

ETE

Estrategia Territorial Europea

Hacia un desarrollo equilibrado y
sostenible del territorio de la UE

Acordada en la reunión informal de Ministros responsables
de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999

Publicada por la Comisión Europea

Elaborada por el Comité de Desarrollo Territorial



ETE

Estrategia Territorial Europea

Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE

(1) Los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, junto con el miembro de la Comisión Europea responsable de política regional, destacaron en Potsdam que la finalización del debate político sobre la Estrategia Territorial Europea (ETE) constituye un paso importante en el proceso de integración europea.

(2) Con la adopción de la ETE, los Estados miembros y la Comisión han acordado unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea.

(3) Las políticas de desarrollo territorial pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión. Según los Ministros, es importante asegurar que los tres siguientes objetivos fundamentales de la política europea se alcancen por igual en todas las regiones de la UE:

- cohesión económica y social;
- conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural;
- competitividad más equilibrada del territorio europeo.

La ETE constituye un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo.

(4) En aras de una integración europea más profunda, los Ministros consideran necesaria la colaboración en el ámbito del desarrollo territorial entre los Estados miembros y entre sus autoridades regionales y locales, que deberán en el futuro colaborar por encima de las fronteras nacionales. La ETE constituye un documento de referencia adecuado para el fomento de esta colaboración, con pleno respeto al principio de subsidiariedad.

(5) Todos los participantes se mostraron de acuerdo en que la ETE no establece nuevas competencias a nivel de la Comunidad, sino que sirve como marco de orientación a los Estados miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia.

Extracto de las conclusiones elaboradas por la Presidencia alemana acerca de la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea celebrada en Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999

Índice

Parte A.

Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE:

La contribución de la política de desarrollo territorial5

1.	El enfoque territorial a nivel europeo	7
1.1.	El “territorio”: nueva dimensión de la política europea	7
1.2.	Disparidades de desarrollo territorial	9
1.3.	Objetivos fundamentales de la ETE	10
1.4.	Estatus de la ETE	12
1.5.	La ETE como proceso.....	12
2.	La influencia de las políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE	13
2.1.	Aumento de la importancia de las políticas comunitarias con efectos territoriales	13
2.2.	Políticas comunitarias con efectos territoriales	14
2.2.1.	<i>Política comunitaria de competencia</i>	14
2.2.2.	<i>Redes transeuropeas (RTE)</i>	14
2.2.3.	<i>Fondos Estructurales</i>	16
2.2.4.	<i>Política agrícola común (PAC)</i>	17
2.2.5.	<i>Política de medio ambiente</i>	18
2.2.6.	<i>Investigación y desarrollo tecnológico (I+D)</i>	18
2.2.7.	<i>Actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones</i>	19
2.3.	Hacia una mayor coherencia territorial de las políticas comunitarias	19
3.	Los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE	20
3.1.	Orientación territorial de las políticas.....	20
3.2.	Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad	21
3.2.1.	<i>Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE</i>	21
3.2.2.	<i>Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas</i>	23
3.2.3.	<i>Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales</i>	25
3.2.4.	<i>Asociación entre ciudad y campo</i>	27
3.3.	Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.....	28
3.3.1.	<i>Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento</i>	28
3.3.2.	<i>Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad</i>	29
3.3.3.	<i>Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras</i>	30
3.3.4.	<i>Difusión de la innovación y el conocimiento</i>	31

3.4.	Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural	33
3.4.1.	<i>Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo</i>	33
3.4.2.	<i>Conservación y desarrollo del patrimonio natural</i>	33
3.4.3.	<i>Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial</i>	35
3.4.4.	<i>Gestión creativa de los paisajes culturales</i>	36
3.4.5.	<i>Gestión creativa del patrimonio cultural</i>	37
4.	La aplicación de la ETE	38
4.1.	Hacia una política integrada de desarrollo territorial	38
4.2.	Aplicación de la ETE a escala comunitaria	40
4.3.	Cooperación transnacional de los Estados miembros	42
4.4.	Cooperación transfronteriza e interregional	47
4.5.	Aplicación de la ETE en los Estados miembros	48
4.6.	Importancia de la ETE para la cooperación paneuropea e internacional	49
5.	La ampliación de la Unión Europea: un nuevo desafío para la política europea de desarrollo territorial	50
5.1.	Un nuevo territorio de referencia para la ETE	51
5.2.	Principales características del desarrollo territorial en los países candidatos a la adhesión	51
5.2.1.	<i>Población</i>	51
5.2.2.	<i>Economía</i>	51
5.2.3.	<i>Transporte</i>	52
5.2.4.	<i>Medio ambiente</i>	52
5.2.5.	<i>Conclusiones</i>	53
5.3.	Tareas específicas de una política europea de desarrollo territorial en los futuros Estados miembros	53
5.4.	Repercusiones territoriales de la ampliación en las regiones de la UE	54
5.5.	Objetivos y opciones políticas de la ETE con vistas a la ampliación	55
5.6.	Principios para integrar la tarea de la ampliación en el desarrollo territorial europeo	55

Parte B

	El territorio de la UE: tendencias, perspectivas y retos	57
1.	Características y tendencias del desarrollo territorial en la UE	59
1.1.	Características geográficas de la UE	59
1.2.	Evolución demográfica	61
1.3.	Tendencias económicas	63
1.4.	Factores importantes en relación al medio ambiente	67

2.	Temas importantes para el desarrollo territorial a nivel europeo	69
2.1.	Tendencias de cambio en el sistema europeo de ciudades	69
2.1.1.	<i>Formación de redes de ciudades</i>	69
2.1.2.	<i>Evolución de las perspectivas económicas de las ciudades</i>	70
2.1.3.	<i>Progresión del crecimiento disperso de las ciudades</i>	70
2.1.4.	<i>Aumento de la segregación social en las ciudades</i>	71
2.1.5.	<i>Mejora de la calidad de vida en las ciudades</i>	71
2.2.	Cambios en el papel y la función de los espacios rurales	71
2.2.1.	<i>Creciente interdependencia entre espacios urbanos y espacios rurales</i>	71
2.2.2.	<i>Variación de las tendencias de desarrollo de las zonas rurales</i>	72
2.2.3.	<i>Cambios en la agricultura y la silvicultura: consecuencias para la economía y el uso del suelo</i>	72
2.3.	Transportes y redes	74
2.3.1.	<i>Problemas de frontera y de integración de redes</i>	74
2.3.2.	<i>Aumento de los flujos de transporte y señales de congestión</i>	74
2.3.3.	<i>Déficits de accesibilidad en la UE</i>	75
2.3.4.	<i>Concentración y “corredores de desarrollo”</i>	76
2.3.5.	<i>Desequilibrios en la divulgación de la innovación y el conocimiento</i>	77
2.4.	Naturaleza y patrimonio cultural	78
2.4.1.	<i>Pérdida de biodiversidad y de espacios naturales</i>	78
2.4.2.	<i>Riesgos para los recursos hídricos</i>	79
2.4.3.	<i>Crecientes amenazas sobre los paisajes culturales</i>	80
2.4.4.	<i>Creciente amenaza sobre el patrimonio cultural</i>	80
3.	Programas y directrices para un desarrollo territorial integrado	83
3.1.	Programas de la UE con incidencia territorial	83
3.2.	Programas INTERREG II C	84
3.3.	Acciones piloto de ordenación transnacional del territorio al amparo del artículo 10 del FEDER	85
3.4.	Directrices (“Visiones”) territoriales	86
4.	Datos básicos de los países candidatos a la adhesión y los Estados miembros	87

Parte A.

Para un desarrollo equilibrado y sostenible
del territorio de la UE:

La contribución de la política de desarrollo territorial

1. El enfoque territorial a nivel europeo

1.1. El “territorio”: nueva dimensión de la política europea

(1) Una característica específica del territorio de la Unión Europea (UE) es su diversidad cultural, concentrada en un espacio reducido. En esto se distingue de otros grandes espacios económicos del mundo, como EE.UU., Japón y MERCOSUR¹. Esta diversidad –que constituye uno de los principales factores potenciales de desarrollo de la UE– no debe perderse en el proceso de integración europea. Por este motivo, las políticas que influyen sobre la estructura territorial de la UE no pueden uniformizar las identidades locales y regionales, que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de todos los ciudadanos.

(2) Desde la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la integración europea ha progresado mucho². Con el aumento de la integración económica y social, las fronteras interiores van perdiendo su carácter separador y se entretejen relaciones más intensas entre las ciudades y regiones de los Estados miembros, lo que significa que los proyectos regionales, nacionales o comunitarios realizados en un Estado pueden tener gran influencia, más allá de sus fronteras, sobre la estructura territorial de otros Estados miembros. En el futuro, los efectos territoriales de la aplicación de las políticas comunitarias deberán preverse con antelación, ya que, por ejemplo, las diferencias regionales de productividad no podrán seguir compensándose mediante modificaciones nacionales de los tipos de cambio. En este sentido, la ordenación del territorio puede contribuir a evitar el incremento de dichas disparidades regionales.

(3) Los proyectos de desarrollo de los distintos Estados miembros se complementarán mejor si se orientan hacia objetivos de desarrollo territorial establecidos en común. Las políticas nacionales de desarrollo territorial de los Estados miembros y las políticas sectoriales de la UE necesitan por este motivo unas orientaciones de desarrollo que superen las delimitaciones territoriales. Estas orientaciones se presentan por los Estados miembros, en colaboración con la Comisión Europea, mediante la **Estrategia Territorial Europea (ETE)**.

(4) La competencia en el mercado único europeo, que constituye una de las fuerzas motrices del proceso de desarrollo territorial de la UE, se verá reforzada por la

UEM. Aunque las regiones, ciudades y pueblos ya han empezado a colaborar en diversos ámbitos, siguen compitiendo entre sí al respecto de las actividades económicas, el empleo y las infraestructuras. Sin embargo, no todos los territorios europeos cuentan con las mismas condiciones de partida, lo que complica el fortalecimiento de la cohesión económica y social de la UE. Por eso es tan importante procurar el logro paulatino de un equilibrio territorial con el objetivo de llegar a un crecimiento mejor repartido geográficamente por todo el territorio de la UE (objetivo de cohesión).

(5) A la vista de los graves problemas del mercado laboral en la mayoría de las regiones de la UE, la política de desarrollo territorial debe apoyar las medidas de creación de nuevos puestos de trabajo con posibilidades de futuro para la población. Sólo con unos mercados laborales equilibrados a escala regional podrán los ciudadanos organizar su vida por sí mismos y de forma responsable, así como disfrutar positivamente de las ventajas de la integración europea en su propia región.

(6) Las tendencias de desarrollo territorial a largo plazo de la UE dependen sobre todo de tres factores:

- el avance de la integración económica y el correspondiente aumento de la cooperación entre los Estados miembros,
- la creciente importancia de las autoridades regionales y locales y de su función respecto al desarrollo territorial, y
- la futura ampliación de la UE y la evolución de las relaciones con sus vecinos.

Estos tres factores deben contemplarse teniendo en cuenta el contexto mundial de desarrollo de la economía y la tecnología, así como las tendencias generales de evolución demográfica, social y ambiental. Utilizados correctamente, pueden representar un marco apropiado para el refuerzo de la cohesión del territorio europeo.

(7) Los problemas de desarrollo territorial de la UE sólo podrán resolverse en el futuro mediante la colaboración de los diferentes niveles de gobierno y administración. Como consecuencia de la integración europea, se estable-

El enfoque territorial a nivel europeo

cen relaciones más estrechas a todos los niveles: de unas regiones con otras y de las regiones con las instituciones nacionales y europeas. Va aumentando la dependencia de las regiones y ciudades con respecto a las tendencias mundiales y a las decisiones comunitarias. Por otra parte, los efectos positivos de la integración europea pueden aprovecharse mejor a través de una participación activa de las ciudades y regiones en el desarrollo territorial.

(8) La ETE ofrece la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para observar la situación global del territorio europeo y tener en cuenta también las oportunidades de desarrollo que se presentan. Las nuevas formas de colaboración propuestas por la ETE contribui-

rán a que en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma independiente, se establezcan de forma cooperativa. Por otra parte, la Comunidad no sólo necesita la cooperación activa de las políticas sectoriales nacionales, sino también la de las ciudades y regiones, para poner los objetivos de la UE al alcance de los ciudadanos. De esta forma se dará vida al principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de la UE.

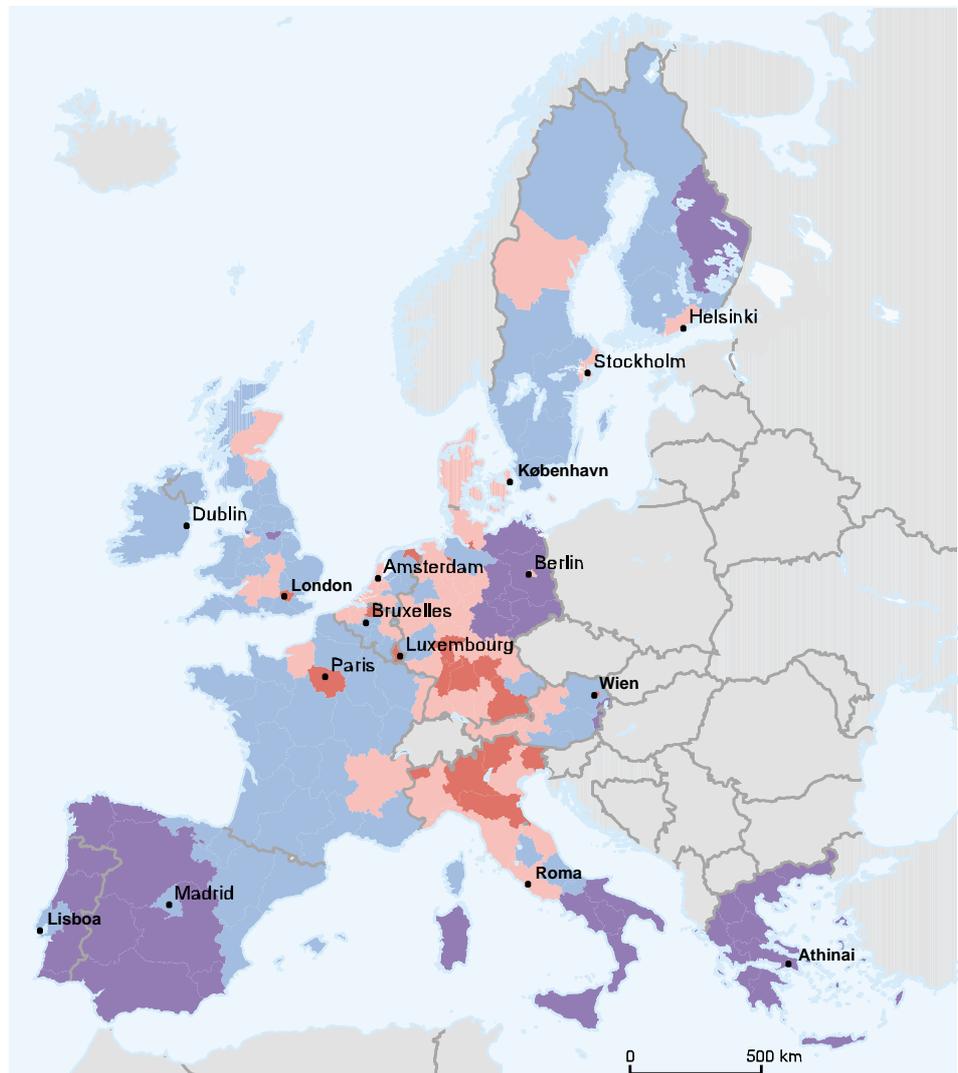
Mapa 1: Producto interior bruto

PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo en 1995
índice: UE 15 = 100

NUTS 2



fuelle: Eurostat



1.2. Disparidades de desarrollo territorial

(9) Con más de 370 millones de habitantes repartidos en una superficie de 3,2 millones de km² y con un producto interior bruto (PIB) de 6,8 billones de Euros, la UE figura entre las mayores y más ricas regiones del mundo³.

(10) Sin embargo, la UE presenta graves desequilibrios económicos que dificultan la realización del modelo perseguido de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. La desigual distribución espacial del potencial económico puede describirse de la forma siguiente (véase el mapa nº 1). En la zona central de la UE, delimitada por las metrópolis europeas de Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo, que supone el 20% de su superficie, trabaja el 40% de su población y se obtiene el 50% de su producto interior bruto⁴. Por el contrario, en la parte meridional de la UE (desde Portugal, pasando por el sur de España y de Italia, hasta Grecia), así como en los nuevos Estados federados de Alemania, el PIB per cápita supone tan sólo entre el 50% y el 65% de la media comunitaria. En algunas regiones de la periferia septentrional de la UE, por ejemplo, el norte de Finlandia o el norte del Reino Unido,

la situación económica no es mucho mejor; los territorios de ultramar presentan en gran parte valores de PIB inferiores al 50 % de la media comunitaria⁵. A este respecto, la ETE debe contribuir al logro a medio plazo de un desarrollo territorialmente más equilibrado.

(11) En los 10 años comprendidos entre 1986 y 1996, las 25 regiones⁶ de la UE con menor potencial económico han podido recuperar sólo parcialmente su retraso relativo; su PIB subió desde el 52 % de la media comunitaria en el año 1986 al 59 % en 1996. En 1986, el PIB de las 25 regiones más ricas era 2,7 veces mayor que el de las 25 regiones más pobres; diez años después, la diferencia de PIB era sólo de 2,4 veces. A pesar de este lento proceso de nivelación, las disparidades en la UE siguen siendo marcadas. Según cálculos de la Comisión Europea (DG XVI), en 1996 las disparidades entre los Estados federados de EE.UU. eran menos de la mitad de las existentes entre unidades territoriales comparables de la UE⁷.

(12) Aunque las diferencias de potencial económico entre regiones “ricas” y “pobres” han disminuido ligeramente, las disparidades regionales dentro de los Estados miembros

Fig. 1: Disparidades regionales del PIB por habitante en los Estados miembros, 1996 (en paridad de poder adquisitivo)

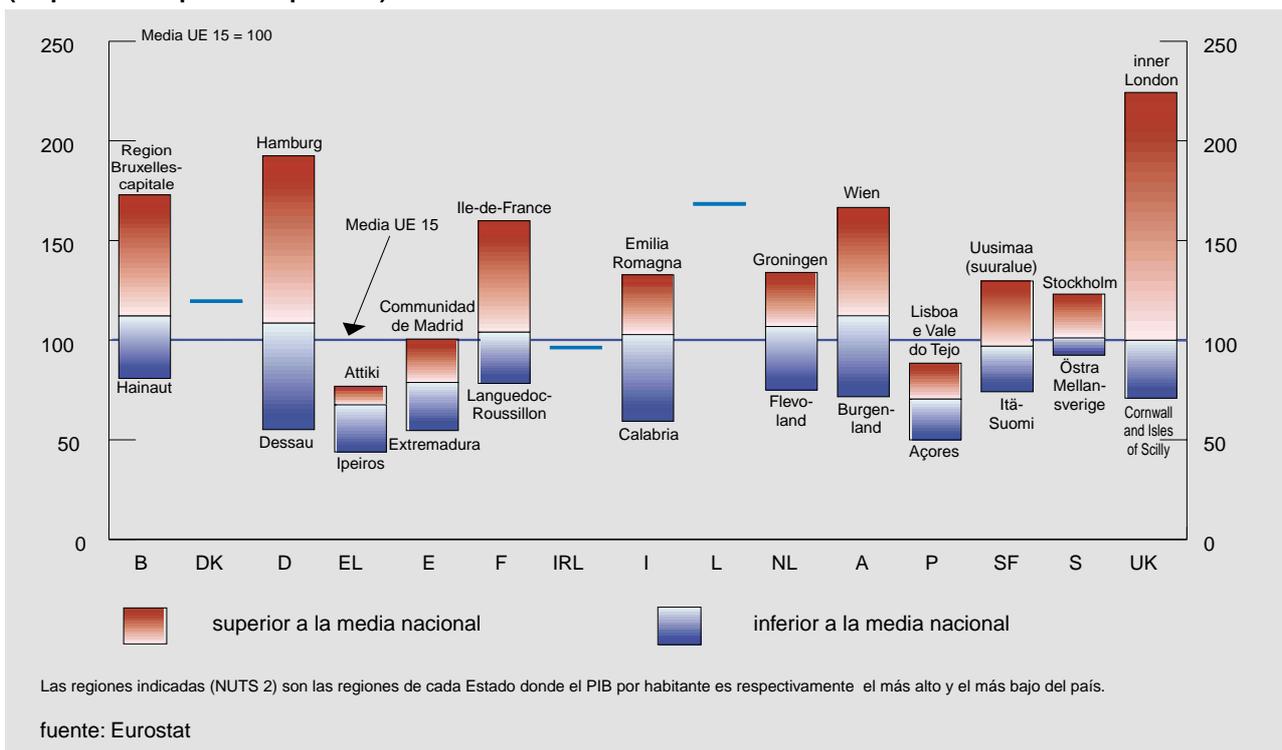
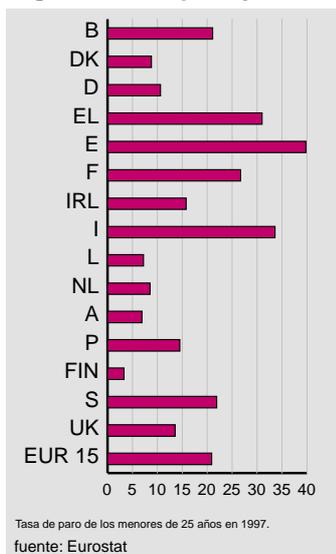


Fig. 2: Desempleo juvenil

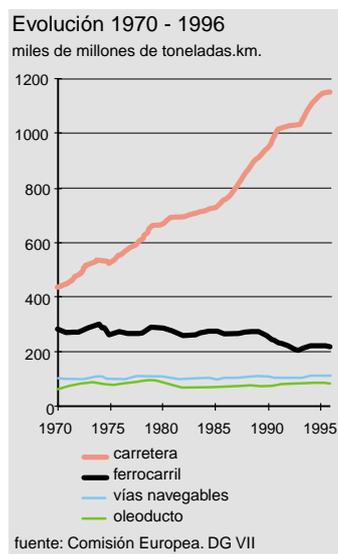


bros siguen creciendo. Esto se debe, por una parte, a que en los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión (Grecia, España, Portugal e Irlanda) los centros urbanos de economía relativamente fuerte presentan mayores tasas de crecimiento que las regiones más pobres, generalmente de tipo rural, del mismo Estado; por otra parte, también dentro de los Estados miembros “más ricos” existen disparidades entre las, antiguamente prósperas,

regiones afectadas por el declive industrial, que muestran una dinámica económica más débil, y las regiones con un crecimiento económico sostenido (véase la figura 1).

(13) La ETE parte de la idea de que el crecimiento en sí, e incluso la nivelación de los indicadores económicos, no es suficiente para procurar una estructura económica y territorial equilibrada y sostenible. El crecimiento económico tiene que hacerse “visible” para los ciudadanos en forma de más puestos de trabajo. Uno de los retos más importantes que tiene planteados la UE es la lucha contra el elevado desempleo. Aunque, tras un máximo de 18,5 millones de parados en 1994, la cifra ha bajado hasta 16,5 millones a finales de 1998, sigue correspondiendo casi al 10 % de la población activa. El desempleo no significa sólo una ruptura profunda en la trayectoria vital de la persona, sino también una depreciación de cualificaciones y una pérdida de capacidad de producción y creación de riqueza para toda la UE. El 50 %

Fig. 3: Transporte de mercancías



de los desempleados lo son de larga duración, con más de un año sin trabajo remunerado. El desempleo juvenil de la UE supone más del 20 % y acusa grandísimas diferencias entre los Estados miembros (véase la figura 2).

(14) La mayor integración económica de la UE y el aumento del comercio interior entre sus Estados miembros provocan un incremento continuo de la circulación de personas y de mercancías. Reviste una importancia particular el gran crecimiento del transporte de mercancías por carretera, que ha provocado la saturación de las infraestructuras urbanas y de transporte en diversas áreas (véase la figura 3).

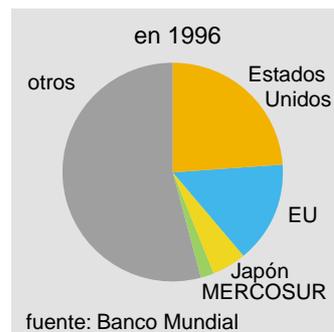
(15) El aumento del tráfico y la ineficacia de la organización de las estructuras urbanas contribuyen a que la UE, junto con otros grandes países o regiones industriales, sea responsable de una gran parte de las emisiones mundiales de CO₂ (véase la figura 4). Para la política de desarrollo territorial supone un gran reto el poder contribuir a los objetivos, aprobados por la UE en conferencias internacionales sobre medio ambiente y clima, de reducción de la aportación de contaminantes al ecosistema global.

(16) El patrimonio natural y cultural de la UE está en peligro por los procesos de modernización económica y social. Forman parte de este patrimonio los paisajes humanizados, los pueblos y ciudades europeos, así como una multiplicidad de monumentos naturales y culturales. Su conservación constituye actualmente una tarea de primera línea para la arquitectura, el urbanismo y la ordenación paisajística en todas las regiones de la UE.

1.3. Objetivos fundamentales de la ETE

(17) Teniendo en cuenta las disparidades de desarrollo territorial existentes y los efectos territoriales de las políticas comunitarias, a veces contradictorios, todos los agentes responsables en materia de desarrollo territorial deberían considerar ciertas directrices orientadoras, de acuerdo con unos objetivos fundamentales. La Estrategia Territorial Europea se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social⁸. Según la

Fig. 4: Emisiones de CO₂ en la industria



definición del Informe Brundtland de las Naciones Unidas⁹, el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Esto implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala. Así, la UE evolucionará paulatinamente desde una Unión económica a una Unión ambiental y a una Unión social, respetando la diversidad regional (véase la figura 5).

(18) Como se indica en este triángulo de objetivos, es necesario asociar los tres objetivos políticos fundamentales siguientes:

- cohesión económica y social,
- conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y
- competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Para conseguir un desarrollo más equilibrado en su dimensión territorial, es necesario que estos objetivos se persigan a la vez en todas las regiones de la UE y que se tengan en cuenta sus interacciones.

Fig. 5: Triángulo de objetivos: desarrollo equilibrado y sostenible del territorio



(19) La aportación de las políticas de desarrollo territorial consiste en promover el desarrollo sostenible de la UE mediante una estructura equilibrada del territorio. Ya en 1994, los Ministros responsables de ordenación del territorio acordaron los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE¹⁰:

- el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad,
- la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y
- el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Los objetivos de la ETE deberían ser perseguidos tanto por las instituciones europeas como en los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno y administración.

(20) La UE debe hacer frente al gran reto que supone el refuerzo de sus zonas estructuralmente más débiles, así como impulsar la convergencia de las condiciones de vida y de trabajo, por encima de las fronteras nacionales, entre zonas con diferentes niveles de desarrollo. A este respecto, han de armonizarse los objetivos de desarrollo, de equilibrio y de conservación. Una política centrada unilateralmente en el equilibrio provocaría el debilitamiento de las regiones económicamente más fuertes, además de aumentar simultáneamente la dependencia de las regiones más atrasadas. El desarrollo por sí solo provocaría el aumento de las disparidades regionales. Una insistencia excesiva en la protección o la conservación de las estructuras territoriales aumentaría a su vez el riesgo de estancamiento, porque las tendencias modernizadoras podrían verse frenadas. Sólo mediante la combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación, junto con su ponderación según las diferentes situaciones territoriales, será posible conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE.

(21) La ETE proporciona una visión del futuro del territorio de la UE. Con sus propuestas de objetivos y principios, supone un marco general de referencia para las actuaciones con efectos territoriales importantes, que corresponde adoptar a las instancias públicas y privadas. Además, trata de promover una amplia participación pública en el debate político sobre las decisiones a nivel europeo y sus efectos sobre las ciudades y regiones de la UE.

1.4. Estatus de la ETE

(22) Con la ETE, los Estados miembros, en colaboración con la Comisión Europea, han expresado su deseo de que en el proceso de integración europea se mantenga la diversidad y se consiga en la UE un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible. Esta posición cuenta con el apoyo del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social. La ETE, como documento jurídicamente no vinculante, constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades. De esta forma sintoniza con los principios políticos acordados en 1994:

- La ordenación del territorio puede contribuir de forma decisiva al logro del objetivo de la cohesión económica y social.
- No se modifican las competencias actuales de las instituciones encargadas de las políticas comunitarias. La Estrategia Territorial Europea puede ayudar a la ejecución de las políticas comunitarias que tienen efectos territoriales, pero sin menoscabar el ejercicio de las competencias de las instituciones responsables.
- El objetivo principal es conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Se elaborará respetando a las instituciones existentes y sin tener un carácter vinculante para los Estados miembros.
- Se respetará el principio de subsidiariedad.
- Cada país aplicará este documento en la medida en que desee incorporar en su política nacional los aspectos europeos del desarrollo territorial¹¹.

1.5. La ETE como proceso

(23) La ETE es el resultado de un intenso proceso de debate de los Estados miembros entre sí y con la Comisión Europea sobre el desarrollo territorial de la UE. La presidencia belga del Consejo introdujo en las deliberaciones la propuesta de elaboración de la ETE¹². En Corfú¹³, los Ministros responsables de ordenación del territorio se pusieron de acuerdo respecto al marco y las primeras opciones políticas del desarrollo territorial de la UE. En Leipzig se pudieron establecer los principios fundamentales (modelos) de ordenación del territorio¹⁴. Las sucesivas presidencias de Francia¹⁵, España¹⁶ e Italia¹⁷ elaboraron importantes escenarios y análisis para crear las bases de una evaluación objetiva del desarrollo territorial. Desde la presi-

dencia irlandesa se reforzó el papel de la “troika” dentro del Comité de Desarrollo Territorial para asegurar la continuidad de los trabajos¹⁸. La presidencia de los Países Bajos presentó el primer borrador oficial de la ETE, sobre el que se llevó a cabo un amplio debate europeo¹⁹. Las siguientes presidencias de Luxemburgo²⁰ y del Reino Unido²¹ insistieron en la puesta en práctica o aplicación de la ETE. Durante la presidencia austríaca se intensificó además el diálogo con los países candidatos a la adhesión²².

(24) Durante las consultas, tanto a nivel nacional como europeo, se consiguió una amplia participación de las instituciones y grupos responsables del desarrollo territorial. Sobre la base del “primer borrador oficial de la ETE” (documento de Noordwijk/junio de 1997), tuvieron lugar en los quince Estados miembros amplios debates con participación de los parlamentos, regiones y grupos sociales. Asimismo, la Comisión Europea, junto con los Estados miembros, organizó una serie de foros públicos sobre los temas básicos de la ETE. Las tomas de posición de los organismos europeos (Parlamento Europeo²³, Comité de las Regiones²⁴, Comité Económico y Social²⁵), así como las consultas entre los servicios de la Comisión Europea, han supuesto igualmente valiosas aportaciones a la ETE. Por tanto, la ETE es resultado de un amplio proceso de debate público a la escala de toda Europa.

(25) Los objetivos y opciones políticas propuestos en la ETE se dirigen a orientar el desarrollo de la estructura territorial de los quince Estados miembros. La consideración previa de las características territoriales reales y la valoración, en función de la situación, de los eventuales efectos que pueden tener las decisiones sectoriales sobre la evolución de las ciudades y regiones, constituye un proceso permanente. Por este motivo, la ETE tiene que seguir evolucionando periódicamente, como otros documentos políticos, planes y programas de fomento de la ordenación del territorio. La ampliación de la UE y otros acontecimientos políticos, como la intensificación del diálogo con los países ribereños del Mediterráneo, tienen gran influencia sobre el futuro desarrollo territorial europeo. Se puede prever que, en la futura revisión de la ETE, el tema principal deberá ser la ampliación de la UE y sus implicaciones sobre el desarrollo territorial.

(26) Para la aplicación de la ETE, los Estados miembros deben colaborar estrechamente entre sí y con la Comisión Europea. La transformación de los objetivos y opciones del capítulo 3 en medidas políticas concretas se realizará paulatinamente. En el capítulo 4 se presentan unas primeras propuestas de aplicación de la ETE por parte de los

diferentes agentes, a distintos niveles. Ciertos proyectos y medidas podrán realizarse inmediatamente tras la aprobación de la ETE. Otras opciones y propuestas necesitan un debate más amplio y una elaboración de su contenido a nivel europeo. Entre ellas se incluyen sobre todo el inter-

cambio de experiencias y la observación y evaluación del desarrollo territorial. Las discusiones en el Comité de Desarrollo Territorial sobre la futura orientación de la política europea de desarrollo territorial deberán proseguir después de la aprobación de la ETE.

2. La influencia de las políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE

2.1. Aumento de la importancia de las políticas comunitarias con efectos territoriales

(27) La evolución de los Tratados europeos (Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, Tratado de Amsterdam) ha hecho que las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial tengan cada vez más influencia sobre la elaboración y ejecución de las políticas nacionales y regionales de desarrollo territorial y, en consecuencia, sobre el desarrollo territorial de la UE. En este contexto, “efecto territorial” significa que las acciones comunitarias modifican las estructuras y potenciales territoriales de la economía y la sociedad, haciendo cambiar el modelo de usos del suelo y el paisaje. También puede verse afectada la situación de competitividad o la influencia territorial de una ciudad o región dentro de la estructura económica y territorial europea.

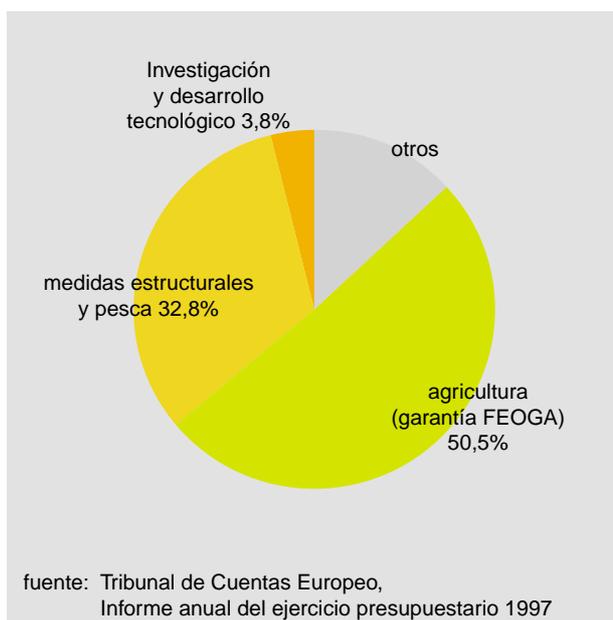
(28) Los siguientes títulos del Tratado son especialmente los que abren a la Comisión Europea la posibilidad de realizar actuaciones con efectos sobre el desarrollo territorial de la UE:

- La política comunitaria de competencia,
- Las redes transeuropeas (RTE),
- Los fondos estructurales,
- La política agrícola común (PAC),
- La política de medio ambiente,
- La política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D),
- Las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

(29) Revisten especial importancia los Fondos Estructurales, las redes transeuropeas y la política de medio ambiente, ya que afectan directamente al desarrollo de los territorios europeos. Esta importancia se basa en los elementos de desarrollo territorial establecidos en el Tratado

de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, sobre todo el objetivo de cohesión, así como la ampliación de determinadas competencias, en particular respecto a las redes transeuropeas (artículo 154 del TUE), la cohesión económica y social (artículo 158 del TUE) y en el ámbito del medio ambiente (artículos 174 a 176 del TUE). Con el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, el logro de un desarrollo equilibrado y sostenible se consagra como uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad Europea. Así pues, el fomento de la cohesión social y territorial constituye una tarea de la Comunidad y de los Estados miembros en función de sus respectivas competencias. En el artículo 2 del Tratado de Amsterdam se destaca la importancia de la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad del mismo como misiones de la Comunidad.

Fig. 6: Presupuesto de la UE en 1997



(30) Financieramente, las políticas más importantes de la UE son la política agrícola común (PAC) y los Fondos Estructurales y de Cohesión (véase la figura 7). En 1997, de los 80,2 miles de millones de Ecus del presupuesto comunitario, el 83% correspondió a estos dos ámbitos²⁶.

(31) En la mayoría de los casos, los objetivos fijados para las políticas comunitarias, según las definiciones establecidas en el Tratado, no tienen carácter territorial; sin embargo, influyen en gran medida en el territorio de la UE. Los efectos territoriales dependen del tipo específico de intervención, sea financiero (por ejemplo, ayudas a las rentas, medidas estructurales regionales y horizontales, o medidas sectoriales como la financiación de programas de investigación), legislativo (por ejemplo, normas sobre competencia, liberalización de mercados, normativa sobre medio ambiente, instrumentos de mercado) o de planificación (como las redes transeuropeas de transporte y de energía). Las directivas europeas de planificación, por ejemplo para el establecimiento de un sistema coherente de biotopos, influyen en las formas de uso del suelo. Además, las políticas de la Comunidad influyen directamente sobre el comportamiento de los agentes económicos, cuyas actuaciones están condicionadas por las fuerzas del mercado, que, a su vez, se ven reforzadas por el mercado único comunitario. Esta multiplicidad de métodos de intervención de las políticas comunitarias explica la dificultad de determinar sus efectos territoriales reales. A este respecto, la ETE puede representar una primera base de evaluación.

2.2. Políticas comunitarias con efectos territoriales

2.2.1. Política comunitaria de competencia

(32) La política comunitaria de competencia tiene un papel clave en la integración de los distintos mercados nacionales en un mercado europeo común. Se ha elaborado una serie de normas sobre competencia que sirven para eliminar cárteles y abusos de empresas con una posición dominante del mercado, controlar los procesos de fusión y adquisición de empresas y proporcionar un marco para las ayudas estatales.

(33) Las medidas correspondientes tienen un efecto notable sobre la distribución territorial de las actividades económicas y de las estructuras comerciales de la Comunidad. Así, la liberalización del mercado puede intensificar la competencia entre ciudades y regiones, generalmente en beneficio de las zonas que presenten las mejores condiciones de localización.

(34) La política de la Comisión reconoce sin reservas la necesidad de intervención para asegurar el equilibrio entre la competencia y los objetivos de interés general. Por ejemplo, la liberalización de los mercados de telecomunicaciones y de correos va acompañada por medidas que garantizan una oferta mínima y unos servicios universales en todas las regiones.

(35) La política comunitaria sobre ayudas estatales tiene asimismo un efecto territorial explícito. Fundamentalmente, se aplica el principio de que las ayudas estatales no son compatibles con el mercado común. Sin embargo, en condiciones excepcionales, pueden autorizarse ciertas categorías de ayuda. Una de ellas se refiere a las ayudas estatales que fomentan el desarrollo económico o la reconversión de zonas asistidas, claramente delimitadas. Para mejorar la coherencia entre la política de ayudas estatales y el objetivo de la cohesión económica y social, la Comisión ha intentado en los últimos años concentrar las ayudas estatales en las regiones más desfavorecidas y aplicar una diferenciación en la intensidad del apoyo a las distintas regiones, para permitir a las más retrasadas compensar sus desventajas estructurales.

2.2.2. Redes transeuropeas (RTE)

(36) El Tratado de la Unión obliga a la Comunidad a contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y de energía. Esta misión debe facilitar especialmente el logro de los objetivos comunitarios de un funcionamiento sin dificultades del mercado interior y del refuerzo de la cohesión económica y social. Para cumplir esta misión, deberá mejorarse la integración de las redes nacionales, así como el acceso a las mismas, en particular para el establecimiento de enlaces de las regiones insulares, aisladas (interiores) y periféricas con las regiones centrales.

(37) Desde el punto de vista de la política de desarrollo territorial, así como de su importancia financiera, las medidas más importantes relativas a las RTE son las de transporte. El objetivo que persiguen es el fomento de un sistema de transporte sostenible y eficaz. Las bases para el desarrollo de las redes se establecen en las directivas comunitarias; entre ellas figuran diversas redes de infraestructuras de transporte y sistemas de regulación del tráfico y la navegación. Las actuaciones de las RTE en el ámbito del transporte absorben más del 80 % del presupuesto total de las RTE. Una gran parte de las inversiones en las RTE de transporte (aproximadamente el 25 % en

Mapa 2: Los 14 proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte

1. Tren de alta velocidad / transporte combinado Norte-Sur
2. Tren de alta velocidad PBCAL
3. Tren de alta velocidad Sur
4. Tren de alta velocidad Este
5. Línea del Betuwe, ferrocarril convencional / transporte combinado
6. Tren de alta velocidad / transporte combinado Francia-Italia
7. Autopistas griegas Pathe y Via Egnatia
8. Conexión multimodal Portugal-España-Europa central
9. Ferrocarril convencional Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer
10. Aeropuerto de Malpensa, Milán
11. Enlace fijo por ferrocarril y carretera del Øresund, entre Dinamarca y Suecia
12. Corredor multimodal del triángulo nórdico
13. Conexión por carretera Irlanda-Reino Unido-Benelux
14. Línea principal de la costa occidental

- Ferrocarril
- Carretera
- ✈ Aeropuerto
- ⚓ Puerto

Fuente: Comisión Europea DG VII



1996/97) se concentra en la construcción de ferrocarriles de alta velocidad, en especial para enlazar las regiones de alta densidad de población (véase el mapa 2). Estos ferrocarriles aportan el mayor beneficio a las ciudades que se encuentran cerca de las paradas del tren de alta velocidad y que anteriormente tenían unas comunicaciones relativamente deficientes. En las zonas sometidas a una fuerte presión por el transporte por carretera a larga distancia, el ferrocarril de alta velocidad puede ofrecer un incentivo para que se utilice más el tren y, en consecuencia, se descongestione la red de carreteras, favoreciendo también al medio ambiente. El aumento de la intensidad del transporte, especialmente por carretera y por avión, perjudica a la competitividad de ciertas regiones situadas en el centro de la UE. Sin embargo, cada vez está más claro que el

aumento del tráfico no se puede solucionar simplemente ampliando la infraestructura de carreteras. Será necesario recurrir a medidas urbanísticas y de ordenación del territorio para influir sobre el comportamiento local de la economía y la población de cada zona, a fin de mejorar las condiciones para que se produzca un cambio del tráfico por carretera hacia modos de transporte más favorables para el medio ambiente (transporte público, bicicleta y desplazamientos a pie). También respecto al tráfico de largo recorrido deben tomarse diversas medidas para garantizar su sostenibilidad, sobre todo en el sentido de aumentar la utilización de los medios de transporte más respetuosos con el entorno, como el tren y, respecto al transporte de mercancías, también las vías fluviales interiores y los transportes marítimos.

