.2. Desarrollar una verdadera política comunitaria de ordenación del territorio

4.2.1. Obligada a ser más selectiva, la política regional, que tenía hasta ahora una finalidad socioeconómica, podría integrarse en el futuro en una concepción global de ordenación del territorio, orientada hacia una distribución territorial armoniosa y equilibrada de la población y las actividades, sentido que, por otra parte, se podría dar al objetivo de «desarrollo armonioso» inscrito en artículo 158 del Tratado (Título XVII: Cohesión económica y social) <sup>(1)</sup>.

4.2.2. La definición de principios y objetivos de ordenación del territorio a escala comunitaria reviste una creciente importancia para la Unión Europea, que le permitirá desarrollar una verdadera acción impulsora en este ámbito, en vez de limitarse a un simple papel de coordinación. Entre los principios de ordenación del territorio (o del espacio comunitario) orientados hacia un desarrollo armonioso deberían figurar, en particular:

4.2.2.1. El principio de una distribución equilibrada de la población y las actividades en el conjunto del territorio, lo que implica:

- controlar las concentraciones urbanas excesivas, fuentes de crisis en los ámbitos del empleo, la seguridad, el medio ambiente y la calidad de la vida. Aunque no se pone en entredicho la vocación de los sistemas urbanos como protagonistas de las economías nacionales, es preciso prevenir, por medio de instrumentos adaptados, la desvitalización de las zonas de montaña como consecuencia del poder de atracción de los centros urbanos debido exclusivamente a carencias de equipos y servicios en el entorno de las empresas y los hogares. Por lo tanto, la aplicación de este principio deberá centrarse más bien en medidas positivas en favor de los territorios de montaña que en la penalización de las zonas urbanas.
- evitar la desertización, y, a la vez, la «santuarización» de la naturaleza «a la americana», incompatible con la historia de nuestro continente, puesto que salvo contadas excepciones, la totalidad del territorio europeo es un espacio acondicionado por el hombre.
- lograr una interacción positiva entre las actividades humanas y el territorio, que garantice el mantenimiento, el acceso e incluso la biodiversidad del mismo.

<sup>(1)</sup> Artículo 158: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.»

4.2.3. En consecuencia, el mantenimiento del vínculo entre población y territorio, que garantiza la buena gestión del espacio, debe convertirse en un objetivo prioritario de esta nueva política, que deberá intervenir en los territorios en los que esta gestión sea más frágil o se vea amenazada.

4.2.4. Los espacios que así se definan se ven confrontados a unos desafíos y/o desventajas objetivas importantes que conviene controlar mediante esta acción.

4.2.5. Sin embargo, estos espacios también disponen de bazas importantes (que, por lo general, van a la par de los desafíos mencionados anteriormente). Las bazas de los territorios de montaña residen en el valor excepcional del entorno montañoso y en la calidad de sus productos y de sus conocimientos, que los convierten en unos territorios de excelencia. No obstante, estas bazas sólo podrán aprovecharse plenamente si se tienen en cuenta simultánea y debidamente las desventajas que las rodean.

#### 4.3. Una política dirigida a los territorios con fuertes desventajas

4.3.1. Los criterios para identificar a los territorios beneficiarios de los Fondos Estructurales (como herramienta de ordenación del territorio, y no solamente de desarrollo local) deberían ser los siguientes:

4.3.1.1. El interés colectivo de los territorios en cuestión: éste se valorará no sólo en función de la calidad del patrimonio natural y de la estructura de su población, sino también en función de los servicios, expresados en términos de facilidades, que ambos ofrecen a la colectividad (desde la producción de bienes o equipos estructurantes hasta el suministro de espacios recreativos o el yacimiento de recursos naturales). En cualquier caso, es esencial no limitar este enfoque a la consideración exclusiva de los recursos naturales, e integrar tanto el valor que conceden los ciudadanos a las facilidades resultantes de la adhesión como las opiniones expresadas por la población local.

4.3.1.2. Las amenazas actuales o potenciales: su existencia es la que justificará, en parte, la intervención pública. Las presiones sufridas por los territorios pueden ser de distinta índole, como la frecuentación excesiva (por la población turística o el tráfico de mercancías) o la desertización derivada del éxodo rural, del abandono de tierras o incluso de la repoblación excesiva, así como los riesgos debidos a un desarrollo económico anárquico.

4.3.1.3. La especificidad de las acciones esperadas: las medidas operativas que se deben financiar u organizar guardan una estrecha relación con la identidad de los territorios así determinada y no son, por lo tanto, aplicables a otros territorios (como, por ejemplo, la prevención de los riesgos naturales para la montaña), por lo que justifican la aplicación de una política o una estrategia específica.

4.3.2. Junto a las zonas de montaña, varias categorías de espacios se pueden enmarcar en este mismo análisis: las regiones ultraperiféricas, las islas, el litoral, las regiones boreales y las zonas rurales aisladas, sobre las cuales el Comité ha emitido varios dictámenes<sup>(1)</sup>.

4.3.3. Como varios Estados miembros adoptan este planteamiento (por ejemplo, los esquemas de servicios colectivos en Francia), sería pertinente que la Unión Europea garantizase su armonización y velara, en particular, por su coherencia respecto a la PEOT.

#### 4.4. Enfocar de forma diferente la riqueza de la población

4.4.1. Aunque la futura admisibilidad de los territorios a los programas de los Fondos Estructurales debe basarse, en primer lugar, en criterios de valoración física de sus desventajas y de los desafíos colectivos que suponen, este enfoque no puede excluir la valoración de su prosperidad, en la medida en que ésta constituye una de las principales herramientas para evaluar los resultados de esta política. Por lo tanto, el nuevo enfoque defendido por los Fondos Estructurales deberá combinar criterios territoriales y criterios socioeconómicos.

4.4.2. Por otra parte, el criterio de valoración de la riqueza local no podrá ser una causa de exclusión del beneficio de medidas de compensación por desventajas objetivas y permanentes generadoras de costes suplementarios constantes, como el ICHN para los obstáculos en zonas de montaña.

4.4.3. Sin embargo, en aras de una mayor eficacia y para intervenir allí donde las necesidades sean más grandes, la valoración de la prosperidad de los territorios debería poder efectuarse en el nivel más adecuado, es decir, NUTS V (nivel municipal), para tener una idea lo más precisa posible de esta prosperidad. Se debería hacer todo lo posible por que las herramientas estadísticas de los Estados miembros permitan realizar con éxito esta valoración. No obstante, habida cuenta de la complejidad de este enfoque y de los riesgos de imprecisión que conlleva, también es importante garantizar sin discriminación la admisibilidad de las ayudas específicas para las zonas de montaña, limitándolas con el fin de evitar que se conviertan para algunos en una renta de situación desproporcionada con respecto a la fragilidad que pretenden compensar.

(1) Dictamen del CESE sobre «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea», DO C 221 de 17.9.2002.  
Dictamen del CESE sobre «Las PYME en las regiones insulares de la Unión Europea», DO C 149 de 21.6.2002.  
Dictamen del CESE sobre «Las redes transeuropeas de transportes y sus repercusiones para las regiones ultraperiféricas y las islas europeas», DO C 149 de 21.6.2002.

4.4.4. En esta perspectiva, podría considerarse la creación de un observatorio europeo de la montaña, sobre la base de la distribución en zonas de los municipios de montaña de que dispone la Comisión.

#### 4.5. *Ir más allá de la compensación de los obstáculos*

4.5.1. Permanencia y límites del derecho a la compensación de los obstáculos. Un sistema de ayuda directa a la renta destinado a compensar las desventajas económicas directamente relacionadas con los obstáculos físicos sigue siendo legítimo mientras estos obstáculos no puedan corregirse (por ejemplo, rendimiento agrícola menor debido a la escasa calidad del suelo y al carácter estacional menos marcado), mientras que puede concebirse como una medida transitoria de acompañamiento para determinados obstáculos estructurales que sí pueden corregirse (por ejemplo, el aislamiento que puede desaparecer como consecuencia de la creación de redes eficaces de transporte o NTIC).