(38) Los modernos servicios y tecnologías de telecomunicaciones ofrecen la posibilidad de facilitar el desarrollo de las regiones rurales o de difícil acceso, ya que permiten superar los inconvenientes geográficos y mejorar la calidad de vida y las condiciones locales para las actividades económicas, mediante el teletrabajo y la enseñanza y las compras a distancia. El fomento de servicios y aplicaciones nuevos e innovadores de telecomunicaciones es uno de los objetivos de las redes transeuropeas que previsiblemente alcanzarán una gran influencia sobre el desarrollo territorial. Sin embargo, los primeros signos de liberalización indican que la competencia y la explotación comercial dirigen las inversiones hacia las zonas con mayor demanda, ya que son las que prometen mayores ganancias. Las regiones más apartadas, con un escaso potencial de mercado, pueden quedarse más atrasadas aún. Varias iniciativas de la Comunidad se orientan a contrarrestar esta tendencia, en particular con el objeto de asegurar, también en estas regiones, la disponibilidad de servicios universales a precios razonables. Por otra parte, la disponibilidad de las tecnologías de información y comunicación por sí sola no ofrece garantías para un desarrollo territorial positivo. Otras condiciones necesarias son, por ejemplo, el nivel de formación o de cualificación o el fomento de la concienciación pública sobre las posibilidades que ofrece la sociedad de la información. A pesar del considerable avance de los últimos años, sigue habiendo grandes diferencias en la oferta de telecomunicaciones tanto entre las regiones de los Estados miembros centrales y los países de la cohesión, como dentro de los propios Estados miembros.

(39) Las medidas sobre las RTE en el ámbito de la energía ejercen dos importantes efectos territoriales. Por una parte, la producción y el transporte de energía pueden afectar al uso del suelo. Por otra, la distribución de energía y las tecnologías de utilización pueden influir en la estructura del territorio induciendo una modificación del comportamiento de los consumidores. Las RTE, tanto en el ámbito de la electricidad como del gas, afectan sobre todo a la planificación local por el trazado de las conducciones o la construcción de, por ejemplo, centrales eléctricas. A este respecto, puede haber dificultades especialmente en relación con los complejos procedimientos de autorización, los múltiples requisitos técnicos y ambientales, y la aceptación por la población. Además, las redes de suministro de gas necesitan grandes instalaciones de almacenamiento, normalmente en forma de depósitos subterráneos, cuyo emplazamiento se elige en función de criterios geológicos, lo que limita las opciones de la política de desarrollo territorial. Desde el punto de vista de esta

política, son especialmente prometedoras las fuentes de energía renovables (que representan una media del 6 % del consumo de toda la UE) ya que, por una parte, contribuyen a reducir los efectos del sector energético sobre el medio ambiente y, por otra, se prestan especialmente bien a su distribución mediante sistemas descentralizados de suministro y a soluciones locales más o menos independientes de las redes de distribución, que refuerzan la flexibilidad del sistema y la posibilidad de una oferta de energía económica en las regiones apartadas.

2.2.3. Fondos Estructurales

(40) Los Fondos Estructurales, y especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), persiguen el objetivo de la cohesión económica y social (valorada según indicadores macroeconómicos tradicionales). Del primer informe sobre la cohesión económica y social se desprende que, aunque las diferencias de desarrollo entre los Estados miembros de la Unión han disminuido, ha progresado al mismo tiempo el proceso de concentración espacial de las actividades económicas. No carece de importancia a este respecto la frecuente falta de mecanismos de coordinación territorial, que podrían contribuir sustancialmente a una distribución más equilibrada de las actividades económicas. Por eso, además del marco tradicional de determinación de la distribución de las ayudas, las tipologías territoriales (por ejemplo, las zonas urbanas) tienen cada vez más importancia para la orientación de las intervenciones de los Fondos.

(41) Aproximadamente entre el 30 y el 40% del importe de las acciones de apoyo del Fondo Regional en zonas del objetivo 1²⁷ se aplica en áreas urbanas. Las medidas financiadas en las zonas del objetivo 2²⁸ tienen igualmente con frecuencia carácter urbano en muchos Estados miembros. Para contrarrestar la concentración, de problemas sociales, agresiones al medio ambiente, criminalidad y declive económico en determinadas zonas urbanas, es necesaria la aplicación de medidas intersectoriales. Sin embargo, los problemas urbanos no pueden tratarse de forma territorialmente aislada; por el contrario, se debe promover medidas que consideren los centros urbanos como componentes de un territorio (regional) más amplio. Este enfoque integrado debe desarrollarse más en la próxima generación de intervenciones estructurales.

(42) El sistema de programación de los Fondos Estructurales ofrece la posibilidad de elaborar planes de desarrollo integrados. De esta manera se pueden aprovechar mejor las oportunidades de la política de desarrollo territo-

rial. El enfoque integrado se refuerza mediante el principio de cooperación, ya que todos los agentes regionales pertinentes participan en el proceso de elaboración de las decisiones, teniendo en cuenta las normas nacionales y la práctica establecida, lo que redundará en una mejor coordinación entre las medidas directamente subvencionadas y las actividades que no reciben apoyo de los Fondos.

(43) Las zonas costeras exigen una atención especial, ya que están expuestas a intensas presiones y a conflictos provocados por la competencia entre distintos usos del suelo. La integración del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) en los Fondos Estructurales y la incorporación de las zonas dependientes de la pesca (ZDP) a las áreas elegibles del Fondo Regional marcan una nueva etapa fundamental en el camino desde una política sectorial hacia una política integrada para las zonas costeras. Actualmente, más del 50 % de los recursos del IFOP se destina a medidas estructurales en los países beneficiarios del Fondo de Cohesión. Además, la iniciativa comunitaria PESCA contribuye activamente a dirigir a las personas y empresas de las ZDP hacia nuevas actividades y a diversificar la estructura de estas zonas (reconversión de los puertos en espacios de actividades marítimas múltiples, combinación de pesca y acuicultura con turismo, etc.).

(44) Los objetivos de la política estructural reciben apoyo a través de otras iniciativas comunitarias. Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, la medida más importante de los Fondos Estructurales es la iniciativa comunitaria INTERREG, ya que en ella se adopta un enfoque integrado de desarrollo territorial. No se trata de priorizar un sector concreto, como la construcción naval, la minería o la industria textil, sino la relación entre todos los factores que influyen sobre la organización del territorio, dentro de un enfoque integrado de desarrollo, en regiones fronterizas y en zonas de cooperación internacional más amplias.

2.2.4. Política agrícola común (PAC)

(45) La política agrícola común (PAC) se ha orientado desde su origen de forma principalmente sectorial, a un aumento de la productividad. La reforma de la PAC efectuada en 1992 proponía la concesión de ayudas para el abandono de superficies de cultivo, con el resultado de que entre 1993 y 1994 se retiraron unos seis millones de hectáreas de superficie agraria útil. Este enfoque supuso beneficios especialmente para las rentas agrarias en las zonas de la UE que ya eran objeto de una explotación in-

tensiva, ya que las cantidades pagadas a los agricultores se regían por los rendimientos obtenidos anteriormente. Las zonas donde se aplicaba una explotación menos intensiva tendían por lo tanto a resultar desfavorecidas, con lo que se agravaba aún más la diferencia de prosperidad entre las distintas regiones agrarias.

(46) En este contexto, los estudios sobre los efectos territoriales de la PAC sobre las rentas, el mercado laboral, las infraestructuras y los recursos naturales muestran la estrecha y específica relación que existe entre la agricultura y los espacios rurales. De esta forma, la PAC es determinante para la evolución de muchos espacios rurales. Sus efectos varían en gran medida de una región a otra, en función de las condiciones específicas en los ámbitos ambiental, cultural, social y económico, y parcialmente también de los tipos de producción y de las organizaciones de mercado.

(47) La intensificación, la concentración y la especialización de la producción agraria tienen también ciertos efectos negativos sobre el desarrollo territorial, entre los que se cuentan, por ejemplo, la monotonía del paisaje, el abandono de métodos tradicionales de cultivo, la explotación de grandes partes de las zonas húmedas, monte bajo y pastizales naturales, la contaminación de las aguas subterráneas por el incremento del uso de plaguicidas y fertilizantes, y el descenso de la biodiversidad. Desde hace casi dos décadas se está intentando insertar la política agrícola en un contexto económico y social más amplio del espacio rural. La experiencia muestra que la diversificación de actividades abre nuevas perspectivas y posibilidades para los agricultores, especialmente en materias como el desarrollo y la comercialización de productos de calidad, el turismo rural y los proyectos de inversión en relación con el medio ambiente, que anteriormente solo tenían una significación marginal.

(48) Un elemento clave de las reformas de 1992 se refiere a los aspectos de la agricultura relacionados con el medio ambiente. Hay ejemplos de casos en los que los programas de reducción de la ganadería intensiva y una explotación más ecológica de las superficies agrarias han obtenido beneficios económicos, además de mejorar el medio ambiente. Sin embargo, estos programas de ayuda sólo reciben el 3 % del presupuesto de la PAC. Actualmente, apenas el 1 % del territorio se cultiva de forma ecológica; de este porcentaje, recibe ayuda comunitaria el 75 % .

(49) Una razón más para la necesidad de una mejor sintonía entre las políticas de desarrollo de las zonas rurales es que la ampliación de la UE y la continuación de las ne-

gociaciones sobre el comercio mundial en 1999 supondrán probablemente mayores retos para la agricultura. El aumento de la competitividad en los mercados globales puede incrementar la presión para intensificar la producción en ciertas regiones, lo que tendría efectos muy negativos sobre el medio ambiente. Es probable que la agricultura de las regiones rurales estructuralmente menos desarrolladas continúe soportando en el futuro una fuerte presión económica, lo que aumentará la necesidad de disponer de mejores estrategias de desarrollo territorial (incluida la gestión del medio ambiente).

2.2.5. Política de medio ambiente

(50) Con el Tratado de Amsterdam, la política de medio ambiente cobra una importancia aún mayor dentro de las políticas comunitarias. En la ejecución de las políticas y actividades comunitarias, han de estar integradas las exigencias de protección del medio ambiente, especialmente en lo que respecta a la promoción del desarrollo sostenible.

(51) Entre los cometidos de la política de medio ambiente se incluyen disposiciones que insisten específicamente en la conexión con la ordenación del territorio y, especialmente, con el uso del suelo. Por ejemplo, debe constituirse una red de biotopos denominada "Natura 2000", integrando las zonas protegidas de toda la Comunidad. Formarán parte de esta red las zonas de protección de aves, fauna, flora y hábitat, con el propósito de conservar determinados biotopos y especies, teniendo siempre en cuenta los intereses regionales y socioeconómicos. El objetivo de la directiva comunitaria sobre los nitratos²⁹ consiste en reducir el contenido de nitratos de las tierras agrícolas y evitar que continúe la contaminación de las aguas subterráneas.

(52) Muchas otras acciones comunitarias afectan indirectamente al uso del suelo o al desarrollo territorial, como la Directiva 85/337/CEE, que establece la realización y publicación de la evaluación de impacto ambiental de grandes proyectos, las directivas que establecen normas de calidad para los entornos de los espacios naturales, y la normativa sobre disminución de las emisiones.

(53) Por otra parte, la Comisión inició en 1996 un programa de demostración sobre gestión integrada de zonas costeras (GIZC), que promueve su gestión sostenible mediante la cooperación y la planificación integrada, teniendo en cuenta a todos los agentes implicados en un ámbito territorial apropiado. Supone un intento de aplicar un en-

foque territorial a nivel comunitario y de elaborar recomendaciones para una estrategia europea de gestión integrada de las zonas costeras³⁰.

(54) A lo largo de los años, la política de medio ambiente de la Comunidad viene influyendo cada vez más en la evolución de las zonas urbanas, mediante la normativa sobre tratamiento de aguas residuales y residuos, contaminación acústica y atmosférica. Por ejemplo, cada vez con mayor frecuencia se recogen en las leyes nacionales y en los sistemas de planificación del uso del suelo unos límites de contaminación acústica, que influyen en la realización posterior de las infraestructuras. De forma análoga, los límites de contaminantes atmosféricos pueden tener una influencia directa sobre la evolución de las zonas urbanas e industriales.

(55) Los requisitos ambientales se convierten en factores de localización importantes para el establecimiento de empresas. Las disposiciones comunitarias en este ámbito tienen, para algunos Estados miembros, una importancia no sólo ambiental, sino también económica.

2.2.6. Investigación y desarrollo tecnológico (I+D)

(56) La política comunitaria de I+D, orientada según un programa marco plurianual compuesto por diferentes programas de investigación y demostración, fomenta la colaboración entre empresas, centros de investigación y universidades, prestando el mayor interés al refuerzo de las bases científicas y tecnológicas de la industria, y a la competitividad de ésta a escala mundial. Otros objetivos son la colaboración con terceros países y organismos internacionales, la difusión y aplicación de los resultados de la política de I+D y el fomento de la formación y la movilidad de los investigadores de la Comunidad.

(57) La selección de proyectos no tiene en cuenta criterios específicamente territoriales. Así pues, la distribución regional de los recursos de I+D se ajusta a la distribución geográfica de los institutos cualificados de investigación y tecnología en las ciudades y regiones de la UE. Sin embargo, sería prematuro deducir que la política de I+D deja abandonadas a las regiones menos desarrolladas y se concentra exclusivamente en las regiones más ricas y desarrolladas, donde se encuentra la mayoría de los centros que reciben ayuda. Por ejemplo, de entre las decenas de miles de instituciones creadas o financiadas en los últimos quince años, un número notablemente elevado procede de regiones con dificultades estructurales. Además,

los incentivos para la formación y la movilidad de los investigadores de las regiones desfavorecidas ofrecen grandes oportunidades de colaborar con las regiones que cuentan con múltiples centros de investigación. Por otra parte, dentro del V Programa Marco hay programas específicos centrados en la investigación sobre la ordenación del territorio, como “la ciudad de mañana y el patrimonio cultural”, “gestión sostenible de la agricultura, silvicultura y pesca, con inclusión del desarrollo integrado de zonas rurales” y “gestión sostenible y calidad del agua”.

(58) La nueva estructura del V Programa Marco servirá mejor para ayudar a la elaboración y ejecución de las distintas políticas comunitarias, incluidas las que tienen una orientación claramente territorial. Por supuesto, las regiones más desfavorecidas pueden ser objeto de la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico. La experiencia (por ejemplo, en Escocia o en los nuevos Estados federados de Alemania) enseña que también las regiones pobres pueden acoger y “mantener” centros de investigación y tecnología de primera línea. Es cierto que a este respecto se necesita una estrecha cooperación entre agentes nacionales, regionales y locales, así como unas actividades específicas de comercialización a nivel regional o local. La ETE puede servir de marco para este tipo de colaboración.

2.2.7. Actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones

(59) En los últimos años, la Comunidad ha realizado cada vez más actividades de apoyo estructural, sin acudir a fondos de su presupuesto, mediante la concesión de préstamos de diferentes instituciones comunitarias. La función principal a este respecto corresponde al Banco Europeo de Inversiones (BEI). En comparación con las subvenciones, mediante los préstamos se consigue alcanzar a un número mayor de beneficiarios con un mismo volumen financiero. El mayor “efecto de estímulo” permite prestar ayuda a un número mayor de proyectos de inversión. La aportación que hace el propio beneficiario aumenta además la eficacia económica. Finalmente, la concesión de créditos resulta adecuada para proyectos de larga duración, entre los que se cuentan especialmente los proyectos de infraestructuras. La financiación de éstos mediante préstamos tiene la ventaja fiscal de que los efectos de crecimiento económico inducidos pueden contribuir al pago de intereses y amortizaciones, gracias a unos mayores ingresos fiscales. El objetivo principal de los préstamos del BEI es el fomento de la construcción de in-

fraestructuras y las inversiones en las regiones menos favorecidas de la UE. También en relación con la próxima ampliación hacia el Este, los préstamos podrán cumplir una función importante en la modernización de las estructuras territoriales. Los préstamos a bajo interés del BEI en la Comunidad, ascendieron en el periodo de 1991 a 1995 a 84 mil millones de Ecus, lo que supone alrededor del 90 % del conjunto de los préstamos concedidos.

2.3. Hacia una mayor coherencia territorial de las políticas comunitarias

(60) Aun cuando los objetivos de la mayoría de las políticas comunitarias no tengan un carácter directamente territorial, tras ellos se encuentra una serie de conceptos territoriales, entre los que se pueden destacar los siguientes:

- *Determinación de las zonas subvencionables y establecimiento de la intensidad de la ayuda correspondiente*
Estas zonas determinan las intervenciones de la política estructural territorial, así como la posibilidad de concesión de ayudas financieras nacionales de desarrollo regional. Pueden citarse como ejemplo las regiones de los objetivos del Fondo Regional.
- *Mejora de las infraestructuras*
Una serie de políticas comunitarias persigue el objetivo de garantizar la financiación de infraestructuras, que tienen un efecto directo sobre el territorio. Es el caso, por ejemplo, de las redes transeuropeas, esencialmente en el ámbito del transporte y de la energía, con infraestructuras tanto de tipo lineal (por ejemplo, autopistas o líneas de alta tensión) como puntual (por ejemplo, centros de transporte de mercancías o centrales eléctricas).
- *Aplicación de categorías territoriales o de superficie*
En algunas políticas comunitarias se utilizan categorías territoriales, como sucede en relación con las disposiciones sobre protección del medio ambiente (por ejemplo, las zonas definidas en el contexto de la red “Natura 2000” para la protección de biotopos y de determinadas especies animales y vegetales), en la asignación de ciertas subvenciones (por ejemplo, regiones de montaña, cuya agricultura se subvenciona en virtud de una directiva determinada, o islas, acogidas al artículo 158 del Tratado de la UE, modificado por el Tratado de Amsterdam), o en la selección de ciertos temas en el V Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

- *Desarrollo de sinergias funcionales*

Dentro de ciertas políticas comunitarias se consideran elementos territoriales para crear interdependencias funcionales y provocar efectos sinérgicos. Por ejemplo, en investigaciones sobre el transporte se consideran las interacciones entre el uso del suelo y las necesidades de transporte o las exigencias que plantea la movilidad sostenible para la selección de modos de transporte. La política regional intenta fomentar estrategias de innovación regional en función de las necesidades locales; la política energética se ocupa de aspectos como el aprovechamiento de la energía solar de acuerdo con los objetivos del planeamiento urbano.

- *Enfoques de desarrollo territorial integrado*

Más allá del mero reconocimiento de la interacción funcional y del desarrollo de posibles efectos sinérgicos, ciertas políticas comunitarias intentan elaborar un enfoque integrado y multisectorial, con una fuerte dimensión territorial. Es el caso de la iniciativa comunitaria de cooperación en ordenación del territorio (INTERREG II C), de la política de desarrollo integrado de las zonas rurales (LEADER), así como del programa de demostración de gestión integrada de las zonas costeras (GIZC). Sin embargo, hasta ahora los casos en que se aplican estos ambiciosos enfoques de desarrollo territorial integrado son relativamente pocos.

(61) Los pueblos, ciudades y regiones perciben de distinta forma los beneficios de los gastos efectuados por las políticas con incidencia territorial, aplicadas tanto por la UE en conjunto como por los distintos Estados miembros en virtud de la normativa válida en toda la UE. Además, los efectos territoriales de las políticas comunitarias no se

complementan automáticamente en el sentido de un mayor equilibrio territorial, y tampoco se armonizan automáticamente con las propuestas de desarrollo que hacen las regiones y ciudades. Sin una armonización mutua, estas políticas agravan involuntariamente las disparidades regionales de desarrollo, ya que se rigen exclusivamente por objetivos sectoriales, sin ninguna consideración territorial.

(62) Los Estados miembros y la Comisión consideran la ETE como un instrumento que puede contribuir a mejorar la coordinación de las políticas comunitarias. A la hora de formular y evaluar las políticas sectoriales de la Comunidad, la consideración desde el principio de sus opciones y objetivos políticos ejercerá un efecto positivo sobre el desarrollo de las ciudades y regiones. Por otra parte, si los organismos locales y regionales conocen anticipadamente los efectos territoriales de las decisiones de las distintas políticas de la UE, tendrán la posibilidad de reaccionar mejor ante las mismas.

(63) Por tanto, es necesario prever anticipadamente los efectos espacialmente diferenciados de las políticas comunitarias. La realización de los objetivos de desarrollo territorial de la UE no depende sólo del volumen de recursos financieros disponibles, sino también cada vez más de la temprana colaboración entre las políticas sectoriales con efectos sobre el territorio. Desde este punto de vista, es urgente y necesario elaborar mecanismos para reforzar la cooperación dentro de los servicios de la Comisión Europea a fin de garantizar la coherencia territorial de esas políticas. Por otra parte, es imprescindible que la Comisión proceda a estudiar y evaluar sistemáticamente los efectos territoriales de las políticas comunitarias vigentes.

3. Los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE

3.1. Orientación territorial de las políticas

(64) La gran variedad de los efectos de las políticas comunitarias sobre las diferentes regiones, junto con las diferencias de desarrollo territorial, explican que los municipios y regiones de la UE no se estén convirtiendo automáticamente, con el proceso de la UEM, en un espacio territorialmente equilibrado. Por el contrario, será necesario tomar medidas espacialmente diferenciadas, a fin de poder aprovechar mejor la oportunidad que supone la in-

tegración europea para conseguir un desarrollo sostenible y, por tanto, territorialmente equilibrado de la UE.

(65) Con este fin, en los siguientes capítulos se establecen una serie de objetivos y opciones políticas, que pueden tenerse en cuenta por todas las autoridades e instancias gubernativas relacionadas con el desarrollo territorial. De esta forma, las políticas sectoriales con efectos sobre el territorio, tanto a nivel comunitario como nacional, regional o local, pueden incorporar, desde sus etapas iniciales, la con-

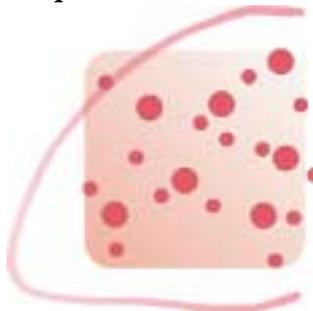
sideración de los objetivos de desarrollo territorial de la UE, junto al logro de sus objetivos sectoriales. Se trata especialmente de las tres directrices fundamentales de desarrollo territorial que figuran a continuación:

- Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales. A este respecto, se trata de superar el anacrónico dualismo entre campo y ciudad.
- Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario, constituyendo una condición necesaria para la participación activa de las ciudades y regiones europeas en la UEM. Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, para lo que será necesario encontrar soluciones adaptadas a las diferentes regiones.
- Desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente. Este aspecto contribuye también a la conservación y perfeccionamiento de la identidad regional y al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la UE en la era de la globalización.

(66) Respecto a cada una de estas directrices de desarrollo territorial se ha elaborado una serie de objetivos y opciones políticas específicas. Estas opciones no se pueden aplicar de la misma manera en todas las zonas de la UE, sino de forma diferenciada según los territorios, en función de su situación económica, social y ambiental, en aras de un desarrollo sostenible y equilibrado.

3.2. Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad

3.2.1. Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE



(67) Como resultado de las ampliaciones pretéritas y aún más en vista de las futuras, la UE ha alcanzado un tamaño y una diversidad que hacen necesaria una estrategia de desarrollo territorial. Para conseguir un desarrollo territorial equilibrado, dentro de una integración completa en la economía mundial, ha de seguirse un modelo de desarrollo policéntrico, que debe contribuir a evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE. El potencial económico de todas las regiones europeas podrá aprovecharse plenamente sólo mediante la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada. La continuidad de la mejora de la competitividad de la UE a escala global exige además el refuerzo de la integración de las regiones europeas en la economía mundial, para lo que el carácter especialmente marítimo de la UE ofrece buenas condiciones de localización. La creación y ampliación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial supone un importante instrumento para activar el desarrollo económico y la creación de empleo en la UE, especialmente en las regiones clasificadas actualmente como zonas con dificultades (zonas del objetivo 1 y del objetivo 6 del Fondo Regional vigente).

(68) Hasta ahora sólo hay una gran zona geográfica destacada de integración en la economía mundial: se trata del núcleo central de la UE, que comprende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo. Esta zona ofrece funciones económicas y servicios globales de elevado valor, que permiten alcanzar un alto nivel de renta y unas infraestructuras bien desarrolladas. Existen además algunas zonas aisladas de crecimiento (por ejemplo, Barcelona, o la región de Øresund) cuya pujanza económica no llega todavía a modificar de forma apreciable la situación desequilibrada del

desarrollo territorial, en línea con los objetivos fundamentales de la ETE. En este sentido, la situación geoeconómica de la Comunidad se distingue, por ejemplo, de la de EE.UU., que dispone de varias zonas de integración económica destacadas a escala mundial: costa Oeste (California), costa Este, Sudoeste (Tejas), y medio Oeste.

(69) Las actuales tendencias territoriales de la UE indican la continuidad de la acumulación de funciones globales y de alto valor en el núcleo central de la Comunidad, junto a unas escasas metrópolis adicionales. Teniendo en cuenta además la ampliación de la UE, el hecho de que siga concentrándose el desarrollo en una única zona destacada y dinámica de integración no favorecería una reducción de las disparidades entre la parte central y una periferia en expansión. Por tanto, es necesaria una nueva estrategia de desarrollo territorial.

(70) Las medidas políticas de desarrollo territorial que se han adoptado hasta el momento se han centrado especialmente en la mejora de la conexión entre la periferia y el núcleo central mediante proyectos de infraestructuras. Sin embargo, es necesaria una política que ofrezca nuevas perspectivas para las zonas periféricas mediante una conformación más policéntrica del espacio de la Comunidad. La creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas por la UE y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades, de distinto tamaño, de sus áreas de influencia, desempeñará un papel clave en la mejora del equilibrio territorial de Europa. Asimismo, en el futuro será necesario asignar más importancia a unos servicios globales y de elevado valor también en las regiones metropolitanas situadas fuera del núcleo central de la UE.

(71) Por otra parte, una estrategia de desarrollo territorial que se limitara sólo a un desarrollo descentralizado de las regiones metropolitanas no se ajustaría a la tradición de conservación de la diversidad urbana y rural de la Comunidad. Por tanto, debe perseguirse una estructura urbana descentralizada, con una serie escalonada de ciudades que abarque todo el territorio comunitario; esto constituye una condición indispensable para conseguir el desarrollo equilibrado y sostenible de las ciudades y regiones, y debe convertirse en una importante ventaja de localización de la UE respecto a otras grandes regiones económicas del mundo.

(72) En consecuencia, las inversiones y decisiones políticas con efecto territorial deberían dirigirse hacia un modelo de desarrollo policéntrico. Esto es aplicable también

al uso de los recursos de los Fondos Estructurales, especialmente en las actuales regiones del objetivo 1. El desarrollo de las correspondientes zonas de integración debe fomentarse y completarse mediante las medidas políticas adecuadas y especialmente por la garantía de una infraestructura eficiente a las escalas transnacional, nacional y regional.

(73) Para fomentar una estructura territorial equilibrada, es necesario encontrar nuevos métodos y formas para que las ciudades y regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí. Existen muchas posibilidades, algunas de las cuales ya se han experimentado positivamente. Además de las redes de ciudades a nivel regional, la necesidad de complementariedad y cooperación se aplica especialmente a las redes de ciudades a nivel interregional, transnacional, e incluso comunitario. Los objetivos y las soluciones serán, en cada caso, dependientes de la situación de partida.

(74) El fomento de la complementariedad entre ciudades y regiones significa aprovechar las ventajas de la competencia económica entre ellas y, al mismo tiempo, superar los inconvenientes de dicha competencia. No obstante, la complementariedad no debe limitarse a la competitividad económica, sino que debe ampliarse a todas las funciones de la ciudad (por ejemplo, cultura, educación y creación de infraestructuras sociales). Hay que seguir una política de fomento de la colaboración efectiva entre las ciudades, basándose en intereses comunes y en la aportación de todos los participantes. Un requisito esencial, por lo tanto, es el carácter voluntario de la colaboración y la igualdad de derechos entre los copartícipes.

(75) Las ciudades presentan múltiples interacciones funcionales con su entorno; dichas interacciones, que además se potencian mutuamente, superan los límites administrativos y exigen la colaboración voluntaria de las autoridades locales para fomentar la competitividad del conjunto de la región en beneficio de todas las partes. Como posibles ámbitos de cooperación pueden citarse el transporte de cercanías, la definición de zonas residenciales o industriales comunes, o la gestión de residuos. La cooperación y la formación de redes urbanas de ámbito transfronterizo pueden servir de instrumento para la superación de las dificultades de desarrollo en las regiones fronterizas.

(76) Es asimismo importante la creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas. En estas zonas, la combinación de los potenciales urbanos constituye

frecuentemente la única posibilidad de alcanzar un número de consumidores suficiente para el mantenimiento de las empresas y servicios, que las distintas ciudades no podrían conseguir por sí solas.

(77) Las ciudades más alejadas entre sí también deberían cooperar en redes, con objeto de encontrar soluciones a problemas comunes. Además del intercambio de experiencias, se trata de perseguir objetivos y realizar proyectos comunes, por ejemplo en materia de gestión de transportes, de logística urbana, de cooperación entre universidades y centros de investigación, de gestión del patrimonio cultural y centros históricos, así como de integración de nuevos inmigrantes en la sociedad urbana.

(78) Gracias a la cooperación entre ciudades y regiones por encima de las fronteras exteriores de la UE, será posible reforzar las relaciones políticas y económicas de la UE con las regiones vecinas de Europa septentrional, central y oriental, así como con el área mediterránea, y promover la cooperación en cuanto a infraestructuras de importancia estratégica y proyectos relativos al medio ambiente.

(79) Opciones políticas

1. Refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la UE, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial.
2. Refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos (“clusters”) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas (RTE), así como por la mejora de las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra, las de nivel regional y local.
3. Promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los “clusters” de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos.

4. Refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala transfronteriza y transnacional.
5. Promoción de la cooperación con las ciudades de los países de Europa septentrional, central y oriental, así como de las regiones mediterráneas, a escala regional, transfronteriza y transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur en Europa central y oriental, así como oeste-este en Europa septentrional.

3.2.2. Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas



(80) Las regiones europeas sólo pueden mostrarse competitivas y, por lo tanto, contribuir a la disminución de la tasa de desempleo si las ciudades, incluidas las situadas fuera de las zonas de integración y las regiones metropolitanas de importancia global, disponen de un potencial económico suficiente. Esto afecta, en particular, a las “ciudades-puerta” que sirven de acceso al territorio de la UE (grandes puertos marítimos, aeropuertos intercontinentales, ciudades de exposiciones y ferias, centros culturales), así como a las ciudades de menor importancia que, como centros regionales activos, revitalizan los espacios rurales en declive. Forman parte de estas ciudades-puerta también las regiones metropolitanas periféricas, que pueden aprovechar sus ventajas específicas, como unos costes laborales reducidos o unas relaciones particulares con los centros económicos situados fuera de Europa o en países terceros vecinos de la UE.

(81) Muchas de las ciudades menos dinámicas de la UE cuentan con una base económica estrecha y dominada por una sola rama de actividad, cuyo declive tiene repercusiones negativas sobre la economía de toda la región. La competitividad de estas ciudades depende, pues, de una política de diversificación de su base económica. Incluso

las perspectivas de futuro de la periferia rural dependen de la competitividad de sus ciudades. La prosperidad material y social de las ciudades representa por lo tanto un factor importante del desarrollo social, económico y ambiental. Las políticas de desarrollo destinadas a realizar estos objetivos dependen mucho de las condiciones locales. Los cinco aspectos siguientes son decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades:

- el control de la expansión urbana,
- la mezcla de funciones y grupos sociales (en particular, en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social),
- la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos),
- una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente, y finalmente
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

(82) El desarrollo urbano sostenible ofrece numerosas ocasiones de “pensar globalmente y actuar localmente”. Las conferencias de las Naciones Unidas de Río y de Estambul (Hábitat II) han lanzado medidas de carácter mundial que deberán aplicarse a nivel nacional y local. Las políticas comunitarias y de los Estados miembros deben tener en consideración estos aspectos. La mejor forma de poner en práctica las opciones políticas que se proponen en este capítulo y que se inscriben en el marco de las Agendas 21³¹ y del Programa Hábitat³² es por medio de estrategias multisectoriales e integradas de desarrollo urbano.

(83) Las estrategias e instrumentos que promueven un desarrollo urbano sostenible dependen en gran medida de las condiciones de partida de las ciudades y los países, tanto a nivel local como regional y nacional. El intercambio de experiencias en cuanto a desarrollo urbano sostenible, iniciado por los Estados miembros, es un buen punto de partida para la aplicación de las opciones políticas de la ETE³³. La Comisión Europea ha presentado también, en su marco comunitario de acción, unos objetivos políticos y propuestas de medidas para las zonas urbanas, en la misma línea de los objetivos de la ETE³⁴.

(84) Para poder controlar mejor la continua tendencia a la expansión de las ciudades, los Estados miembros y sus autoridades locales y regionales deben apoyarse en la idea de la “ciudad compacta” (o ciudad de pequeñas dis-

tancias). Esto incluye, por ejemplo, el control de la extensión de las áreas urbanizables, en el marco de una política urbanística cuidadosa, particularmente en las periferias urbanas y en muchas zonas costeras. Por otra parte, la limitación de la expansión urbana sólo puede llevarse a cabo en un contexto regional. Para ello, es necesario intensificar la colaboración entre las ciudades y su entorno rural, así como encontrar nuevas formas de asociación para conciliar intereses contrapuestos.

(85) El futuro de las ciudades de la UE depende de la lucha contra la progresión de la pobreza y la exclusión social, y de limitar la pérdida de importancia de algunas funciones urbanas. En las zonas urbanas, es importante tanto revitalizar las áreas abandonadas y zonas industriales en desuso como promover una oferta equilibrada de alojamientos de bajo coste y buena calidad. Gracias a la mezcla de funciones, todos los ciudadanos deberían poder acceder fácilmente a las infraestructuras y servicios básicos, a los espacios libres, a la formación general y profesional, y a la atención sanitaria. A este respecto, el mantenimiento y el desarrollo de pequeñas zonas verdes en la ciudad ejerce a la vez una importante función ambiental y social.

(86) Una gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano es de gran relevancia. Implica un enfoque integrado basado en los circuitos cerrados de los recursos naturales, la energía y los residuos, con el fin de disminuir las presiones sobre el medio ambiente. Gracias a este enfoque, podría limitarse la producción de residuos y el consumo de recursos naturales (en particular, el de los recursos no renovables o que sólo se regeneran lentamente). La contaminación del aire, del suelo y del agua podría también reducirse. El aumento de los espacios verdes en las ciudades, la protección de la biodiversidad y unos sistemas energéticos compartidos por las viviendas y las industrias son ejemplos de medidas que se inscriben en el marco de una política medioambiental inteligente.

(87) La accesibilidad de las ciudades tiene una influencia notoria sobre la calidad de vida, sobre el medio ambiente y sobre el potencial económico. Debe, pues, fomentarse mediante una política de localización en armonía con la planificación del uso del suelo y de los transportes. El objetivo consiste en frenar la expansión de las ciudades y desarrollar un enfoque integrado de la planificación de los transportes. Ello contribuirá a disminuir la dependencia con relación al automóvil y a promover otros medios de transporte (transportes públicos, bicicleta).

(88) Opciones políticas

6. Refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y ciudades-puerta, con una particular atención al desarrollo de las regiones periféricas de la UE.
7. Mejora de la base económica, el medio ambiente y las infraestructuras de servicios de las ciudades, en particular en las regiones menos favorecidas, con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles.
8. Promoción de la diversificación de la base económica de las ciudades demasiado dependientes de una única rama de actividad y apoyo al desarrollo económico de las ciudades pequeñas y medianas en las regiones menos favorecidas.
9. Promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo en relación con la lucha contra la exclusión social, y con la regeneración de las zonas abandonadas o infrautilizadas.
10. Promoción de la gestión inteligente del ecosistema urbano.
11. Promoción de una mejor accesibilidad en las ciudades y regiones urbanas, mediante una política de localización y una planificación del uso del suelo que favorezcan la mezcla de funciones urbanas y la utilización de los transportes públicos.
12. Apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales, en particular en las regiones costeras.

3.2.3. Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales

(89) Los espacios rurales de la UE se caracterizan por su diversidad y su potencial de desarrollo endógeno. Son lu-

gares con funciones económicas, naturales y culturales, es decir, “lugares complejos” que no pueden caracterizarse por criterios unidimensionales como la densidad de población, la agricultura o los recursos naturales. Algunos espacios rurales han conseguido superar con éxito un cambio estructural. Esto no está vinculado sólo a los factores de localización, como una ubicación atractiva o un nivel salarial más bajo, sino también, y cada vez más, a factores como la calidad del patrimonio natural y cultural, la presencia de redes y asociaciones, el carácter democrático de la toma de decisiones, y, no menos importante, la iniciativa y el compromiso de los políticos regionales y locales, así como de otros agentes sociales. El éxito de numerosas regiones rurales de la UE pone de manifiesto que vivir y producir en el campo no es un obstáculo en sí para un desarrollo económico dinámico ni para el aumento del empleo. Algunas regiones rurales han adquirido una competitividad relativamente buena en el sector agrícola o el turístico.

(90) Sin embargo, muchas zonas rurales no han conseguido realizar su reconversión estructural. Se ven confrontadas a problemas económicos considerables, a menudo causados por una situación periférica. La debilidad estructural de estas regiones puede tener distintas causas, además de la elevada proporción de empleos agrícolas, como una densidad de población extremadamente baja, mala accesibilidad, inconvenientes climáticos, falta de infraestructuras, lagunas estructurales de desarrollo, o condiciones de producción agrícola inadecuadas. Los espacios rurales sujetos a nuevas tensiones asociadas al desarrollo económico y a la presión urbana de las metrópolis y grandes ciudades vecinas, o los amenazados por el declive de la agricultura, deben hacer frente a retos considerables.

(91) En el pasado, la política ha considerado las áreas rurales como espacios homogéneos, con los mismos obstáculos y potenciales de desarrollo. Este enfoque no corresponde ya a la realidad de la UE. Las únicas características que siguen siendo comunes a todos los espacios rurales son la baja densidad de población y una utilización de los suelos mayoritariamente agrícola. Sin embargo, se distinguen sensiblemente entre sí en cuanto a los modelos y las perspectivas de desarrollo. La diversidad del desarrollo rural de la UE determina la necesidad de elaborar estrategias de desarrollo territorial basadas en las condiciones, especificidades y necesidades locales y regionales.

(92) Es de esperar que el renovado interés que se concede a la asociación entre la ciudad y el campo genere un nuevo impulso, basado en la consideración de que la ciu-

dad y el campo forman una unidad funcional y territorial, caracterizada por múltiples relaciones e interdependencias. Una separación tajante entre la ciudad y el campo dentro de una región no tendría en cuenta el hecho de que solamente a escala regional es posible crear mercados de empleo, de información y de comunicación. La región es, en la mayoría de los casos, el nivel de intervención apropiado y el nivel adecuado para el análisis de muchas cuestiones de ordenación del territorio.

(93) Las ciudades pequeñas y medianas y sus interrelaciones constituyen, en un sistema urbano policéntrico, núcleos de conexión importantes en la estructura espacial de relaciones, sobre todo para las zonas rurales. En las regiones rurales con dificultades, sólo estas ciudades están en condiciones de proporcionar infraestructuras y servicios para las actividades económicas de la región y de facilitar el acceso a mercados de trabajo más importantes. Conviene, pues, prestar una atención muy especial a las ciudades “del campo” en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural.

(94) El crecimiento económico somete hoy en día a los espacios rurales a múltiples tensiones medioambientales, entre las que se incluyen la fuerte presión ejercida por la construcción de viviendas sobre los espacios libres en las zonas próximas a la ciudad, el aumento del número de residencias principales y secundarias, las incidencias negativas de nuevas actividades de ocio, la contaminación del suelo, del aire y del agua debido a la manipulación y almacenamiento de residuos, etc. El atractivo de las zonas con paisajes de interés, como las regiones montañosas o costeras, se ve amenazado por el turismo de masas. La agricultura intensiva puede también generar presiones sobre los suelos y llevar a la destrucción del paisaje cultural. Sólo la planificación del uso del suelo a escala regional y la adopción de medidas apropiadas en cuanto al medio ambiente y la agricultura (por ejemplo, el restablecimiento de la biodiversidad, la disminución de la contaminación del suelo, la extensificación y la diversificación de las prácticas agrícolas) permitirán contrarrestar estas presiones.

(95) También en las zonas con estructuras de producción poco favorables es necesario que la agricultura haga frente a los retos de la competencia internacional. Aparecen nuevas posibilidades, gracias al desarrollo de productos agrícolas de alta calidad, a estrategias adaptadas de comercialización de estos productos, y al redescubrimiento de la multifuncionalidad de la agricultura, es decir, la diversificación de las fuentes de ingresos de las explotacio-

nes agrarias (por ejemplo, el agroturismo, la energía eólica, etc.). La sociedad concede cada vez más valor a la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, lo que confiere al sector agrícola más posibilidades de empleo. Mediante una oferta apropiada de educación y formación profesional se puede ayudar a encontrar fuentes de ingresos distintas de las proporcionadas por la agricultura.

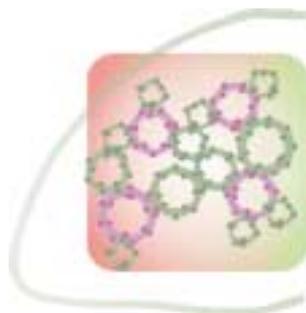
(96) Por lo tanto, hay que prestar una atención muy especial a los espacios rurales desfavorecidos. En todas estas zonas será necesario buscar la diversificación de la economía rural con el fin de evitar una excesiva dependencia respecto a estructuras unisectoriales, y crear oportunidades de empleo estable. Las ciudades pequeñas y medianas de estas regiones constituyen centros para desarrollar actividades industriales y de servicios, investigación y tecnología, turismo y ocio. El proceso de diversificación interna de la economía rural implica el establecimiento de relaciones y redes que sobrepasen el marco regional, el desarrollo de contactos con nuevos mercados y con otras empresas, y el acceso a la información y el conocimiento.

(97) Las zonas rurales de la UE albergan un potencial no desdeñable de energías renovables, como la energía solar, eólica, hidráulica y de las mareas, la energía producida a partir de la biomasa e incluso de los residuos urbanos de las grandes ciudades (producción de metano). Esto abre perspectivas interesantes en cuanto a la diversificación económica y la producción de energía no contaminante. Se debería aprovechar este potencial para una utilización más eficaz de los recursos. El suministro de la energía excedentaria a las grandes redes energéticas constituiría un paso suplementario.

(98) La clave del desarrollo sostenible de los espacios rurales se encuentra en la puesta a punto de perspectivas originales, en el descubrimiento de sus potenciales endógenos y en el intercambio de experiencias con otras regiones, y no en la imitación de modelos de desarrollo procedentes de otras zonas de la UE. Las estrategias políticas deben tener en cuenta esta diversidad, así como las dificultades y oportunidades de desarrollo. Deben poner a disposición del medio rural instrumentos que permitan a los agentes regionales y locales responder a sus problemas de la manera más flexible posible.

(99) Opciones políticas

13. Promoción de estrategias de desarrollo diversificadas, adaptadas a los potenciales específicos de las áreas rurales y que permitan el desarrollo endógeno (incluida la promoción de la multifuncionalidad de la agricultura). Apoyo a las zonas rurales en materia de educación y formación, así como de creación de empleos fuera del sector agrícola.
14. Refuerzo de las ciudades pequeñas y medianas en el medio rural como núcleos de cristalización del desarrollo regional, y promoción de su integración en redes.
15. Garantía de una agricultura sostenible, aplicación de medidas medioambientales y diversificación de la utilización agrícola de los suelos.
16. Promoción y apoyo a la cooperación y al intercambio de experiencias entre zonas rurales.
17. Utilización del potencial de las energías renovables en las zonas rurales y urbanas teniendo en cuenta las condiciones locales y regionales, en particular el patrimonio natural y cultural.
18. Explotación de los potenciales de desarrollo de un turismo respetuoso del medio ambiente.

3.2.4. Asociación entre ciudad y campo

(100) Actualmente, numerosos problemas locales no pueden solucionarse sin un enfoque integrado de la ciudad y el campo, puesto que son también problemas de carácter regional. Una asociación activa se expresa por la cooperación y la coordinación. Para que la cooperación se convierta en una asociación eficaz a largo plazo, deben cumplirse algunas condiciones:

- paridad y autonomía de los socios,
- carácter voluntario,
- consideración de sus distintas condiciones administrativas, y
- responsabilidad común y beneficio común.

(101) La asociación entre el campo y la ciudad tiene varias dimensiones territoriales, es decir, una perspectiva regional, suprarregional, interregional y transnacional. La perspectiva regional implica la asociación entre ciudades, cualquiera que sea su tamaño, y su entorno rural. Es precisamente en este caso donde la ciudad y el campo deben aplicar un enfoque integrado, puesto que constituyen una región y comparten la responsabilidad de su desarrollo. Las ciudades de las zonas rurales ejercen una función importante como impulsoras del desarrollo económico regional. En las regiones con baja densidad de población, solamente las ciudades están en condiciones de ofrecer un determinado nivel de infraestructuras y servicios y de atraer las actividades económicas. En estas zonas, la ciudad desempeña un papel particular en la conservación de la estructura de asentamientos y del paisaje cultural.

(102) La perspectiva suprarregional se basa en una distribución de las funciones a gran escala, entre las regiones urbanas y metropolitanas, por una parte, y las zonas rurales, por otra. Generalmente, el enfoque de la asociación se dirige también en este caso al objetivo de llegar, a gran escala, a un equilibrio de intereses que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y ambientales, sino también los sociales.

(103) En cuanto a las dimensiones interregional y transnacional, los principales elementos son el intercambio de experiencias y la aportación recíproca de conocimientos. En este caso, no se trata ya de un equilibrio de intereses, sino del análisis y la transmisión de las experiencias realizadas en el ámbito de la cooperación entre ciudad y campo, de forma general o en el marco de iniciativas o proyectos concretos.

(104) La asociación se basa en la idea de que cada socio realiza prestaciones de valor equivalente, por ejemplo la aportación de infraestructuras costosas y de alta calidad, o de superficies para el abastecimiento de agua a la población urbana. Ciertas formas nuevas de asociación entre campo y ciudad ofrecen la posibilidad de reconsiderar el intercambio de prestaciones entre los socios desde el punto de vista de un desarrollo territorial sostenible, con el fin de crear un “pool regional de servicios” para el intercambio entre administraciones locales.

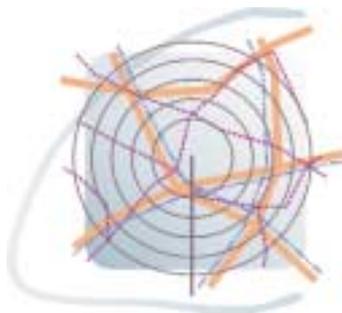
(105) Además de la asociación entre entidades territoriales administrativas, las redes organizadas sobre la base de una asociación entre empresas de la ciudad y del campo desempeñan un importante papel en la economía regional, ya que permiten aprovechar efectos sinérgicos potenciales y poner en marcha procesos de aprendizaje que proporcionen conocimientos e información a las empresas de la región.

(106) Opciones políticas

19. Mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y de transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, en particular en las áreas en declive.
20. Promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales.
21. Integración de la periferia rural de las grandes ciudades en las estrategias de desarrollo territorial de las regiones urbanas, con la finalidad de conseguir una planificación más eficaz del uso del suelo, con especial atención a la mejora de la calidad de vida en la periferia urbana.
22. Promoción y apoyo de la cooperación en asociación entre ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias.
23. Promoción de redes profesionales entre PYME urbanas y rurales.

3.3. Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento

3.3.1. Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento



(107) Las ciudades y áreas metropolitanas deben conectarse de manera eficaz no sólo a la economía mundial, sino también entre sí y con sus zonas de influencia. Además, el buen funcionamiento de los transportes y un acceso suficiente a las telecomunicaciones son condiciones básicas para el refuerzo de la competitividad de las regiones periféricas o las menos favorecidas y, por lo tanto, de la cohesión económica y social de la UE. Las oportunidades proporcionadas por el transporte y las telecomunicaciones son factores esenciales de la promoción de un desarrollo policéntrico. La eficacia de los servicios y siste-

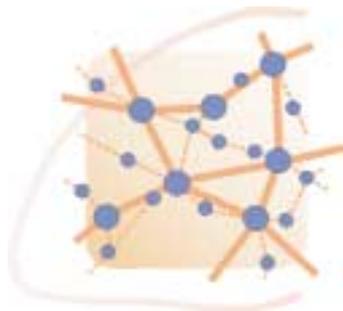
mas de transportes y telecomunicaciones juega un papel clave en el refuerzo del atractivo económico de las distintas metrópolis y centros regionales.

(108) La movilidad de las personas, de las mercancías y de la información en la UE se caracteriza por una tendencia hacia la concentración y la polarización. Una mayor competencia en los mercados de los transportes y telecomunicaciones puede acentuar esta tendencia. La política debe velar por que todas las regiones, incluso las insulares o periféricas, tengan un acceso adecuado a las infraestructuras, con el fin de fomentar la cohesión económica y social y, por lo tanto, la cohesión territorial de la Comunidad. También debería ser necesario asegurar que las infraestructuras de grandes prestaciones, como los ferrocarriles de alta velocidad y las autopistas de alta capacidad, no absorban recursos de las regiones menos favorecidas o periféricas (efecto de “bombeo”), así como evitar que dichas infraestructuras atraviesen estas regiones sin conectarlas (efecto túnel). La política de desarrollo territorial debería velar igualmente por que las infraestructuras de transporte de alto nivel sean completadas por las redes secundarias, para que todas las regiones experimenten plenamente sus beneficios.

(109) Por otra parte, la concentración de infraestructuras y servicios de transporte en el núcleo central de la UE y sus congestionados corredores amenaza su capacidad de funcionamiento en algunas zonas, y produce importantes presiones sobre el medio ambiente. Para disminuir los inconvenientes que implica el transporte, son importantes las soluciones intermodales integradas, que tratan de promover un uso más frecuente de los medios de transporte menos contaminantes y una explotación más eficaz de las infraestructuras existentes. Esto demanda a largo plazo una mejor armonización de los modos de transporte, que deberá impulsarse por medio de estrategias integradas de desarrollo territorial. En lo sucesivo, deberían realizarse estudios de impacto territorial en el marco de todos los grandes proyectos de transporte.

(110) La construcción de nuevas infraestructuras, por indispensable que sea para las regiones, no basta por sí sola para solucionar los problemas anteriormente mencionados. El desarrollo regional no queda garantizado por la mera presencia de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, sino que requiere además la adopción de medidas de apoyo en otros ámbitos, como la política estructural regional o la promoción de la educación y la formación, para mejorar a largo plazo los factores de localización de las regiones. Esto es especialmente cierto en el caso de las regiones menos favorecidas.

3.3.2. Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad



(111) Las futuras ampliaciones de las redes transeuropeas (RTE) deberían basarse en el modelo de desarrollo policéntrico como un principio territorial fundamental. Esto implica, en primer lugar, garantizar los servicios en las zonas de integración económica de importancia mundial que se trata de desarrollar, y su conexión con la economía mundial. Además, deberá prestarse una atención muy especial a las regiones con obstáculos geográficos, sobre todo a las islas y a las regiones aisladas. Es imposible reducir las disparidades territoriales de la UE sin mejorar notablemente los servicios e infraestructuras de transporte en las regiones donde la falta de acceso a las mismas frena el desarrollo económico. Esta mejora de las infraestructuras y de la accesibilidad va más allá de la simple terminación de las conexiones que faltan en las RTE.

(112) La definición de prioridades para completar las redes implica medidas suplementarias destinadas a desarrollar las conexiones y servicios intrarregionales. La eficacia y la densidad de estas redes secundarias serán decisivas para la integración de las economías regionales y urbanas, así como para su competitividad. Sirven, en particular, para reforzar las ciudades pequeñas y medianas, y su papel de impulsores del desarrollo de toda la región.

(113) Las inversiones realizadas en las redes secundarias y sus conexiones a las RTE corren el riesgo de efectuarse con retraso, o incluso de no hacerse, si se concede mayor prioridad a la terminación de las grandes redes. Para evitar un deterioro relativo de la calidad del servicio en los espacios de la UE que no se conecten directamente a las RTE, el desarrollo de las redes secundarias no debe considerarse de importancia menor. Esto incluye también la modernización de los servicios regionales de transporte, adaptando los modos de transporte (red ferroviaria convencional, autobuses, aeropuertos regionales, etc.) a las condiciones locales específicas. Además, las redes secundarias pueden contribuir a hacer converger los flujos de transporte hacia las RTE para que alcancen la masa crítica necesaria para

los transportes de larga distancia. A este respecto, el momento en el que se efectúe la conexión de las redes secundarias a las RTE puede ser crucial para su desarrollo.

(114) Además de la dimensión europea convendrá también tener en cuenta la dimensión intercontinental de las redes de transporte. La accesibilidad intercontinental de la UE se caracteriza actualmente, por una parte, por grandes diferencias regionales en cuanto al nivel de dotación de las redes y nudos de transporte (puertos marítimos, aeropuertos) y, por otra parte, por la política de las compañías aéreas y navieras que, por razones de economía de mercado, favorecen determinados nudos intercontinentales situados en el núcleo central de la UE. Por esto, en lo que se refiere a la distribución territorial, la integración de las regiones en las redes intercontinentales no se ha hecho, hasta ahora, de manera equilibrada. Esto se debe tanto a la distribución desigual de los nudos de tráfico intercontinental como a la diferente calidad de los servicios de los distintos nudos. En interés de un desarrollo más equilibrado, es importante reducir las disparidades no sólo de la infraestructura de transportes, sino también del nivel de servicios y de su coste. En efecto, el sector privado tendrá una importancia creciente en el desarrollo de nudos de comunicación y redes de tráfico intercontinental, con diferentes niveles de servicio.

(115) La instauración de un sistema equilibrado de vías de comunicación aérea y la organización de una red europea de grandes puertos marítimos, con inclusión de un sistema secundario de puertos regionales, serviría a los intereses de todas las regiones. Favorecería a la vez a los grandes nudos situados en el núcleo central de la UE, que en parte sufren una congestión cada vez más fuerte, y a las zonas periféricas, que necesitan un mayor desarrollo de su potencial económico. En este contexto, es muy importante que la conexión de los nudos intercontinentales con sus áreas de influencia por ferrocarril y vías navegables reciba también un apoyo considerable, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las redes de comunicación. Por lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura de puertos marítimos y aeropuertos, en el marco de una política dirigida a una integración eficaz del conjunto de las regiones de la UE, la puesta a punto de una serie de esquemas transnacionales de desarrollo territorial constituirá seguramente una ayuda importante.

(116) En las regiones periféricas, las redes de telecomunicaciones pueden desempeñar un papel significativo para compensar los inconvenientes debidos a la distancia y a la baja densidad. Sin embargo, el volumen relativamente reducido de los mercados y, por lo tanto, los elevados costes de las inversiones en infraestructuras de telecomunicacio-

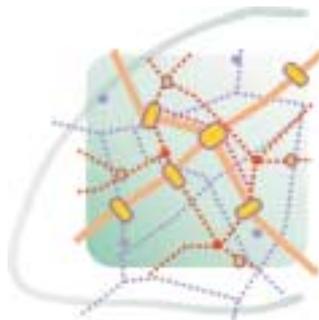
nes en las regiones con baja densidad de población, puede disminuir la calidad técnica y aumentar las tarifas, lo que reduciría la competitividad de estas regiones. En muchos ámbitos (teletrabajo, educación a distancia, telemedicina, etc.), el acceso a servicios de alta calidad a precios razonables es un factor decisivo para el desarrollo. Sin embargo, la aplicación de tecnologías modernas no depende solamente de la existencia de infraestructuras, equipamientos o servicios avanzados ni de lo razonable de sus precios, sino también del estado de desarrollo de cada región. Por lo tanto, con el fin de estimular las inversiones, es necesario prestar una atención muy especial al fomento de la demanda, al desarrollo de conocimientos técnicos aplicados y a la toma de conciencia de las propias oportunidades.

Como condición previa de todos los grandes proyectos de infraestructuras, debería efectuarse una evaluación “a priori” de su probable impacto territorial, así como la coordinación de las medidas comunitarias, nacionales, regionales o locales pertinentes.

(117) Opciones políticas

24. Refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus interconexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales eficaces de transporte público.
25. Promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la UE mediante una distribución coherente de los puertos marítimos y aeropuertos (puertas de acceso de carácter global), un aumento de su nivel de servicio y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia.
26. Mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas tanto en el interior de la UE como con los países terceros vecinos, en particular en cuanto al transporte aéreo, y construcción de las infraestructuras correspondientes.
27. Mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización: prestación de servicios universales en las regiones de baja densidad de población mediante una ordenación coherente de las tarifas.
28. Mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional.
29. Introducción de los estudios de impacto territorial como instrumento de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras, en particular en el ámbito de los transportes.

3.3.3. Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras



(118) El aumento actual del tráfico de personas y mercancías (en particular, del transporte por carretera y aéreo) es cada vez más amenazador para el medio ambiente y para la eficacia de los sistemas de transporte. Es posible encontrar soluciones a este problema mediante una política de desarrollo territorial adecuada, que influya sobre la localización de las empresas y de la población y, por lo tanto, sobre la necesidad de movilidad y la elección del modo de transporte. Puede conseguirse una utilización más eficaz de las infraestructuras existentes fomentando los modos menos contaminantes y promocionando las cadenas de transporte intermodal. Sin embargo, este objetivo debe lograrse sin perjudicar a la competitividad de la UE en conjunto o la de sus regiones. La integración de la planificación de los transportes y del uso del suelo puede ser particularmente eficaz, en particular en las grandes regiones urbanas, donde podría reducirse mucho el grado de dependencia de la población con respecto al coche particular. Es indispensable una política que favorezca la utilización de los transportes públicos en las ciudades y su entorno, así como en las regiones con elevada densidad de población.

(119) Tanto en el núcleo central de la UE como en otras regiones con fuerte densidad de población, a lo largo de los grandes corredores o de algunas costas, el transporte, en particular el transporte por carretera, ha alcanzado tal magnitud que es urgente adoptar medidas para reducir la pérdida de accesibilidad y los efectos ambientales que provoca. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas adicionales para promover los modos de transporte no contaminantes. Pueden citarse como ejemplos el aumento de los peajes en las carreteras, o la internalización de los costes externos del tráfico por carretera, en conjunción con una política de localización adecuada. Estos instrumentos deberán aplicarse en función de las circunstancias locales. No obstante, el transporte por carretera de mercancías y personas conservará una importancia considerable, en particular para las comunicaciones de las regiones periféricas o de baja densidad de población.

(120) El refuerzo de los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente requiere un enfoque intermodal y una gestión coordinada de las infraestructuras de transporte. Su utilización más eficaz y sostenible exige recurrir con más frecuencia a los ferrocarriles y a la navegación (marítima, de cabotaje y fluvial) para el transporte de mercancías. Además del aumento de la eficacia de las redes, es necesario desarrollar conexiones intermodales adecuadas, es decir, una oferta ampliamente distribuida de puntos de transbordo y correspondencia. El potencial del transporte ferroviario sólo podrá explotarse plenamente mediante una profunda modernización; esto se refiere tanto a una mayor interoperabilidad entre los distintos sistemas como a una mejora de la logística. En las regiones europeas con mayor densidad de población, el transporte ferroviario de alta velocidad puede sustituir al transporte aéreo para distancias inferiores a 800 km. Sin embargo, en las regiones periféricas de menor densidad de población, y especialmente en las zonas insulares, es necesario conceder mayor importancia al transporte aéreo regional también en distancias cortas. En general, deben encontrarse soluciones específicas para las regiones menos favorecidas.

(121) Las autoridades responsables de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y principales carreteras, así como los operadores de las distintas redes, deberían armonizar sus políticas y sus actividades en el marco de sistemas integrados que abarquen todos los modos de transporte. Deben aprovecharse los efectos sinérgicos potenciales entre los sistemas de transporte. La solución puede consistir en una utilización común de las infraestructuras existentes, con objeto de evitar un exceso de capacidad. Así, por ejemplo, dos puertos vecinos podrían utilizar conjuntamente un ferrocarril, o un aeropuerto podría servir a su región circundante por encima de los límites fronterizos.

(122) La cooperación entre las políticas de transporte nacionales, regionales y locales representa otro aspecto importante. Son indispensables unas conexiones eficaces entre las redes de los distintos niveles. Las iniciativas regionales pueden ayudar a las instituciones nacionales y a los operadores de redes a mejorar su planificación y la explotación de su capacidad, teniendo en cuenta las necesidades locales.

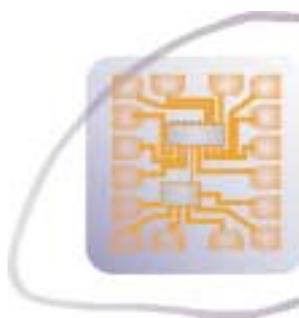
(123) Las telecomunicaciones, junto con las tecnologías de la información y la comunicación, son un importante instrumento complementario para la integración regional. Sin embargo, no pueden considerarse como un sustituto de los sistemas de transporte. Se debería promover priori-

tariamente la coordinación entre los responsables de los transportes y de las telecomunicaciones. De la misma forma, la planificación territorial y la de los transportes deberían estar mejor integradas.

(124) Opciones políticas

30. Mejor articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y las telecomunicaciones.
31. Mejora del transporte público y prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas.
32. Reducción de los efectos negativos en las zonas que sufren congestión de tráfico mediante el refuerzo de los modos de transporte menos contaminantes, el aumento de los peajes de carreteras y la internalización de los costes externos.
33. Fomento de la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías, en particular en los principales corredores europeos, atendiendo especialmente a la navegación marítima y fluvial.
34. Gestión y planificación concertada e integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes (por ejemplo, construcción inútil de vías de comunicación en paralelo) y garantizar una utilización eficaz de las infraestructuras de transporte existentes.

3.3.4. Difusión de la innovación y el conocimiento



(125) El acceso al conocimiento reviste, para la competitividad de la UE, la misma importancia que el acceso a las infraestructuras. Los mercados de empleo y los centros de producción y servicios, interdependientes a escala regional, necesitan sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología, e instituciones para la cualificación de los trabajadores. A pesar de los pro-

gresos realizados durante la última década, que han aportado un gran número de nuevas tecnologías y mejorado las posibilidades de formación y conocimiento técnico, el acceso al conocimiento y el potencial de innovación siguen estando mal distribuidos territorialmente. También es necesario informar mejor a la población sobre las posibilidades existentes. Los gobiernos (de todos los niveles) deben asegurar que la educación y la investigación se adapten de la mejor forma posible a las necesidades de las estructuras económicas regionales. Les corresponde también mejorar el nivel general de educación.

(126) Para el futuro desarrollo económico, las prestaciones inmateriales adquieren una importancia creciente. Los empleos son cada vez más cualificados, y el aumento de la productividad y del empleo depende cada vez más de una amplia difusión de nuevos y mejores productos y procesos. Las empresas que sepan combinar su capacidad de innovación con nuevas formas de organización y una mejor cualificación de sus empleados tendrán, a largo plazo, una mejor posición en el mercado.

(127) En este contexto, es indispensable tener acceso a una oferta básica de formación de calidad y a centros de investigación. Para que exista una cooperación directa entre las empresas de las regiones menos desarrolladas y los centros de investigación y formación, es decisivo que haya intermediarios con buena formación y capacidad de crear los contactos adecuados. Sería muy útil contar con centros de servicio técnico donde se pudieran presentar las innovaciones, a fin de ser probadas por las empresas locales. Además, es indispensable mejorar las comunicaciones entre las empresas locales y los centros tecnológicos, universidades, asesores empresariales, etc., con el fin de poder aprovechar la complementariedad de sus conocimientos y cualificación.

(128) El atractivo económico de una región depende también del nivel de formación y de la capacidad profesional de sus trabajadores. Estos últimos años, las regiones menos desarrolladas han hecho muchos progresos en este sentido, en particular en la lucha contra el analfabetismo. Es necesario proseguir estos esfuerzos. Además, habrá que favorecer que las empresas locales estén en condiciones de emplear y pagar a los trabajadores en función de sus cualificaciones y, de esta forma, mantenerlos en la región.

(129) Las tecnologías de la información y la comunicación pueden contribuir a reducir el déficit de acceso a la innovación y al conocimiento, y así apoyar la implantación de las empresas en las regiones rurales. De esta manera, se crean incentivos para la inversión en las regio-

nes donde los costes relativos de localización son, en general, menos elevados. Este proceso puede favorecer un desarrollo policéntrico del espacio de la UE.

(130) La difusión de las nuevas tecnologías de la información en todas las regiones significa no sólo la disponibilidad de un servicio básico y general de calidad homogénea, sino también la aplicación de una política de tarifas adecuada. Los países escandinavos han demostrado que una baja densidad de población no es un obstáculo insuperable para la instauración y la amplia utilización de servicios de telecomunicaciones de alta calidad. Además de las medidas normativas, se puede favorecer la implantación y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación mediante estrategias destinadas a estimular la demanda de conocimientos, por ejemplo, con campañas de sensibilización (“awareness raising”) y una mejor oferta de formación.

(131) Opciones políticas

35. Integración global en las estrategias de desarrollo territorial de las políticas relativas al conocimiento, como la promoción de la innovación, la educación, la formación profesional y continua, la investigación y el desarrollo tecnológico, en particular en las regiones periféricas o de baja densidad de población.

36. Garantizar un acceso paneuropeo a las infraestructuras relativas al conocimiento, teniendo en cuenta los potenciales socioeconómicos de las PYME modernas como motores de un desarrollo económico sostenible.

37. Favorecer la integración en redes de las empresas y la rápida difusión de las innovaciones, en particular por medio de instituciones regionales que fomenten la innovación.

38. Apoyo a la creación de centros de innovación y a la cooperación de la enseñanza superior, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con el sector privado, en particular en las regiones menos favorecidas.

39. Desarrollo de un conjunto de medidas de estímulo de la oferta y la demanda, con el fin de mejorar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el marco regional.

3.4. Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural

3.4.1. Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo



(132) La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad³⁵ estipula que el desarrollo territorial puede tener un papel importante para el mantenimiento y la utilización sostenible de la biodiversidad a escala local y regional. La naturaleza y el patrimonio cultural de la UE están amenazados permanentemente por distintas presiones. Aunque a veces se puedan justificar medidas estrictas de protección, a menudo es más acertado incluir la protección y la gestión de las zonas amenazadas dentro de estrategias de desarrollo territorial de zonas más extensas.

(133) El patrimonio cultural de Europa -que se extiende desde los paisajes culturales en el medio rural hasta los centros históricos de las ciudades- es la expresión de su identidad, y reviste una importancia mundial. Forma también parte integrante del entorno diario de muchas personas, y enriquece su calidad de vida. Las medidas de protección rigurosas, como la conservación de determinados lugares y monumentos, sólo pueden cubrir una pequeña parte de este patrimonio. En la mayoría de los casos, es necesario recurrir a un enfoque creativo con el fin de invertir la tendencia al abandono, al deterioro y a la destrucción que se da en muchas regiones, y poder transmitir a las generaciones futuras este patrimonio, incluidas las realizaciones contemporáneas. Se debe también desplegar la vida cultural sobre el conjunto del territorio de la UE fomentando, en particular, la creación de equipamientos culturales, valorizando los espacios públicos y revitalizando los monumentos. A este respecto, el desarrollo cultural puede desempeñar un papel de equilibrio social y territorial.

(134) La naturaleza y el patrimonio cultural constituyen un factor económico de importancia creciente para el desarrollo territorial. La calidad de vida en las ciudades, sus

alrededores y el medio rural influye de manera creciente sobre la implantación de las empresas. Los atractivos naturales y culturales son también esenciales para el desarrollo del turismo.

3.4.2. Conservación y desarrollo del patrimonio natural



(135) En la UE, el desarrollo de los recursos naturales se hace a través de la gestión del medio ambiente (aire, agua, suelo) y de la protección específica de algunas zonas (zonas protegidas, zonas ambientalmente sensibles).

(136) A pesar de que el número de zonas protegidas ha aumentado mucho en los diez últimos años, estas zonas siguen siendo mayoritariamente “islotas protegidas”. La Directiva sobre la fauna, la flora y el hábitat (Directiva HÁBITAT) y otras las directivas medioambientales persiguen la creación de la red de zonas protegidas a escala comunitaria “Natura 2000”. Este propósito constituye un enfoque muy oportuno, que se debe armonizar desde el principio con la política de desarrollo territorial. Las medidas concertadas de protección de las zonas que formen parte de esta red deben integrarse en las estrategias de ordenación del territorio. Gracias a Natura 2000 y a un sistema de espacios naturales interrelacionados, se podrá asegurar la protección y desarrollo de numerosos biotopos de interés. Los enlaces y corredores que conectan los espacios protegidos, como los setos que favorecen la migración y el intercambio genético de plantas y animales salvajes, tienen un papel muy importante. Por otra parte, una política de planificación del uso del territorio en el sentido más amplio puede proporcionar el marco para proteger los espacios naturales sin aislarlos, incluyendo en caso necesario la definición de zonas de transición.

(137) Además de las zonas protegidas, existen distintos tipos de zonas ambientalmente sensibles que disponen de una gran diversidad biológica, por ejemplo, las zonas de montaña, las zonas húmedas, las zonas costeras y las islas. Dado que los biotopos prácticamente intactos se ha-

cen cada vez más raros, es necesario garantizar la protección de sus partes más significativas, de gran valor ecológico. No obstante, la mera protección no basta para preservarlos. Las zonas menos sensibles podrían ser objeto de una utilización económica compatible con su función ecológica. Así, se ofrece a las regiones nuevas perspectivas de desarrollo, como las relacionadas con el turismo respetuoso del medio ambiente.

(138) La conservación y el desarrollo de los recursos naturales requieren estrategias integradas de desarrollo y modelos de planificación adecuados, así como modos de gestión apropiados, con el fin de garantizar que la protección de la naturaleza y la mejora de las condiciones de vida de la población se tienen en cuenta de forma suficientemente equilibrada. Los estudios de impacto ambiental y territorial pueden proporcionar la información necesaria a tal efecto. La población afectada debe participar activamente en la búsqueda de soluciones apropiadas. Las recomendaciones para la ordenación del territorio de las zonas costeras del Mar Báltico son un ejemplo prometedor de cooperación internacional en este ámbito³⁶.

(139) Por añadidura, es necesario avanzar más en nuevas vías que permitan armonizar la protección de la naturaleza y el desarrollo territorial. Las zonas protegidas y otras zonas valiosas desde el punto de vista ambiental prestan un servicio considerable a la sociedad entera al preservar su patrimonio natural. Las obligaciones derivadas de la protección y las limitaciones del desarrollo no deben, sin embargo, establecerse en detrimento de las condiciones de vida de la población. Al contrario, conviene aprovechar las prestaciones ambientales desde un punto de vista económico, por ejemplo, por medio de un sistema fiscal adecuado. Los ingresos obtenidos permitirían abrir nuevas perspectivas de desarrollo (adecuadas a su función) a las regiones, y preservar al mismo tiempo el patrimonio natural.

(140) El llamado “efecto invernadero”, es decir, la concentración de los gases que producen el calentamiento de la atmósfera terrestre, representa uno de los mayores problemas planteados a la protección del medio ambiente. Los responsables de los cambios climáticos son, en especial, el consumo de grandes cantidades de combustibles fósiles en los sectores de la energía y de los transportes, la destrucción de los bosques, la intensificación de la agricultura y la producción de clorofluorocarburos (CFC) y halones. Para corregir esta situación, los compromisos asumidos por la UE en Kioto para disminuir las emisiones de CO₂ deben aplicarse al pie de la letra. La política de desarrollo territorial puede ayudar a proteger el clima

favoreciendo un desarrollo de las estructuras urbanas y una localización de las actividades productivas que necesiten menos energía y reduzcan el volumen de los transportes, y contribuyendo a una mayor utilización de las energías renovables que no producen CO₂. Por su función de “pulmón verde”, los bosques europeos revisten una importancia capital para el desarrollo sostenible; por tanto, ha de favorecerse la utilización óptima de los recursos forestales de Europa. En este contexto, una silvicultura sostenible debería tener la máxima prioridad.

(141) La destrucción de los suelos constituye otro problema principal del medio ambiente de la UE. La actividad humana, en función de su naturaleza, su amplitud y su intensidad, amenaza con la pérdida irremediable de una gran parte de los suelos, en cuanto a su diversidad y a su función de base elemental de la vida. Las amenazas más significativas son la erosión del suelo debida a su utilización, las inundaciones, los daños forestales, la contaminación de las capas freáticas, la concentración de materias nocivas, y también la intensidad de la explotación agraria y la transformación de espacios abiertos con fines urbanísticos. Se impone una protección eficaz del suelo, con el fin de preservar los recursos naturales y sus funciones. A este respecto, es necesario reducir la degradación derivada de la sobreutilización, la erosión y la destrucción de los suelos, al igual que el empleo de sustancias nocivas o el uso abusivo de los espacios libres para la construcción de viviendas.

(142) Los espacios protegidos y amenazados deben considerarse como parte integrante de las regiones urbanas y rurales. La planificación territorial, decidida al nivel político-administrativo más conveniente, puede desempeñar un papel decisivo a este respecto, así como para la protección del hombre y los recursos ante las catástrofes naturales. Las decisiones relativas a la ordenación del territorio deben tener en cuenta los riesgos potenciales que representan las inundaciones, los incendios, los terremotos, los deslizamientos de tierras, las avenidas de lodo y las avalanchas, así como la progresión de las zonas áridas. La prevención de los riesgos debería tener en cuenta especialmente sus dimensiones regional y transnacional.

(143) Opciones políticas

40. Desarrollo de las redes ecológicas europeas, como se propone en Natura 2000, en particular conectando entre sí las zonas protegidas y lugares de valor natural de importancia regional, nacional, transnacional y comunitaria.

41. Integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectoriales (agricultura, política regional, transportes, pesca, etc.), como se prevé en la Estrategia Comunitaria de Biodiversidad.
42. Elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y zonas de gran biodiversidad, como las zonas costeras, regiones montañosas y zonas húmedas, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo, y basándose en estudios de impacto medioambiental y territorial realizados en colaboración con los socios interesados.
43. Aumento de la utilización de instrumentos económicos para reconocer el valor ecológico de las zonas protegidas y las zonas ambientalmente sensibles.
44. Promoción de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, de una planificación integrada de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de CO₂.
45. Protección del suelo como base de la vida para el hombre, los animales y las plantas, mediante la reducción de la erosión, de la destrucción del suelo y de la utilización excesiva de los espacios abiertos.
46. Elaboración de estrategias para la gestión de los riesgos en las zonas amenazadas de catástrofes naturales a escala local, regional y transnacional.

3.4.3. Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial



(144) El agua representa un recurso vital para la naturaleza, la agricultura, los hogares, la industria, el ocio, la producción de energía y los transportes. En la UE, la presen-

cia de agua suele considerarse natural. Con todo, las dificultades para garantizar el suministro de agua van probablemente a multiplicarse en el futuro, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Debido a una contaminación constante, a una utilización exagerada y a una mala gestión, la calidad de los recursos hídricos se ha deteriorado, aunque el problema toma una amplitud diferente en las distintas regiones de la UE. Los problemas revisten a menudo carácter transnacional, ya que los cursos de agua no se detienen en las fronteras. Resulta, por lo tanto, indispensable una cooperación por encima de las fronteras administrativas para gestionar los recursos hídricos, como sucede en las grandes cuencas fluviales, para la protección contra las inundaciones, la prevención de la sequía y la protección de las capas freáticas y zonas húmedas.

(145) Una política de protección del agua y una gestión inteligente de los recursos hídricos se hacen indispensables. La política relativa a las aguas superficiales, y también a las aguas subterráneas, debe coordinarse con la política de desarrollo territorial. Debería ser preferible aplicar medidas preventivas, destinadas a reducir el volumen de las aguas residuales, el consumo excesivo y la contaminación de los recursos hídricos, en lugar de recurrir a medidas de reparación a posteriori de los daños causados al medio. Una apropiada planificación territorial y de uso del suelo puede ser decisiva para mejorar la calidad del agua. Los efectos de los grandes proyectos relacionados con la explotación del agua deberían evaluarse, antes de su ejecución, mediante estudios de impacto ambiental e impacto territorial. Además, hay que promover estrategias transfronterizas y transnacionales de desarrollo territorial como base de una mejor gestión de los recursos hídricos.

(146) El agua puede también representar una amenaza. La planificación territorial, en particular a escala transnacional, puede contribuir a la protección del hombre y a la disminución de los riesgos de inundación. Las medidas de prevención de las inundaciones pueden combinarse con medidas de desarrollo o de recuperación de la naturaleza. A tal efecto, el programa INTERREG II C para la prevención de las inundaciones sugiere distintos enfoques posibles.

(147) La demanda de agua aumenta debido al consumo creciente del uso doméstico, la agricultura y el turismo. El problema es especialmente grave en las regiones mediterráneas. Los programas de lucha contra la sequía, como algunos programas específicos realizados en el marco de INTERREG II C, deben tener como finalidad más prioritaria limitar la demanda de agua y mejorar la efi-

cacia de los sistemas de suministro. En relación con actividades que suponen una elevada demanda de agua, la ordenación del territorio puede contribuir desde el inicio del proceso de planificación a favorecer los usos que consumen menos agua. Para encontrar una solución a estos problemas, será necesario un debate público a gran escala, puesto que solamente la toma de conciencia de la población puede garantizar una utilización sostenible de los recursos hídricos.

(148) El consumo excesivo de aguas subterráneas y los proyectos de drenaje tienen también efectos negativos sobre las zonas ambientalmente sensibles. Se han destruido grandes partes de biotopos húmedos, y algunas zonas húmedas han desaparecido completamente. Las zonas húmedas representan un recurso muy valioso debido a su valor biológico y a sus funciones naturales de saneamiento y regulación. Su conservación y recuperación son objetivos prioritarios.

(149) La introducción de sustancias químicas nocivas y nutrientes orgánicos en los mares pone en peligro los ecosistemas marinos e implica un deterioro global del medio ambiente.

(150) Opciones políticas

47. Mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas expuestas al riesgo de sequía. Desarrollo y aplicación de instrumentos económicos para la gestión del agua, incluida la promoción de métodos de explotación agraria y de tecnologías de riego que reduzcan el uso de recursos hídricos en las regiones que sufren escasez de agua.
48. Fomento de la cooperación transnacional e interregional en la aplicación de estrategias integradas para la gestión de los recursos hídricos, incluyendo los grandes acuíferos subterráneos, en particular en las regiones amenazadas de sequía o inundaciones, así como en las regiones costeras.
49. Conservación y recuperación de las grandes zonas húmedas amenazadas por una extracción de agua excesiva o por la desviación de sus afluentes.
50. Gestión concertada de los mares, en particular conservación y recuperación de los ecosistemas marinos amenazados.

51. Refuerzo de la responsabilidad de las regiones en la gestión de los recursos hídricos.
52. Aplicación de estudios de impacto ambiental y territorial para todos los proyectos de gestión hídrica de gran envergadura.

3.4.4. Gestión creativa de los paisajes culturales



(151) Los paisajes culturales contribuyen mediante su singularidad a la identidad local y regional, y reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza. En consecuencia, poseen un valor considerable, entre otros, como atracción turística. La conservación de estos paisajes es importante, pero no debe obstaculizar en exceso, o incluso hacer imposible, su explotación económica. En algunos casos se impone una protección específica de los lugares de interés particular. En otros casos es necesario preservar o recuperar paisajes enteros. El método de explotación agrícola es a menudo el factor más decisivo para prevenir la destrucción de los paisajes culturales.

(152) Una característica común a muchos paisajes europeos es su evolución constante. Sin embargo, esto implica un peligro de uniformización de los paisajes y de pérdida de su biodiversidad. Un reducido número de paisajes culturales debería protegerse como ejemplos únicos de paisajes culturales históricos, como el “bocage”, tipo de prados cerrados que se encuentra a lo largo de la costa atlántica. Se imponen también medidas de protección para algunos elementos típicos de paisajes antiguos, como los sistemas de “open fields”, a partir de los cuales surgieron lugares de interés histórico. Del mismo modo, los caminos históricos que cruzan distintos países, como el camino de peregrinación que conduce a Santiago de Compostela, o la “Vía Francígena” en Italia, tienen tal valor que deberían ser objeto de protección.

(153) En muchos casos, la recuperación o el desarrollo creativo de los paisajes son más importantes que la conservación de la situación actual. Se asiste a menudo a la

aplicación de medidas no coordinadas, con resultados aleatorios que reflejan los distintos intereses de los agentes implicados. La instalación de nuevas zonas industriales o residenciales se hace muchas veces sin tener en cuenta criterios estéticos o medioambientales. La explotación de materias primas es a veces causa de la destrucción de paisajes enteros. Por tanto, muchas regiones europeas necesitan una política paisajística creativa y adaptada a cada caso, basada en la integración, abierta a las nuevas evoluciones, y que contribuya a la creación o recuperación de paisajes atractivos.

(154) En algunos casos, finalmente, el deterioro de los paisajes se debe a la falta de intervención humana. Se trata en particular de lugares donde se han abandonado los métodos tradicionales de utilización agrícola del suelo. El abandono de la explotación agraria en algunas áreas amenazadas, como las regiones montañosas y costeras, puede tener repercusiones muy graves, reforzando por ejemplo la erosión de los suelos. En las zonas donde la actividad humana no está muy desarrollada, su reducción puede hacer también que la naturaleza se recupere. La promoción de métodos tradicionales de gestión del paisaje, el desarrollo del turismo, y la repoblación forestal podrían representar una alternativa al abandono total.

(155) Opciones políticas

53. Conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico.
54. Valorización de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial.
55. Mejora de la coordinación de las medidas de desarrollo que afectan a los paisajes.
56. Recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana, incluyendo medidas de nueva puesta en cultivo.

3.4.5. Gestión creativa del patrimonio cultural



(156) Gran número de ciudades y pueblos europeos poseen en muchos lugares de valor cultural extraordinario, que son en muchos casos objeto de un deterioro lento pero constante. A pesar de las considerables inversiones consagradas a su conservación y restauración, no ha sido posible aún detener este proceso. Deben ponerse en marcha programas de protección con el fin de evitar daños irreparables. Los Estados signatarios del Acuerdo de Granada de 1985 se comprometieron a encontrar una solución para proteger el patrimonio arquitectónico y garantizar su conservación, teniendo en cuenta a la vez las necesidades de la sociedad moderna³⁷.

(157) El patrimonio cultural se ve amenazado especialmente por la contaminación, las intervenciones humanas y los riesgos naturales. Los conocimientos sobre estos riesgos son aún insuficientes, por lo que es necesario desarrollar metodologías pertinentes, basadas en un concepto global de evaluación de los riesgos.

(158) El patrimonio cultural de la UE no está constituido sólo por distintos monumentos y yacimientos arqueológicos de valor cultural e histórico. Los diferentes estilos de vida de los habitantes de las ciudades y pueblos europeos deben considerarse en su conjunto como parte integrante del patrimonio cultural. Muchas ciudades europeas se exponen a los peligros de la comercialización y la uniformidad cultural, que destruyen su individualidad y su identidad. Entre estos peligros se cuentan, por ejemplo, la especulación inmobiliaria, los proyectos de infraestructuras sobredimensionados en relación al entorno, o unas adaptaciones poco meditadas a las exigencias del turismo de masas. Estos factores causan a menudo graves daños a la estructura y a la vida social de las ciudades, y disminuyen su potencial de atracción para las inversiones. Las estrategias de desarrollo territorial pueden contribuir a contrarrestar estos riesgos.

(159) Las construcciones innovadoras modernas no deberían considerarse como factores de degradación, sino más

bien como un posible enriquecimiento del patrimonio. A menudo, las mejores obras arquitectónicas son hechos aislados, seguidos con frecuencia por otros proyectos que deterioran la calidad del medio ambiente urbano. Raramente se construyen edificios o conjuntos de edificios según una visión contemporánea del urbanismo y se insertan armoniosamente en el conjunto urbano. Al igual que en el medio rural, los paisajes urbanos son a menudo producto de una evolución aleatoria. Las estrategias de ordenación creativa del paisaje urbano se introducen muy lentamente. Sin embargo, son urgentes, en particular en las ciudades donde el deterioro de la calidad de los edificios ha alcanzado tal nivel que disuade de vivir o invertir en ellas.

4. La aplicación de la ETE

4.1. Hacia una política integrada de desarrollo territorial

(161) Las instancias político-administrativas de los Estados miembros y las instituciones de la UE deben tener en cuenta desde el principio, al aplicar las opciones políticas, las superposiciones y conflictos de carácter material, temporal y territorial, con el fin de definir las prioridades adecuadas. Esto requiere nuevas modalidades de cooperación, que, de acuerdo con los principios de la ETE, deben ser de carácter voluntario. La aplicación de las opciones políticas se basa en el principio de subsidiariedad. Por lo tanto, es necesaria una estrecha cooperación de las políticas sectoriales entre sí y con las autoridades competentes de ordenación del territorio (cooperación horizontal), por una parte, y entre las políticas a escala comunitaria, transnacional, regional y local, por otra (cooperación vertical, véase la figura 7). La cooperación es la clave de una política integrada de desarrollo territorial y supone un valor añadido con relación a la aplicación de las políticas sectoriales de manera aislada.

(162) Una política de desarrollo territorial integrada a escala de la UE debe combinar las opciones políticas destinadas a desarrollar determinadas zonas, de modo que las fronteras nacionales y otras dificultades administrativas dejen de representar obstáculos al desarrollo. La ETE define el marco para una aplicación integrada de las opciones políticas. Su instrumentación práctica no es competencia de un organismo especializado, sino responsabi-

(160) Opciones políticas

57. Desarrollo de estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandono, incluyendo la elaboración de instrumentos para la evaluación de los riesgos y para superar las situaciones de crisis.
58. Conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección.
59. Promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica.
60. Refuerzo de la percepción de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras.

dad de un gran número de autoridades encargadas del desarrollo territorial (ordenación del territorio, planificación regional, planificación urbana) y de las planificaciones sectoriales.

(163) Las opciones políticas se distinguen en función de su ámbito de aplicación territorial. La ETE preconiza tres niveles para la cooperación territorial:

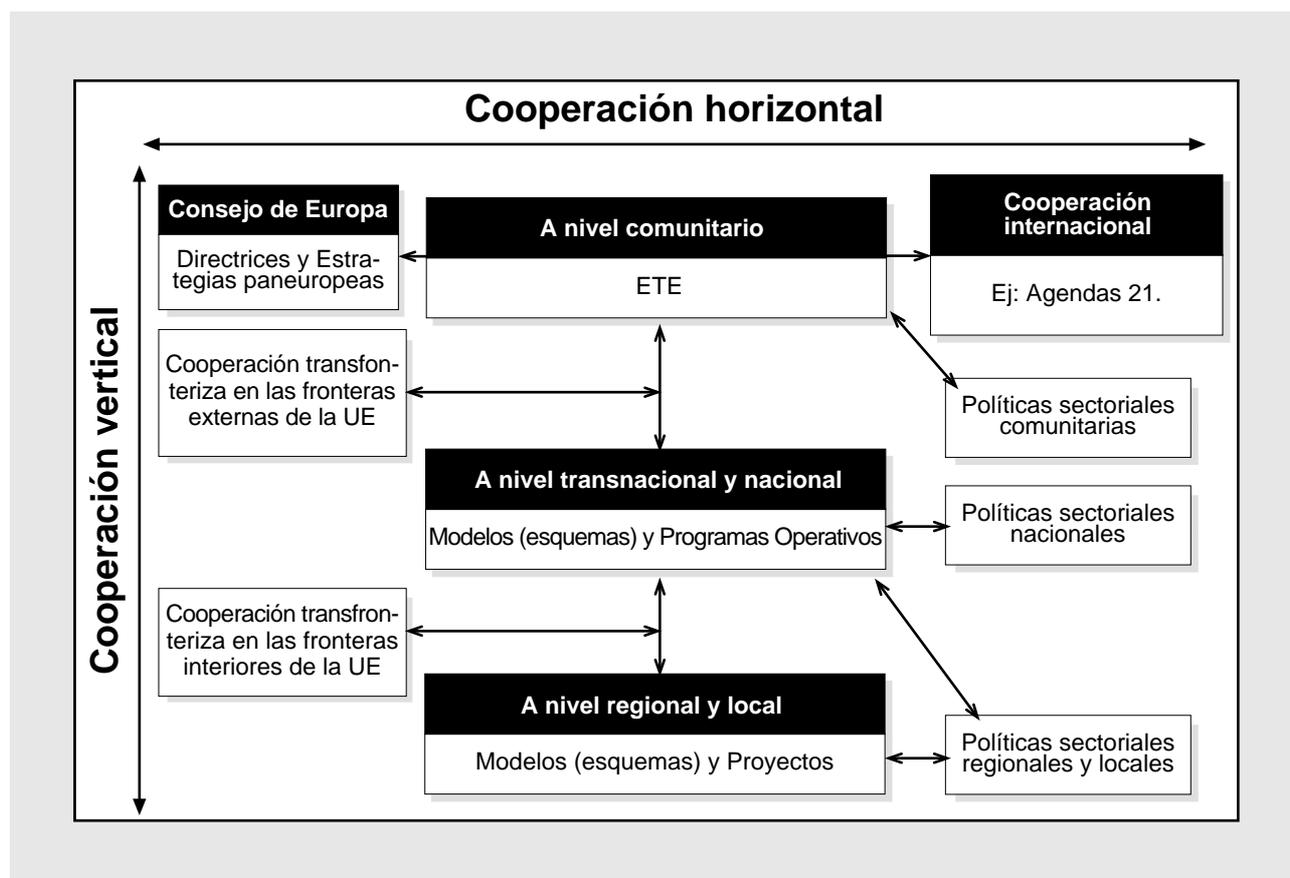
- el nivel comunitario;
- el nivel transnacional/nacional;
- el nivel regional/local.

Desde el punto de vista de la UE, la cooperación transnacional reviste una importancia muy particular. Los programas y estrategias transnacionales sirven para la diferenciación de las políticas sectoriales comunitarias en las distintas regiones de la UE. Gracias a ellos, puede facilitarse también la armonización de las políticas comunitarias con las políticas correspondientes a nivel nacional, regional y local.

(164) De las diferentes posibilidades de combinar las opciones políticas de la ETE se deriva una serie de tareas clave para una política de desarrollo equilibrado y sostenible. Estas tareas deben especificarse en función de las respectivas situaciones. Algunos ejemplos son:

- La promoción de la integración en redes de las regiones urbanas: todas las ciudades y regiones deben estar en

Fig. 7: Modalidades de cooperación en materia de desarrollo territorial



condiciones de contribuir a la reducción de la tasa de desempleo, al crecimiento económico y al equilibrio social en la UE. Para ello, es necesario promover más las asociaciones estratégicas y la cooperación entre las regiones urbanas, lo que exige un enfoque regional, transfronterizo y transnacional de las redes urbanas.

- Una mejor accesibilidad como condición previa de un desarrollo policéntrico: incluso si es imposible alcanzar un mismo grado de accesibilidad en todas las regiones de la UE, resulta indispensable introducir mejoras, en particular en las regiones periféricas y en las zonas con alta densidad de población cuyas vías de comunicación están saturadas, respetando al mismo tiempo el concepto de sostenibilidad.
- La creación de euro-corredores: estos corredores pueden reforzar la cohesión territorial de la UE y representan un instrumento esencial del desarrollo territorial para la cooperación de las ciudades. El concepto territorial de euro-corredores puede poner en relación las políticas sectoriales relativas a los transportes, infraestructuras, desarrollo económico, urbanismo y me-

dio ambiente. En este contexto, deberían indicarse claramente las zonas donde es admisible que el crecimiento aumente la densidad y aquellas que deban preservarse como espacios libres. El número de corredores potenciales de la UE es elevado. Algunos ya están bien desarrollados. En otras regiones de la UE, es necesario crearlos y conectarlos a los ya existentes. Deben establecerse las conexiones pendientes, así como desarrollar las redes secundarias.

- El refuerzo de las ciudades y regiones situadas junto a las fronteras exteriores de la UE: es posible reforzar el papel de las regiones y ciudades situadas a lo largo de las fronteras exteriores mediante políticas específicas de desarrollo de las “ciudades puerta”, de la infraestructura multimodal de los corredores europeos, de la igualdad de las posibilidades de acceso a los servicios de telecomunicaciones, y de la accesibilidad intercontinental. Esto es válido tanto para el proceso de ampliación como para la profundización de las relaciones con países terceros del sur, así como con otras regiones económicas de importancia mundial.

- Conservación y desarrollo de la biodiversidad en las regiones de la UE: la creación de una red europea de espacios naturales requiere la coordinación territorial de las distintas políticas comunitarias entre sí y con las correspondientes actuaciones nacionales. Numerosas especies animales que viven en estado salvaje, en particular las aves, utilizan a lo largo del año el conjunto del territorio europeo como espacio vital. Es importante definir y coordinar a escala europea (pero con participación activa a escala regional y local) las interacciones de todos los elementos que constituyen estas redes, como zonas húmedas, parques nacionales, islas, regiones costeras, marismas y algunas áreas rurales.
- Desarrollo del patrimonio cultural europeo: en el contexto de la globalización, la conservación de la diversidad de la identidad europea requiere la armonización de unas estrategias coherentes de mantenimiento del patrimonio cultural con las necesidades de la economía y del desarrollo regional. Deben desarrollarse unas orientaciones e instrumentos de desarrollo territorial apropiados, tanto en el caso del patrimonio cultural de origen común ampliamente extendido por Europa (por ejemplo, la herencia cultural celta o los caminos históricos de peregrinación) como del patrimonio de importancia universal situado en un lugar concreto (por ejemplo, los conjuntos urbanos de Brujas o de Venecia).
- Necesidad de una gestión integrada de las zonas costeras (GIZC): debido a la progresión de los conflictos sectoriales, a la evolución demográfica y al número de instituciones y agentes con intereses en las zonas costeras, éstas representan un gran reto para el desarrollo territorial a escala europea.

(165) La aplicación de los objetivos y opciones políticas de desarrollo territorial exige enfoques políticos diferentes de los empleados hasta ahora en los ámbitos políticos en los que la Comunidad tiene una competencia bien definida.

- A pesar de que la Comunidad no goce de competencias en materia de desarrollo territorial, es indispensable garantizar que las distintas políticas comunitarias con incidencia territorial no se contrarresten ni se neutralicen.
- La ETE no debe, sin embargo, convertirse en un plan marco que se imponga a otras políticas sectoriales. Su aplicación es voluntaria por principio. Esto exige sobre todo la cooperación, la búsqueda del consenso y la

consulta de los responsables políticos y los organismos ejecutivos competentes a escala comunitaria, nacional, regional y local. Un extenso apoyo por parte de las autoridades públicas es una condición clave para la aplicación eficaz del enfoque de desarrollo territorial.

- Como documento europeo, la ETE hace hincapié en las escalas comunitaria y transnacional. Deben ser prioritarias las cuestiones que no puedan tratarse adecuadamente por uno o dos Estados miembros, sino que exijan la cooperación de varios Estados. El éxito de una política de desarrollo territorial depende, mucho más en este contexto que en otros ámbitos políticos, de la sinergia con los niveles local y regional. Por lo tanto, las medidas transnacionales o transfronterizas en estos niveles serán decisivas para la aplicación de la ETE.
- Existen multitud de maneras de cooperar en ordenación del territorio con una dimensión transfronteriza. Los proyectos para un desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones fronterizas y los proyectos de inversión pueden impulsarse por medio de un consenso mutuo a ambos lados de la frontera, de acuerdos políticos, de estudios internacionales de impacto territorial o también de la adaptación de las legislaciones nacionales.

A continuación se recogen las principales propuestas para la aplicación de la ETE a las escalas político-administrativas correspondientes.

4.2. Aplicación de la ETE a escala comunitaria

(166) La aplicación o consideración de la ETE por las instituciones europeas puede contribuir a hacer más eficaces las políticas comunitarias. El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social han mostrado claramente, a través de sus dictámenes sobre la ETE, su apoyo en favor de un desarrollo regionalmente más equilibrado de las ciudades y regiones de la UE.

(167) La Comisión Europea ha constituido un grupo interservicios con el fin de analizar las interacciones entre las políticas comunitarias y la ordenación del territorio. Por otra parte, se está comprobando la validez de un enfoque territorial para la integración de varios ámbitos políticos, por ejemplo, en el marco de los programas de demostración de la gestión integrada de las zonas costeras. Así se crean nuevos ámbitos para la intensificación de la cooperación horizontal.

Se recomienda a la Comisión Europea evaluar de manera sistemática y periódica a nivel europeo los efectos territoriales de las políticas comunitarias, como la política agrícola común, la de transportes y redes transeuropeas, la política estructural, la de medio ambiente, la de competencia y la de investigación y tecnología.

(168) Las reuniones de los Ministros responsables de ordenación del territorio y del Comité de Desarrollo Territorial (CDT) desempeñan un papel central en la aplicación y actualización de la ETE. Sin embargo, su carácter informal no les permite adoptar decisiones. Por esta razón, instituciones europeas, como el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, están a favor de una formalización de estos foros, preservando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad. A este respecto, los Estados miembros tienen distintas posiciones.

Se sugiere a los Estados miembros examinar las propuestas de las instituciones europeas para la formalización de las reuniones de los Ministros de ordenación del territorio, así como del Comité de Desarrollo Territorial, salvaguardando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad.

(169) La creación de la Unión Económica y Monetaria y la ampliación del comercio internacional hacen que las cuestiones de desarrollo territorial sean importantes no sólo para las instituciones de la UE, sino también para las organizaciones europeas e internacionales de cooperación política (como el Consejo de Europa o la OCDE), para las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones económicas y las empresas, así como para los sindicatos.

Se propone a las instituciones europeas, junto con las autoridades de los Estados miembros responsables del desarrollo territorial, adoptar medidas de cooperación con organizaciones e instituciones internacionales, con el fin de promover una aplicación práctica coherente de la ETE a escala internacional.

(170) Las necesidades de información detallada a escala comunitaria en el marco de un sistema permanente de observación territorial incluyen:

- la ampliación de la base de conocimientos mediante la disponibilidad de datos e indicadores comparables, y el análisis y la investigación sobre tendencias transfronterizas, transnacionales y europeas que influyen sobre el desarrollo territorial;

- el intercambio de información en relación con la práctica de la planificación territorial sobre una base comparativa;
- la observación y evaluación del desarrollo territorial y de sus consecuencias en cuanto a los objetivos y opciones políticas, así como la elaboración de criterios e indicadores apropiados. Esto reviste una importancia muy particular para la evolución futura de la ETE.

Se sugiere a los Estados miembros presentar regularmente información normalizada relativa a los aspectos principales de la política nacional de ordenación del territorio y su plasmación en informes nacionales de desarrollo territorial, adaptados a la estructura de la ETE. Esto contribuiría a la comparabilidad de las informaciones sobre las tendencias más destacadas de desarrollo territorial en los Estados miembros.

(171) La ETE proporciona una primera estimación de las tendencias y problemas que se plantean en el ámbito del desarrollo territorial en Europa. Además de los estudios e investigaciones en curso, es necesario disponer de análisis detallados del desarrollo territorial en Europa, sobre la base de criterios estadísticos comunes y cubriendo un período suficientemente prolongado. Existen datos y análisis armonizados de la evolución económica regional a nivel europeo, por ejemplo, en documentos como los informes periódicos sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, así como en el "Informe de cohesión"³⁸. Sin embargo, en la elaboración de la ETE se han puesto de manifiesto importantes lagunas en materia de datos territoriales comparables. Los criterios propuestos por primera vez durante las presidencias española e italiana y ampliados durante la presidencia neerlandesa, podrían servir de punto de partida para mejorar esta situación. En el marco de un programa de estudios de la Comisión Europea, están analizándose actualmente con detalle los criterios siguientes:

- situación geográfica,
- fortaleza económica,
- integración social,
- integración espacial,
- presión sobre el uso del suelo,
- valores naturales, y
- valores culturales.

Se recomienda a la Comisión Europea y a los Estados miembros ponerse de acuerdo sobre criterios e indicado-

res fiables con el fin de poder apoyar de manera eficaz el desarrollo sostenible de las regiones y ciudades. Las actividades de investigación a largo plazo sobre temas con repercusiones territoriales en la UE deben inscribirse en un proceso permanente de actualización de la ETE. Estas actividades se refieren, en particular, a lo siguiente:

- *estudios y proyectos piloto promovidos a iniciativa de la Comisión, cuyo objetivo consista en determinar y analizar problemas y soluciones en materia de desarrollo territorial y regional, así como probar nuevas formas de cooperación, en relación con la ETE;*
- *intercambio de experiencias innovadoras con el fin de favorecer la utilización óptima y la transferencia de conocimientos en el ámbito del desarrollo territorial y regional.*

(172) Es también necesario disponer de criterios e indicadores territoriales para elaborar escenarios de desarrollo territorial a largo plazo. Los temas de desarrollo territorial de importancia europea presentados en esta ETE se basan en algunas hipótesis válidas a medio plazo. Aunque la cooperación en materia de ordenación del territorio pueda hacerse también a corto y medio plazo, es importante no perder de vista los temas y perspectivas de más largo plazo.

Por lo tanto, se sugiere a la Comisión Europea y a los Estados miembros evaluar las tendencias emergentes, sus factores impulsores y sus incidencias geográficamente diferenciadas. Esta tarea primordial debería hacerse con un horizonte a largo plazo. Se examinarían cuestiones como:

- *los cambios y la distribución de la población;*
- *la globalización de la economía;*
- *el cambio de la estructura y la localización de las actividades económicas y del empleo;*
- *los cambios tecnológicos en los transportes, las telecomunicaciones, el sector energético y la implantación de la sociedad de la información;*
- *las políticas sectoriales y los proyectos de la UE;*
- *la eficacia de los distintos tipos de redes y de asociaciones urbanas;*
- *la ampliación de la UE; y*
- *las relaciones con los países terceros.*

(173) Una red de institutos de investigación sobre desarrollo territorial de los Estados miembros, además del intercambio de información, serviría para preparar y prestar apoyo a la cooperación política de las autoridades nacionales responsables del desarrollo territorial, entre sí y con

la Comisión. Los resultados podrían proporcionar al Comité de Desarrollo Territorial (CDT) una base para sus debates. La cooperación entre los institutos de investigación y su estrecha colaboración con el CDT requieren la creación de estructuras permanentes, en cuya financiación debería participar el presupuesto comunitario. Aparte de un secretariado central, la integración en red de los institutos nacionales de investigación no precisa la creación de un nuevo organismo europeo. La cooperación en una red es actualmente objeto de prueba en el marco de un programa de estudios basado en el artículo 10 del Reglamento del FEDER.

La institucionalización de un “Observatorio en red del desarrollo territorial europeo” debería iniciarse cuanto antes, teniendo en cuenta las experiencias del programa de estudios.

4.3. Cooperación transnacional de los Estados miembros

(174) La UE ha introducido, con la iniciativa comunitaria INTERREG II C de 1996, un enfoque innovador en cuanto a la política integrada de desarrollo territorial a nivel transnacional. La cooperación de los Estados miembros se articula en torno a tres temas principales, sobre la base de programas definidos conjuntamente: la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio en siete espacios de cooperación (véase el mapa 3), la prevención de las inundaciones en dos programas transnacionales y la prevención de la sequía en cuatro programas nacionales de ayuda (véase el mapa 4). Además, se realizan proyectos piloto transnacionales sobre la base del artículo 10 del Reglamento del FEDER en cuatro zonas de cooperación (véase el mapa 5). La delimitación de los espacios de cooperación es resultado de un proceso político de negociación entre los Estados respectivos. En algunos de estos proyectos y programas participan también Estados que no forman parte de la UE.

(175) En estos grandes ámbitos de cooperación, se está probando por primera vez la colaboración transnacional en proyectos de desarrollo territorial, con estructuras comunes de organización, administración y financiación (véase el cuadro 1).

(176) Se asiste a la realización de proyectos internacionales que van más allá de las regiones fronterizas inmediatas. Por ejemplo, respecto a la prevención de las crecidas del Rin, la UE aporta medios con el fin de promover la planificación de extensas zonas de retención aguas

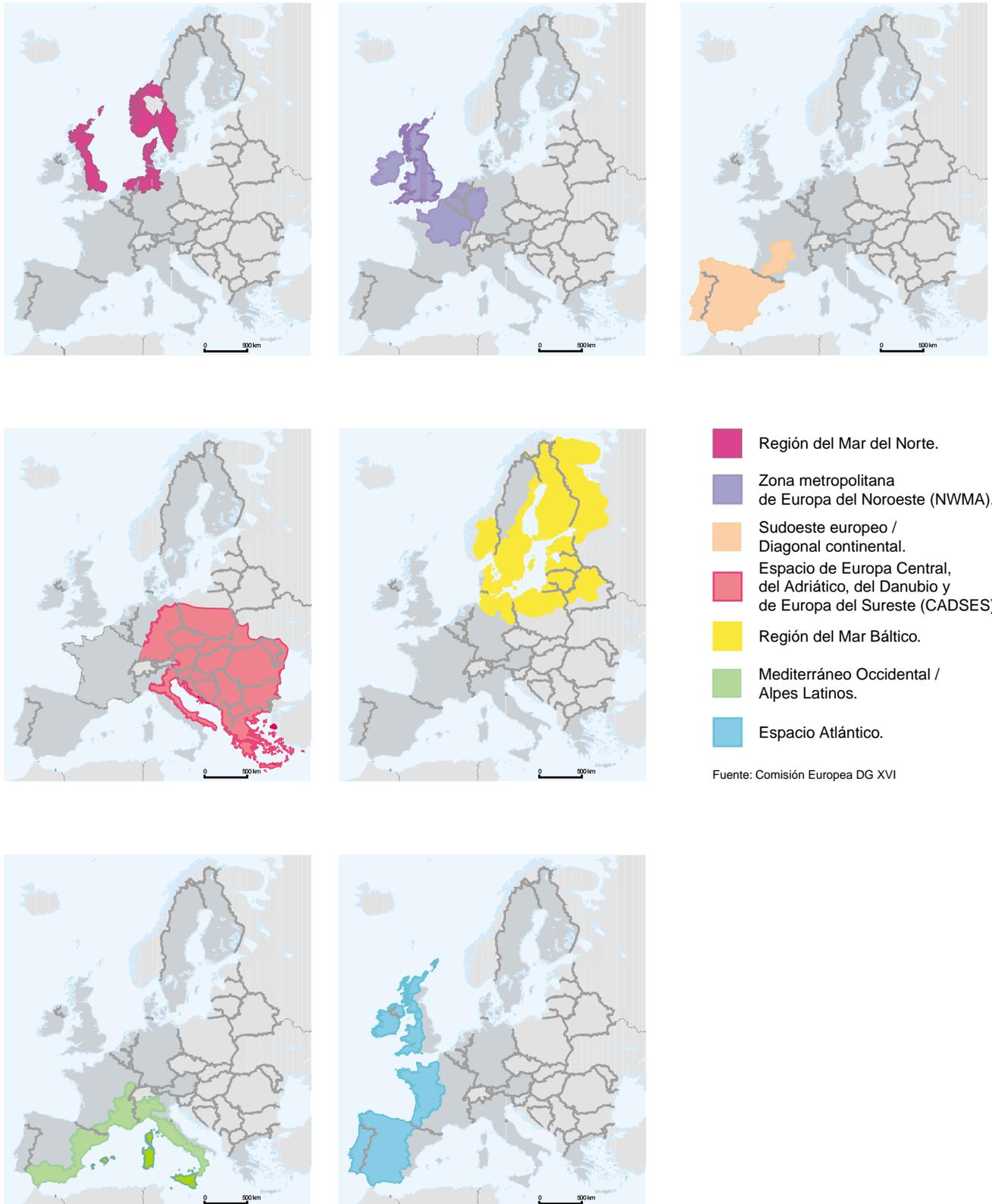
Tabla 1: Estructuras de aplicación de los programas operativos transnacionales relativos al desarrollo territorial.

Espacio-de cooperación	Organismos de decisión	Secretariado	Gestión de los fondos de la UE
INTERREG II C - Cooperación transnacional en materia de desarrollo territorial			
Mar Báltico	Común	Central en Rostock, Alemania filial en Karlskrona, Suecia	Central por medio del I-Bank de Schleswig-Holstein de Kiel/Rostock
Mar del Norte	Común	Central en Viborg, Dinamarca	Central por medio del Jyske-Bank de Viborg
CADSES	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales
NWMA	Común	Central en Londres, Reino Unido	Central por medio del Lloyds-Bank de Londres
Espacio atlántico	Común	Red de instituciones nacionales con apoyo de una secretaría central en Poitiers, Francia	Central por medio de bancos designados
Sudoeste europeo/ Diagonal continental	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales
Mediterráneo occid./ Alpes latinos	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales
INTERREG II C - Prevención de las inundaciones			
Protección contra las inundaciones del Rin/Mosa	Común	Central en La Haya, Países Bajos	Central por medio del I-Bank de Renania del Norte-Westfalia de Düsseldorf
Francia/Italia	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales
Proyectos piloto según el artículo 10 del Reglamento del FEDER			
Periferia norte	Común	Central en Oulu, Finlandia	Central por medio del Consejo Regional de Ostrobotnia Septentrional
Puertas del Mediterráneo	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales
Espacio alpino	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales
Mediterráneo suroriental	Común	Red de instituciones nacionales	Instituciones nacionales

arriba (en Alemania), con el fin de evitar en el futuro las consecuencias desastrosas que han tenido en el pasado las crecidas aguas abajo (en los Países Bajos). Otros proyectos ponen a prueba, a lo largo de corredores de trans-

porte que cruzan varios Estados, la gestión común de los transportes, la instauración de sistemas de transporte integrados y la explotación concertada del potencial económico regional.

Mapa 3: Interreg II C: programas generales de cooperación transnacional



Mapa 4: Interreg II C: programas de prevención de las inundaciones y de lucha contra la sequía.

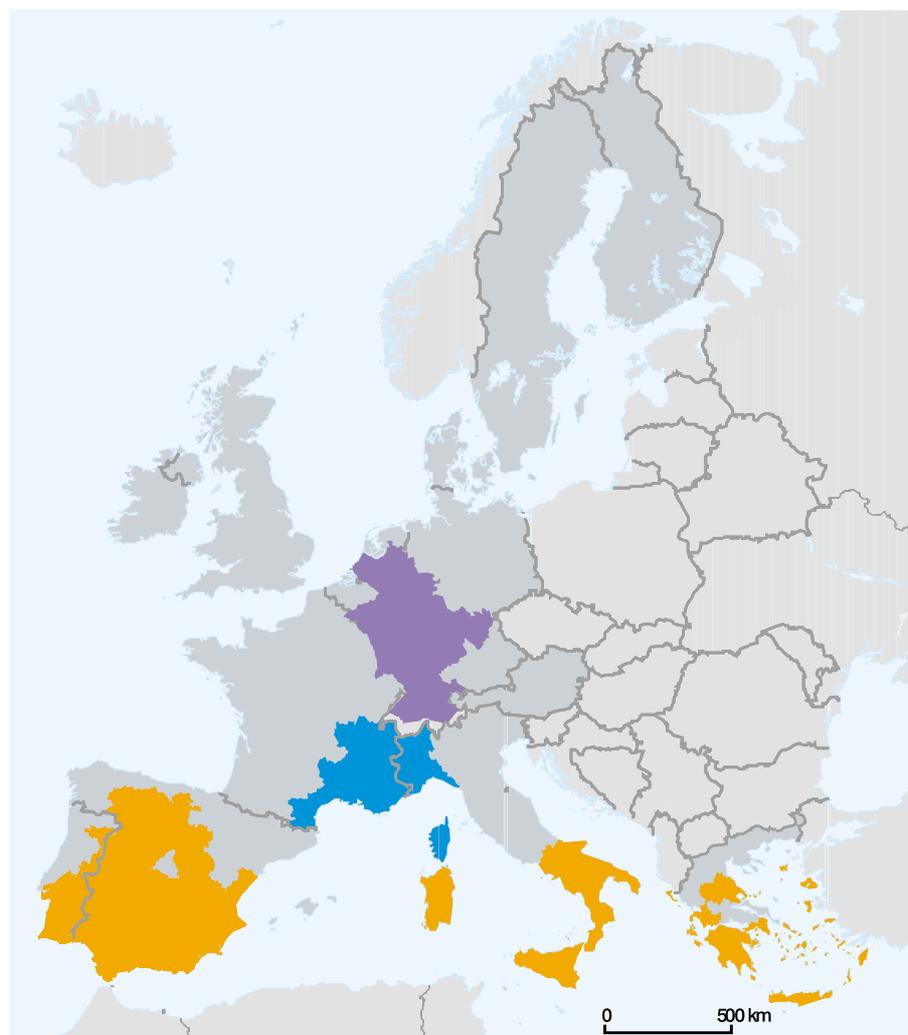
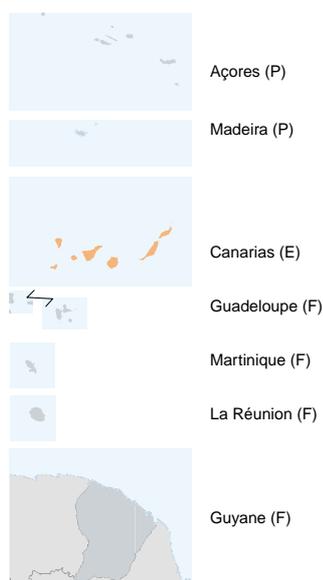
Zonas de los programas de prevención de las inundaciones.

 actividades Interreg Rin-Mosa (IRMA)

 Francia e Italia

 Zonas de los programas de lucha contra la sequía (programas nacionales)

fuente: Comisión Europea DG XVI

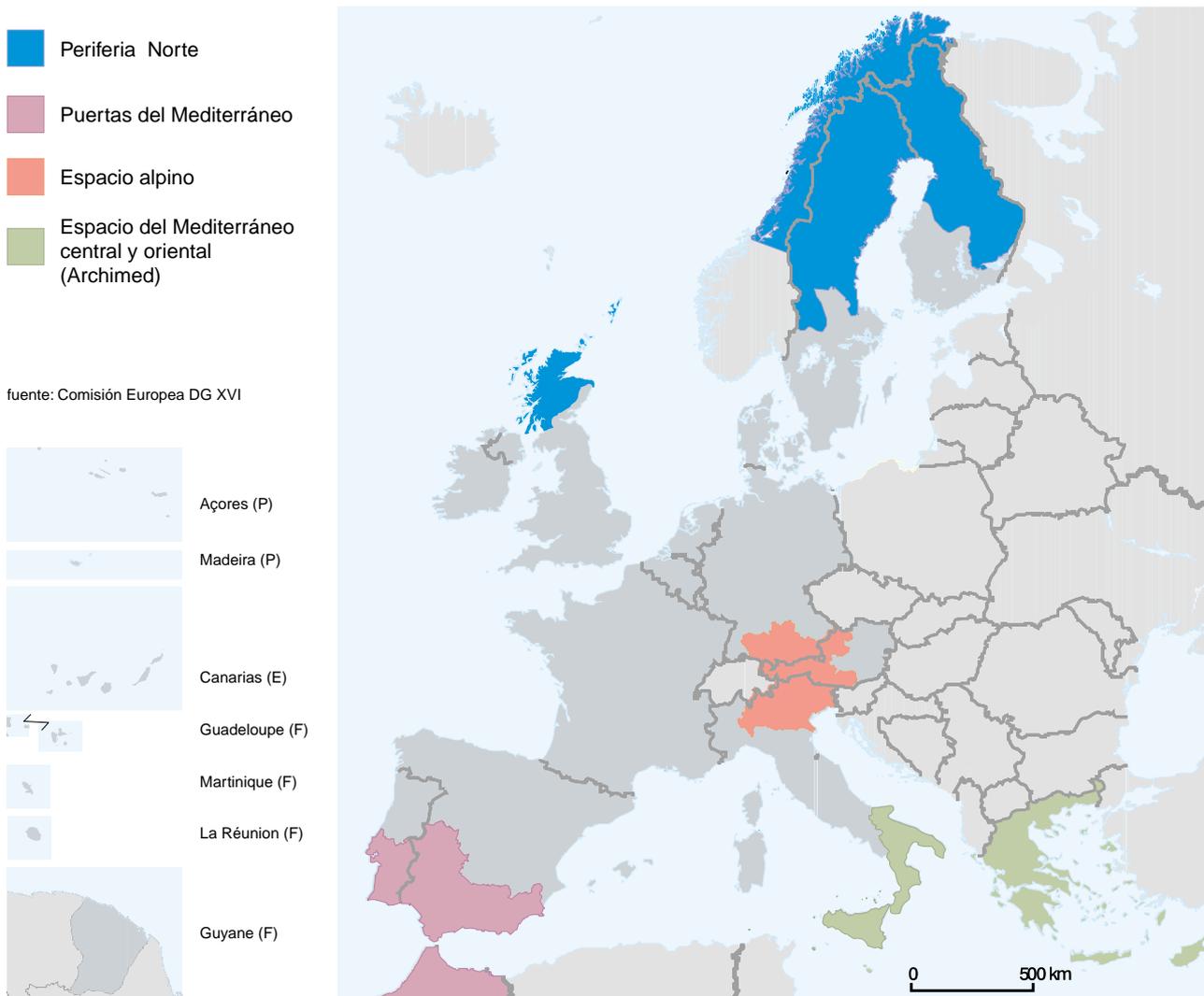


(177) Se seleccionan preferentemente los proyectos de los que todos los Estados socios esperan una plusvalía para su desarrollo territorial, aunque en ciertos casos estos Estados no aporten ninguna contribución financiera. Incluyen actividades de planificación, gestión de proyectos, creación de redes, acciones piloto, intercambio de experiencias, estudios de viabilidad y, en menor medida, inversiones complementarias en infraestructura. Al mismo tiempo, los proyectos permiten, por encima de las fronteras, el intercambio de diferentes experiencias nacionales en ámbitos como la administración pública, la planificación, el derecho, la gestión o la asociación entre los sectores público y privado, e impulsan la cooperación entre empresas, administraciones, asociaciones y entidades locales.

(178) La realización de los programas operativos ha puesto de manifiesto el gran interés de las entidades regionales y locales en la cooperación transnacional, contribuyendo de forma decisiva a la cofinanciación de los proyectos. Ya en las primeras reuniones de evaluación se constató el rebasamiento financiero de algunos programas. Por ejemplo, en la región del Mar Báltico, donde la cooperación se desarrolla sobre la base de objetivos políticos comunes de desarrollo territorial³⁹, doscientas entidades territoriales participan en la realización de los proyectos.

Se sugiere a la Comisión Europea y a los Estados miembros proseguir la cooperación transnacional sobre proyectos de desarrollo territorial en el contexto de la iniciativa comunitaria INTERREG III y crear conjunta-

Mapa 5: Acciones piloto sobre la base del artículo 10



mente las condiciones marco necesarias. Esto representará un instrumento primordial para la aplicación de la ETE. Las tareas principales son:

- el mantenimiento de espacios de cooperación pertinentes y el desarrollo de estructuras transnacionales administrativas, financieras y de gestión para los programas y los proyectos;
- el refuerzo de la participación de las autoridades regionales y locales en los procesos de negociación y en la realización de los programas;
- la continuación de la promoción de proyectos territoriales integrados, teniendo en cuenta los condicionantes de las políticas sectoriales, con el fin de garantizar efectos de sinergia,
- la eliminación de los obstáculos jurídicos en los Estados miembros que dificultan la armonización transfronteriza e internacional de los proyectos y medidas con incidencia territorial;
- la utilización de los proyectos para la preparación de actuaciones de inversión y la continuación del desarrollo de instrumentos de desarrollo territorial, en particular los estudios de impacto territorial transfronterizos;
- el apoyo a la cooperación con países terceros vecinos, en particular con los países de Europa Central y Oriental (PECO) y con Chipre en el contexto de su preparación para la adhesión a la UE, así como con los países ribereños del Mediterráneo;
- la evaluación de los resultados de la cooperación

transnacional en el marco de INTERREG y del artículo 10 del Reglamento del FEDER por los organismos responsables de la UE y de los Estados miembros, en el contexto de la ETE.

(179) Actualmente, los países terceros pueden participar en INTERREG II C y en las acciones piloto sobre la base del artículo 10 del Reglamento del FEDER. No se benefician, sin embargo, de financiación del FEDER, aunque sí de la proporcionada por otros programas de ayuda (PHARE, TACIS). Resulta muy difícil la combinación de estos diferentes programas de ayuda en un ámbito común de cooperación, debido a la diversidad del marco normativo. El programa INTERREG podría utilizarse de manera más eficaz como “instrumento de acompañamiento” para los países candidatos a la adhesión si la participación de éstos se viera facilitada por una simplificación de las estructuras administrativas.

Se recomienda a la Comisión mejorar la relación entre INTERREG y los programas de la Comunidad destinados a terceros países, de forma que los programas y proyectos de desarrollo territorial puedan realizarse de una forma única.

4.4. Cooperación transfronteriza e interregional

(180) Las autoridades regionales y locales se encuentran entre los agentes clave de la política europea de desarrollo territorial. La aplicación de las opciones políticas exige el apoyo activo de las autoridades regionales y locales, desde las pequeñas ciudades situadas en el medio rural hasta las grandes regiones metropolitanas. Las entidades regionales y locales materializan los objetivos de la Comunidad gracias a su cooperación y su actuación desde la base. Asimismo, este nivel es en el que los ciudadanos perciben directamente los resultados de la política europea de desarrollo territorial. Muchas de las tareas propias de la ordenación del territorio sólo pueden efectuarse de manera satisfactoria mediante la cooperación transfronteriza de las autoridades territoriales. Por ello, la cooperación transfronteriza desempeña un papel clave en la aplicación de la ETE.

(181) En Europa, la cooperación transfronteriza entre regiones vecinas se ha llevado a cabo mediante comisiones gubernamentales y de ordenación del territorio y ha seguido las recomendaciones del Consejo de Europa. Desde 1990, dicha cooperación ha recibido ayuda económica de

la iniciativa comunitaria INTERREG. Casi todas las regiones fronterizas han recurrido a las ayudas de INTERREG para crear organizaciones, estructuras y redes comunes. La creación de esas estructuras fue una condición previa para la elaboración de estrategias transfronterizas de desarrollo territorial, por ejemplo, en la región de Øresund, en los Estados del Benelux, en las eurorregiones de la frontera entre Alemania y los Países Bajos o en la región Sarre-Lorena-Luxemburgo (Saar-Lor-Lux). Gracias a esta cooperación se ha podido mejorar la eficacia territorial y la integración de los distintos proyectos. En el futuro, las estrategias transfronterizas de desarrollo territorial constituirán una base importante para la realización de programas operativos transfronterizos “de una sola fuente”. He aquí algunos ejemplos:

- fomento de la cooperación entre zonas fronterizas vecinas con el fin de que sus ciudades y pueblos se desarrollen convergiendo hacia un espacio económico común (“clusters” de ciudades);
- mejora de la relación entre el transporte público regional y las principales redes de transportes transfronterizas, y
- creación de una política de desarrollo paisajístico y del medio ambiente en las zonas ambientalmente sensibles para lograr sistemas transfronterizos de biotopos.

Se propone a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales continuar realizando programas y proyectos transfronterizos y, sobre todo:

- *elaborar modelos y estrategias transfronterizas de desarrollo territorial que deban tenerse en cuenta en los planes de ordenación del territorio y en los planes y proyectos sectoriales;*
- *concertar de forma regular todos los planes y medidas vinculados con el desarrollo territorial en el ámbito transfronterizo;*
- *establecer planes transfronterizos conjuntos de ámbito regional y, donde proceda, planes urbanísticos comunes, como la forma más ambiciosa de la política transfronteriza de desarrollo territorial.*

(182) A pesar de la UEM, hasta hoy las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la planificación no han contado con la posibilidad de influir activamente en las decisiones de los Estados vecinos que les afectan.

Por tanto, se sugiere a los Estados miembros que, de conformidad con su legislación nacional, examinen las bases de una coordinación transfronteriza de los planes

y proyectos territoriales que tengan repercusiones importantes en los Estados vecinos. Los Estados vecinos deberían coordinar los planes y actuaciones en este sector, aplicando los principios de reciprocidad y equidad. En virtud de los principios de cooperación y subsidiariedad, se debería establecer una colaboración de estas características tanto para el ámbito local y regional como para el nacional.

(183) Muchas opciones políticas vinculadas con las competencias de los niveles regional y local precisan para su realización que también puedan cooperar entre sí entidades territoriales geográficamente alejadas, pero que comparten las mismas necesidades. Uno de los objetivos políticos principales de la ETE es que las soluciones a los problemas territoriales no se busquen solamente a nivel comunitario o transnacional, sino que se incentive que las autoridades regionales y locales participen en la resolución de problemas europeos. De esta forma, pueden aportar su contribución a la organización de la estructura territorial de la Europa del mañana.

Las siguientes propuestas se refieren tanto a la cooperación transfronteriza como a la interregional. Pueden aplicarse igualmente a la cooperación entre las entidades locales de una misma región (cooperación intrarregional).

Se propone a las autoridades regionales y locales que cooperen más estrechamente en materia de desarrollo territorial sostenible, en los aspectos siguientes:

Medidas de información y cooperación a nivel regional:

- *mejora de accesibilidad mediante la conexión de los sistemas de transporte regionales con los nudos de transporte nacionales e internacionales;*
- *contribución al desarrollo integrado de la infraestructura de transporte;*
- *puesta en marcha de programas de acción para mantener los núcleos de población en las zonas rurales afectadas por la pérdida de habitantes y la retirada de tierras de la producción;*
- *elaboración de estrategias para lograr un desarrollo sostenible de los paisajes rurales y evaluación de su potencial para la explotación de las energías renovables;*
- *desarrollo de paisajes y ecosistemas de importancia regional y europea;*
- *planificación urbanística coordinada, incorporando una gestión inteligente de los recursos hídricos;*

- *elaboración de programas para el mantenimiento y la ampliación del patrimonio cultural común.*

Medidas de información y cooperación a nivel local:

- *elaboración de estrategias comunes de diversificación económica orientadas hacia el desarrollo de la cooperación entre las ciudades y la creación de redes urbanas;*
- *incorporación de esquemas de planificación dirigidos hacia un desarrollo urbano sostenible, incluyendo en particular la promoción de modelos de transporte multimodal y la reducción de las necesidades de desplazamiento;*
- *cooperación entre la ciudad y el medio rural para elaborar estrategias sostenibles innovadoras de desarrollo territorial para las ciudades y su entorno rural;*
- *programas de acción para proteger y mantener el patrimonio urbano y para fomentar una arquitectura de calidad.*

4.5. Aplicación de la ETE en los Estados miembros

(184) Las administraciones responsables de ordenación del territorio a nivel nacional, regional y local deben acometer una serie de tareas, referidas a dos ámbitos:

- externo, en la medida en que, en el desarrollo de sus responsabilidades en el Estado al que pertenezcan, apliquen la ETE para la planificación y realización de actuaciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, e
- interno, en la medida en que se tenga en cuenta la ETE para formular una política de desarrollo territorial concebida para su propio territorio.

Se sugiere a los Estados miembros que tengan en cuenta de forma apropiada los objetivos y opciones políticas de la ETE a la hora de elaborar su planificación territorial nacional, y que informen públicamente de sus experiencias de cooperación europea en materia de desarrollo territorial.

(185) La aplicación de la ETE en la planificación nacional y regional será especialmente importante para mantener la cohesión económica y social de la Unión Europea. Asimismo, facilitará que las autoridades locales tengan más en cuenta los objetivos y las opciones políticas de la ETE en sus propias políticas.

Se propone a los Estados miembros que tengan en cuenta la dimensión europea del desarrollo territorial en la definición de sus políticas, planes e informes nacionales sobre ordenación del territorio. Para ello, es precisa una intensificación de la “europeización de la planificación nacional, regional y local”. Ello implica que las instancias políticas y administrativas deben abandonar la concepción de su territorio como una “isla” a la hora de elaborar cualquier planificación con consecuencias territoriales significativas y tener en cuenta desde el principio las cuestiones y las interrelaciones presentes en el contexto europeo.

(186) Algunos Estados miembros han institucionalizado procedimientos de consulta sobre asuntos de desarrollo territorial. En este marco, se elaboran estudios de impacto territorial de los proyectos con efectos territoriales más importantes. La participación de todas las partes interesadas desde las fases iniciales de la planificación debería incrementar la repercusión positiva de las inversiones sobre el desarrollo territorial. Los Estados ribereños del Mar Báltico han recomendado la aplicación de estos procedimientos en la realización de proyectos piloto en las zonas costeras.

Los Estados miembros deberían intensificar el intercambio de experiencias en la realización de estudios de impacto territorial y continuar desarrollando las reglamentaciones y los instrumentos nacionales.

4.6. Importancia de la ETE para la cooperación paneuropea e internacional

(187) La ETE representa asimismo un marco para que los 15 Estados de la Unión Europea y los otros 25 Estados del Consejo de Europa colaboren más estrechamente en materia de desarrollo territorial a la escala paneuropea. Se colaborará de manera especialmente intensa con los 11 países candidatos a la adhesión⁴⁰. Las crecientes interrelaciones con Suiza y Noruega y el interés que han expresado estos Estados en la colaboración con la Unión confirma la necesidad de ampliar el ámbito de las estrategias de desarrollo territorial más allá del territorio de los 15 Estados miembros. En este contexto, la colaboración en el marco del Consejo de Europa adquiere un significado político especialmente importante con vistas al desarrollo de una política de desarrollo territorial continental.

(188) A partir de las decisiones adoptadas por la Conferencia de Ministros de ordenación del territorio (CEMAT), celebrada en Chipre en octubre de 1997, se está

definiendo una estrategia de desarrollo territorial paneuropea (“Directrices para un desarrollo territorial sostenible del continente europeo”). Los puntos clave fijados por los trabajos del Consejo de Europa, a diferencia de los seguidos por los Estados miembros de la Unión Europea para la elaboración de la ETE, se centran en los siguientes aspectos:

- mayor consideración de la dimensión continental del desarrollo territorial en Europa;
- análisis de la situación y de las necesidades específicas de los países de Europa central y oriental con respecto a los de Europa occidental y debate sobre las correspondientes directrices de desarrollo territorial; y
- estudio de los modelos de financiación de los proyectos de desarrollo territorial.

En la próxima Conferencia europea de Ministros de ordenación del territorio (CEMAT), que se celebrará en el año 2000 con ocasión de la EXPO de Hannover, los Ministros analizarán dicho documento.

Se propone que la integración de los objetivos y opciones políticas de la ETE sea considerada como la contribución básica de los 15 Estados miembros de la Unión Europea a la estrategia paneuropea de desarrollo territorial.

(189) Otro ámbito de actuación internacional para la aplicación de la ETE radica en la elaboración de agendas regionales y locales para un desarrollo sostenible en el marco del proceso de Río (Agenda 21). Las soluciones propuestas en dicha reunión deben emplearse para continuar desarrollando una política europea sostenible de desarrollo territorial. Al mismo tiempo, un desarrollo territorial equilibrado y sostenible supone un aspecto fundamental de una política europea ambientalmente responsable. Todos estos factores servirán de base para la aplicación, por ejemplo, de la Agenda regional 21 del Mar Báltico (Baltic 21).

Se sugiere a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales que participen en la elaboración y aplicación de agendas regionales y locales 21 mediante la aportación de estrategias y proyectos; la ETE puede servir como un elemento de impulso en este sentido.

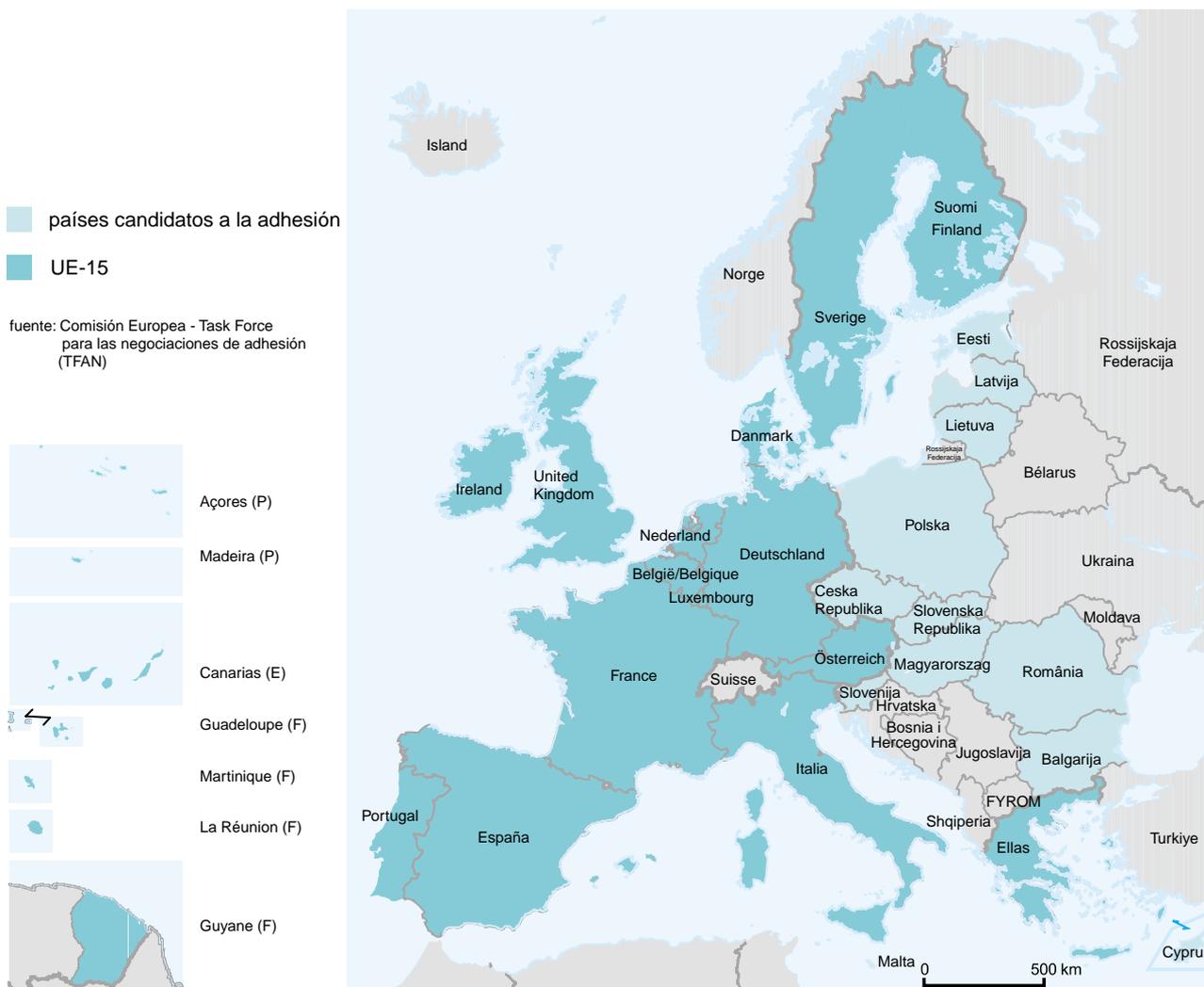
5. La ampliación de la Unión Europea: un nuevo desafío para la política europea de desarrollo territorial

5.1. Un nuevo territorio de referencia para la ETE

(190) Tras la elaboración del “Primer borrador oficial de la ETE” en Noordwijk en junio de 1997, los Estados miembros y la Comisión Europea han acordado añadir al documento un capítulo propio sobre los desafíos que plantea para la política europea de desarrollo territorial el recientemente iniciado proceso de ampliación⁴¹.

(191) La ETE sirve como elemento de orientación de la política de desarrollo del territorio en los próximos años, a lo largo de los cuales debe contarse con la ampliación de la Unión Europea. Once Estados han presentado su solicitud de adhesión a la Unión Europea; esta ampliación supondría un aumento de la población total de la Unión de un 28% y un incremento de superficie de un 34% (véase el mapa 6).

Mapa 6: El ámbito de la ampliación



(192) Como consecuencia de la decisión adoptada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de finales de diciembre de 1997, han comenzado ya las negociaciones con seis países candidatos (Estonia, Polonia, Eslovenia, la República Checa, Hungría y Chipre). Es de suponer que al menos algunos de estos países se convertirán en Estados miembros de la UE durante la fase de aplicación de la ETE. Independientemente del momento de la adhesión, la Unión Europea ofrecerá a los países candidatos importantes ayudas preadhesión, que podrían tener efectos significativos sobre el desarrollo territorial. La ampliación de la UE, que probablemente se realice en varias etapas, así como la integración económica y política de los Estados candidatos, debe considerarse como un reto adicional para la política europea de desarrollo territorial.

(193) De todo ello se deriva un nuevo ámbito de referencia para el proceso de desarrollo de la ETE. No sólo ha de abordarse, en materia de ordenación del territorio, la preparación de la ampliación de la Unión a los once nuevos Estados miembros, sino que también se deberá cooperar con los países terceros que no prevén formar parte de la Unión Europea, y sobre todo, con los que, una vez realizada la ampliación, se convertirán en Estados vecinos de la Unión Europea.

(194) Antes de la ampliación, es necesario comprender mejor los desafíos específicos que plantea el nuevo territorio ampliado. La falta de estudios preliminares no permite tratar los aspectos territoriales referidos al espacio de la ampliación de manera tan detallada como se hace con el territorio de los actuales Estados miembros. En el proceso futuro de la ETE se deberán examinar sus opciones políticas y propuestas de aplicación teniendo en cuenta las perspectivas de la ampliación. Por todo ello, se presenta a continuación un avance de los pasos que se deben dar próximamente a nivel europeo y transnacional para lograr, con la participación de los once países interesados, una estrategia de desarrollo territorial europeo que abarque también al espacio de la ampliación.

5.2. Principales características del desarrollo territorial en los países candidatos a la adhesión

5.2.1. Población

(195) Los once países en cuestión tienen tamaños muy diferentes. Los Países Bálticos, Eslovenia y Chipre aumentarán a siete la lista de países de la Unión con menos de 4 mi-

llones de habitantes, hasta ahora poco numerosos; desde el punto de vista de la superficie y la población, sólo se pueden considerar como países grandes Polonia y Rumania.

(196) La densidad de población de los once países candidatos (que asciende a una media de 98 habitantes/km²) se sitúa en conjunto ligeramente por debajo de la de la Comunidad actual (de 115 habitantes/km²). Las diferencias entre las densidades de los distintos Estados de la Unión actual son mucho más acusadas que las existentes entre los países candidatos. La densidad de población de los países candidatos menos poblados (los Estados Bálticos) supera a la de los Estados miembros escandinavos.

(197) En lo que respecta a la distribución territorial de la población, en los países candidatos se observa en conjunto una estructura de asentamientos más concentrada que en los Estados miembros. El 62% de los habitantes de los países candidatos vive en regiones fronterizas, mientras que el porcentaje correspondiente es únicamente del 15% en la Unión Europea de los 15. Por ello, la cooperación transfronteriza entre los países candidatos representa un gran reto para la política europea de desarrollo territorial.

5.2.2. Economía

(198) El bienestar económico (medido mediante el producto interior bruto (PIB) per cápita en paridades de poder adquisitivo) de los países candidatos (datos de 1995) se sitúa muy por debajo del nivel correspondiente a los Estados miembros y, además, difiere notablemente de un país a otro. El país candidato con el nivel de vida más elevado (Eslovenia) se sitúa en pie de igualdad con el Estado miembro más pobre de la Unión (Grecia, con un 67% de la media de Unión). El PIB per cápita de los Países Bálticos, Rumania y Bulgaria sitúa a estos países en los puestos más bajos de la escala.

(199) El desarrollo económico experimentado en la mayor parte de los países candidatos en la segunda mitad de la década de los 90, tras las profundas recesiones de comienzos de dicha década (inmediatamente después de las grandes reformas políticas), se caracteriza por índices de crecimiento relativamente estables que, en la mayor parte de los casos, son superiores a los de los Estados miembros. Algunos de estos países experimentan un proceso de recuperación prometedor.

(200) La evolución del empleo se caracteriza por una importante pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial, que representaba una parte muy importante del em-

pleo en el pasado, así como por un desarrollo muy divergente del sector agrario (los porcentajes de participación en el empleo del sector agrícola han descendido bruscamente en la República Checa, la República Eslovaca y Hungría, se han mantenido en Polonia y Eslovenia, y han aumentado en Rumania, Bulgaria y los Países Bálticos). En conjunto, los índices de desempleo son elevados. Las situaciones más problemáticas se presentan en las regiones con un mayor índice de empleo en la industria y la agricultura.

(201) Existen grandes disparidades regionales dentro de los países candidatos, tanto en lo que respecta al empleo como al desarrollo económico. El PIB per cápita (en paridades de poder adquisitivo) de las regiones de las capitales y de las zonas situadas a lo largo de las fronteras con la Unión Europea superan, a veces muy ampliamente, los valores medios nacionales. Habida cuenta de que las regiones de las capitales y las zonas occidentales situadas a lo largo de las fronteras con la Unión conocen un desarrollo acelerado, y que las demás regiones progresan mucho más lentamente en su proceso de transformación, es de esperar que crezcan las disparidades regionales. En el grupo de las más amenazadas se hallan las regiones industriales en declive, con problemas económicos, sociales y ambientales, las regiones rurales desfavorecidas (que, en conjunto, representan una parte de la población bastante por encima de la correspondiente a la Europa de los 15) más alejadas de la influencia de las fronteras exteriores comunitarias, y las áreas metropolitanas cercanas a las fronteras no comunitarias o situadas en las periferias interiores.

(202) Una comparación regional pone de manifiesto que las regiones más desarrolladas de los países candidatos (Eslovenia y varias regiones checas) superan a algunas de las regiones más pobres de la Unión. El PIB per cápita de las regiones de Budapest, Praga y Sofía supera al de las regiones más pobres de Grecia, Portugal, España o Alemania. La importancia de las disparidades regionales en los países candidatos es comparable a la de los países beneficiarios del Fondo de Cohesión.

5.2.3. Transporte

(203) En los países candidatos de Europa central y oriental se han producido espectaculares cambios en varios aspectos del transporte: desde el punto de vista geográfico, la orientación se ha desplazado hacia Occidente alejándose del Este; desde el punto de vista modal, el ferrocarril se ha abandonado en favor de la carretera; y desde el punto de vista socioeconómico, se ha abandonado el transporte público en favor del privado.

(204) En todos los países candidatos, el principal reto consiste en construir y renovar las infraestructuras. En primer lugar, debe crearse una oferta de infraestructuras que corresponda a la demanda de unas economías de mercado en plena expansión. Al mismo tiempo, debe posibilitarse un desarrollo equilibrado a todos los distintos niveles territoriales (internacional, nacional y local), deben introducirse nuevos métodos de financiación y gestión, y deben adaptarse las normas técnicas a las de la Comunidad.

(205) Aunque la superación del déficit de infraestructuras en los países candidatos goza de prioridad política, hay una serie de obstáculos que dificultan su progreso. Entre ellos se encuentra la escasez de recursos financieros, agravada además con la baja rentabilidad del capital invertido, sobre todo en el transporte por carretera, que se halla en plena expansión. Las mejores perspectivas las ofrecen los ámbitos de actividad más atractivos para los inversores privados extranjeros, las telecomunicaciones y el transporte aéreo. Los demás sectores (y, especialmente, el transporte por ferrocarril) seguirán necesitando una considerable ayuda internacional.

5.2.4. Medio ambiente

(206) La situación del medio ambiente ofrece en su conjunto una imagen ambigua. La mayor parte de los países candidatos cuenta con extensos paisajes culturales y ecosistemas relativamente intactos, que ya no es fácil encontrar en muchos Estados miembros; es impresionante el número y la extensión de parques nacionales y otras zonas protegidas, aunque la eficacia de la protección no debe sobrevalorarse.

(207) Frente a la relativa integridad ecológica de grandes partes del territorio de la ampliación, se producen fuertes presiones sobre el medio ambiente, como la contaminación del aire por el consumo doméstico de combustible y el transporte automovilístico (con un alto porcentaje de vehículos muy antiguos), y la contaminación de las aguas por unos métodos muy intensivos de explotación agraria y el vertido de aguas residuales industriales. En todas las regiones de carácter industrial existe una gran concentración de problemas ambientales. En algunos puntos críticos los daños ambientales son tan grandes (superándose las normas de calidad ambiental en proporciones enormes) que tienen graves consecuencias para la salud de la población. Se puede decir con propiedad que son lugares que han sufrido catástrofes ecológicas.

(208) En conjunto, el nivel de presión sobre el medio ambiente en los países candidatos ha experimentado ya una reducción notable, y no sólo en proporción a la reducción de la producción. Ello permite deducir que se ha empezado a aplicar una política activa de protección ambiental. La continuidad de las reformas económicas permite, por una parte, esperar una reducción aún más acusada de las presiones sobre el medio ambiente y una desvinculación entre las mismas y el proceso de crecimiento. Por otro lado, los avances en este proceso se verán fuertemente condicionados por las posibilidades de financiación, la necesidad de resolución de los conflictos entre la mejora de las condiciones ambientales y el mantenimiento de la producción industrial, y la forma en que se puedan asumir los elevados costes inherentes al cumplimiento de las normativas ambientales.

5.2.5. Conclusiones

(209) Las condiciones de partida de los países candidatos a la adhesión no deben considerarse exclusivamente desde el punto de vista de los problemas. La mayor parte de ellas puede representar también oportunidades, si se escoge la estrategia adecuada. Se puede mencionar especialmente la capacidad de evitar unos modelos de desarrollo de las estructuras territoriales que han demostrado sus inconvenientes en los Estados miembros, de aprovechar los beneficios macroeconómicos generados por las inversiones precisas, así como de mantener y utilizar de forma sostenible los recursos que se han podido preservar hasta ahora.

(210) En los países candidatos a la adhesión de Europa central y oriental se considera que es principalmente responsabilidad de las autoridades nacionales superar los retos que plantea el proceso de transformación. Esta filosofía deja poco margen de maniobra a estrategias diferenciadas de ámbito regional. Así, en la práctica política de la mayor parte de los países se encuentran muy escasas orientaciones de política regional. Falta una tradición de política de desarrollo territorial y regional en el sentido que estos términos tienen en muchos de los Estados miembros de la Unión Europea y en los Fondos Estructurales, que se traduce en una falta de instrumentos e instituciones de política regional y de ordenación del territorio, así como en la frecuente ausencia de un nivel regional autónomo en la estructura político-administrativa territorial.

(211) La política regional nacional de los países candidatos, analizada por la Comisión Europea con ocasión de la Agenda 2000, muestra hasta el momento pocos puntos de

enlace con el modelo existente de política regional en la Unión Europea (concertación institucional, planes de desarrollo regional, cofinanciación). Las políticas regionales que más se acercan a estas características son las de Polonia, Eslovenia y Hungría.

(212) La situación de partida descrita hasta el momento no es aplicable a Chipre, cuyas condiciones de base son totalmente diferentes de las de los otros diez países candidatos. Entre las diferencias cabe destacar la situación geográfica de la isla, emplazada en el Mediterráneo oriental, las condiciones económicas y políticas, y la dimensión de Chipre, que tiene solamente la mitad de habitantes que Estonia, el país candidato más pequeño de Europa central y oriental.

(213) La economía de Chipre ha logrado índices de crecimiento relativamente elevados, principalmente por el desarrollo del sector servicios. A este respecto, cabe señalar que la importancia del sector turístico es considerable, a pesar de la regresión de los últimos años. El PIB per cápita de Chipre se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea, pero es superior al de Grecia y Portugal. Debido a su situación geográfica, Chipre podría desempeñar un papel clave como puerta de acceso a Oriente Medio en una Unión Europea ampliada.

5.3. Tareas específicas de una política europea de desarrollo territorial en los futuros Estados miembros

(214) El mantenimiento de los objetivos básicos de la ETE frente a las condiciones de la ampliación, sin poner en peligro su consecución dentro de los Estados miembros, representa un desafío especialmente importante. Desde el punto de vista de la política general, la contribución específica de la política europea de desarrollo territorial a la integración del territorio de la ampliación en la Unión Europea consiste en:

- poner de manifiesto cómo, en los países candidatos a la adhesión, las inversiones públicas realizadas por los distintos responsables, en gran medida independientes unos de otros (en el contexto de los procesos de recuperación económica y de las medidas de saneamiento y prevención de graves daños medioambientales), interactúan y afectan a un territorio único;
- presentar estrategias que permitan reducir o evitar posibles conflictos entre los distintos ámbitos políticos y niveles administrativos y utilizar las sinergias potenciales.

(215) Aunque la ordenación del territorio no es una tarea explícita de la Comunidad, el compromiso financiero de ésta en los países candidatos, así como en los Estados miembros de la Unión, le confiere la responsabilidad de evitar que las distintas políticas tengan efectos contrarios o se neutralicen recíprocamente. La necesidad de cooperar a nivel europeo en materia de concertación territorial de las distintas políticas sectoriales es especialmente válida para el territorio de la ampliación.

(216) Ante los escasos medios financieros disponibles en el espacio de la ampliación, y habida cuenta de la interdependencia creciente entre éste y el territorio actual de la Comunidad, el proceso de desarrollo territorial del ámbito de la ampliación no puede reproducir tal cual las prácticas en vigor en los Quince. La ampliación representa para la política comunitaria de desarrollo territorial una serie de nuevas tareas específicas. En su instrumentación, se deberá prestar más atención al factor tiempo que la que ha sido precisa hasta ahora en cuanto a la política de desarrollo territorial a escala europea.

(217) Debido a las circunstancias mencionadas, la coordinación territorial es aún más importante en los países candidatos a la adhesión que en los actuales Estados miembros. Dicha coordinación afecta especialmente a:

- los proyectos de adaptación de las infraestructuras transnacionales de transporte y la política comunitaria de transportes;
- las medidas de recuperación del medio ambiente, especialmente en las antiguas zonas industriales, y
- las medidas de ajuste estructural en el medio rural.

(218) La intensificación de la cooperación transfronteriza y transnacional en materia de ordenación del territorio reforzará el proceso de integración del espacio de la ampliación, tanto en las regiones situadas en la actual frontera exterior de la UE como en las regiones fronterizas entre los países candidatos.

(219) La escasez o incluso la ausencia del nivel regional en los sistemas políticos y administrativos de los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión es una de las principales cuestiones planteadas. La UE deberá prestar un apoyo especial a la creación de instituciones regionales que permitan:

- mejorar la regionalización de la información territorial,
- lanzar iniciativas regionales, y
- crear las condiciones previas para la aplicación de una

política regional basada en el enfoque comunitario de la cooperación (caracterizado por la concertación entre instituciones, los planes de desarrollo regional y la cofinanciación).

5.4. Repercusiones territoriales de la ampliación en las regiones de la UE

(220) La futura ampliación de la UE exige una reforma de las actuales políticas regional y agraria de la UE. La Comisión Europea presentó sus propuestas al respecto con ocasión de la Agenda 2000. Como esta reforma no se ha comenzado aún a aplicar, es difícil prever la repercusión territorial de la ampliación sobre las regiones de los actuales Estados miembros.

(221) No obstante, la experiencia adquirida con motivo de las ampliaciones anteriores de la UE pone de manifiesto que el aumento del número de Estados miembros con menos recursos económicos reduce el margen de maniobra de los Estados más ricos en el ámbito de la política regional a nivel europeo. Ello exige un mayor compromiso de las políticas regionales nacionales, con el fin de evitar un aumento de las disparidades regionales. En este contexto, la primera tarea de la política europea de desarrollo territorial consiste fundamentalmente en contribuir a reducir el déficit de infraestructuras en los países candidatos a la adhesión.

(222) Hasta el momento se han dedicado pocos estudios a las consecuencias de la apertura económica de los países candidatos sobre las regiones de la UE. Es necesario efectuar estudios adicionales referentes al proceso de integración, centrados en las consecuencias territoriales de la ampliación sobre dichas regiones. A este respecto, es necesario tener en cuenta las dinámicas resultantes del propio proceso de reformas económicas y de las variaciones de la accesibilidad.

(223) Es de esperar que las consecuencias regionales de la adhesión sobre el territorio de los Quince no estén determinadas únicamente por las condiciones de accesibilidad, sino también por la propia capacidad de reacción de las regiones de la UE ante las nuevas condiciones de competencia. Los cambios estructurales de las regiones comunitarias situadas en las fronteras exteriores actuales de la Unión, que afectan primordialmente a los sectores económicos de niveles salariales más bajos, pueden interpretarse como una aceleración de los procesos de ajuste, y previsiblemente sólo tendrán un alcance limitado.

5.5. Objetivos y opciones políticas de la ETE con vistas a la ampliación

(224) Globalmente, las tres directrices fundamentales de la ETE deberían también ser válidas para el territorio de la ampliación. Sin embargo, para la aplicación de la ETE, ha de tenerse en cuenta que, en la mayor parte de dicho territorio, cabe esperar las condiciones siguientes:

- persistencia de situaciones de transición en el sistema político y administrativo, incluida la gestión del territorio;
- procesos acelerados de recuperación económica que pueden conducir a importantes polarizaciones territoriales;
- una infraestructura técnica que se va desarrollando lentamente y de manera muy irregular (las telecomunicaciones y el transporte aéreo tienen la mayor prioridad, la carretera precede con mucho al ferrocarril);
- daños medioambientales, en parte de magnitudes incommensurables; y
- gran escasez de recursos financieros del sector público.

(225) Las áreas rurales del espacio de la ampliación se verán especialmente afectadas por los problemas generados por la transformación económica. Dichas zonas se caracterizan por un importante declive económico y cuentan con un número relativamente reducido de centros urbanos. Los efectos combinados de las fuertes reducciones de la producción y el empleo, de la insuficiencia de las infraestructuras y de las deficiencias de la red de transporte pueden desembocar en un éxodo rural masivo y en la desintegración de la totalidad de la estructura territorial. Ante la situación de las áreas rurales en el territorio de la ampliación (que representan una mayor proporción de la superficie total que en los quince Estados actuales) la política europea de desarrollo territorial debe reaccionar con unas opciones y objetivos adecuados. Se deberá tener en cuenta también el margen de maniobra, en muchos casos reducido, con el que cuentan los niveles regional y local en el sistema político y administrativo.

5.6. Principios para integrar la tarea de la ampliación en el desarrollo territorial europeo

(226) La realización de la ampliación, es decir, la integración de Europa central y oriental en la Unión, constituye una nueva tarea central para la política comunitaria de desarrollo territorial, y no una simple ocasión para am-

pliar y adaptar ciegamente los modelos desarrollados en el marco de la Unión actual. La práctica de una política europea de desarrollo territorial implica en especial la preparación del proceso de ampliación, su acompañamiento y su promoción. El proceso de la ampliación, caracterizado por la dinámica y por la incertidumbre en cuanto a la posible fecha de las adhesiones, hace necesario que el análisis y desarrollo conceptual relativo a las estrategias de desarrollo territorial en Europa se realice con la colaboración de los países implicados, y que ello se haga, en la medida de lo posible, independientemente de los procesos formales de adhesión.

(227) Los programas de cooperación transnacional para la ordenación del territorio en marcha, al amparo de la iniciativa comunitaria INTERREG II C, constituyen importantes instrumentos para estos fines. Los programas para el Mar Báltico y para el territorio CADSES (territorio del Centro, el Danubio, el Adriático y Sudeste de Europa) superan los límites actuales de la Unión y agrupan a todos los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión.

(228) Además de la cooperación política en el Consejo de Europa, estos programas transnacionales pueden considerarse como puntos de partida para hacer progresar una política europea de desarrollo territorial basada en la filosofía de la ETE en el espacio de la ampliación. La nueva iniciativa comunitaria INTERREG III (para el período de programación de los Fondos Estructurales 2000 – 2006) proporciona la base programática y financiera para la participación de los Estados miembros y la Comisión Europea, por una parte, y de los países candidatos a la adhesión, por otra.

(229) Es necesario que la política de desarrollo territorial de la UE tenga en cuenta las perspectivas de los territorios situados más allá de las fronteras de los Estados miembros, y coopere con los países vecinos. Este principio es también aplicable a los países situados en las futuras fronteras exteriores de la Unión en Europa, así como a los países mediterráneos vecinos del África septentrional y de Oriente Medio. INTERREG III y el Consejo de Europa ofrecen también un marco apropiado para estos fines.

(230) Los dos documentos de cooperación transnacional en proceso de elaboración, VASAB 2010+ (para el territorio del Mar Báltico) y VISION PLANET (para el territorio CADSES), contienen orientaciones para distribuir la ayuda financiera de la UE para la preparación de la adhesión en función de las necesidades territoriales de los pa-

íses candidatos, dentro del programa PHARE (a partir de 2000, del nuevo PHARE), así como de los nuevos fondos ISPA (Instrumento de política estructural para la preadhesión) y SAPARD (Programa especial de ayuda preadhesión para la agricultura y el desarrollo rural). Ello es de gran importancia, porque los países candidatos a la adhesión podrán así disponer de estrategias de planificación para el periodo de programación 2000 - 2006 (antes de la adhesión) dirigidas a la aplicación territorialmente diferenciada de los recursos disponibles y elaboradas con su participación.

Se propone a los Estados miembros que consideren como una tarea primordial para los próximos años la implicación de los países candidatos a la adhesión y de los países vecinos en la política europea de desarrollo territorial. Esta cooperación representará una contribución de gran valor para preparar el proceso de ampliación de la Unión Europea, acompañarlo, promocionarlo y asegurar su éxito.

Los dos programas INTERREG II C, dedicados al territorio del Mar Báltico y al territorio CADSES, así como sus estructuras, constituyen una base para intensificar la cooperación entre los Ministros responsables de ordenación del territorio de la UE y de los países candidatos a la adhesión. La cooperación permanente entre los propios países candidatos a la adhesión en materia de política de desarrollo territorial es igualmente importante.

En el marco de la aplicación de la ETE a la cooperación transnacional con los países candidatos a la adhe-

sión y la de éstos entre sí, se sugiere la creación de redes para la instrumentación de la política de desarrollo territorial en el conjunto del territorio objeto de la ampliación (complementando las redes actuales, limitadas a las fronteras exteriores de la UE).

Para los niveles regional y local, ha de analizarse la necesidad específica de crear nuevas estructuras institucionales.

La elaboración de nuevos objetivos y opciones políticas que respondan a las tareas y los problemas específicos de los países candidatos a la adhesión debería basarse en estudios específicos. En ello, se debe renunciar a tratar todas las materias de manera exhaustiva, estableciendo de forma selectiva las prioridades en función de dichos problemas.

Para ello, la participación desde el principio de los países referidos es indispensable, por lo que es necesario asociar estrechamente los trabajos del Consejo de Europa con la progresiva evolución de la ETE.

Se propone a los Estados miembros implicados institucionalizar la cooperación a escala transnacional tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, antes de las primeras adhesiones. Dicha cooperación sobrepasará la duración del programa INTERREG II C. Los propios países interesados deberán definir, en colaboración con la Comisión Europea, si dicha cooperación debe sobrepasar el ámbito territorial de los programas INTERREG II C en curso.

Parte B.

El territorio de la UE:
tendencias, perspectivas y retos

1. Características y tendencias del desarrollo territorial en la UE

1.1. Características geográficas de la UE

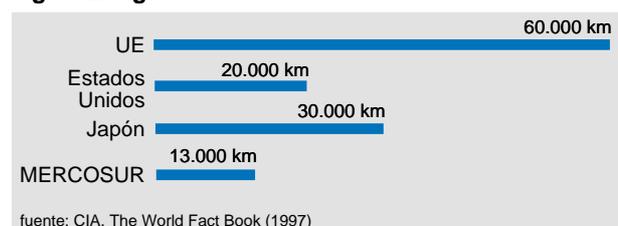
(231) La Unión Europea es la tercera región mundial en términos de riqueza económica (valorada según el PIB per cápita) después de Japón y Estados Unidos. Entre las restantes asociaciones económicas que están surgiendo en el mundo, se destaca también MERCOSUR⁴² (véase el cuadro 2). Las condiciones geográficas de partida de la Unión,

Fig. 8: Superposición UE - Estados Unidos



importantes para la política de desarrollo territorial, no pueden compararse con las de Estados Unidos, Japón o MERCOSUR. A diferencia de la masa terrestre compacta de Estados Unidos o MERCOSUR y de la diversidad geográfica de las islas que constituyen Japón, la representación física de la UE se caracteriza por su forma “peninsular”, situada en el extremo occidental del continente eurasiático (véase la figura 8). Numerosos Estados de la UE presentan también una forma insular o peninsular. Si los Estados Unidos poseen en su totalidad un litoral de apenas 20.000 km, en la Unión Europea la cifra correspondiente es aproximadamente de 60.000 km (véase la figura 9).

Fig. 9: Longitud del litoral



(232) A pesar de la importancia que reviste la proximidad del mar y su relación con los distintos países, la UE se caracteriza también por la facilidad de acceso a todas sus regiones por vía terrestre, a causa de su forma relativamente compacta. Recientemente se han superado algunas barreras naturales importantes, gracias a grandes proyectos técnicos como el túnel bajo el Canal de la Mancha o el enlace de Øresund, lo que ha servido para reforzar aún más la cohesión territorial de la UE. Para algunas regiones periféricas de la UE, los mares siguen representando barreras considerables. Este es el caso concreto de Grecia, a quien el mar separa de su vecino comunitario más cercano (Italia) y, por tanto, del resto del territorio de la UE (véase el mapa 7).

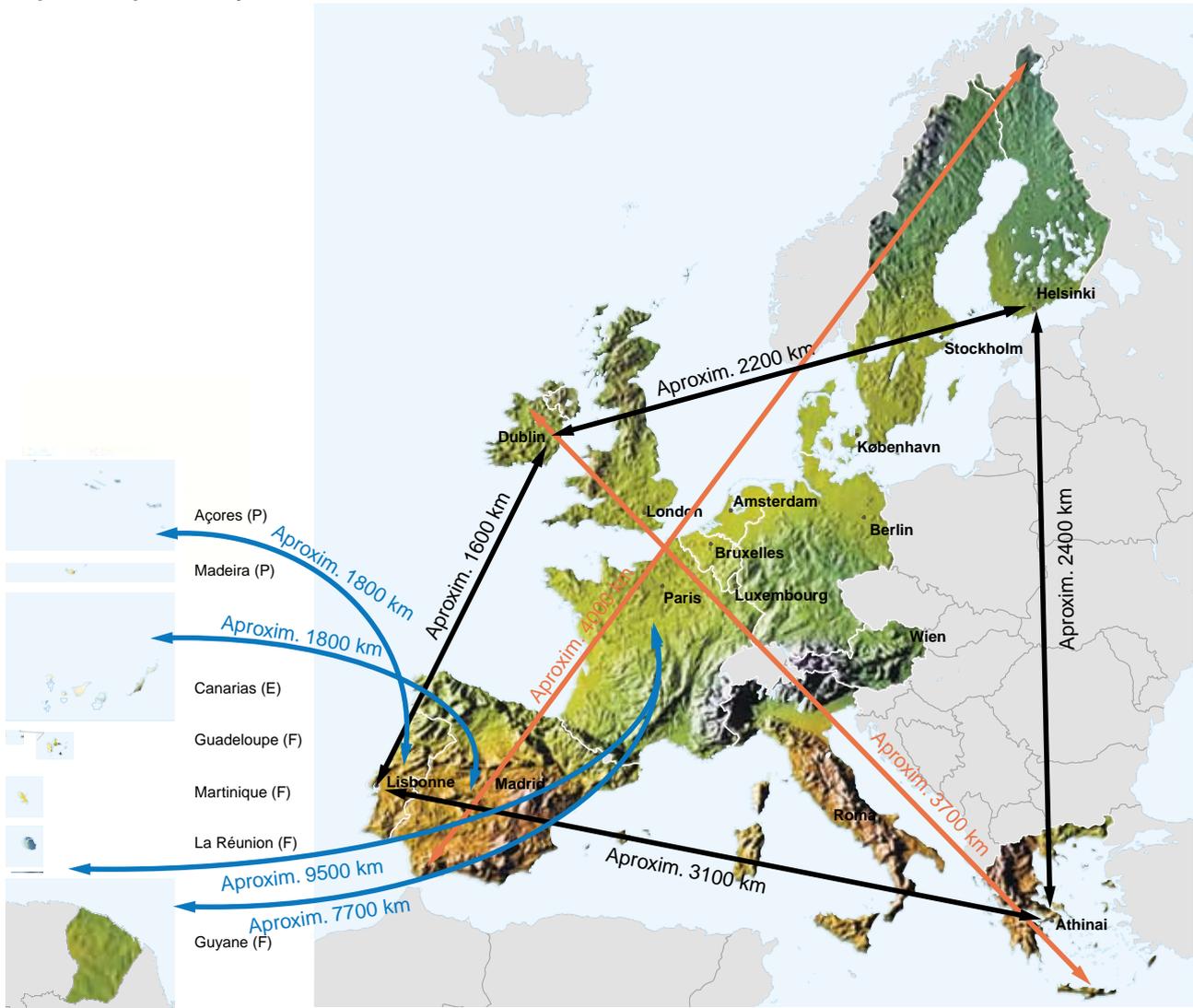
(233) También se debe prestar una atención especial a las siete regiones ultraperiféricas citadas en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado de Amsterdam⁴³. Gracias a su si-

Tabla 2: Estadísticas comparativas UE-Estados Unidos-Japón-MERCOSUR

		UE 15	EE.UU.	JAPÓN	MERCOSUR
Población en miles	(a)	372 082	263 250	125 095	204 523
Superficie en miles de km ²	(a)	3 236	9 364	378	11 877
PIB total en miles de millones de ecus (1996)	(a)	6 776	6 014	3 620	1 370
PIB per cápita en ecus (1996)	(a)	18 150	22 650	28 760	6 700
Importaciones por habitante en ecus	(a)	4 210	2 404	2 194	335
Exportaciones por habitante en ecus	(a)	4 445	1 828	2 582	289
Fronteras terrestres con países fuera del espacio económico en km (de las que corresponden con los países de Europa central y oriental)	(b)	9 305 (5006)	12 248	0	17 924

(a) Oficina Estadística General: Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, Wiesbaden 1998.
Tipo de cambio (1 ECU = 1,27 USD): EUROSTAT, media de 1996
(b) CIA - The World Fact Book, Washington 1997

Mapa 7: Mapa físico y distancias



tuación geográfica, estas regiones están vinculadas con otros continentes, lo que les permite ofrecer a la UE una base privilegiada para la cooperación con los países vecinos de estas regiones, por ejemplo, en el caso de Martinica o la Guayana Francesa con distintos países de América Latina. Se debe fomentar la creación y el refuerzo de polos de desarrollo económico, social y cultural, tanto dentro de estas regiones ultraperiféricas y sus países vecinos como en el conjunto de la zona de la que forman parte.

(234) Generalmente, los mares, los grandes ríos y la mayoría de las cadenas de montañas ya no constituyen hoy en día barreras físicas, económicas o culturales. En parte, se han convertido incluso en espacios privilegiados de desarrollo residencial, económico y turístico. El desarrollo

territorial se enfrenta así a los conflictos derivados de los distintos usos presentes en estos espacios. Los grandes valles sufren menos por la segmentación causada por los ríos que por la fuerte densidad de población y de tráfico. Cerca de un tercio de la población urbana de la UE (de ciudades de más de 20.000 habitantes) está establecida cerca de las costas (en una banda de 20 km). Si a este porcentaje se añade el de la población que vive en los valles de los quince ríos europeos más importantes, la cifra supera el 50%⁴⁴. En proporción a su superficie habitable, los Alpes constituyen una de las regiones más urbanizadas de Europa. Los ríos, lagos y las montañas son unidades territoriales que gozan de una identidad específica. Los Alpes, el Danubio, el Mar Báltico y el Mediterráneo son buenos ejemplos para ilustrar la necesidad de un pro-

ceso coordinado destinado a solucionar problemas comunes, a reforzar objetivos comunes y a fomentar una mayor cohesión territorial.

(235) Durante la Guerra fría, Europa occidental era, de hecho, “peninsular”, o incluso, en la conciencia de la población, “insular”. La división política entre el oeste y el este resultó ser una barrera más infranqueable que el Atlántico por el oeste. Esta situación se modificó repentinamente a partir de 1989. La mirada se amplió hacia el este, la otra mitad de Europa.

(236) La diversidad climática de las regiones de la UE representa otra condición natural muy importante para la política europea de desarrollo territorial. Por ejemplo, el frío extremo puede generar problemas de transporte y costes adicionales considerables, y empeorar así las dificultades inherentes al alejamiento de los mercados de las regiones periféricas. En algunos países de Europa meridional, la escasez de agua puede obstaculizar el desarrollo regional.

(237) La diversidad del patrimonio cultural de Europa puede considerarse como un valor inestimable y como una de las bases de la integración europea. Además de las condiciones geográficas de partida, la diferente evolución cultural, política y económica ha caracterizado profundamente la estructura territorial actual de la UE. En las distintas regiones de la Unión han arraigado espacios lingüísticos y culturales diferentes, así como distintas formas de vida. Se observan importantes diferencias en la densidad de población, el grado de urbanización o el nivel de desarrollo y prosperidad. Este análisis es aplicable tanto a gran escala, es decir, con relación a la problemática centro/periferia, como a una escala más reducida, como sería el caso del interior de los Estados miembros o entre las distintas regiones de la UE.

(238) Las tendencias de desarrollo territorial de la UE que se indican a continuación obviamente no se manifiestan de manera idéntica en cada una de las partes de Europa. En algunas regiones las experiencias pueden ser diferentes, e incluso opuestas a la tendencia general. A continuación se recogen las tendencias de manera resumida y desde un punto de vista europeo; algunos aspectos requieren un estudio posterior más detallado, y deben seguir analizándose.

(239) Los capítulos siguientes no contienen ningún análisis geográfico nuevo, sino que hacen uso de los numerosos

estudios e investigaciones efectuados desde 1990 por las instituciones europeas, nacionales u otras, y en particular, de los efectuados por la Comisión (Europa 2000⁴⁵, Europa 2000+⁴⁶), así como por algunas Presidencias de la UE.

1.2. Evolución demográfica

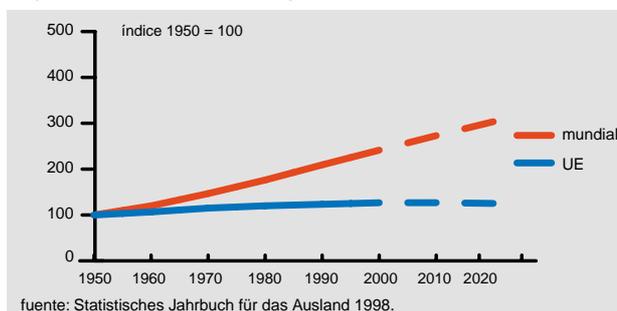
(240) En los próximos 20 ó 30 años, la evolución demográfica de la UE se verá caracterizada por tres tendencias:

- el retroceso demográfico,
- los movimientos migratorios, y
- las variaciones en la pirámide de edades.

(241) Desde hace varios años, el crecimiento demográfico natural en la UE es muy reducido e, incluso, la tendencia apunta hacia un retroceso. Sin un cambio sensible del comportamiento en materia de natalidad en los Quince, se espera una inversión del crecimiento demográfico hacia el año 2020⁴⁷ (véase la figura 10). En este contexto, los movimientos migratorios internacionales e interregionales ganan importancia para la evolución demográfica de la UE y sus regiones. El índice de crecimiento natural es actualmente inferior a 0,1% (datos de 1995). No obstante, a ello se añade la inmigración neta hacia la UE, que, durante estos últimos años, ha ascendido aproximadamente a un 0,2% anual⁴⁸. La inmigración neta aporta así dos tercios del crecimiento demográfico global y, en el futuro, bien puede llegar a constituir su único motor. La distribución regional de la inmigración hacia la UE es muy variable.

(242) Las barreras lingüísticas y los obstáculos administrativos contribuyen a que el porcentaje de migraciones entre los Estados miembros de la UE siga siendo relativamente bajo. Los movimientos entre regiones dentro del mismo Estado han aumentado, aunque siguen siendo modestos en comparación con los que se dan en otros países, como los Estados Unidos.

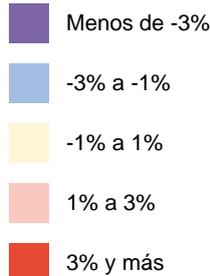
Fig. 10: Evolución demográfica



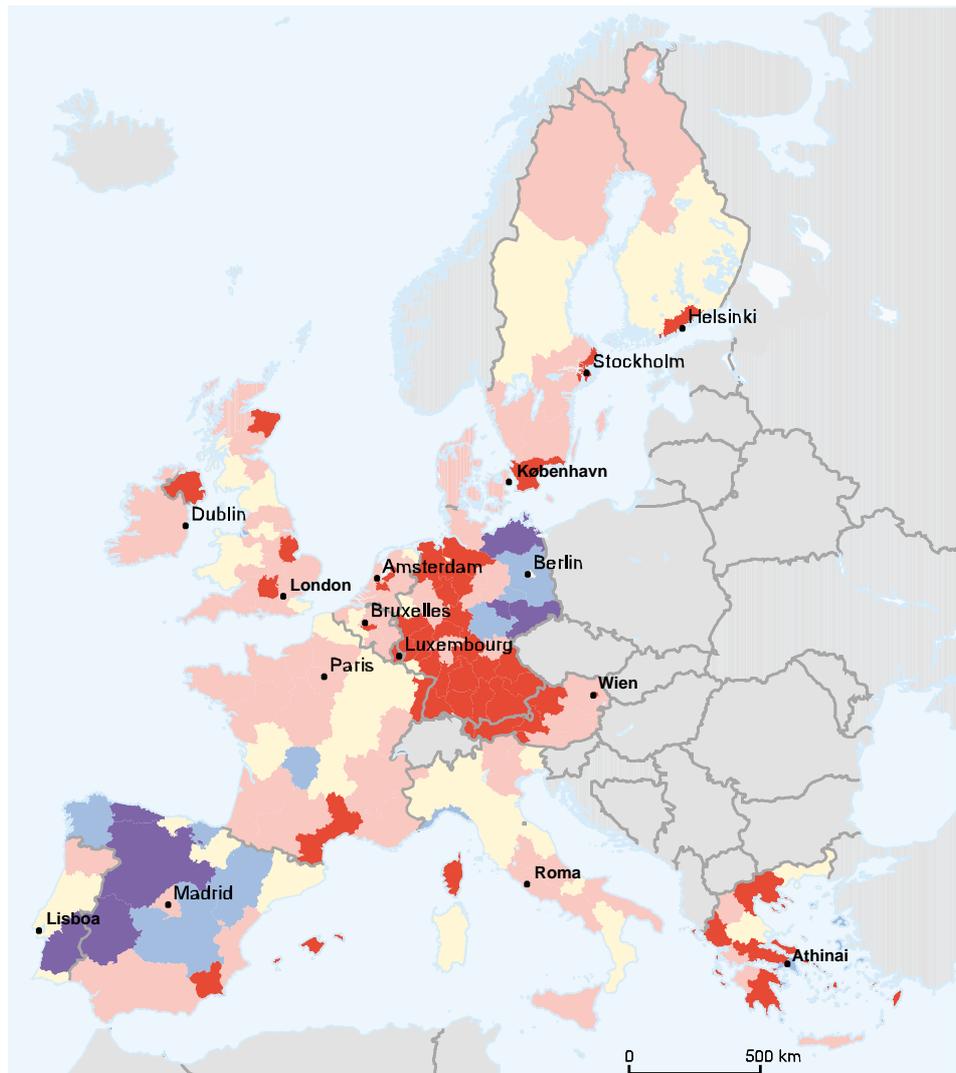
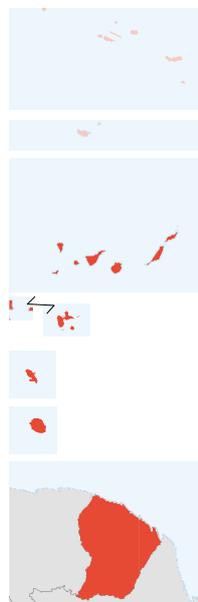
Mapa 8: Evolución demográfica

Evolución demográfica
1991-1995

NUTS 2



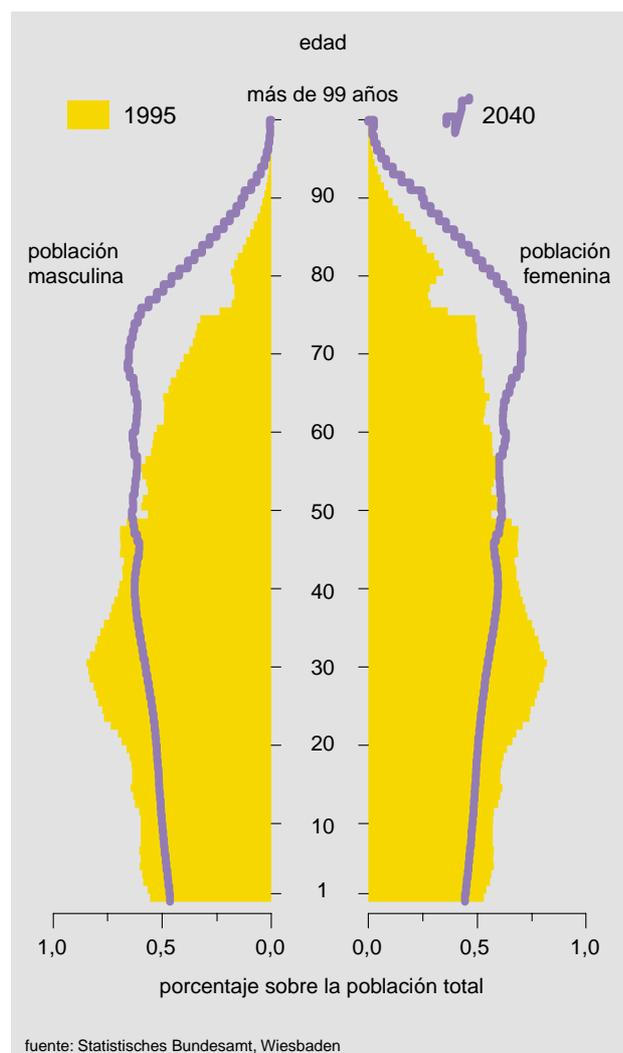
fuelle: Eurostat



(243) La mayoría de los inmigrantes se establecen en las zonas urbanas y refuerzan así las estructuras urbanas actuales. Asimismo, dentro de los Estados miembros, la población tiende a emigrar de las regiones con un fuerte índice de desempleo hacia las menos expuestas a este problema. La amplitud de esta tendencia es, sin embargo, variable de un Estado a otro. Numerosas regiones muy urbanizadas, en particular del noroeste de Europa, seguirán probablemente creciendo. Por el contrario, las regiones con una baja densidad de población, en la península Ibérica, Francia, el noreste de Alemania, así como en amplias zonas de los países escandinavos, seguirán perdiendo población (véase el mapa 8).

(244) A pesar de una inmigración mayoritariamente compuesta por jóvenes, la edad media de la población de la UE seguirá aumentando (véase la figura 11). La composición de la población y sus preferencias con respecto al lugar y la naturaleza de su vivienda evolucionan, lo que tendrá consecuencias a nivel territorial. En el futuro, la sociedad de la UE se caracterizará por una creciente presencia de ancianos, que, contrariamente a las generaciones anteriores, gozarán de mayor capacidad de movimiento y de bienestar y serán más activos. Cada vez con más frecuencia, los niños y los jóvenes serán hijos de familias de inmigrantes y, a menudo, se encontrarán en un cruce de culturas. Tras la desaparición de la familia compuesta por varias generaciones, propia de una sociedad predominantemente

Fig. 11: Estructura por edades de la población de la UE 1995-2040



rural, la familia tradicional (matrimonio con hijos) se halla también en retroceso. Los solteros, las familias monoparentales -cuya situación financiera es a menudo precaria- y las parejas sin niños -con dos sueldos y una situación económica comparativamente sólida- son cada vez más numerosos en la sociedad comunitaria. Las necesidades territoriales de los distintos grupos son diferentes, y las necesidades sociales en cuanto a la utilización de este territorio no dejan, en consecuencia, de diversificarse. El desempleo y la crisis del Estado como protector social reducen las posibilidades de dar satisfacción a todas las necesidades.

(245) Esta situación genera una superposición de varias tendencias territoriales. En general, los cambios sociales

conducen a una reducción del tamaño de las familias, lo que, a su vez, incrementa la demanda de viviendas, a pesar del retroceso de la población. A esta tendencia se opone la necesidad, vinculada a problemas financieros, especialmente en el caso de los jóvenes, de mantenerse en el seno de la familia en las regiones con una elevada tasa de desempleo o donde la oferta de viviendas a precios asequibles es limitada. Los cambios demográficos refuerzan también la tendencia a la urbanización. En las ciudades, las familias monoparentales cuentan con mejores servicios, las parejas con dobles ingresos cuentan con mayores posibilidades de encontrar empleo y las personas solas disponen de una mayor oferta cultural y de ocio. Pero las nuevas necesidades encuentran también nuevas ofertas a gran escala, que tienen consecuencias no desdeñables sobre el territorio. Como ocurre desde hace tiempo en Estados Unidos, en Europa se están desarrollando cada vez más “ciudades de pensionistas” en las regiones con clima y paisaje privilegiados.

1.3. Tendencias económicas

(246) Las tendencias demográficas representan también un reto importante para el desarrollo económico de las regiones y, por tanto, para la competitividad de Europa. Dichas tendencias plantean cuestiones relativas al desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas y a la viabilidad de las áreas rurales en el futuro. El carácter limitado de la movilidad hace que sea más urgente disponer de una política regional activa y que cree empleo en las regiones. Todos estos son elementos importantes para el proceso de integración económica y social en la UE.

(247) Con vistas a un desarrollo sostenible, es necesario aplicar una política que fomente la competitividad y apoye la integración económica y social. Las regiones de Europa necesitan empresas competitivas que creen empleos, indispensables para proporcionar oportunidades personales y generar los ingresos fiscales que servirán para financiar los servicios públicos. En el cuadro 2 se comprueba que la UE ocupa el primer lugar mundial en términos de PIB. En cuanto a la balanza comercial (saldo de las exportaciones con respecto a las importaciones), Europa se sitúa en segundo lugar después de Japón.

(248) La política regional europea se originó por las disparidades del PIB per cápita en las distintas regiones (véase el mapa 9). Los Informes periódicos⁴⁹ y el Informe de cohesión⁵⁰ de la Comisión Europea indican que la situación económica de los distintos Estados miembros ha

convergiendo durante estos últimos años (gracias, en particular, al proceso de recuperación de Irlanda). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos financieros realizados a través de la política regional de la Unión, las disparidades entre las regiones (medidas por el PIB) se van reduciendo muy lentamente. La actividad económica de la UE se concentra territorialmente en un núcleo con forma de pentágono, en cuyos vértices se sitúan Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo. En este espacio, que comprende alrededor de un 20% de la superficie comunitaria, viven alrededor del 40% de los habitantes de la UE, que generan aproximadamente el 50% del conjunto del PIB comunitario⁵¹.

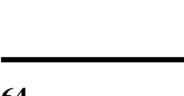
(249) Una evaluación profunda de la competitividad regional debe basarse en el análisis de otros factores, como

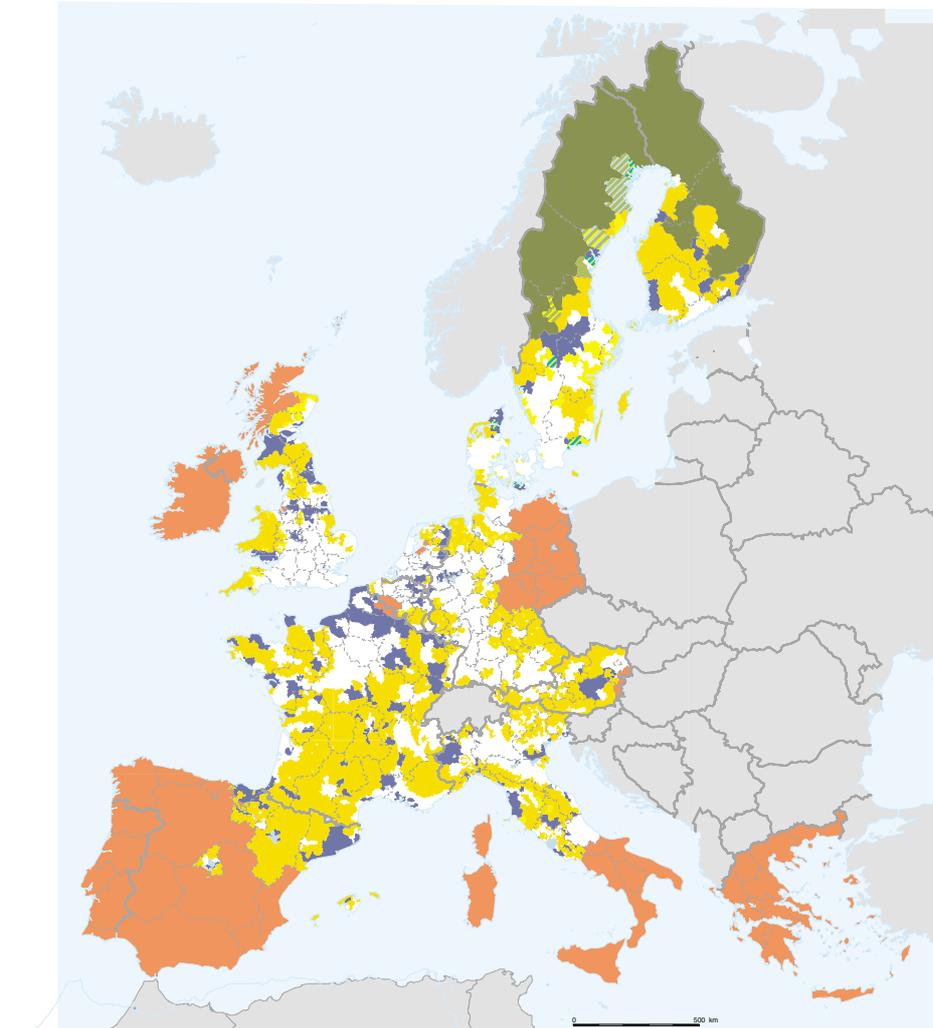
el empleo, la productividad, las inversiones y la balanza comercial. Las conclusiones que se pueden derivar del PIB en cuanto a la distribución regional de la renta e ingresos fiscales son limitadas. El Informe de cohesión recuerda el hecho de que numerosas políticas nacionales influyen sobre la distribución de la renta, en particular, la fiscalidad y las prestaciones sociales. Así, la distribución regional de la renta individual disponible (RID) difiere notablemente de la distribución de la renta sin considerar los impuestos y sin valorar las prestaciones sociales. El Informe de cohesión concluye que, si se tiene en cuenta el impacto de los impuestos y gastos públicos, las disparidades regionales de la renta individual disponible en los Estados miembros son de un 20 a un 40% inferiores a las del PIB per cápita⁵².

Mapa 9: Regiones elegibles por los Fondos estructurales

-  No elegibles
 -  Objetivo 1: enteramente elegibles
 -  Objetivo 2: enteramente elegibles
 -  Objetivo 2: parcialmente elegibles
 -  Objetivo 5b: enteramente elegibles
 -  Objetivo 5b: parcialmente elegibles
 -  Objetivo 6: enteramente elegibles
 -  Objetivo 6: parcialmente elegibles
 -  Objetivo 5b y 6: parcialmente elegibles
 -  Objetivo 2 y 6: parcialmente elegibles
 -  Objetivo 2 y 5b: parcialmente elegibles
 -  Objetivo 2, 5b y 6: parcialmente elegibles
 -  Otros países
- Objetivo 1 1994-99 (π), Objetivo 2 1997-99,
Objetivo 5b 1994-99, Objetivo 6 1995-99
(π) La región de los Abruzzos es elegible para la ayuda financiera del Objetivo 1 para el periodo que va del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1996.
Fuente: Comisión Europea DG XVI

Edición del Mapa: 12 / 1998

-  Açores (P)
-  Madeira (P)
-  Canarias (E)
-  Guadeloupe (F)
-  Martinique (F)
-  La Réunion (F)
-  Guyane (F)



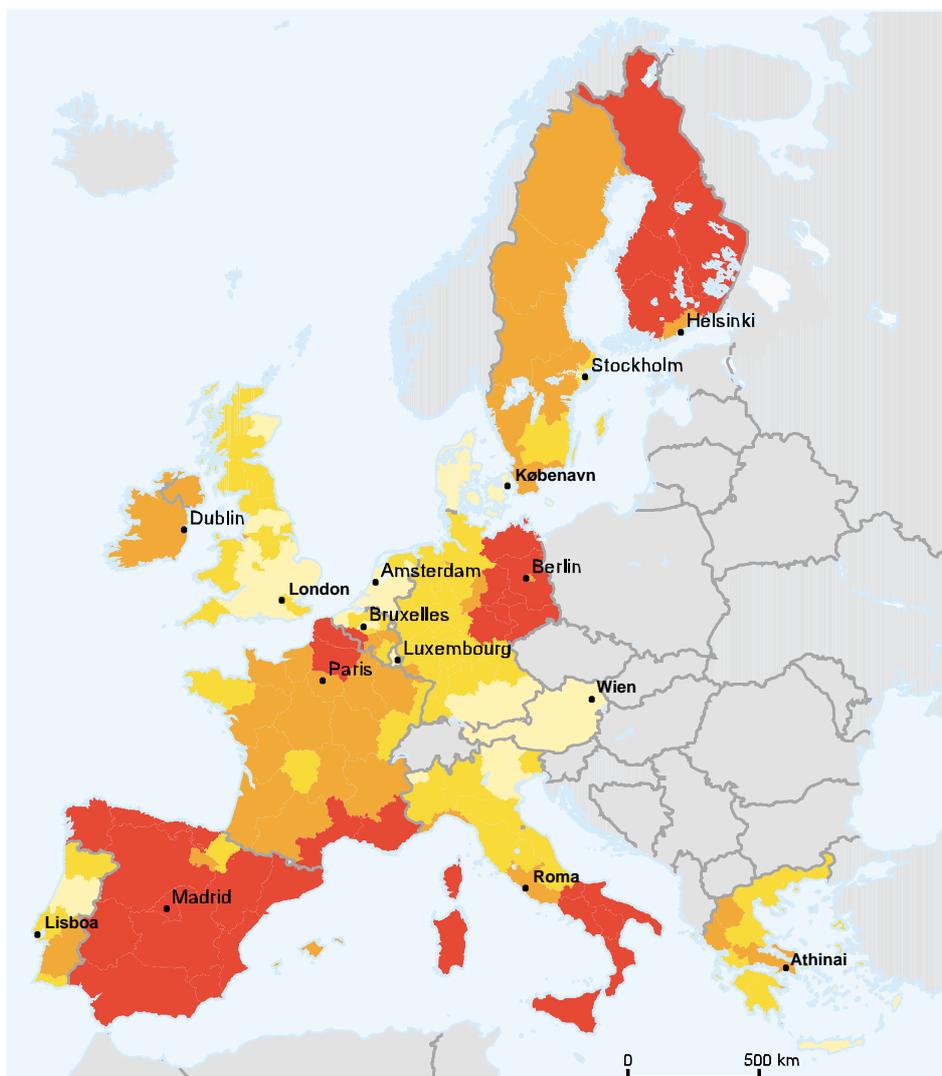
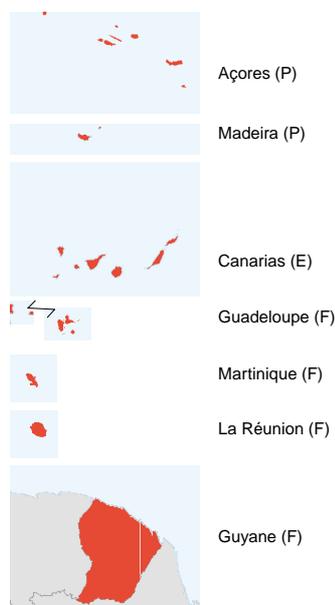
Mapa 10: Paro

Tasas de paro en 1997

NUTS 2



fuelle: Eurostat



(250) El desempleo en la UE representa el reto más importante con el que se enfrenta la política de integración europea. Después del máximo histórico alcanzado en 1994 (11,2%), el paro descendió hasta un 10% a finales de 1998. Sin embargo, 16,5 millones de ciudadanos de la UE siguen sin tener trabajo. Alrededor de la mitad de los parados llevaban en 1997 más de un año sin trabajo, lo que representa cerca del 5% de la población activa (a título de comparación, cabe señalar que el porcentaje de parados de larga duración en Estados Unidos se sitúa por debajo del 1%). Existen diferencias regionales muy marcadas. En 1997, los índices de desempleo variaban entre el 2,5% de Luxemburgo y el 32% de Andalucía y el 36,8% en el departamento francés de Reunión. Con excepción de Portugal, la

mayoría de las regiones con los índices de paro más bajos se sitúan en el centro de la UE (Luxemburgo, Sur de Alemania, Norte de Italia), mientras que las regiones más afectadas por el desempleo (con más de un 20% de parados) se hallan mayoritariamente en la periferia, sobre todo en España, el sur de Italia, los nuevos Estados federados alemanes, así como en los departamentos franceses de ultramar (véase el mapa 10). El índice de desempleo de las mujeres asciende a un 12,5%, tres puntos por encima del índice masculino. En conjunto, más del 20% de los jóvenes de la UE menores de 25 años están parados⁵³.

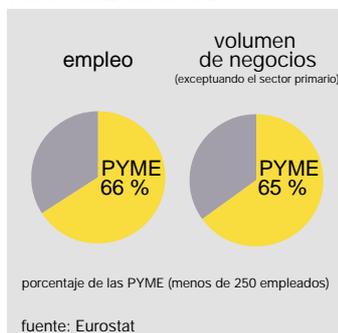
(251) Las grandes empresas industriales han sido con frecuencia la base de la prosperidad de numerosas ciudades y

aglomeraciones urbanas de la UE. A pesar de que las sedes de gran número de empresas permanecen en las grandes ciudades, cada vez es más frecuente que la producción se desplace a otros lugares. Las regiones rurales pueden beneficiarse de esta tendencia. Las grandes empresas seguirán siendo importantes, pero no puede confiarse en que sigan siendo una fuente de creación de gran número de empleos en el futuro, y menos aún en su sede. Sin embargo, como consecuencia de la evolución de las actividades de las empresas desde el sector industrial hacia el de servicios, y también de los cambios estructurales dentro de las mismas, como la transferencia de determinadas funciones a subcontratistas independientes, se producirá una creación de nuevas empresas.

(252) La economía y el empleo en la UE dependen cada vez más de las pequeñas y medianas empresas (PYME), categoría que, por su naturaleza, es muy heterogénea (véase la figura 12). De un total de 160 millones de personas ocupadas, 101 millones trabajan en 16 millones de empresas (excluida la agricultura). En la UE, un 23% de los empleados trabajan en empresas muy pequeñas (de 1 a 10 empleados), mientras que este porcentaje es de un 12% en Estados Unidos y un 7% en Japón. En las regiones meridionales de la UE, las empresas muy pequeñas son las más abundantes (con una media de 1,8 empleados en Grecia y 4,7 en España). Las investigaciones indican que, si bien el ritmo de creación de nuevas empresas en Estados Unidos es superior al de la UE, sus probabilidades de supervivencia son mayores en la UE⁵⁴.

(253) La flexibilidad y la capacidad de innovación son condiciones indispensables del desarrollo económico. Las PYME ofrecen a este respecto numerosas ventajas. A menudo, están más próximas a su clientela y pueden responder rápidamente y de manera flexible a los deseos de ésta, gracias a que sus procesos de toma de decisiones son más cortos. Sin embargo, las PYME son generalmente

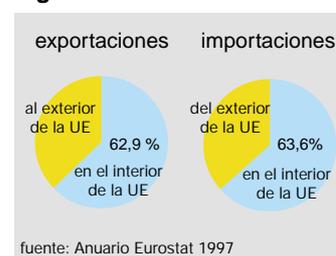
Fig. 12: Importancia de las PYME en la UE



rio y sus empleados. Algunas empresas están vinculadas, por su actividad o ubicación, a un único cliente importante o a un único sector industrial. Por otra parte, numerosas PYME no disponen de los recursos humanos ni financieros necesarios para estudiar una posible deslocalización y para efectuar correctamente la elección de su nuevo emplazamiento.

(254) Alrededor del 60% de las exportaciones de los Estados miembros se efectúan dentro de la UE, especialmente entre países vecinos⁵⁵ (véase la figura 13). El mercado común favorece que las relaciones comerciales se desarrollen más rápidamente con los países de la UE que con otras regiones del mundo. Además, las perspectivas de un aumento de los intercambios con Europa central y oriental son especialmente prometedoras. Es también importante, sobre todo para los Estados miembros meridionales, observar de cerca los acontecimientos y la evolución en Oriente Medio y África septentrional, porque pueden ejercer una influencia considerable en la elección de los centros de producción y las vías de transporte.

Fig. 13: Comercio 1996



(255) Una gran parte de las relaciones comerciales la constituyen los intercambios internos a los propios grupos industriales, inducidos por las tendencias a la especialización, la interdependencia económica entre empresas, la división geográfica del trabajo y la ampliación de los mercados. Las inversiones directas de las empresas (complementarias o sustitutivas) están estrechamente vinculadas a su interdependencia comercial. Entre 1985 y 1995, las inversiones extranjeras directas en la UE pasaron de menos de 50 mil millones de Ecus a más de 350 mil⁵⁶. Las perspectivas de desarrollo de las regiones europeas dependen en gran medida de su capacidad para ofrecer productos competitivos en el mercado mundial y atraer inversiones extranjeras directas. En los últimos tiempos, Irlanda y Escocia se han beneficiado especialmente de las inversiones extranjeras directas procedentes, sobre todo, de Norteamérica y el Sureste asiático.

(256) La UEM será la causa de un refuerzo del comercio interior comunitario y de la aparición de nuevas especializaciones en la UE, lo que aumentará la competitividad europea en el mercado mundial en beneficio de todos los Estados miembros. No obstante, esta tendencia puede tam-

bién implicar el riesgo de una mayor marginalización de las regiones peor preparadas para esta intensa competencia.

(257) Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación serán muy importantes para el desarrollo territorial. Sin embargo, sus impactos sobre el territorio son aparentemente ambiguos; las investigaciones actualmente disponibles sobre el tema son insuficientes para valorar de manera fiable dicho impacto. Por una parte, las nuevas tecnologías pueden reforzar la concentración urbana, pero, por otra, ofrecen la posibilidad de fomentar el desarrollo de las áreas aisladas de la Unión. Tal desarrollo no surge automáticamente de por sí, sino que deben establecerse unas estrategias adecuadas de política regional, con el fin de integrar el potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las regiones periféricas.

(258) Generalmente, en el pasado, las tendencias económicas han servido a menudo para reforzar las diferencias en el nivel de desarrollo regional. Es importante seguir observando dichas tendencias y corregirlas mediante una política activa de desarrollo territorial. La competitividad de las regiones europeas debe reforzarse para que estén en condiciones de alcanzar a largo plazo un potencial de desarrollo sostenible. Una política destinada a crear una estructura económica diversificada en las regiones constituye un buen planteamiento de partida para distribuir los empleos de manera más equilibrada, y puede ejercer una influencia importante sobre las estructuras de asentamientos, así como sobre los movimientos migratorios.

1.4. Factores importantes en relación al medio ambiente

(259) El tercer grupo de tendencias importantes con influencia sobre el desarrollo territorial de la UE se refiere al medio ambiente. Un enfoque más respetuoso de la gestión de los recursos naturales, así como la protección de los elementos naturales (aire, agua, suelo) contra la contaminación constituyen objetivos importantes que no pueden ser logrados sino por una cooperación de dimensión tanto europea como mundial. Una ordenación del territorio moderna, eficaz y respetuosa de los recursos puede representar una aportación importante a estos objetivos.

(260) Aunque en el último siglo hayan desaparecido pocas especies de la fauna y la flora de Europa, la biodiversidad de la UE se ve afectada por la disminución del número de especies y por la desaparición de algunos biotopos. La urbanización, la tendencia hacia una agricultura intensiva, la

deforestación, el turismo incontrolado (por ejemplo, en las zonas costeras y las islas, especialmente durante los meses de verano) y los proyectos de infraestructura perjudiciales para el medio ambiente han contribuido a la desaparición de biotopos como consecuencia de la destrucción, la modificación o la fragmentación de los ecosistemas. Por ejemplo, el 75% de los sistemas de dunas del sur de Europa (del estrecho de Gibraltar a Sicilia) ha desaparecido. También, el estuario del Loira, que comprendía una rica diversidad de hábitats naturales, se ha reducido de 300 km a principios de siglo a 30 km actualmente⁵⁷.

(261) La riqueza y la diversidad de los paisajes son características distintivas de la UE. La importancia de un paisaje puede valorarse desde el punto de vista de la utilización sostenible de los recursos naturales, como hábitats para las especies salvajes, como espacios abiertos y también por su valor estético y el bagaje cultural que comprende. Asimismo, el paisaje es una fuente de beneficios económicos (por ejemplo, puede constituir la base de la industria turística, como sucede en las zonas costeras o en los Alpes). La calidad de los paisajes ha sufrido las presiones del desarrollo urbano, el turismo, las actividades de ocio, la explotación minera y la evolución de las prácticas agrícolas y silvícolas, todo lo cual ha provocado un empobrecimiento de la diversidad natural.

(262) En algunas regiones mediterráneas, por ejemplo Cerdeña, la ganadería ovina intensiva ha afectado a la estructura de los suelos, y, consecuentemente, a la calidad de los paisajes, contribuyendo en parte a la extensión de la desertificación. En cualquier caso, cada vez se concede más importancia a la conservación de los paisajes para frenar la pérdida de biodiversidad y mantener la identidad cultural, superando incluso el objetivo de la simple protección de determinadas especies o lugares. Por ejemplo, Cerdeña, Toscana, Languedoc-Rosellón, Andalucía y Cataluña figuran entre las regiones que aplican una política común de conservación y gestión de los paisajes mediterráneos. Cabe señalar que el Consejo de Europa ha adoptado una serie de iniciativas para conservar los paisajes.

(263) La combustión de materias fósiles (petróleo, carbón y gas) libera cada año en el mundo cerca de 22.000 millones de toneladas de dióxido de carbono (CO₂). El CO₂ se considera como el principal responsable del efecto invernadero, que podría provocar a largo plazo una subida del nivel de los mares y, así, nuevas catástrofes naturales (inundaciones, sequías, etc.). La UE genera cerca del 15% de las emisiones mundiales de CO₂; las otras grandes re-

giones económicas del mundo emiten más de un 30% (los Estados Unidos son responsables de un 24%, Japón de un 5%, y MERCOSUR de un 2%)⁵⁸. Los países económicamente fuertes, tanto a escala mundial como comunitaria, representan las principales fuentes de emisiones en cifras absolutas y per cápita. Aunque la reducción de las emisiones de CO₂ es un objetivo mundial, son las regiones industriales a las que va dirigida con mayor fuerza la demanda de contribuir al descenso global de los gases responsables del efecto invernadero. En el Acuerdo de Kioto (de diciembre de 1997) se establecieron por primera vez obligaciones precisas destinadas a reducir el volumen de los principales gases que causan el efecto invernadero. La UE se comprometió a reducir sus emisiones en un 8% con relación a 1990 en el período comprendido entre 2008 y 2012.

(264) Las regiones de Europa producen un 25% de las emisiones mundiales de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno. En un 60% del territorio europeo, las emisiones de amoníaco de la agricultura superan todavía los valores críticos⁵⁹. Las emisiones de dióxido de azufre proceden esencialmente de la combustión del petróleo y el carbón en las centrales eléctricas, la industria y el consumo doméstico. Los óxidos de nitrógeno se producen en los procesos de combustión y sus fuentes son el tráfico rodado, la producción de electricidad y las calefacciones domésticas. El amoníaco presente en la atmósfera procede en gran parte de la ganadería.

(265) Las consecuencias de la acidificación de los suelos dependen de la magnitud de las aportaciones y de la fragilidad del suelo y el agua. En algunos casos, estas consecuencias pueden aparecer muy lejos de la fuente. Las legislaciones europeas y nacionales y la mejora de las técnicas de combustión y de los métodos agrícolas han contribuido a reducir las precipitaciones ácidas, pero es muy probable que en más de la mitad del continente europeo se supere el límite crítico máximo. Por tanto, los riesgos a largo plazo para los ecosistemas siguen siendo considerables.

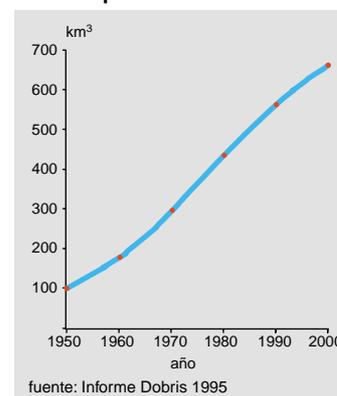
(266) Durante estos últimos años, el consumo de agua por las familias y las explotaciones agrarias e industriales ha conocido un fuerte aumento no sólo en la Unión Europea, sino en toda Europa (véase la figura 14). La importancia y la estructura del consumo de agua varían considerablemente en función del grado de industrialización, las condiciones climáticas y las prácticas de riego en la agricultura. Se registra un aumento del consumo en la agricultura, mientras que el consumo doméstico se estabiliza o experimenta ligeras subidas o (en algunos Estados miembros) disminuciones.

(267) La disponibilidad de agua potable y su calidad revisten especial importancia. En el sur de Europa, en particular, donde se utilizan de manera intensiva los recursos hídricos y se debe hacer frente a menudo a problemas de escasez, el suministro de agua potable es fuente de inquietud. Numerosas zonas registran una reducción de los niveles freáticos. Dado que el suministro de agua potable de dos tercios de la población de la UE procede de reservas subterráneas, las repercusiones de esta reducción deben tomarse muy en serio. Además, existe un riesgo creciente de salinización de las aguas subterráneas, sobre todo en algunas regiones costeras del Mediterráneo o el oeste de la Península Ibérica, que tendría consecuencias dramáticas para la agricultura. En numerosas regiones de la UE, las fugas en las redes de abastecimiento constituyen un grave problema. Se considera que, en algunos lugares, las pérdidas alcanzan el 50%⁶⁰. Actualmente se está negociando una propuesta de directiva europea que prevé, entre otras cosas, una gestión integrada de las cuencas hidrográficas.

(268) El grado de contaminación de las aguas subterráneas, superficiales y marinas es también inquietante. La legislación y algunos programas de acción relativos al tratamiento de las aguas residuales procedentes del consumo doméstico y la industria han contribuido indudablemente a mejorar la calidad de las aguas superficiales, pero las sustancias nocivas emitidas por la agricultura y la industria siguen representando una amenaza. Aunque el problema que plantean los residuos orgánicos está suficientemente controlado en Europa central y occidental, los nutrientes procedentes de las aguas residuales y la agricultura contribuyen a que se produzca una mayor eutrofización de los ríos y lagos. Los plaguicidas siguen contaminando las aguas superficiales y subterráneas, reducen la diversidad biológica y se infiltran en la cadena alimentaria. La contaminación de las aguas subterráneas constituirá un problema a largo plazo, puesto que la renovación natural de las reservas se efectúa muy lentamente.

(269) En la UE, la utilización del suelo para el desarrollo de áreas residenciales e infraestructuras de transporte continua produciendo consecuencias negativas para el medio ambiente (pérdida de tierras adecuadas para cultivo,

Fig. 14: Demanda de agua en Europa



destrucción de biotopos, fragmentación de ecosistemas). En algunas zonas, se multiplican los conflictos entre los distintos usos del suelo: la creciente necesidad de superficies urbanizables, el desarrollo de zonas industriales, las necesidades de la agricultura y la protección de los espacios naturales. Por otra parte, Europa cuenta con 2.000 km² de terrenos industriales abandonados, repartidos de forma desigual. Se calcula que los costes a los que habría que hacer frente para que estos terrenos pudieran volver a utilizarse ascenderían a 100.000 millones de Euros⁶¹. Potencialmente, dichos terrenos podrían utilizarse con fines residenciales, lo que permitiría evitar la urbanización desordenada de las áreas de influencia de las grandes ciudades.

(270) El vertido de residuos representa una forma específica de uso del suelo que plantea un reto particularmente difícil a las estrategias de desarrollo territorial de las ciudades, las áreas metropolitanas y los espacios rurales. A pesar de la aplicación de programas destinados a reducir la producción de residuos, éstos no han dejado de aumentar en la UE. En términos de volumen, la agricultura, la industria, el consumo doméstico y las explotaciones mineras constituyen las principales fuentes de residuos. Cabe señalar asimismo que el porcentaje de residuos peligrosos ha aumentado mucho.

(271) Varios Estados miembros han adoptado medidas destinadas a introducir sistemas integrados de gestión de residuos, incluyendo la recogida selectiva y el reciclaje. No obstante, este último sigue siendo aún muy infrecuente en la UE.

(272) A pesar de la utilización de técnicas modernas y la aplicación de disposiciones más severas, la eliminación de los residuos es aún fuente de contaminación de los suelos y las reservas de aguas subterráneas (en los emplazamientos de los vertederos), genera CO₂, metano y gases tóxicos, y es responsable de la emisión de dioxinas, ácido clorhídrico y mercurio (por la incineración de basuras).

(273) Una política de desarrollo territorial sostenible debe tener en cuenta los métodos modernos de gestión de residuos, su reducción y su eliminación. Para ello, debe adoptarse un enfoque regional y evitar el transporte de residuos a larga distancia, en particular, cuando se trate de sustancias tóxicas o nucleares.

(274) También las catástrofes naturales representan una amenaza en la medida en que los incendios forestales, los terremotos o las tormentas pueden cambiar bruscamente el paisaje y aumentar sensiblemente los daños a los suelos, generando en ocasiones consecuencias ambientales devastadoras.

2. Temas importantes para el desarrollo territorial a nivel europeo

2.1. Tendencias de cambio en el sistema europeo de ciudades

(275) El grado de urbanización de la UE es elevado y sus regiones son especialmente densas. En cualquier caso, solamente un tercio de la población vive en las grandes metrópolis y sus alrededores. A diferencia de lo que ocurre en otros continentes, la estructura territorial y urbana de la UE se caracteriza por la presencia de áreas rurales densamente pobladas, en términos relativos. Alrededor de un tercio de la población vive en ciudades pequeñas y medianas, fuera de las grandes aglomeraciones. La historia descentralizada de Europa, caracterizada por estados nacionales independientes que nacieron relativamente tarde a partir de estados regionales más pequeños, ha fomentado la formación de un potente sistema urbano policéntrico. Éste consta de una red compleja de ciudades de dimensión grande, mediana y pequeña, que, en muchas partes de Europa, forma la base de estructuras territoriales

urbanizadas, incluso en los espacios rurales. Las transformaciones tecnológicas, políticas, sociales y económicas influyen sobre el sistema urbano, sobre sus funciones y sobre el contexto territorial.

2.1.1. Formación de redes de ciudades

(276) Para la ordenación del territorio y el desarrollo urbano, estas transformaciones representan un reto de importancia. Con todo, a medio plazo, el sistema urbano y la estructura territorial de la UE cambiarán poco en general. Las grandes ciudades a escala mundial, como Londres y París, y las regiones metropolitanas, como el Ruhr y el Randstad, mantendrán su posición dominante. No obstante, la aparición de nuevas funciones y nuevas redes influirán en el futuro sobre la evolución de algunas ciudades y regiones. Las ciudades cooperan cada vez de forma más estrecha y unen sus fuerzas, por ejemplo, desarrollando funciones complementarias o aprovechando con-

juntamente distintas instalaciones y servicios. Tal cooperación puede favorecer el desarrollo regional, porque mejora la oferta de servicios y las condiciones económicas de la región, aumentando así su competitividad.

(277) Cada vez con mayor frecuencia la cooperación de las ciudades y las regiones sobrepasa los límites de las fronteras. No obstante, la cooperación exige que los socios sean jurídicamente equiparables y tengan competencias comparables. Esta es la razón por la que la existencia de sistemas políticos y administrativos diferentes puede representar un obstáculo a la cooperación transfronteriza. Iniciativas como Saar-Lor-Lux (Saarbrücken, Metz y Luxemburgo) y Tornio-Haparanda en la frontera entre Finlandia y Suecia demuestran que la cooperación entre distintos países es posible y puede incluso mostrarse muy eficaz.

(278) Otro factor que hace que la cooperación entre ciudades y el logro de sinergias sean tan necesarios como difíciles lo constituyen las grandes distancias entre ciudades en las regiones poco pobladas. Con todo, Suecia, por ejemplo, ha realizado experiencias positivas en cuanto a la comunicación de las ciudades medias por medio de un sistema de ferrocarriles de elevada velocidad, gracias al cual suman y refuerzan su potencial y sus capacidades económicas, por ejemplo, en el ámbito de la formación.

2.1.2. Evolución de las perspectivas económicas de las ciudades

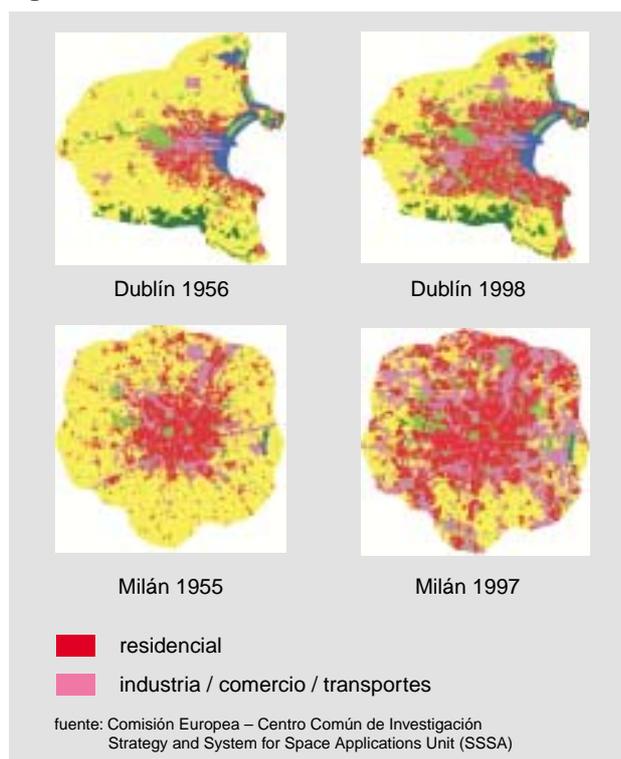
(279) La competencia por las inversiones entre las ciudades y las regiones no deja de aumentar; para algunas, el mantenimiento o el restablecimiento de la competitividad representa un reto especialmente importante. Muchas ciudades deberán desarrollar nuevos potenciales económicos. Las antiguas ciudades y regiones industriales deberán continuar su modernización económica. Las ciudades y regiones que dependen principalmente de una única actividad económica, por ejemplo, la administración pública, el turismo o las funciones portuarias, deberán intentar ampliar su base económica. Algunas ciudades situadas en áreas rurales o zonas periféricas tendrán también dificultades para consolidar o incluso mantener su base económica. Con todo, también en las regiones periféricas hay ciudades con potencial y atractivo suficientes para atraer inversiones hacia sí y su entorno. En particular, las ciudades que desempeñan la función de “ciudades-puerta” pueden explotar su emplazamiento periférico de manera muy favorable.

(280) Las ciudades y regiones que aprovechan correctamente sus propias oportunidades y potencial económico no lo hacen a costa de otras, sino que, por el contrario, pueden incluso reforzar considerablemente la posición competitiva de la UE en su conjunto a nivel mundial. En este contexto, la competencia se revela como absolutamente positiva; no obstante, es importante que dicha competencia entre ciudades, regiones y Estados miembros se desarrolle de una manera socialmente compatible y sin perjudicar al medio ambiente. A medio plazo, una competencia exarcebada perjudica a las propias ciudades y regiones y no contribuye al desarrollo sostenible de Europa.

2.1.3. Progresión del crecimiento disperso de las ciudades

(281) El número creciente de unidades familiares y el aumento de la superficie habitable media per cápita incrementa la demanda de viviendas y de terrenos edificables. En muchas ciudades, se han creado nuevas superficies habitables, en barrios ya existentes o en nuevos barrios. En la mayoría de los casos, la urbanización se ha realizado de manera planificada y metódica, pero, a veces, también se ha hecho de manera relativamente incontrolada. El crecimiento anárquico genera un desarrollo más intenso del tráfico privado, aumenta el consumo de energía, encarece la infraestructura y los servicios y tiene repercusiones negativas sobre la calidad del paisaje y el medio ambiente. Por otra parte, en algunas zonas, el aumento del nivel de vida ha incrementado la demanda de residencias secundarias, hasta el punto de que algunas aglomeraciones pueden considerarse como “ciudades de fin de semana”.

(282) En muchas áreas urbanas de la UE, la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia representa un grave problema (véase la figura 15). Por esta razón, deben encontrarse soluciones y modelos sostenibles para la planificación y el control de la expansión urbana. En algunas regiones de la Unión, en particular en las que el suelo disponible es más escaso, se ha recurrido a medidas de planificación urbana innovadoras. Entre ellas se encuentran el modelo de “ciudad compacta” de los Países Bajos o el enfoque de “recuperación de superficies” en el Reino Unido y Alemania, y también los proyectos concebidos para responder a la demanda de alojamiento de grupos sociales específicos.

Fig. 15: Crecimiento urbano

2.1.4. Aumento de la segregación social en las ciudades

(283) Las crecientes diferencias de renta y de estilos de vida se reflejan en las diversas necesidades de vivienda y de áreas residenciales, y en las distintas posibilidades de satisfacer dichas necesidades.

(284) Así, se considera con frecuencia que las condiciones de vida de las ciudades no responden a las necesidades de los niños. Para las familias con hijos pequeños, los barrios residenciales de la periferia suelen ofrecer una calidad de vida superior a la de los centros de las ciudades, y además, el deseo de poseer casa propia a menudo sólo puede materializarse allí, debido a la diferencia de precios. Por esta razón, numerosas familias con rentas medias o altas abandonan el centro de las ciudades. Los centros de las ciudades y las zonas de desarrollo de grandes proyectos de viviendas sociales sólo albergan a familias con pocos recursos y a inmigrantes. Otras zonas residenciales del centro de las ciudades atraen a jóvenes y estudiantes, y otras, a personas con rentas elevadas o parejas con doble renta.

(285) La diferenciación social y la segregación no representan en sí un problema. Pero si la pobreza, el desempleo y la segregación social coinciden en barrios donde además existen notables diferencias culturales y étnicas, que exigen de sus habitantes grandes esfuerzos de integración, el riesgo de exclusión social aumenta. Es indispensable hacer frente a estos problemas, no sólo porque estén muy extendidos, sino también porque destacan la importancia de la dimensión social del desarrollo sostenible de los espacios urbanos en toda Europa. Para poder remediar el problema de la pobreza, la exclusión social y la formación de guetos, es necesario primordialmente reducir el desempleo de larga duración; algunos Estados miembros han acometido con éxito este reto mediante programas integrados y pluri-sectoriales destinados a la regeneración y al desarrollo económico de barrios desfavorecidos.

2.1.5. Mejora de la calidad de vida en las ciudades

(286) La mayoría de las ciudades han adoptado medidas contra los problemas ambientales como el ruido, la contaminación atmosférica y del agua, el tráfico, la acumulación de residuos y el excesivo consumo de agua. Sin embargo, en numerosas zonas urbanas sigue siendo necesario mejorar la calidad ambiental. Por otra parte, las medidas de desarrollo urbanístico han alterado a menudo el patrimonio histórico y el atractivo de las ciudades, así como su identidad. Ello tiene repercusiones negativas no sólo sobre la calidad de vida y la salud de sus habitantes, sino que también puede tener consecuencias económicas, debido a la pérdida de atractivo, al retroceso de las inversiones y del empleo, y a un debilitamiento de la situación financiera de las ciudades.

2.2. Cambios en el papel y la función de los espacios rurales

2.2.1. Creciente interdependencia entre espacios urbanos y espacios rurales

(287) El futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de las ciudades. Las ciudades situadas en las zonas rurales forman parte integrante de su desarrollo. Es esencial garantizar la colaboración entre la ciudad y el campo, para elaborar planes regionales de desarrollo y ejecutarlos con éxito. Sin embargo, la relación entre el campo y la ciudad en las regiones muy pobladas es distinta a la de las regiones con menor densidad de población. En las regiones con alta densidad de población,

el territorio rural sufre una fuerte presión urbanizadora y presenta todos los efectos asociados -también los negativos- a la concentración de población: contaminación de las aguas y del suelo, fragmentación de los espacios abiertos y pérdida del carácter rural. Algunas funciones tradicionalmente rurales, por ejemplo, la agricultura extensiva, la silvicultura y la conservación y desarrollo de la naturaleza, dependen en gran medida de la existencia de zonas rurales grandes y coherentes. Por esta razón, el logro de un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección de los espacios abiertos representa una tarea central para la ordenación del territorio. Especialmente en las regiones muy pobladas, los espacios rurales y los urbanos se interpenetran muy estrechamente. Por ejemplo, las áreas rurales aprovechan la oferta cultural de la ciudad, mientras que, como contrapartida, las ciudades gozan de las posibilidades de ocio y descanso que ofrece el campo. Por eso, la ciudad y el campo deben considerarse más como socios que como competidores.

(288) Las zonas rurales con menos densidad de población tienen, por su parte, más posibilidades de conservar su carácter rural, sobre todo si están situadas lejos de las zonas metropolitanas. Sin embargo, en algunas regiones, numerosas actuaciones de desarrollo a pequeña escala, cuya finalidad era la mejora de las estructuras agrarias y de las condiciones de residencia, han tenido una repercusión negativa sobre el medio ambiente y, en concreto, sobre la calidad del paisaje. En muchos territorios rurales de zonas periféricas de la Unión Europea, la emigración amenaza la viabilidad de los servicios públicos y privados. El patrimonio natural y cultural de estas áreas rurales amenazadas son valores clave que pueden constituir los fundamentos de un renacimiento económico y social, que se basaría, entre otros aspectos, en el turismo sostenible y el ocio.

2.2.2. Variedad de las tendencias de desarrollo de las zonas rurales

(289) El medio rural contribuye de manera significativa a la diversidad cultural, natural y paisajística de la UE. Su papel no se limita a ser una zona de extensión suburbana de las ciudades ni de dependencia exclusiva de la agricultura o el turismo; su función consiste en algo más que garantizar la producción de alimentos y la protección de los recursos. Más bien, el desarrollo rural en Europa es sinónimo de una gran variedad de tendencias, circunstancias y factores de influencia territoriales. Muchas zonas rurales han realizado su cambio estructural con éxito y han conseguido desarrollarse de forma autónoma. Para la realización

de los objetivos de desarrollo territorial en Europa, debe concederse gran importancia no sólo a las metrópolis y a las áreas urbanas, sino también a las zonas rurales. Sólo podrá crearse una estructura descentralizada y policéntrica de asentamientos si la viabilidad socioeconómica de las regiones rurales se estabiliza, se asegura a largo plazo, o se restablece. Para ello, las posibilidades de acceso a las infraestructuras y al conocimiento son fundamentales, ya que un buen equipamiento de infraestructura y el acceso a la información se traducen en un gran potencial de atractivo económico y diversificación del medio rural. Los espacios rurales también ocupan un lugar destacado en el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

(290) El desarrollo de los espacios rurales enfrenta también a muchas regiones, más que nunca, con importantes debilidades estructurales, que pueden verse acentuadas por la influencia de factores naturales, por ejemplo, una situación geográfica periférica o de difícil acceso (islas, zonas montañosas) o un clima desfavorable (área mediterránea, regiones con población muy dispersa del norte de Escandinavia) (véase el mapa 11). En estas zonas, la agricultura es aún a menudo el único medio de subsistencia, aunque su capacidad competitiva sea relativamente baja. En ausencia de un apoyo externo, y de un adecuado intercambio de experiencias, la diversificación, la multifuncionalidad y la garantía de nuevas fuentes de ingresos seguirán siendo objetivos difíciles de alcanzar. Será necesario esperar un cierto tiempo para comprobar en qué medida las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden impulsar el desarrollo de las zonas rurales de forma descentralizada. Ya se han producido algunas experiencias prometedoras, por ejemplo, en las Tierras Altas escocesas, donde, con ayuda del Estado, las pequeñas y medianas empresas han logrado acceder a las tecnologías de la información y la comunicación y, a través de ellas, a los mercados mundiales.

2.2.3. Cambios en la agricultura y la silvicultura: consecuencias para la economía y el uso del suelo

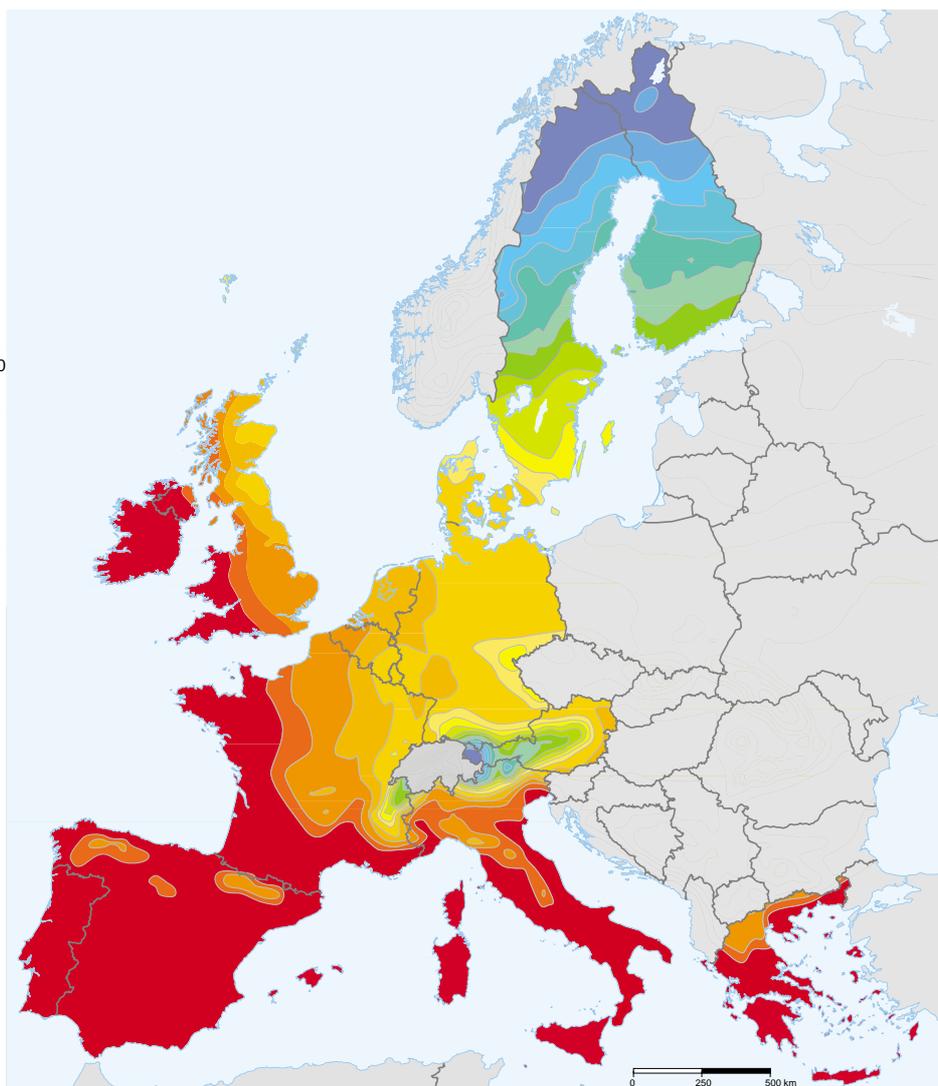
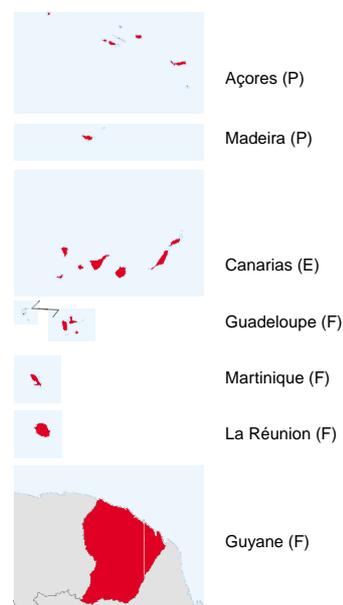
(291) La reforma gradual de la agricultura europea continuará en un contexto caracterizado por la liberalización económica, la tendencia a la reducción del gasto público y la exigencia de respeto al medio ambiente. Según algunas estimaciones, de un 30% a un 80% de las superficies agrarias de la UE podrían retirarse de la producción agrícola⁶². Sin embargo, la posición determinante de la agricultura como base del desarrollo, la economía y el empleo se mantendrá en algunas regiones.

Mapa 11: Número anual de días con una temperatura media diaria superior a +5°C

Número de días por año entre 1961 y 1990, con una temperatura media diaria superior a +5°C



fuente: Con el permiso del Instituto Meteorológico Finlandés, P.O. Box 503, FIN-00101 Helsinki



(292) Determinadas regiones pueden seguir siendo competitivas gracias a una intensificación de su agricultura, impulsada mediante métodos de producción que se basan en mayor medida en la logística y en el recurso a la tecnología que en las capacidades naturales de la zona. Aunque este planteamiento incrementa la productividad (por lo menos a corto plazo) y acentúa la competitividad de la industria agraria de la UE, puede, por otra parte, tener efectos negativos, por ejemplo, reducción del empleo, mayores presiones ambientales, pérdida de biodiversidad y estandarización de los paisajes.

(293) Otras regiones se esfuerzan por ampliar la base de su economía desarrollando actividades paralelas en el

sector de la silvicultura y el turismo rural. La diversificación se desarrolla con éxito sobre todo en los ámbitos rurales que cuentan con condiciones medioambientales adecuadas, con paisajes atractivos y con una situación geográfica favorable en relación a los centros con alta densidad de población, como el sur de Alemania, el centro de Francia o muchas regiones del sur de Europa. Otro ejemplo, ya antiguo, de diversificación rural en zonas alejadas de las regiones con fuerte concentración urbana lo constituyen las pequeñas explotaciones agrícolas de las Tierras Altas y las islas de Escocia. En este contexto, las rentas complementarias a la actividad agraria ganan en importancia.

(294) Una tercera manera de reaccionar ante los cambios en la economía agraria consiste en la extensificación de la producción. Esta extensificación puede hacerse por medio de todo un abanico de medidas, como la agricultura ecológica. En Austria, por ejemplo, la superficie dedicada a la producción ecológica pasó entre 1990 y 1996 de 22.500 ha. en 1.500 explotaciones a 250.000 ha. (un 7,5% de la superficie explotada) en 18.000 explotaciones⁶³. Las superficies dedicadas a la producción ecológica también están aumentando en Alemania, Suecia, Finlandia y los Países Bajos.

(295) La marginalización se produce cuando la agricultura deja de ser rentable. La marginalización puede tener efectos positivos sobre el medio ambiente y el paisaje en la medida en que otros usos del suelo, como la silvicultura, pueden sustituir a la agricultura. Los efectos negativos, por el contrario, incluyen desde el posible éxodo de los trabajadores agrarios al aumento del riesgo de erosión de los suelos y de incendio, pasando por el deterioro de la calidad de los paisajes. En tal caso, por ejemplo en los Alpes o los Apeninos, puede debilitar la base de la economía regional.

(296) Los cambios en la agricultura ilustran la diversidad de las tendencias de evolución del mundo rural. En general, estos procesos significan para las regiones de la UE más oportunidades que amenazas. La intensificación ofrece posibilidades de inversión y genera otras actividades conexas. La diversificación puede reducir la dependencia de las subvenciones y abrir nuevas perspectivas para la protección de la naturaleza y del paisaje y para la creación de fuentes de ingresos paralelas. En algunas regiones, la marginalización y la extensificación pueden mejorar las perspectivas para la protección de la naturaleza y las medidas de reforestación.

2.3. Transportes y redes

(297) En Europa, las infraestructuras de transporte y comunicaciones han sido concebidas mayoritariamente en un contexto nacional. Esta herencia puede observarse en muchas zonas de la UE incluso hoy en día. Sin embargo, en el futuro, la política de infraestructuras y transportes deberá tener cada vez más en cuenta los objetivos y los ámbitos de actuación de las políticas de la Comunidad Europea, así como la cooperación entre los Estados miembros. Los principales aspectos que deben considerarse son: la liberalización, el aumento de la eficacia, el respeto del medio ambiente y la integración de las redes secundarias.

2.3.1. Problemas de frontera y de integración de redes

(298) Aunque el mercado común y la política de transportes de la Comunidad han reducido considerablemente la importancia de las fronteras nacionales, sigue siendo evidente, en muchos casos, la deficiente conexión de las redes de infraestructuras y de los servicios, su mala adaptación recíproca, la insuficiencia o incluso la inexistencia de enlaces o de servicios. Las dificultades proceden a veces de obstáculos físicos, como las cadenas montañosas. En el transporte ferroviario persisten las diferencias técnicas entre los sistemas nacionales, por ejemplo, en la técnica de señalización, seguridad o suministro de energía. Los problemas de organización y el carácter nacional de las compañías ferroviarias representan obstáculos para el objetivo de integración. La progresiva liberalización, la normalización técnica y unos precios competitivos son condiciones básicas para contar con una red ferroviaria transnacional integrada. También la navegación interior conoce puntos de congestión en el tráfico transfronterizo. La mejora de la integración de las vías fluviales como elementos de un sistema de transporte multimodal exigirá enormes inversiones. En resumen, es evidente que será necesario solucionar aún graves problemas en los sectores técnico y financiero, y llevar a cabo una serie de tareas políticas de organización antes de que la UE disponga de una red integrada de infraestructuras.

2.3.2. Aumento de los flujos de transporte y señales de congestión

(299) Una de las condiciones más notables de la política europea de transportes es el crecimiento constante de las necesidades de transporte de mercancías y personas. En 1992, el volumen comercial entre los entonces doce Estados miembros se calculaba en, aproximadamente, 10.000 millones de toneladas de mercancías⁶⁴. Con la ampliación de 1994, el nacimiento de la UEM y la apertura de los mercados de Europa central y oriental, actualmente dichas cifras son mucho más elevadas. Aunque el tráfico dentro de los Estados miembros es claramente más elevado que el transfronterizo, el volumen del transporte internacional está aumentando más rápidamente. Dado que la mayoría de los transportes siguen efectuándose en distancias cortas, el transporte por carretera es, con mucho, el modo más extendido. Cuanto más largas son las distancias que deben recorrerse, más atractivos resultan los demás modos de transporte.

(300) El tráfico ha crecido más en las zonas de la UE donde era ya más denso. Así, han surgido nuevos puntos de congestión en la red de infraestructuras, sobre todo en las regiones metropolitanas y los espacios con gran concentración de actividades, lo que dificulta el tráfico de personas y bienes tanto en distancias cortas como largas. La congestión de las redes de transporte genera pérdidas de tiempo y dinero y perjudica al medio ambiente y la calidad de vida. Incluso algunos grandes corredores muestran también señales de saturación, como los corredores del Rin o el Ródano, así como los puestos fronterizos con Polonia.

(301) El potencial de los sistemas combinados de transporte de mercancías sigue siendo aún extremadamente limitado. En las condiciones de mercado actuales, no pueden competir con el transporte por carretera, excepto cuando deben superarse obstáculos físicos, como en los casos de Irlanda, los mares Jónico y Báltico y los Alpes. Tampoco las posibilidades de la navegación marítima se han desarrollado suficientemente.

(302) Por lo que se refiere al transporte de personas, las tendencias y condiciones actuales son ligeramente mejores, sobre todo si se piensa en la combinación del transporte aéreo con el ferrocarril de alta velocidad. En los países de la UE hay un gran tráfico aéreo de corto o medio recorrido, que exige proporcionalmente un mayor consumo de energía por kilómetro/pasajero. Por ejemplo, el 60% de los vuelos que salen o llegan a Amsterdam se realizan dentro de un radio de menos de 800 km⁶⁵. Los trenes de alta velocidad sustituyen cada vez con más frecuencia a los recorridos aéreos cortos, por ejemplo, en los trayectos Londres-París y Londres-Bruselas. Esta tendencia seguirá progresando con la apertura de nuevas líneas de alta velocidad. Para ello, no siempre es necesario construir nuevas vías, ya que la técnica ferroviaria permite alcanzar también altas velocidades en las vías existentes. Si fuera posible aumentar en un 30% la velocidad actual de los trenes, y si una duración de los trayectos superior a la de los vuelos en un 50% fuera aceptable para los pasajeros (que deben también tener en cuenta el tiempo perdido en la facturación y recogida de equipajes en los aeropuertos), se podrían conectar más de 50 pares de ciudades mediante trenes de alta velocidad⁶⁶. Tales estrategias combinadas ayudarán a reducir la presión sobre los aeropuertos. No obstante, para las largas distancias, la posibilidad de sustitución del tráfico aéreo por trenes de alta velocidad es muy limitada, incluso a velocidades superiores a 300 km/h.

2.3.3. Déficits de accesibilidad en la UE

(303) Una buena accesibilidad de las regiones europeas no sólo mejora su competitividad individual, sino también la de toda Europa. Las comunicaciones con algunas zonas de Europa son insuficientes, lo que puede hacerlas perder su atractivo para los inversores. El acceso a las islas y a las regiones fronterizas y periféricas es generalmente más difícil que a las regiones centrales, por lo que deben encontrar soluciones específicas bien adaptadas (véase el mapa 12). Suecia y Finlandia, por ejemplo, han creado un sistema de aeropuertos regionales bien concebido que, gracias a las buenas comunicaciones con Helsinki y Estocolmo, asegura la accesibilidad a nivel europeo. Como consecuencia de la apertura de Europa central y oriental, las regiones actualmente situadas en las fronteras exteriores orientales de la UE adquirirán una situación central en la Comunidad. Sin embargo, en estas regiones las redes de infraestructuras -con excepción de las mejoras realizadas en Alemania- reflejan aún las antiguas delimitaciones políticas. Allí deben paliarse las lagunas de las redes y restablecerse las comunicaciones entre ciudades y regiones.

(304) Incluso en las áreas peor comunicadas a nivel europeo, la accesibilidad es muy variable. En general, las ciudades más importantes, conectadas con más de una de las grandes redes de transporte internacional -aeropuertos, puertos, trenes de alta velocidad- están en una situación más favorable que las ciudades pequeñas o medias de la misma región. Por esta razón, las comunicaciones entre las ciudades pequeñas y grandes son muy importantes para compensar las diferencias de accesibilidad. Lo mismo sucede en las regiones del centro de la UE, donde también es necesario garantizar la existencia de redes secundarias eficaces que completen las redes transeuropeas en fase de construcción.

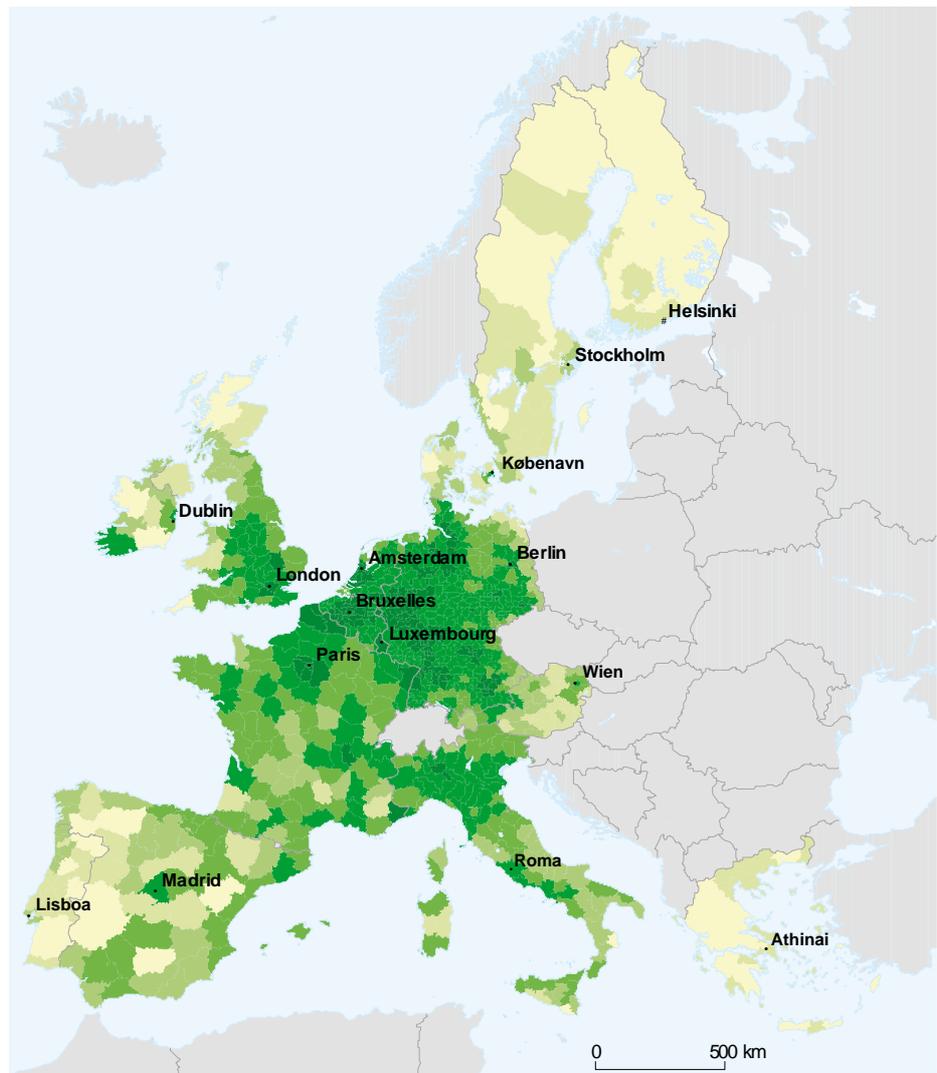
(305) La mejora de accesibilidad no basta por sí sola para garantizar un mayor desarrollo económico de las regiones concernidas, sino que debe ser apoyada por una política activa de desarrollo territorial. La mejora de accesibilidad favorece en primer lugar la ampliación de las zonas de influencia de las regiones económicamente fuertes. Las empresas locales, hasta entonces "protegidas" por las dificultades de acceso, se ven cada vez más obligadas a competir con grandes sociedades y con las empresas de servicios de las regiones económicamente más fuertes. Esta competencia concluye a menudo con ventaja de las regiones más prósperas en detrimento de las regiones más recientemente incorporadas a la economía global. Por ello, la mejora de accesibilidad debe completarse mediante otras políticas y estrategias integradas.

Mapa 12: Accesibilidad

Población de la UE accesible en tres horas de trayecto, por transporte combinado (carretera, ferrocarril, avión) 1996 NUTS-3



fuente: Cálculos de la Oficina Federal de Construcción y Ordenación del Territorio.



2.3.4. Concentración y “corredores de desarrollo”

(306) Las redes de infraestructuras conducen con frecuencia a un refuerzo funcional de los centros económicos existentes. Las regiones con una fuerte concentración de actividades económicas ofrecen a menudo ventajas competitivas; los inversores preferirán probablemente instalarse en estas regiones que en las peor comunicadas con las grandes redes. Por esta razón, cada vez se forman en Europa más “corredores de desarrollo”, que se encuentran en muchos casos en regiones relativamente muy urbanizadas y son, con frecuencia, transnacionales. En este ámbito, es absolutamente necesaria una política de desarrollo territorial que supere el marco de las políticas puramente nacionales. La tendencia a la concentración no se

observa únicamente en el tráfico por carretera y en el transporte ferroviario, sino también en el tráfico aéreo. En las regiones centrales de la UE se concentran las comunicaciones con los otros continentes. La liberalización del tráfico aéreo parece reforzar aún más la concentración de las conexiones aéreas internacionales en los grandes aeropuertos del noroeste de Europa, aunque la densidad del tráfico sea ya muy elevada.

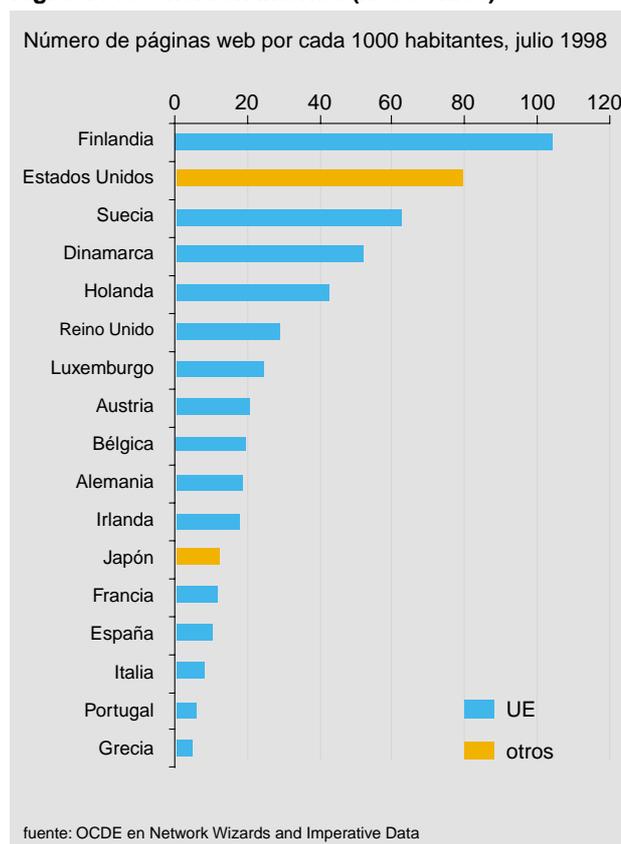
(307) Según una reciente publicación de la Comisión Europea, el 90% del volumen del comercio exterior de la UE se realiza por mar⁶⁷. En el noroeste de Europa hay una concentración de grandes puertos marítimos, por los que se efectúa la mayor parte de las comunicaciones marítimas internacionales de Europa. Las áreas de influencia de estos

puertos se extienden a toda Europa y muy frecuentemente se solapan. Dichos puertos compiten intensamente entre sí e intentan mejorar su posición relativa. Sin embargo, una cooperación más estrecha podría producir beneficios territoriales y ambientales. Muchos puertos del Atlántico y el Mediterráneo no disponen de tan buenas comunicaciones con el interior como los puertos del Mar del Norte, por lo que sus oportunidades de convertirse en nudos importantes de transporte internacional son más reducidas. Sin embargo, estas ciudades portuarias desempeñan un papel muy importante en la economía regional y la mayoría de ellas podría seguir desarrollando su potencial como puerto europeo de transporte marítimo a corta distancia. La creación de una red portuaria europea podría apoyar claramente este proceso. Durante estos últimos años, tanto los puertos del Atlántico como los del Mediterráneo han experimentado un aumento sustancial de tráfico. El desarrollo económico de África septentrional y Asia podría seguir reforzando su función como puertas de acceso a la UE y fomentar el desarrollo de sus zonas de influencia, lo que podría tener repercusiones importantes sobre la estructuración del espacio europeo y la utilización del territorio. La intensificación del tráfico marítimo podría también reducir la presión sobre las redes de carreteras en Europa. De esta forma, la situación física y geográfica de la “península UE” podría explotarse mejor.

2.3.5. Desequilibrios en la divulgación de la innovación y el conocimiento

(308) La telemática es un fenómeno que tendrá probablemente consecuencias importantes sobre el desarrollo territorial. La combinación de las nuevas técnicas de radio y televisión con la tecnología del cable y la política de liberalización permite la oferta de nuevos servicios, como la educación a distancia, la telemedicina, el teletrabajo y la teleconferencia. Estos “mercados electrónicos” harán que el comportamiento de las personas y las empresas dependan menos de la localización. Las oportunidades que se abren para las regiones más alejadas pueden ser considerables, a condición de que existan las capacidades precisas para aprovechar las ventajas de esta evolución. El desarrollo de estas “infoestructuras” y de las telecomunicaciones representa un potencial importante para la continuación de la integración europea, y para fomentar el aumento de la competitividad de las ciudades y regiones de la UE. Los efectos de las infoestructuras sobre el desarrollo territorial no se pueden prever aún en detalle. Parece que tienden a completar las infraestructuras convencionales más que a sustituirlas y que unas y otras se reforzarán

Fig. 16: Presencia en Internet (n° de sitios)



y se apoyarán mutuamente. Por esta razón, las regiones que cuentan con un buen acceso a las infoestructuras y a las redes de infraestructuras tradicionales disfrutan de mayores ventajas.

(309) A pesar de los grandes progresos experimentados, el desarrollo de la telemática en los países de la cohesión (Grecia, Irlanda, Portugal y España) es más lenta que en otras partes de la UE (véase la figura 16). En todas las regiones de estos cuatro países, se han invertido fuertes sumas en los sistemas de telecomunicación. Las líneas digitales y los enlaces de fibra óptica contribuyen a reducir el desequilibrio de dotación. En 1999, la mayoría de las regiones de estos países disponen de sistemas eficaces, pero debe mejorarse la organización de los mismos, a fin de que las ventajas competitivas derivadas de las inversiones realizadas se reflejen directamente en los costes de las comunicaciones. El conocimiento, la educación y la formación adquirirán cada vez mayor importancia de cara a la integración y el éxito económicos. Las regiones con un acceso limitado o insuficiente a la información y al cono-

cimiento, debido a la falta de centros de enseñanza superior, institutos de investigación, programas de formación, etc., tendrán probablemente dificultades para mantener su población, y concretamente para retener en la región a las personas con formación superior y alta cualificación. Ello puede intensificar aún más la emigración de la población hacia las regiones que disponen de buenos equipamientos, aumentar la presión sobre éstas, y reducir paralelamente la perspectiva de un mejor nivel de vida en las económicamente más débiles.

2.4. Naturaleza y patrimonio cultural

(310) La variedad del patrimonio natural y cultural de la UE está en peligro. La amenaza creciente que se cierne sobre él parece superar los progresos conseguidos durante las últimas décadas en materia de protección de la naturaleza y los monumentos históricos. Es importante tener conciencia de que la gran variedad de la herencia natural y cultural de Europa implica tanto oportunidades como riesgos. Los principales tipos de zonas en peligro, a lo largo de toda Europa, son las regiones costeras, las montañas, las marismas, las reservas de agua naturales, los bosques y los paisajes culturales.

(311) Con su gran variedad de biotopos vulnerables, las costas son especialmente importantes como entorno vital para el ser humano, el turismo y los transportes, la industria y la producción de energía, así como para la agricultura y la pesca. En general, se ven amenazadas por la urbanización y el turismo de masas, así como por el exceso de fertilizantes y la contaminación. Las montañas sirven de entorno vital a los animales salvajes y a las plantas, y como origen de los recursos de agua. No sólo son espacios naturales de gran importancia, sino también espacios económicos indispensables para la vida. Muchas zonas de montaña de la UE se ven amenazadas por el desarrollo del turismo de masas, la construcción de presas y nuevas vías de transporte, así como por el sobrepastoreo, la erosión y el abandono de las explotaciones. Las marismas, los ríos y los lagos ejercen funciones ecológicas de importancia vital y son lugares únicos de yacimientos arqueológicos. La desecación, los cultivos, la reducción del nivel freático y de la escorrentía, así como la creación de nuevas vías de comunicación, han reducido mucho el número, la extensión y la cohesión de las zonas húmedas. Los ríos sufren rectificaciones de su curso, se limitan sus áreas de inundación, y se construyen presas. Los bosques, “pulmones verdes” de Europa, contribuyen a la protección de los recursos hídricos y de los suelos y, en muchos

lugares, a la belleza de los paisajes. Asimismo representan un espacio vital importante para la flora y la fauna y son un lugar de esparcimiento para el hombre. La contaminación atmosférica, los ataques de insectos y hongos, y los incendios son los principales peligros que los amenazan. No debe olvidarse que casi todas las zonas amenazadas comprenden ciudades, áreas residenciales e infraestructuras, donde las personas viven y trabajan.

(312) Los suelos son a la vez la base y el lugar de la vida para el hombre, los animales y las plantas, y forman parte integrante del equilibrio natural. En Europa, por una parte, la riqueza en diferentes suelos se explica por la variedad de factores naturales y, por otra parte, refleja la rica variedad de la historia natural y cultural de Europa. Los suelos son un lugar de descomposición y compensación del ciclo natural, y la alimentación del hombre, los animales y las plantas se basa casi enteramente en su fertilidad. Sin embargo, en extensas áreas, la variedad de los suelos y sus funciones naturales se encuentran muy amenazadas por las actividades humanas.

(313) El clima también es uno de los aspectos del medio ambiente y de los recursos naturales que sufre más las consecuencias de las actividades humanas. El aumento de los gases de efecto invernadero modifica la temperatura y la distribución de las lluvias. Como consecuencia, se produce un desplazamiento de las zonas cultivables, se ve amenazado el crecimiento de las plantas, y aumenta la periodicidad y la intensidad de las condiciones climáticas extremas.

2.4.1. Pérdida de biodiversidad y de espacios naturales

(314) A pesar de los peligros a los que están sometidas las áreas más frágiles, la UE se caracteriza aún por la riqueza y la variedad de su flora y su fauna. Durante las últimas décadas, varias iniciativas internacionales, así como una toma de conciencia creciente por la población del valor del patrimonio natural, han contribuido a que varios Estados desarrollen distintas estrategias de protección de dicho patrimonio. He aquí algunos ejemplos:

- elaboración de normativa jurídica para la protección de determinadas zonas,
- adquisición de terrenos por parte de las autoridades públicas y de organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, con el fin de conservar biotopos específicos,
- apoyo a los propietarios privados para promover un uso del suelo respetuoso con el medio ambiente.

(315) A la hora de determinar las zonas que se deben proteger, los criterios que se aplican normalmente son la importancia de las amenazas, el carácter único o raro de la zona, y su valor desde el punto de vista científico. Numerosos Estados miembros han decidido declarar determinadas zonas reservas naturales y paisajes protegidos. A nivel europeo, las directivas de la UE para las aves y los hábitats han contribuido al mantenimiento y la protección de zonas de importancia paneuropea.

(316) El fraccionamiento de las zonas protegidas representa una grave amenaza para el patrimonio natural. Por esta razón, la eficacia de las medidas de protección de la naturaleza depende también del tratamiento adecuado de las zonas situadas en el entorno de los espacios protegidos. Una política de desarrollo territorial bien coordinada a los distintos niveles administrativos y que cuente con la participación de la opinión pública puede contribuir a la protección de los biotopos y ecosistemas y, en consecuencia, reducir la pérdida de biodiversidad. La iniciativa para la creación de la red europea Natura 2000 es un ejemplo a nivel comunitario. Pero para que estas acciones tengan éxito, todos los socios deben llegar a la conclusión de que la protección del patrimonio natural europeo contribuye a largo plazo al desarrollo sostenible. En una Comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad⁶⁸, la Comisión destaca la importancia del desarrollo territorial en este contexto y explica cómo puede contribuir a la conservación y a la gestión sostenible de los ecosistemas.

2.4.2. Riesgos para los recursos hídricos

(317) En la UE, la contaminación y la sobreexplotación de las aguas superficiales y subterráneas representan un problema que supera las fronteras. La explotación agraria intensiva, consecuencia de la política agrícola común, genera graves problemas de contaminación de las aguas. En algunas regiones, la contaminación derivada de la industria y el consumo doméstico ha podido reducirse gracias a una política consecuente de protección. La calidad de las aguas del Rin, por ejemplo, ha mejorado sensiblemente durante estos últimos años. No obstante, existen aún zonas en las que la contaminación de los acuíferos y las aguas superficiales limita mucho su utilización para los fines más exigentes, por ejemplo como agua potable o agua de baño.

(318) Los recursos hídricos de la UE están distribuidos de manera desigual, pero todos los Estados miembros disponen de suficiente agua para cubrir sus necesidades. Sin embargo, existen problemas de distribución geográfica y

también estacional. En los Estados miembros del sur, los períodos de sequía coinciden generalmente con los de mayor demanda. Estos países, y también algunos del norte, pueden conocer estacionalmente períodos de escasez en el suministro de agua.

(319) Una política integrada de desarrollo territorial puede aportar una notable contribución a la prevención de las inundaciones y la lucha contra la escasez de agua. Aunque estos dos fenómenos revisten significados políticos y territoriales diferentes, ambos son muy importantes para una gestión sostenible del territorio. En la UE, la escasez de agua y las inundaciones son raramente resultado del azar. En el fondo, ambos son problemas estructurales, resultantes de una inadecuada ordenación del territorio. La frecuencia con la que se desbordan una serie de ríos europeos, como el Rin, el Mosela o el Po, ha aumentado durante estos últimos años. Las inundaciones han ocasionado daños considerables a los particulares, pero también han generado graves problemas a las economías nacionales. Las grandes crecidas vienen determinadas por distintos factores, cuyo origen es, en gran parte, de carácter más artificial que natural; entre ellos se encuentran la rectificación del curso de los ríos, la ocupación de las zonas de crecida naturales y una explotación de los suelos que incrementa la escorrentía en las cuencas de los ríos. Las crecidas catastróficas más recientes en Europa demuestran sobre todo que:

- las presas y otras medidas técnicas de prevención de las grandes crecidas no garantizan la seguridad al cien por cien;
- el emplazamiento de construcciones y de otros usos sensibles a las crecidas en zonas amenazadas por las inundaciones engendran un potencial de daños muy considerable que no deja de aumentar.

(320) Incluso las regiones más secas de la UE, donde la lluvia ocurre sólo de manera esporádica, pero con mucha fuerza, sufren en los últimos años inundaciones con una frecuencia más elevada, lo que por ejemplo ha causado graves daños en España. Una gestión integrada y sostenible del territorio y de las aguas en el conjunto de las cuencas de los ríos representa una respuesta clara a este problema. Hay tipos de inundaciones muy distintos. Cabe señalar las grandes crecidas en las cuencas hidrográficas extensas, causadas por precipitaciones largas e intensas (por ejemplo, las producidas en el Rin y el Mosa, el Danubio y el Oder). Las crecidas torrenciales se originan por fuertes chubascos tormentosos locales, así como (por ejemplo las que se han producido en algunas regiones del sur de Fran-

cia estos últimos años) por inclemencias meteorológicas imprevisibles. La prevención de los daños causados por tales acontecimientos exige, desde el punto de vista de la política de desarrollo territorial, una explotación del suelo que permita reducir la escorrentía en el conjunto de la cuenca, así como un uso y ocupación del suelo adecuado en las posibles zonas de escorrentía e inundación. Independientemente de esto, las medidas técnicas de prevención de las inundaciones tomadas por los organismos de gestión de las aguas, así como las medidas de protección contra las catástrofes, siguen siendo necesarias para minimizar los daños.

(321) El problema de la escasez de agua en algunas partes de la UE se presenta de forma diferente. La insuficiencia de agua depende sobre todo de la irregularidad en el tiempo y en el espacio de las lluvias, que no se producen necesariamente en los períodos de mayor demanda de agua. Un caso específico típicamente mediterráneo lo constituyen las necesidades de agua geográficamente muy concentradas, tanto para la agricultura de regadío como para usos recreativos. En los países mediterráneos, la agricultura es el principal consumidor de agua; en Grecia, por ejemplo, representa un 63% del conjunto de las necesidades, en Italia, un 59%, en España, un 62% y en Portugal, un 48%⁶⁹. Las regiones mediterráneas son uno de los principales destinos del turismo mundial, y el turismo, al igual que el sector de los servicios, influye poderosamente en el ciclo ecológico del agua.

(322) Las experiencias de los últimos años han demostrado que no es posible conseguir una utilización eficaz y sostenible del agua ni prevenir las grandes crecidas sin integrar las medidas de gestión del agua en la ordenación del uso del suelo y del desarrollo urbano. De hecho, en Europa, la prevención de las inundaciones en las cuencas de los grandes ríos sólo puede mostrarse eficaz si se definen bien las responsabilidades y las correspondientes intervenciones en materia de utilización del territorio. Lo mismo ocurre en cuanto a la lucha contra la escasez de agua. Para gestionar los recursos de forma sostenible se deberá introducir un control eficaz de los distintos usos del agua con ayuda de instrumentos económicos y de planificación. Ello es especialmente importante en el caso de la irrigación de tierras y en lo relativo al uso de agua con criterios de ahorro por parte de la industria, las familias y otras actividades.

2.4.3. Crecientes amenazas sobre los paisajes culturales

(323) La manera en que las comunidades locales y regionales han tratado a su entorno y cultivado el suelo durante

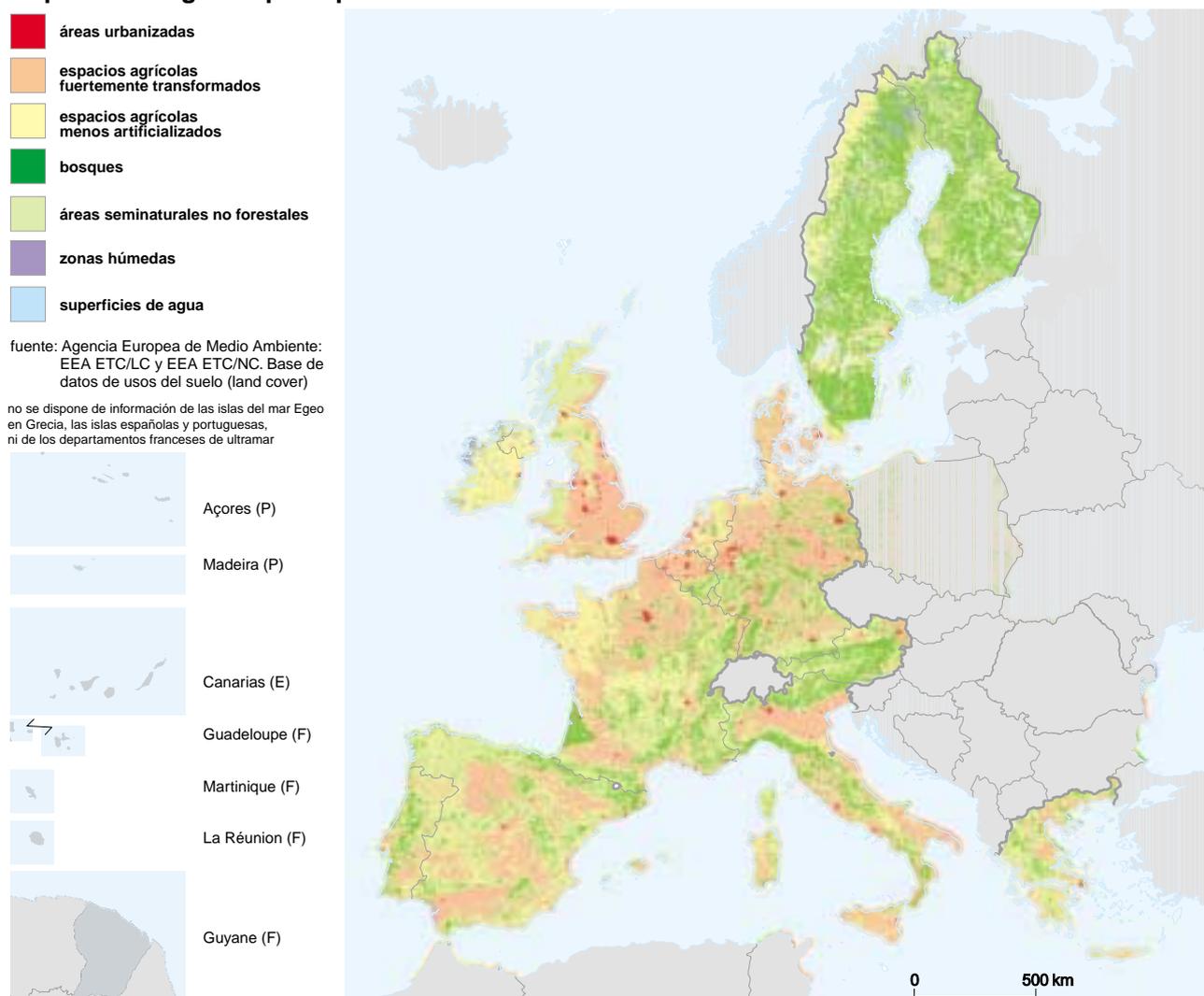
siglos ha generado una gran variedad de paisajes y un uso diferenciado de los suelos (véase el mapa 13). Dichos paisajes forman parte de la identidad de las distintas regiones y su variedad representa un componente esencial del patrimonio cultural de la UE. Esto no es importante únicamente desde un punto de vista histórico o estético, o para mantener la biodiversidad, sino que reviste un gran interés económico. Las particularidades de un paisaje pueden poner de relieve las cualidades de una región y atraer nuevas industrias, actividades turísticas u otro tipo de nuevas inversiones. Las amenazas sobre los paisajes culturales de la UE dependen estrechamente de la racionalización y la intensificación de la producción agrícola, así como del abandono en algunas regiones de la explotación agraria extensiva. En otras partes de la UE, la tendencia a la marginalización es más relevante. Además, la expansión de las ciudades y la realización de operaciones urbanísticas aisladas, principalmente constituidas por residencias secundarias, amenazan también a los paisajes culturales.

(324) La destrucción de los paisajes no es siempre un proceso drástico. En algunos lugares, la evolución es progresiva y pasa casi inadvertida. Por esta razón, es difícil desarrollar una estrategia específica para la protección de dichos paisajes, ya que su valor reside sobre todo en su composición global y no en sus elementos tomados aisladamente. Por otra parte, los paisajes están indisolublemente vinculados a las formas de utilización del territorio. Con la ayuda de estrategias de desarrollo territorial, se puede evitar los usos más perjudiciales para los paisajes culturalmente importantes, y paliar o limitar las repercusiones negativas. Las estrategias explícitas permiten influir sobre la ordenación de los paisajes culturales: se pueden definir los usos deseables y excluir los no deseados.

2.4.4. Creciente amenaza sobre el patrimonio cultural

(325) Para las comunidades locales, regionales y nacionales, el patrimonio cultural de la UE es de una importancia capital desde el punto de vista histórico, estético y económico. Ello se refiere tanto a determinados elementos individuales (monumentos, edificios y yacimientos arqueológicos), como a los centros históricos de las ciudades y pueblos. La calidad y la variedad de este patrimonio tienen un gran significado para la UE, para Europa e incluso para todo el mundo. El valor económico del patrimonio cultural no reside únicamente en su interés turístico, sino también en su atractivo para la inversión. El turismo urbano representa alrededor del 30% del turismo

Mapa 13: Categorías principales del uso del suelo



europeo y se prevé que crezca en los próximos años a un ritmo anual de aproximadamente un 5%. Este índice de crecimiento es claramente superior al del turismo tradicional de playa o montaña, cuyo aumento previsto es sólo de un 2 a un 3% anual⁷⁰.

(326) Los enclaves culturales importantes, las ciudades históricas por ejemplo, están continuamente amenazados de degradación. Hoy en día, el antiguo trazado de las calles y los edificios y lugares históricos gozan en general de protección como parte del patrimonio. Pero otras zonas de las ciudades históricas se deterioran a causa de la explotación del patrimonio cultural. Algunas ciudades, por ejemplo Venecia, Florencia y Brujas, son tan dependientes del turismo que prácticamente han agotado su ca-

pacidad de realizar su función. Muchos centros históricos, en particular en grandes ciudades como Atenas o Roma, sufren además un alto índice de contaminación como consecuencia de sus actividades como metrópolis. Otras ciudades atractivas, pero menos cargadas de historia y, en consecuencia, menos protegidas, se ven amenazadas por la especulación inmobiliaria, la uniformización de los edificios y fachadas, y la mejora de las infraestructuras de transporte. Durante estos últimos años, las autoridades nacionales y locales han adoptado numerosas medidas para salvaguardar este patrimonio. Unas estrategias de desarrollo territorial que integren los enfoques de las distintas políticas sectoriales pueden contribuir a reducir las crecientes presiones a las que tiene que hacer frente el patrimonio cultural.

3. Programas y directrices para un desarrollo territorial integrado

3.1. Programas de la UE con incidencia territorial

Algunos Fondos de la UE pueden servir para prestar apoyo a proyectos integrados de desarrollo territorial.

Cohesión económica y social

De conformidad con el Reglamento de los Fondos Estructurales, existen cuatro Fondos principales para fomentar la cohesión económica y social. Son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Por lo que se refiere a los proyectos de desarrollo territorial, destacan la iniciativa comunitaria INTERREG II C (véase el punto B.3.2) y las acciones piloto innovadoras realizadas al amparo del artículo 10 del FEDER (véase el punto B.3.3).

El programa **TERRA**, que se realiza al amparo del artículo 10 del FEDER, tiene como objetivo la creación de redes de poderes públicos locales y regionales competentes en materia de ordenación del territorio. Sus proyectos son interregionales y fomentan la cooperación y el intercambio de experiencias entre administraciones públicas locales, comparables desde el punto de vista geográfico, con el fin de desarrollar soluciones conjuntas a los problemas que se les plantean. Por ejemplo, una de las iniciativas aborda los problemas y las posibles soluciones para desarrollar de manera sostenible las cuencas fluviales. El programa **RECITE**, también en virtud del artículo 10 del FEDER, apoya los proyectos interregionales y las redes de poderes públicos regionales y locales en la UE.

Fomento de la cooperación con los PECO y los países mediterráneos

Algunos instrumentos financieros tienen por objetivo fomentar el desarrollo en la UE y en el conjunto de Europa; entre ellos destacan los programas PHARE (países de Europa central y Países Bálticos), TACIS (nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética y Mongolia) y MEDA (Estados ribereños del sur del Mediterráneo).

El programa **PHARE** para los países de Europa central y los Países Bálticos apoya el desarrollo de los pa-

íses candidatos a la adhesión con vistas a su futura pertenencia a la UE. Se traduce fundamentalmente en la concesión de subvenciones que les permiten hacer frente a las exigencias ligadas al proceso de transformación, así como en otra serie de actividades, entre las que destaca el subprograma de cooperación transfronteriza. En este programa participan las regiones de estos países situadas en las fronteras con la UE. El programa complementa las iniciativas comunitarias INTERREG II A e INTERREG II C y tiene por objetivo promover la cooperación transfronteriza y transnacional entre los Estados miembros y no miembros de la UE. Así mismo se promueve la realización de proyectos multisectoriales.

El programa **TACIS** fomenta la transferencia de conocimientos técnicos, el intercambio de experiencias y la creación de asociaciones, redes, proyectos complementarios y proyectos piloto. Los programas regionales están dotados desde 1996 de una línea presupuestaria para la cooperación transfronteriza que permite subvencionar proyectos en las fronteras con los Estados de la UE y también con los demás países de Europa central y oriental. Los aspectos principales del programa son las redes, la solución de los problemas ambientales y la cooperación a escala local (siempre a nivel transfronterizo).

El programa **MEDA** financia el desarrollo de proyectos de cooperación y el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre los Estados miembros de la UE y los Estados no miembros del sur del Mediterráneo. La colaboración entre ambas partes tiene en cuenta las políticas sectoriales con repercusiones importantes sobre la ordenación del territorio, como la política de transporte, y tiene por objetivo fomentar la creación progresiva de una zona de libre comercio.

Apoyo al medio ambiente

LIFE es un instrumento de financiación para proyectos ambientales innovadores y fomenta la cooperación entre los Estados miembros de la UE en este sector. La gestión sostenible de los suelos constituye uno de los puntos principales del programa.

3.2. Programas INTERREG II C

Los programas transnacionales actúan en tres ámbitos: cooperación general en el ámbito de la ordenación del territorio, reducción de las consecuencias de las inundaciones y prevención de la sequía. A continuación se presentan los programas generales de ordenación del territorio (siete hasta el momento) aprobados por la Comisión Europea para su cofinanciación. A diferencia de los trabajos al amparo de INTERREG II A (cooperación transfronteriza), la cooperación transnacional de II C se extiende a regiones mucho más amplias (véase el mapa 4, en el capítulo A.4.3). La combinación de sus objetivos se ha establecido de acuerdo con las especificaciones de INTERREG II C, en armonía con las orientaciones de la ETE.

Los objetivos son los siguientes:

- contribuir a un desarrollo territorial equilibrado de la UE, a través de una instrumentación ordenada y óptima, en la medida de lo posible, de las medidas que tienen una mayor influencia sobre la ordenación del territorio, del desarrollo de redes de comunicación adecuadas, de la reducción de las diferencias de desarrollo y de la elaboración de estrategias orientadas al desarrollo y a la cohesión económica y social sostenibles;
- mejorar las repercusiones sobre el territorio de las políticas de la UE; y

- mejorar la cooperación, en los ámbitos territoriales transnacionales, entre los órganos nacionales competentes en materia de ordenación del territorio, de modo que se definan prioridades de desarrollo territorial para las áreas transnacionales pertinentes.

Los programas de cooperación en materia de ordenación del territorio son:

- Región del Mar del Norte,
- Región del Mar Báltico,
- Espacio Atlántico,
- Sudoeste Europeo/Diagonal Continental,
- Mediterráneo occidental y Alpes latinos,
- Espacio del Adriático, el Danubio y Europa central y suroriental (CADSES),
- Zona metropolitana de Europa noroccidental (NWMA).

Los programas persiguen los objetivos arriba citados con una intensidad y una orientación diferentes. A tal efecto, se ha definido una serie de prioridades (concretadas en subprogramas divididos en medidas y campos de acción) para cada programa. Dichas prioridades se refieren, en diversas combinaciones, a las opciones políticas mencionadas en el capítulo A.3.

Campo de actuación/programa	Región del Mar del Norte	Región de Mar Báltico	Espacio Atlántico	Sudoeste Europeo/Diagonal Continental	Mediterráneo occidental y Alpes latinos	CADSES	Zona metropolitana de Europa noroccidental
Desarrollo de procesos de planificación comunes y de estrategias de programación integradas		X				X	X
Desarrollo de sistemas urbanos policéntricos	X	X		X	X	X	
Desarrollo de las zonas rurales				X	X		
Mejora de las relaciones entre las ciudades y las zonas rurales	X	X	X	X	X		X
Desarrollo de los sistemas de transporte multimodales y mejora del acceso a las infraestructuras	X	X	X	X	X	X	X
Mejora del acceso a los conocimientos y a la información	X		X				X
Conservación del patrimonio natural y cultural	X	X	X		X	X	X
Desarrollo económico en el sector del turismo	X	X	X		X		
Asistencia técnica	X	X	X	X	X	X	X

3.3. Acciones piloto de ordenación transnacional del territorio al amparo del artículo 10 del FEDER

ARCHIMED: Mediterráneo suroriental. Participan Grecia e Italia (más Chipre y Malta)

Objetivos:

- desarrollo de sistemas de transporte multimodales compatibles con el medio ambiente e integración de las islas en el sistema internacional de transporte;
- mejora de la cooperación en el ámbito de la navegación, aumento de la calidad y la eficacia en el ámbito de la protección de las aguas y de la seguridad del tráfico marítimo;
- atracción de un turismo de calidad, aumento de la eficacia de la infraestructura y de los servicios turísticos;
- mejora de la protección de la naturaleza y los paisajes a través de la preservación y el incremento de la biodiversidad;
- adquisición de conocimientos básicos más exactos y sistemáticos sobre las amenazas que pesan sobre el patrimonio cultural, así como conservación y mejora de la calidad de los paisajes;
- promoción del medio ambiente como factor de desarrollo en las regiones mediterráneas.

Periferia norte. Participan Finlandia, Suecia y el Reino Unido (más Noruega)

Objetivos:

- el objetivo primordial consiste en mejorar la prestación de servicios y el valor añadido, desde la óptica del desarrollo sostenible, mediante el intercambio transnacional de experiencias. Ello incluye la cooperación en el ámbito del desarrollo territorial, y se contempla el desarrollo de actividades económicas y servicios sociales en las regiones del área. No se persigue el establecimiento de un proceso de planificación común, sino solamente un mejor intercambio de experiencias.
- La estrategia común tiene por objeto la adquisición de nuevos conocimientos sobre soluciones innovadoras encaminadas a lograr un desarrollo económico sostenible. Los ámbitos de trabajo comprenden la producción, los servicios y el uso del suelo, teniendo en cuenta las condiciones específicas de las regiones periféricas del norte, como la muy baja densidad de población, las grandes distancias y las duras condiciones climáticas.

Espacio alpino/Alpes orientales. Participan Alemania, Italia y Austria (más Suiza y Eslovenia)

Objetivos:

- continuación del desarrollo de visiones y estrategias comunes de desarrollo territorial a partir del documento “Principios de una política europea de desarrollo territorial” (Leipzig), así como de otros documentos importantes (Venecia 1996);
- fomento de redes transnacionales, transfronterizas y transeuropeas entre las autoridades regionales y locales de los Alpes, en particular, en el ámbito de la ordenación del territorio;
- mejora y desarrollo de actividades socioeconómicas sostenibles, así como de redes de transporte locales respetuosas con el medio ambiente, especialmente en las regiones ambientalmente sensibles. Desarrollo de nuevas formas de sensibilización de la población local para incitarla a comprometerse en mayor medida con la protección y cuidado de las zonas frágiles y amenazadas;
- puesta a prueba de una serie de líneas de actuación innovadoras en una región que presenta un fuerte potencial de conflicto entre la prosperidad económica y la protección del medio ambiente.

“Puertas del Mediterráneo”. Participan España y Portugal (más Marruecos)

Objetivos:

- lucha contra el deterioro y la pérdida del patrimonio natural y cultural;
- contribución a la creación de una perspectiva europea de desarrollo territorial mediante la mejora de la diversidad cultural del territorio;
- definición y evaluación de las diferencias entre las formas de vida urbanas y rurales;
- incremento de la competitividad de los tres países participantes gracias a un mejor uso del patrimonio cultural común.

Los tres puntos claves del desarrollo son los siguientes:

- mejora de los conocimientos sobre el patrimonio cultural común y evaluación del mismo;
- protección sostenible e integrada del patrimonio común mediante estudios de sostenibilidad y viabilidad;
- evaluación del patrimonio en el ámbito de la arquitectura como factor de desarrollo económico, mediante proyectos concretos.

3.4. Directrices (“Visiones”) territoriales

Ejemplo: “Visión y estrategias en torno al Mar Báltico 2010”, elaborada por Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega, Alemania, Rusia, Estonia, Letonia, Lituania, Bielorrusia y Polonia.

Situación inicial

La región del Mar Báltico comprende zonas naturales de gran valor que están amenazadas por el rápido desarrollo actual. En numerosas ciudades, la calidad del medio ambiente se está deteriorando debido al aumento del tráfico rodado, la contaminación del aire y el agua, el envejecimiento de las construcciones, un uso inadecuado del suelo, un tratamiento poco adecuado de los residuos y otros problemas. En ciertas áreas, se están produciendo daños ambientales que requieren una acción inmediata. El carácter urgente de estos problemas no debe, sin embargo, limitar el desarrollo de estos países, ni impedirles concebir soluciones sostenibles a largo plazo. Tal es el objetivo perseguido por las directrices de desarrollo territorial para la región del Mar Báltico.

Finalidad y estatus

La estrategia de desarrollo territorial para la región del Mar Báltico representa un primer paso en la formulación de un marco de cooperación a largo plazo en numerosos ámbitos. Debería permitir evitar las actuaciones aisladas y el despilfarro de recursos. No se trata de un “plan general”, sino de proporcionar a los servicios competentes un contexto que les permita elaborar sus propias políticas de desarrollo territorial.

Objetivos

Esta estrategia se plantea tres ámbitos, con los siguientes objetivos:

- un sistema urbano de importancia internacional;
- la creación de comunicaciones eficaces y sostenibles entre ciudades;
- el desarrollo sostenible de zonas específicas (zonas costeras, islas, áreas fronterizas, zonas rurales y espacios naturales).

Las líneas de actuación correspondientes se orientan a:

- fomentar actuaciones concretas conformes con la estrategia,
- fomentar un desarrollo equilibrado de la región del Mar Báltico, y
- proseguir el desarrollo de las directrices de desarrollo territorial.

Hasta ahora, los trabajos han comprendido:

- la convocatoria de reuniones periódicas de los Ministros responsables de ordenación del territorio con el fin de elaborar la estrategia y actualizar el programa de acción,
- la elaboración de propuestas de proyectos piloto,
- la creación de un programa de investigación, y
- el fomento de la organización en red de los institutos de investigación especializados en ordenación del territorio.

4. Datos básicos de los países candidatos a la adhesión y los Estados miembros

País	Superficie en miles de km ²	Población 1997		PIB 1997		Sector agrícola		Parados 1997 Tasa de paro en %**
		en millones **	hab. por km ²	ecus per cápita (PPA)***	per cápita (PPA) EU-15=100	% del VAB total 1997*	% del empleo en el sector 1997*	
Hungría	93,030	10,1530	109	8.900	47	6,7	7,9	8,1
Polonia	312,690	38,6600	124	7.500	39	5,9	20,5	11,2
Rumania	238,390	22,5260	94	5.800	31	20,1	39,0	6,0
Eslovaquia	49,030	5,3870	110	8.900	47	6,0	8,6	11,6
Letonia	64,589	2,4584	38	5.100	27	7,4	18,3	14,4
Estonia	45,227	1,4538	32	7.000	37	6,3	9,9	10,5
Lituania	65,301	3,7040	57	5.800	31	12,7	21,9	14,1
Bulgaria	110,990	8,2830	75	4.400	23	15,4	24,4	15,0
República Checa	78,870	10,2991	131	12.000	63	5,0	5,8	4,7
Eslovenia	20,270	1,9849	98	13.000	68	4,4	10,1	7,3
PECO-10	1.078,387	104,891	97					n. d.
Chipre	9,251	0,746	81	n.d.	n.d.	4,5	10,0	3,4
						% del VAB total en 1995**	% del empleo en 1995*	
Bélgica	30,518	10,154	333	21.470	113	1,7	2,7	9,2
Dinamarca	43,094	5,236	122	21.850	115	3,7	4,4	5,5
Alemania	356,974	80,567	226	21.090	111	1,0	3,2	10,0
Grecia	131,957	10,266	78	12.920	68	14,7	20,4	9,6
España	504,782	38,910	77	14.820	78	3,7	9,3	20,8
Francia	543,956	56,818	104	19.760	104	2,5	4,9	12,4
Irlanda	70,285	3,605	51	18.620	98	7,5	12,0	10,1
Italia	301,302	56,648	188	18.810	99	2,9	7,5	12,1
Luxemburgo	2,856	0,416	146	30.140	162	1,5	3,9	2,6
Países Bajos	41,685	15,335	368	20.140	106	3,6	3,8	5,2
Austria	83,845	7,906	94	21.280	112	2,4	7,3	4,4
Portugal	92,27	9,848	107	13.300	70	5,1	11,5	6,8
Finlandia	338,144	5,112	15	18.620	98	5,2	7,8	13,1
Suecia	449,956	8,837	20	19.000	100	2,1	3,3	9,9
Reino Unido	241,752	57,854	239	18.810	99	1,6	2,1	7,0
EU-15	3.233,376	367,512	114	19.000	100	2,4	5,3	10,7

* Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas: informes periódicos de la Comisión sobre los progresos efectuados de cara a la adhesión. Bruselas 1998 (versión Internet)

** Fuente: Estados de la UE – EUROSTAT 1999: Euroestadísticas, datos sobre coyuntura económica, Tema 1, Serie B. Bruselas, 1999; PECO: EUROSTAT 1999: Anuario estadístico para los PECO 1998. Bruselas, 1999.

*** PIB per cápita en PPA: se trata de datos elaborados a partir del proyecto de comparación internacional de 1996 sobre el nivel del poder adquisitivo, (OCDE, EUROSTAT, oficinas estadísticas nacionales). Los tipos de cambio en Paridades de Poder Adquisitivo se utilizan en lugar de los tipos de cambio oficiales con el fin de poder evaluar el nivel de vida relativo. Este enfoque permite tener en cuenta las diferencias de costes en los países.
n.d.:no disponible

Notas

- ¹ MERCOSUR: mercado común formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- ² En la Unión Monetaria entraron el 1.1.1999 Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, y Portugal.
- ³ Puede compararse con los siguientes datos: los EE.UU. tienen algo más de 260 millones de habitantes, una superficie de 9,4 millones de km² y un producto interior bruto anual de unos 6 billones de Euros, lo que corresponde con bastante exactitud al PIB de la Comunidad, en paridades de poder adquisitivo (Fuente: Eurostat, anuario 1996).
- ⁴ Cálculos de la Oficina Federal para la Construcción y la Ordenación del Territorio (BBR), Bonn.
- ⁵ Comisión de las Comunidades Europeas (ed.): Sexto informe periódico (en prensa) (véase la nota nº 49).
- ⁶ A efectos estadísticos, el territorio de la Comunidad se divide en 208 unidades territoriales NUTS-2 (excluidos los departamentos franceses de ultramar), en las que, salvo indicación contraria, se basa el concepto de región utilizado en lo sucesivo.
- ⁷ Comisión de las Comunidades Europeas (ed.): Sexto informe periódico (en prensa) (nota nº 49), p. 12.
- ⁸ Véase especialmente a este respecto el artículo 2 del título I del Tratado de la UE modificado por el Tratado de Amsterdam.
- ⁹ Comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo: Nuestro futuro común (en inglés). Nueva York, 1987.
- ¹⁰ Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo (ed.): Principios de una política europea de desarrollo territorial (en alemán, inglés y francés). Bonn, 1995.
- ¹¹ Ibidem.
- ¹² Un paso importante hacia una ordenación concertada del territorio europeo. Documento de la presidencia belga sobre ordenación del territorio. Reunión informal sobre política regional y ordenación del territorio (en inglés y francés). Lieja, 12 y 13 de noviembre de 1993.
- ¹³ Ministerio de Economía Nacional, Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Obras Públicas. Reunión de ministros de política regional y ordenación del territorio. Conclusiones de la presidencia y documentos (en inglés y francés). Corfú, 3-4 de junio de 1994. Atenas, octubre de 1995.
- ¹⁴ Véase la nota nº 10.
- ¹⁵ Presidencia francesa, Unión Europea 1995: Estrategia Territorial Europea. Reunión de ministros de política regional y ordenación del territorio (en francés). Estrasburgo, 30 y 31 de marzo de 1995.
- ¹⁶ Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (ed.): Balance de la presidencia española de la Unión Europea respecto a la ordenación del territorio. Serie monografías. Madrid, 1996.
- ¹⁷ Presidencia del Consejo de Ministros, Departamento de coordinación de las políticas comunitarias (ed.): Ordenación del territorio europeo. Reunión ministerial de política regional y ordenación del territorio (en francés e italiano). Venecia, 3 y 4 de mayo de 1996. Roma, 1996.
- ¹⁸ El Comité de Desarrollo Territorial, dirigido por la presidencia correspondiente, se compone de representantes de los organismos responsables de ordenación o desarrollo del territorio de los Estados miembros, así como de la Comisión Europea, que desempeña las funciones de secretaría.
- ¹⁹ Comunidades Europeas (ed.): Estrategia Territorial Europea. Primer borrador oficial, presentado en la reunión de ministros de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea (en alemán, inglés y francés). Noordwijk, 9 y 10 de junio de 1997. Una versión española de este primer borrador oficial se difundió con el título (traducción directa del inglés) de Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, (PEOT).
- ²⁰ Ministerio de Ordenación del Territorio de Luxemburgo (ed.): Ideas para la creación de una "Red de observatorios del Desarrollo Territorial Europeo (RODTE u ORATE)" (en alemán, inglés y francés). Echternach, 1997.
- ²¹ Reunión informal de ministros de ordenación del territorio de la Unión Europea, Estrategia Territorial Europea (ETE), borrador completo (en inglés y francés). Glasgow, 8 de junio de 1998.
- ²² El futuro de la política europea de desarrollo territorial – el CDT y la ETE tras 1999. Informe de la presidencia austriaca. Seminario del CDT organizado por la Cancillería Federal bajo la presidencia austriaca de la UE. Viena, 23 y 24 de noviembre de 1998 (en inglés).
- ²³ Parlamento Europeo (ed.): Resolución sobre la ordenación del territorio y la Estrategia Territorial Europea, adoptada el 2 de junio de 1998. Diario Oficial A4 – 02/06/98.
- ²⁴ Comité de las Regiones (ed.): Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de enero de 1999 sobre la Estrategia Territorial Europea, primer borrador oficial. Bruselas, 25 de enero de 1999.
- ²⁵ Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas (ed.): Dictamen sobre la Estrategia Territorial Europea, primer borrador oficial (dictamen de iniciativa). Bruselas, 9 y 10 de septiembre de 1998.
- ²⁶ Tribunal de Cuentas Europeo: Informe anual sobre el ejercicio presupuestario de 1997.
- ²⁷ Objetivo 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones con una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria.
- ²⁸ Objetivo 2: reconversión de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
- ²⁹ Directiva comunitaria sobre los nitratos (91/676).
- ³⁰ Según exige el Consejo en su Resolución de 6 de mayo de 1994 (94/C 135/02).
- ³¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro - Agenda 21.
- ³² Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II): Programa Hábitat. Objetivos y principios, compromiso y plan global de acción (en inglés). Estambul, 3-14 de junio de 1996.
- ³³ Véase: Asociación Alemana de Ciudades, Asociación Austriaca de Ciudades, Ciudad de Viena/Foro europeo de Viena, en cooperación con el Ministerio Federal de Transporte, Construcción y Vivienda de Alemania; Oficina Federal para la Construcción y el Desarrollo Regional de Alemania: Iniciativa de intercambio urbano. Informe sobre elementos de un desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea (borrador de marzo de 1999, en inglés).
- ³⁴ Comisión de las Comunidades Europeas (ed.): Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. 28.10.1998-COM/98/605 final, Luxemburgo, 1999.
- ³⁵ Estrategia de la Unión Europea en materia de biodiversidad (COM (98) 42-C4-0140/98).
- ³⁶ Declaración de Estocolmo sobre una política sostenible de desarrollo territorial en la región del Mar Báltico. Incluida en "Visión y estrategias en torno al Mar Báltico 2010: del modelo a la acción". (Véase nota nº 39).

- ³⁷ Convenio para la protección del patrimonio arquitectónico europeo. Granada, 3 de octubre de 1985.
- ³⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (ed.): Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Luxemburgo, 1996.
- ³⁹ Visión y estrategias en torno al Mar Báltico 2010: del modelo a la acción. Cuarta conferencia de ministros de ordenación del territorio de los Estados del Mar Báltico (en inglés). Estocolmo, 22 de octubre de 1996.
- ⁴⁰ Países candidatos a la adhesión: son, por una parte, los Estados con los que se iniciaron las negociaciones de adhesión en 1998: Estonia, Polonia, Eslovenia, la República Checa, Hungría y Chipre, y, por otra, los Estados asociados de Europa central y oriental que han presentado su solicitud formal de adhesión: Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y la República Eslovaca.
- ⁴¹ Este capítulo se basa en un estudio de 1998, realizado por Dieter Biehl, y otros investigadores sobre las perspectivas de desarrollo territorial de cara a la ampliación. Lo financió la Comisión Europea y se está preparando su publicación. Los países candidatos a la adhesión se pronunciaron sobre dicho capítulo durante su elaboración, en el periodo de la Presidencia austriaca del Consejo de la UE. Dichos países expresaron también su opinión, igual que otros países vecinos de la UE, como Suiza y Noruega, sobre el "Primer borrador oficial de la ETE" (véase nota nº 19).
- ⁴² MERCOSUR: véase la nota nº 1.
- ⁴³ Regiones ultraperiféricas: departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias
- ⁴⁴ Estimaciones de la Oficina federal para la Construcción y la Ordenación del Territorio (BBR), Bonn.
- ⁴⁵ Comisión de las Comunidades Europeas (ed.): Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio comunitario. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1991.
- ⁴⁶ Comisión de las Comunidades Europeas (ed.): Europa 2000+: cooperación para la ordenación del territorio europeo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1995.
- ⁴⁷ Previsión de EUROSTAT, citada en el trabajo de la Oficina Estadística Federal "La población actual y futura de la Unión Europea". Wiesbaden, 1998.
- ⁴⁸ Banco de datos REGIO de EUROSTAT (Regiones, Anuario estadístico de 1997).
- ⁴⁹ Comisión Europea (ed.): Tendencias de la competitividad y la cohesión en las regiones - Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de Europa. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994, y Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de Europa. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999 (en prensa).
- ⁵⁰ Primer informe sobre la cohesión económica y social (véase nota nº 38).
- ⁵¹ Estimaciones de la Oficina federal para la Construcción y la Ordenación del Territorio (BBR), Bonn.
- ⁵² Véase el Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996 (nota nº 38), p. 55.
- ⁵³ Véase el Sexto informe periódico (nota nº 49).
- ⁵⁴ Wissen, L. Van: Demografía regional de las empresas en Europa: aspectos generales (en inglés). Instituto Interuniversitario de Demografía de los Países Bajos. La Haya, 1997.
- ⁵⁵ Anuario EUROSTAT 1997, Luxemburgo, 1997.
- ⁵⁶ Véase: Oficina Estadística Federal. Anuario estadístico de 1998 para el extranjero (en alemán), Wiesbaden, 1998, p. 366.
- ⁵⁷ Estrategia Territorial Europea; borrador completo (véase nota nº 21). Glasgow, 1998, p. 15 y siguientes.
- ⁵⁸ Banco Mundial (ed.): Indicadores del desarrollo mundial 1998 (en inglés).
- ⁵⁹ Agencia Europea del Medio Ambiente: El medio ambiente en Europa. Informe Dobris. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo (en inglés), 1995, p. 323 y siguientes. Estos trabajos comprenden el conjunto del territorio europeo, incluidas Europa central y oriental y la parte europea de Rusia. La Agencia señala que las estimaciones de las emisiones mundiales no son muy fiables.
- ⁶⁰ Ibidem.
- ⁶¹ Ibidem.
- ⁶² Estrategia Territorial Europea, borrador completo (véase nota nº 21). Glasgow, 8 de junio de 1998; p. 25.
- ⁶³ Ibidem, p. 26.
- ⁶⁴ Agencia Nacional de Planificación Territorial. Modelos territoriales del transporte. Atlas del transporte por carretera en Europa (en inglés). La Haya, 1997, p. 6.
- ⁶⁵ Complementariedad del transporte por ferrocarril y por vía aérea (Estudio para la Agencia Nacional de Planificación Territorial) (en inglés). Stratagem, Amsterdam, 1997.
- ⁶⁶ Ibidem.
- ⁶⁷ Véase la ETE, borrador completo (nota nº 21), p. 30.
- ⁶⁸ Estrategia de la Unión Europea en materia de biodiversidad (véase la nota nº 35).
- ⁶⁹ Véase el "Anuario estadístico de 1998 para el extranjero"(nota nº 56), p. 185.
- ⁷⁰ Véase el Primer borrador oficial de la ETE (nota nº 19), p. 34.