4.5.1.1. En consecuencia, conviene determinar el conjunto de los obstáculos que caracterizan estos territorios y establecer una distinción entre aquellos que requieren una compensación financiera permanente y los que requieren medidas temporales que conducirán a su desaparición o por lo menos a su atenuación.

4.5.2. Dicho de otra forma, las zonas de montaña esperan mucho más una política encaminada a reducir físicamente sus obstáculos que una política que se limite simplemente a compensarlos con rentas. Ello implica que se tomen medidas en las siguientes direcciones:

4.5.2.1. En lo referente a los equipos estructurantes, estos territorios tienen que conciliar la libre circulación de bienes con la fragilidad de sus medios naturales y humanos. Deben dotarse con las herramientas necesarias para afrontar las presiones de que son objeto (por ejemplo, en el ámbito de los transportes intracomunitarios), pero también para todo lo relacionado con la equiparación de su población con la de los demás territorios (servicios de comunicación locales que permiten conectarse con los grandes ejes de circulación o con las redes de alto rendimiento, o cobertura de telefonía móvil).

4.5.2.2. En lo que atañe a la reglamentación, el reconocimiento de la especificidad de los territorios de montaña debe permitir la adaptación de determinadas normas (en particular, de normas técnicas), con el fin de no obstaculizar el desarrollo de iniciativas y soluciones originales, de dimensiones generalmente modestas pero que son esenciales a nivel local, sin que ello implique autorizar excepciones que conduzcan a una disminución de las condiciones de seguridad o calidad. Por otra parte, este tipo de planteamiento puede servir para que estos territorios realicen experiencias, cuyas enseñanzas pueden ser muy valiosas para otros territorios.

4.5.2.3. También en el ámbito de la reglamentación, la adopción de medidas específicas que se apliquen exclusivamente a los territorios contemplados permite practicar una discriminación positiva orientada, por ejemplo, a valorizar su identidad gracias a sus producciones específicas y sus conocimientos.

4.5.3. Vincular la compensación de los obstáculos a la contrapartida. La legitimidad de la compensación de los obstáculos geofísicos no reside tanto en la necesaria equidad como en el interés general y en la contrapartida material que proporciona a la colectividad. Esta contrapartida debe analizarse globalmente respecto a los objetivos de ordenación del territorio que se hayan fijado.

4.5.3.1. Este principio aboga, en particular, en favor de la adaptación de la ecocondicionalidad tal y como se aplica a las indemnizaciones compensatorias por obstáculos naturales, dado que las buenas prácticas que se requieren actualmente para beneficiarse de las primas no siempre tienen en cuenta la realidad de las zonas de montaña y dependen mucho más de un planteamiento agroambiental que de la ordenación del territorio.

4.5.3.2. La funcionalidad de los territorios es pues el elemento que debe servir de criterio de valoración a la hora de fijar la contrapartida, con lo que la compensación de los obstáculos se convierte en una remuneración por los beneficios que proporcionan estos territorios. Entre los principales beneficios que proporcionan los territorios de montaña, cabe citar los siguientes:

- producción agrícola y/o silvícola: estas dos funciones territoriales esenciales, grandes consumidoras de espacio, deben ante todo conservar su finalidad económica y justificar al mismo tiempo que pueden beneficiarse de una ayuda directa a la renta cuando dejen de ser rentables, con el fin de garantizar la perennidad de su función de ocupación y mantenimiento del espacio y de prevención contra los riesgos naturales graves;
- seguridad: un territorio mantenido está protegido contra las degradaciones que pueden causar catástrofes naturales, con efectos notables en los territorios vecinos; este elemento reviste una importancia especial en las zonas de montaña;
- producción de paisajes: producto de la historia y elemento principal de nuestro patrimonio natural y cultural, el paisaje se considera hoy en día como una prestación de pleno derecho;
- suministro de espacios recreativos: la capacidad de un territorio para acoger a poblaciones exteriores con fines de ocio, ya sean turísticos o recreativos, depende en gran medida de las cualidades intrínsecas de dicho territorio. Sin embargo, esta capacidad debe mantenerse y acompañarse para poder adaptarse a las exigencias de la demanda;

— producción y almacenamiento de recursos naturales: aunque todos los recursos naturales están vinculados al territorio, algunas zonas tienen mayor capacidad que otras para producirlos y sirven para almacenar dichos recursos. Se trata, por ejemplo, del aire en los bosques o del agua en las montañas, que se imponen como los dos recursos naturales principales, habida cuenta de las necesidades inmediatas en términos de consumo y sin menoscabo para la biodiversidad.

## 5. Elaborar una política europea de la montaña que sirva de modelo

5.1. Más allá de este análisis y de los principios que de él se desprenden para defender y delimitar el ámbito de una política específica de la Unión Europea respecto a las zonas de montaña, conviene definir una serie de acciones que deberán aplicarse a partir del Derecho comunitario vigente para acercarse a este objetivo.

### 5.2. *Idear una visión común de las zonas de montaña*

5.2.1. En primer lugar, es imprescindible idear una visión común de las zonas de montaña. A tal fin, es preciso reconocer la especificidad de estos territorios en los Tratados, como ya es el caso en el artículo 158 para las islas y las regiones periféricas (y en la declaración 30 de la conferencia de Amsterdam). Este reconocimiento, justificado por los obstáculos y desafíos con que se enfrentan estos territorios, podría cobrar la forma de un derecho a la solidaridad, a la diferencia y a la experimentación.

5.2.2. Por otra parte, como ya lo ha sugerido el Comité de las Regiones, la Unión Europea debería adherirse al espíritu y el contenido del proyecto de convenio para las zonas de montaña del Consejo de Europa, y, con vistas a la ampliación, debería recomendar a los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión interesados a hacer lo propio, con el fin de garantizar una convergencia de las políticas nacionales desarrolladas en el ámbito de las zonas de montaña.

### 5.3. *Desarrollar una estrategia basada en tres ejes de acción*

#### 5.3.1. *Compensación de los obstáculos insalvables*

Partiendo de la observación de que determinados aspectos de los obstáculos geofísicos de las zonas de montaña son constantes e insalvables, es imprescindible llevar a cabo respecto a estas zonas una política de compensación de estos obstáculos. Ello aboga en favor del mantenimiento del sistema ICHN respecto a los agricultores de las zonas de montaña. En este sentido, y concretamente en el marco de las negociaciones comerciales internacionales de la OMC, es importante desvincular la producción de las ayudas comunitarias para que no se les apliquen los compromisos de reducción que se suscriban al término de las negociaciones comerciales internacionales.

5.3.1.1. Por otra parte, teniendo en cuenta que las dificultades y los costes adicionales derivados de la altitud, la inclinación y el clima también pueden penalizar otros tipos de actividades, sería interesante estudiar la posible extensión de este régimen o la creación de un régimen similar aplicable a las actividades importantes desde el punto de vista de la animación y el mantenimiento de estos territorios.

#### 5.3.2. *Reducción activa de los obstáculos*

Igualmente importante es tratar de limitar los factores de desventaja de los territorios de montaña que puedan reducirse sustancialmente, en particular, los relativos al aislamiento, mediante el suministro de equipos estructurantes pertinentes. Cabe destacar la urgencia que reviste la conexión a las redes de las nuevas tecnologías de información y comunicación que se imponen como el factor determinante de la competitividad de estos territorios en el futuro.

5.3.2.1. A tal fin, será muy valiosa la intervención de las ayudas estatales con finalidades regionales, especialmente con respecto a las PYME, cuyo número muy elevado en las zonas de montaña las convierte en un elemento esencial de la economía de estas zonas, y cuyo entorno (no sólo físico, sino también técnico) les perjudica mucho con relación a las PYME de otras partes del territorio. El reconocimiento de la especificidad de los territorios de montaña por la Unión Europea es pues un factor indispensable para garantizar la conformidad de este tipo de ayudas públicas respecto al Derecho comunitario de la competencia.

5.3.2.2. La protección de los territorios de montaña mediante una política adaptada dirigida a determinar y prevenir los riesgos naturales también representa un objetivo sustancial en aras de un desarrollo de la economía local carente de riesgos en este ámbito.

#### 5.3.3. *Valorización de la identidad y de las bazas de las zonas de montaña*

Junto a las medidas de compensación y reducción de los obstáculos, otro elemento fundamental de esta estrategia es una acción decidida y positiva de desarrollo de las numerosas bazas de que disponen las zonas de montaña. La imagen positiva que caracteriza a la montaña, sumada a la calidad y originalidad de sus productos y conocimientos, representan un potencial enorme que conviene integrar en una estrategia de desarrollo. Por el momento, el compromiso en este sentido podría consistir en:

— reconocer el término «montaña» a nivel comunitario, como denominación aplicable a los productos elaborados y acondicionados en las zonas de montaña, lo cual contribuiría a reforzar y promover la imagen positiva de la montaña, mediante la utilización de la indicación geográfica protegida o la denominación de origen protegida junto a la indicación geográfica de procedencia de la zona de montaña (nombre de cumbre o valle);

- contribuir a la cohesión de las regiones de montaña, fomentando la cooperación entre ellas y su conexión a una red, en particular, en apoyo del capítulo C de los actuales programas Interreg;
- integrar un enfoque específico de las zonas de montaña en las políticas comunitarias, adoptando, si fuera necesario, excepciones o programas específicos, en particular, en cada uno de los objetivos de los Fondos Estructurales;
- fomentar el ejercicio de actividades en las zonas de montaña teniendo en cuenta las características propias de su economía; en particular:
  - armonizar y simplificar las condiciones de ejercicio de la pluriactividad;
  - favorecer el desarrollo de servicios de proximidad para las empresas;
  - fomentar la creación y el desarrollo de PYME y de oficios artesanos.

5.4. *Convertir la política para las zonas de montaña en un modelo de desarrollo sostenible y equitativo*

5.4.1. Los territorios de montaña de la Unión Europea han sabido demostrar su capacidad para sacar partido de sus bazas, siempre y cuando hayan podido contar con la solidaridad para combatir los obstáculos con que se enfrentan. Hoy por hoy,

requieren un reconocimiento que les permita consolidar los principios fundamentales que les brindarán la oportunidad de afirmarse plenamente como territorios de autenticidad y diversificación.

5.4.2. Es preciso, por lo tanto, desarrollar una verdadera estrategia comunitaria, tanto reglamentaria como financiera respecto a los territorios de montaña, con el fin de garantizarles unas condiciones de relativa autonomía económica, requisito indispensable para garantizar de forma sostenible su dinamismo.

5.4.3. Una estrategia de esta índole debe tener como destinatarios principales a los habitantes de las regiones de montaña, puesto que ellos son sus protagonistas indispensables, ya se trate de población activa o de grupos sociales específicos (mujeres, jóvenes, personas de edad avanzada), y porque las acciones que se inicien en este marco deberán conseguir que participen estrechamente, empezando por una información adaptada que les permita conocer los objetivos pretendidos y hacer suyas las medidas.

5.4.4. En un contexto de mundialización, en el terreno tanto económico como medioambiental, los territorios de montaña se presentan como un modelo de desarrollo sostenible y equitativo (es decir, deseoso de contribuir a una gestión equilibrada de los territorios y recursos y respetuoso con los intereses de la población local). Conviene no sólo preservar y defender este modelo, sino también promoverlo como referencia, tanto con respecto a los demás territorios como a nivel internacional.

Bruselas, 18 de septiembre de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS