

Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión: Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad

(91/C 339/18)

El 19 de diciembre de 1990, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad.

La Sección de desarrollo regional, ordenación del territorio y urbanismo, encargada de preparar los trabajos en la materia, adoptó su dictamen el 17 de septiembre de 1991 (ponente: Sr. E. Muller).

En su 289º pleno (sesión del 25 de septiembre de 1991), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1. El Comité felicita a la Comisión por la iniciativa adoptada con la presentación de un documento preliminar sobre Europa 2000 y las perspectivas de desarrollo del territorio comunitario.

En efecto, los Estados miembros de la Comunidad han emprendido ya el camino irreversible hacia la realización del mercado interior europeo. Con miras al futuro conviene por tanto concebir y ejecutar del mejor modo posible las políticas económicas y sociales comunitarias que impulsen el desarrollo y eviten conflictos. Aunque la formulación de pronósticos y la adopción de medidas preventivas sea siempre una empresa difícil que exige decisiones políticas y entraña ulteriores correcciones, es indispensable extender la mirada, con una visión suficientemente amplia y al mismo tiempo pragmática, más allá de 1992, incluso hasta principios del próximo siglo.

1.2. El Comité observa con satisfacción que la Comisión tiene la intención de presentar al Consejo, antes de finales de 1991, el resultado de las consultas y reflexiones que tiene previsto acometer en un primer momento en diferentes planos, entre ellos a nivel del Comité. Pese a aprobar este modo de proceder, el Comité habría apreciado que el presente documento hubiera sido algo más que una especie de programa para el trabajo futuro, en lo que a su contenido y fijación de orientaciones fundamentales se refiere.

De hecho, en materia de ordenación del territorio es necesario un enfoque más audaz para elaborar propuestas de solución de problemas clave como, por ejemplo, el de la eventual creación de instrumentos comunitarios para hacer frente a determinadas situaciones económicas, sociales y culturales, el del reparto razonable y realista de las atribuciones de intervención en los diferentes niveles y ámbitos, el de la definición de una estrategia cuyo objetivo sea una política convergente en el respeto de un pluralismo regional, etc.

1.3. El Comité puntualiza, no obstante, que esta crítica general al documento objeto de su examen no

quita nada al mérito de la Comisión por la iniciativa adoptada. Ha de subrayarse, ante todo, que con este documento la Comisión realiza un notable esfuerzo metódico por mejorar las bases necesarias para la concertación de la política estructural sectorial y regional. El objetivo del trabajo a realizar aquí debe consistir en conseguir, en un plazo razonable y en una primera etapa, un marco de referencia comunitario que permita progresar eficazmente en el ámbito de la ordenación del territorio en pro del bienestar de los ciudadanos de Europa.

La contribución del Comité, que ya ha expresado reiteradas veces su opinión sobre los requisitos para un desarrollo más equilibrado del territorio en la Comunidad, se realiza fundamentalmente según el criterio de impulsar un desarrollo comprensible y útil para los ciudadanos de todas las regiones de Europa.

Desde esta perspectiva, el Comité parte del supuesto de que en el futuro seguirá siendo consultado acerca de las propuestas que surjan dentro del marco «Europa 2000».

2. Consideraciones generales

2.1. Merece aprobación la idea fundamental de la Comisión de proporcionar en el futuro un marco de referencia territorial a escala comunitaria para las planificaciones a largo plazo y para las decisiones sobre programas y proyectos que tengan repercusiones territoriales. El elevado número de políticas comunitarias con efectos territoriales y la magnitud de las medidas de fomento, que son financiadas o cofinanciadas por los Fondos Estructurales comunitarios o mediante iniciativas o empréstitos comunitarios justifica por sí sola la creación de un marco de referencia europeo que presente y valore inequívocamente y de la manera más clara posible las tendencias probables del desarrollo territorial y de la utilización del terreno. A este respecto deberá partirse lógicamente de un amplio concepto de desarrollo que, junto a criterios económicos, sociales y a los relativos a las estructuras de población, preste también la atención necesaria a los aspectos ecológicos y culturales.

2.2. Incluso un marco de referencia «meramente» informativo ha de definirse y elaborarse con el mayor cuidado y teniendo en cuenta todos los intereses económicos y sociales existentes, toda vez que la selección y presentación de las informaciones que se consideran relevantes es siempre una valoración de la importancia de dichas informaciones para la formación de la voluntad política y la elaboración de las decisiones.

2.3. El Comité considera que la coordinación de las diversas políticas sectoriales comunitarias y su imbricación con las correspondientes políticas de los Estados miembros deben desarrollarse en un marco de referencia territorial específico y capaz de obtener un consenso a fin de alcanzar una buena armonía económica y social.

En el mismo marco de referencia de las perspectivas de desarrollo de las regiones en su contexto europeo han de evaluarse también los programas y medidas para las mejoras estructurales, así como el aumento y la dosificación de los correspondientes medios de financiación comunitarios, que ya hoy día algunos consideran necesario.

Una política comunitaria de ordenación del territorio capaz de prever los análisis, valoraciones y coordinación necesarios constituye un elemento indispensable de la política comunitaria en dicho ámbito. El Comité considera que el documento presentado por la Comisión representa un importante avance en el camino hacia una política comunitaria de ordenación del territorio.

2.4. Por lo demás, la necesidad de un compendio y una valoración de las tendencias del desarrollo territorial y de los programas y gastos territorialmente eficaces en el ámbito de la Comunidad viene justificada también por transformaciones básicas en las condiciones marco del desarrollo socioeconómico, las cuales influirán de un modo creciente en los próximos años en las decisiones de la Comunidad y de sus Estados miembros. Estas transformaciones fundamentales se refieren:

- primero, a la realización del mercado interior de la Comunidad, cuya incidencia en la estructura y desarrollo territorial ya se está manifestando en parte ahora, aunque sólo se pondrá plenamente de manifiesto después de 1993 (en concreto, podrían aumentar las tendencias a la concentración y a las diferencias interregionales),
- segundo, al cambio en las relaciones económicas de la Comunidad con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que, entre otros aspectos, ponen de manifiesto la importancia del Norte de Europa para el desarrollo de Europa en su conjunto, así como a las relaciones con la Europa central y oriental, como consecuencia del cambio en la situación política general,
- tercero, a la corresponsabilidad de la Comunidad en el desarrollo de la región del Mediterráneo, en la que las regiones del Sur de Europa desempeñan un papel cada vez más importante como «regiones bisagras» de la Comunidad en relación con dicha latitud,
- cuarto, a las adaptaciones estructurales de la economía que se producirán tras la conclusión de la actual Ronda del Acuerdo general sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT), que, previsiblemente transformarán profundamente las condiciones marco de muchos sectores de la producción agrícola,
- quinto, a la nueva conciencia general de la responsabilidad de la sociedad respecto a la protección y conservación de los fundamentos naturales de la vida, que lleva a una utilización distinta de los recursos naturales e influye de manera dispar en las futuras oportunidades de desarrollo de los territorios que difieren en la dotación de dichos recursos,
- sexto, a la cambiante evolución demográfica de la Comunidad, marcada por un retroceso general de los índices de reproducción neta y cuyo impacto, sobre todo en las zonas menos habitadas, podría plantear nuevas exigencias de acción comunitaria,
- séptimo, a la evolución, difícilmente previsible aún, de los movimientos de población, tanto en el interior de la Comunidad —de los grandes núcleos urbanos a sus alrededores y de determinadas zonas rurales a las grandes aglomeraciones— como procedentes de países de la Europa Central y del Este de la región mediterránea y del Tercer Mundo hacia los países de la Comunidad. Dichas migraciones podrían plantear problemas relacionados con la diferente capacidad receptiva de los distintos territorios y con ello repercutir sensiblemente en la evolución de las estructuras territoriales de la Comunidad.

Todas estas modificaciones muestran su eficacia en una fase en la que las transformaciones tecnológicas obligan a las empresas —especialmente en el sector de la producción industrial y en el de los servicios— a realizar amplias y profundas adaptaciones de las antiguas estructuras.

2.5. El Comité considera que deben analizarse en profundidad las repercusiones que probablemente se derivarán de dichas transformaciones fundamentales y que es preciso tenerlas en cuenta a la hora de presentar las perspectivas territoriales y aplicar las medidas que resulten necesarias. El objetivo de la Comunidad debería ser delinear un proyecto coherente de una «Europa de los ciudadanos» que ofrezca a las ciudadanas y ciudadanos de Europa la posibilidad de influir en la estructuración de sus condiciones de vida y de trabajo y con ello también en el desarrollo del espacio en el que trabajan y viven.

Ello afecta en particular a:

- la protección y el desarrollo de la diversidad cultural y de las tradiciones regionales,
- la conservación y el desarrollo del medio ambiente natural y la adecuada utilización de los recursos, respetando las características y virtualidades específicas de las regiones,

- el apoyo y el desarrollo de las regiones transfronterizas en su nuevo contexto europeo y a través de una mutua colaboración,
- la estructura de población y establecimiento, así como los ejes de movilidad.

2.6. En opinión del Comité, estas tendencias evolutivas y las múltiples responsabilidades de la Comunidad en materia de política estructural muestran la conveniencia de que la Comunidad exponga una idea global, para todos los ámbitos de interés y todas las regiones de Europa, de cuáles son los instrumentos y medios con que, en el plano de las regiones y de los Estados miembros, se potencian las repercusiones positivas de los cambios sobre la estructura territorial y se atenúan los efectos secundarios indeseables, y de qué manera y en qué medida pudieran ser necesarios programas y acciones complementarias por parte de la Comunidad. El Comité considera adecuado que la Comisión adopte un enfoque gradual según el cual se previera en una primera fase la elaboración del marco de referencia informativo como punto de partida para ulteriores fases de coordinación de las políticas comunitarias y de aplicación de los Fondos Estructurales. Se puede contar con que la elaboración de un proyecto a largo plazo de ordenación territorial y su concertación con los Parlamentos, Gobiernos y sectores económicos y sociales —cuya participación es necesario recabar— requerirá un plazo más bien largo, por lo que no ha de esperarse que se incluya como parte del documento «Europa 200» anunciado por la Comisión para diciembre de 1991. Por ello resulta tanto más urgente que la Comisión exponga y someta a debate cuanto antes sus ideas y ulterior modo de proceder de cara a un planteamiento gradual.

2.7. En este contexto, el Comité supone que se tendrá en cuenta el principio de subsidiariedad a la hora de concretar las concepciones comunitarias. En relación con la política comunitaria de ordenación del territorio, dicho principio significa, en primer lugar, que debería mantenerse la responsabilidad política y económica de los Estados miembros, y en particular de sus regiones, respecto de la concepción y ejecución de las medidas de desarrollo, aumentándose en la medida de lo necesario las competencias y la dotación económica de las mismas. La Comunidad debería asumir aquellos cometidos que no puedan ser abordados a escala nacional o regional o que sólo puedan serlo insatisfactoriamente. No obstante, dichos cometidos, de los que deberá encargarse la Comunidad en razón de las consideraciones mencionadas, deberán tener en principio vigencia en toda la Comunidad. La Comunidad deberá limitarse a determinar las condiciones marco, los objetivos y la financiación de las medidas, y los Estados y regiones deberán actuar en función de dichas condiciones marco y de acuerdo con sus necesidades y medios específicos.

2.8. El Comité observa que en el resumen provisional del contenido del documento «Europa 2000», aún por elaborar, no se explican suficientemente los motivos de la futura ordenación territorial comunitaria ni tampoco se especifica su contenido. La Comisión ayudaría a

hacer más comprensible su iniciativa y la necesidad de crear un marco de referencia europeo si expusiera tanto los motivos como los contenidos provisionales de una política europea de ordenación territorial con el suficiente detalle y claridad para que pueda darse un debate político en profundidad. Aquí habría que poner en claro la necesidad de configurar una política europea de ordenación del territorio que tenga especialmente en cuenta las distintas circunstancias de cada región y los distintos tipos de sectores económicos mediante iniciativas correspondientemente diferenciadas. No basta con remitirse únicamente a las indicaciones contenidas en el documento actual sobre la creciente integración económica y a las necesidades en materia de infraestructuras.

2.9. El Comité parte de la base de que una política europea de ordenación del territorio que tenga en cuenta el carácter específico de cada región deberá tener una idea clara de los cometidos que también en adelante deberán desempeñar las autoridades administrativas nacionales y regionales, para lo cual deberán tenerse en cuenta las distintas realidades y tradiciones de los diferentes Estados miembros. El Comité es de la opinión de que es necesario desarrollar las competencias de las regiones (allí donde aún no se haya hecho con la suficiente amplitud), con el fin de poder lograr la máxima proximidad posible al ciudadano en las decisiones de desarrollo del territorio que afecten a las regiones. A este respecto, el documento «Europa 2000» no contiene ninguna idea concreta.

3. Observaciones particulares

Las observaciones particulares se refieren a los puntos mencionados en el documento de la Comisión y no cabe interpretarlos por tanto como comentarios detallados de la política comunitaria en esos ámbitos. El Comité parte de la base de que se le consultará también sobre el próximo documento ya anunciado por la Comisión; en ese momento se ocupará de modo más intensivo de estas cuestiones, teniendo también en cuenta la audiencia del Grupo de estudio de Stuttgart.

3.1. Política agrícola común y ordenación del territorio

3.1.1. Es notorio que la política agrícola y pesquera común, a través de sus efectos en producción y la renta de las empresas agrícolas y pesqueras, ejerce una influencia directa considerable en el desarrollo ulterior de las zonas rurales y de muchas zonas costeras. Pese a no existir aún una idea clara sobre la futura política agrícola, puede decirse que si se concede un peso mayor a las medidas directas en favor de la renta y simultáneamente, una mayor importancia a la necesaria protección de los recursos, es preciso tener mucho más en cuenta que en el marco de una estrategia dirigida prioritariamente a la política de precios las condiciones básicas y específicas —naturales y de cualquier otro tipo— de cada territorio.

3.1.2. En este contexto, el Comité considera muy necesario que, con vistas a concebir programas de desarrollo adaptados a las necesidades de estas regiones, quede bien diferenciado el concepto de «zona rural», que sugiere un carácter homogéneo que en realidad no existe. Con ello deberían poderse abordar de un modo flexible las diversas circunstancias y posibilidades de las zonas parciales de carácter rural, gracias al empleo de categorías más exactas y adecuadas a los programas. En opinión del Comité, esta diferenciación fomentaría igualmente el propósito de reforzar las iniciativas regionales.

3.1.3. Por todo esto, el Comité también considera adecuada la creación de un marco de referencia europeo si con ello se garantiza en el futuro, como complemento de una política común de precios agrarios unitaria, la inclusión de todos los factores significativos para el desarrollo —incluidos los sectores no agrarios— en la elaboración de ideas concretas de fomento, de modo que se evite la ampliación de los desequilibrios ya existentes y la aparición de nuevos desequilibrios.

El Comité opina, pues, que en la elaboración de los programas de ayuda y de ordenación del territorio convendría desarrollar, en materia de estructuras agrarias, una política modulada en función de las especificidades y el grado de desarrollo económico de las distintas regiones. Esto no excluye la búsqueda de nuevas posibilidades de desarrollo rural y de medidas de reestructuración adaptadas al carácter específico de las regiones, susceptibles de crear nuevas fuentes de ingresos como complemento de los recursos de la agricultura y de la pesca propiamente dichas.

No obstante, el Comité previene contra una tendencia creciente a destinar tierras fértiles y productivas a la realización de proyectos de infraestructura que pueden hacer peligrar la preservación del equilibrio del entorno natural y el desarrollo del territorio.

3.2. Mercado interior y ordenación del territorio

3.2.1. La política comercial e industrial de la Comunidad, que está en estrecha relación con la realización del mercado interior, incide directamente en el desarrollo del territorio. Por una parte, afecta a las zonas rurales y costeras de la Comunidad, para las cuales las medidas para el desarrollo de los sectores de la industria y los servicios representan un complemento necesario de la reorientación, sobre todo de estructuras determinadas hasta ahora por lo agrario. Por otra parte, también afecta a las aglomeraciones urbanas, sobre todo en la medida en que éstas se hallan ante proyectos de saneamiento y reconversión. Deberá tenerse presente que los factores locales que son importantes para un desarrollo eficaz favorecen la tendencia a la concentración en centros urbanos, que ofrecen ventajas cada vez más importantes. La política industrial y tecnológica

comunitaria, así como la política de infraestructuras, deberían reorientarse en beneficio de las regiones menos desarrolladas y de sus centros urbanos.

3.2.2. Con el fin de evitar contradicciones y desequilibrios en la utilización de los recursos de los fondos estructurales a la hora de perfilar la futura política estructural, es cierto que un marco de referencia europeo —que debería fijar también las zonas que, desde el punto de vista comunitario, son de ayuda prioritaria— podría contribuir a una política de desarrollo territorial equilibrada y dotada de objetivos concretos. En ese sentido es especialmente importante fomentar la fuerza de atracción para las pequeñas y medianas empresas (PYME), que desempeñan una función destacada en relación con las perspectivas globales de desarrollo de las regiones.

3.2.3. El Comité señala que un marco de referencia comunitario ofrecería la posibilidad de armonizar mejor entre sí y con la respectiva situación regional los programas de fomento y de reestructuración. La coordinación transfronteriza, deficiente hasta ahora en muchos sectores, cabría mejorarla tanto en el plano de la cooperación entre los Estados miembros como en el del diálogo social sectorial.

3.3. Política de medio ambiente comunitaria y ordenación del territorio

3.3.1. La política de medio ambiente comunitaria se ha centrado hasta ahora en establecer normas y procedimientos para restringir los daños al medio ambiente. El Comité considera necesario que, en adelante, se conceda más atención a las características naturales específicas de cada zona y se reduzcan al mínimo los daños suplementarios derivados de las medidas de desarrollo. Desde un principio, deberían tenerse en cuenta muy especialmente las conexiones interregionales independientemente de su amplitud. En este contexto, cabe mencionar que las consecuencias de la contaminación de las aguas freáticas se manifiestan a menudo en zonas que nada tienen que ver con la zona donde se produjo la contaminación.

3.3.2. Un marco de referencia comunitario, al presentar los hechos y repercusiones a tener en cuenta, podría contribuir considerablemente a evaluar, según criterios equiparables y posiblemente incluso idénticos en todas las zonas de la Comunidad, los recursos que han de ser protegidos, en especial en lo que al agua, el suelo y la atmósfera se refiere. De este modo, también podrían aplicarse de manera sistemática los instrumentos de política estructural necesarios para la armonización de condiciones básicas naturales dispares y, por consiguiente, perspectivas dispares en lo que se refiere al desarrollo económico.

3.4. Desarrollo del capital humano y ordenación del territorio

3.4.1. El Comité considera importante que se preste especial atención al fomento del capital humano de cada región con vistas al desarrollo. Dicho fomento es

condición fundamental para la creación de bases de vida suficientes a largo plazo y para una cohesión económica y social dinámica. Una importancia cada vez mayor reviste la creación —con apoyo comunitario, en caso necesario— de centros cuantitativa y cualitativamente adecuados para la formación en todos los niveles de cualificación profesional. Además, es preciso prestar mayor atención a la accesibilidad intrarregional de los establecimientos de formación e investigación, como requisitos locales para desarrollos económicos en los sectores innovadores y en expansión de la economía.

3.4.2. En relación con el objetivo de un desarrollo regional lo más armónico posible, la Comunidad deberá por tanto fomentar igualmente la creación adicional y la mejora de establecimientos de formación e investigación de tal modo que la oferta resultante cubra en la medida de lo posible todas las zonas. Un marco de referencia europeo del desarrollo territorial apetecido podría impulsar considerablemente esta reorientación territorialmente específica de las medidas de acompañamiento sociales y de formación de los programas de desarrollo regional.

3.4.3. Una política de formación y educación así concebida, unida a una política regional previsoramente del mercado de trabajo, contribuiría a evitar la despoblación de regiones enteras causada por la escasez de oportunidades en materia de formación y empleo. En ese sentido hay que promover sobre todo el desarrollo de los mercados de trabajo transfronterizos, la creación de «observatorios» transfronterizos y la realización de proyectos modelo correspondientes.

3.5. Política regional y ordenación del territorio

3.5.1. Una política regional comunitaria que tenga más en cuenta las particularidades regionales en lo relativo a la estructura agraria, los recursos naturales y la situación y el desarrollo económico y que se esfuerce en orientar a ese fin sus medidas de fomento de las condiciones básicas de desarrollo de las infraestructuras y del desarrollo de la industria y de los servicios de importancia suprarregional, no podrá renunciar a tener una idea más clara acerca de un sistema válido a largo plazo de ciudades y aglomeraciones relevantes a nivel europeo y de los sistemas de telecomunicación, conducción y transporte entre ellas.

A ese respecto merecen especial atención los problemas de ordenación del territorio que plantean las regiones turísticas, que registran un fuerte pico de afluencia estacional y que en la configuración de sus infraestructuras (por ejemplo abastecimiento de energía y agua o construcción de carreteras) han de tener en cuenta ese pico a sabiendas de que fuera de temporada no podrán darles pleno uso. En este contexto, debería reflexionarse, por ejemplo, sobre la posibilidad de reducir dicho pico de temporada mediante una distribución más uniforme a lo largo de todo el año.

3.5.2. Este tipo de ideas básicas, que serían importantes a la hora de establecer las prioridades de las inversio-

nes inter e intrarregionales en infraestructura con apoyo comunitario, podrían derivarse del correspondiente marco de referencia europeo. Una política regional de este tipo, integrada en un marco territorial europeo, podría contribuir a acabar con la idea falsa de una contraposición fundamental entre zonas «urbanas» y «rurales». En efecto, de ese modo las particularidades y problemas de los diferentes territorios podrían abordarse con mayor concreción y ser objeto de programas específicos destinados tanto a algunas de las regiones con problemas estructurales que muestran preponderantemente una gran densidad de población y un carácter urbano, como a una serie de regiones con menor o incluso muy pequeña densidad de población y con centros urbanos a muy distintos niveles de desarrollo. Con ello se favorecería asimismo una mayor comprensión del hecho de que los problemas de desarrollo de las aglomeraciones urbanas no sólo se derivan de las exigencias de transformación de estructuras industriales anticuadas, sino que se explican por muy distintas causas, por lo que exigen acciones diferenciadas. Al mismo tiempo, se proporcionaría una información básica más clara a los centros de decisión regionales y locales tanto públicos como privados; sobre la base de dicha información podrían concebirse de manera más concreta y realista los programas locales y regionales.

3.5.3. En opinión del Comité, un marco de referencia claro para la ordenación del territorio daría un impulso significativo a la intención de la Comunidad de complementar sus esfuerzos en el sector de los transportes con una política de fomento a la creación de infraestructuras de transporte de ámbito europeo. Con ello resultaría también más fácil mejorar las conexiones entre el transporte público de cercanías y el transporte individual de acceso en las distintas regiones y las redes europeas de transporte.

3.5.4. Las políticas comunitarias en materia de telecomunicaciones ejercen una influencia considerable en la mejor conexión entre las zonas centrales y las regiones periféricas. El Comité subraya que es preciso desarrollar sistemáticamente el potencial así creado para las regiones periféricas.

3.5.5. La apertura de los mercados en el sector de la energía y el consiguiente aumento de las conexiones entre las redes de distribución de energía plantea cada vez más la cuestión de un proyecto europeo para las redes de conducción y la cuestión del futuro de la producción y distribución regional de energía. En este contexto, el Comité señala que es preciso tener en cuenta tanto la necesidad de impulsar con mayor o menor urgencia, según el nivel de desarrollo de las regiones, todas las medidas de racionalización en el consumo de energía, como la importancia de los proyectos de abastecimiento regional de energía para impulsar los potenciales de desarrollo regionales, y que ese factor debería tener cabida en el marco de referencia europeo.

3.6. *Política comunitaria para la configuración de las relaciones entre la ciudad y sus alrededores y el impulso de un sistema de ciudades europeas*

3.6.1. El Comité considera que el marco de referencia a crear debería permitir valorar el papel de los centros urbanos dentro del contexto europeo. Habrán de realizarse análisis que indiquen cuáles son las ciudades que, en la relación con sus alrededores y en la asociación de las ciudades europeas entre sí (sistema de ciudades europeas), deberán ser impulsadas de tal modo que la economía y la población de todas las regiones puedan beneficiarse de las ventajas de los grandes centros.

3.6.2. Una política comunitaria coherente en los sectores que aborda el documento «Europa 2000» incidiría considerablemente en las futuras decisiones relativas a ubicación y trazados de inversores privados y públicos, así como en las decisiones de los ciudadanos relativas a lugar de residencia y migración. Dichas decisiones determinan en gran medida las perspectivas de desarrollo de las regiones, ciudades y zonas rurales.

3.6.3. Por todas las razones expuestas, al Comité le parece oportuno que en el marco de referencia comunitario se establezcan las conexiones reticulares entre los centros europeos —por ejemplo en el ámbito de los sistemas de transportes y telecomunicaciones— a fin de permitir que dichos centros y las instancias regionales y nacionales identifiquen el papel y el potencial de estos puntos nodales de un sistema de ciudades europeas y los completen mediante acciones propias encaminadas al desarrollo de los centros regionales más pequeños.

3.6.4. El Comité se felicita de que la Comunidad fomente el intercambio de experiencias y la cooperación entre las regiones, ciudades y zonas rurales y considera urgente ampliar dicha cooperación, especialmente en las zonas comunitarias próximas a las fronteras.

3.6.5. El Comité sugiere ampliar la cooperación entre centros de investigación, universidades y oficinas regionales de desarrollo en materia de política de estructuras de población, de ordenación del territorio y de urbanismo e incluirla en los programas existentes (como por ejemplo, COMETT y ERASMUS).

4. **Apreciación global**

4.1. El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión e insta a que la elaboración del documento prevista siga adelante con la necesaria minuciosidad, con el fin de obtener un proyecto global para un futuro marco de referencia de las actividades territoriales de la Comunidad. Aunque es evidente que los cambios estructurales sólo se realizan en procesos a más largo plazo y que por tanto hace falta en realidad una perspectiva más amplia que la del año 2000, el Comité considera realista y defendible limitarse en un próximo momento a estimar las tendencias del próximo decenio.

4.2. El Comité considera necesario presentar dicho proyecto a todos los interesados —gobiernos nacionales y regionales y representantes de los interlocutores sociales— y recabar sus opiniones y sugerencias antes de adoptar cualquier decisión sobre los objetivos concretos de desarrollo territorial que van a llevarse adelante, así como sobre qué instrumentos de política estructural comunitaria van a emplearse para qué fines.

En ese contexto deberán tenerse en cuenta los siguientes principios:

4.2.1. El Comité Económico y Social considera conveniente subrayar claramente su papel fundamental y la necesidad de su participación directa en las distintas fases de la elaboración y actualización del marco de referencia «Europa 2000».

4.2.2. La participación nacional y regional en la preparación y posterior elaboración de un marco de referencia europeo deberá quedar garantizada en su debido momento. No se estaría respetando el objetivo de fomentar las iniciativas más sólidas propias de las unidades regionales si el desarrollo de su propia dinámica se viera obstaculizado por un marco demasiado estricto establecido a nivel europeo. Sin embargo, deberá garantizarse al mismo tiempo que los órganos superiores de decisión participen adecuadamente en la fijación de los objetivos de las distintas zonas parciales.

4.2.3. Dado que la política de ordenación del territorio afecta directamente a las condiciones de vida de las ciudadanas y ciudadanos, deberá garantizarse el derecho de participación de la población. El Comité insta a la Comisión a que estudie la cuestión de los derechos de participación y reclamación —incluidos los transfronterizos— y a que presente las propuestas correspondientes.

4.2.4. Los representantes de los medios socioeconómicos en sus distintos niveles deberán participar adecuadamente en la elaboración de una política europea de ordenación del territorio.

4.2.5. El Comité ve la necesidad de que se especifiquen los medios e instrumentos para la aplicación de una política europea de ordenación del territorio. Una cuestión capital es la de para quién y en qué medida deberá tener carácter vinculante lo establecido en el plano europeo y hasta qué medida los niveles nacionales y regionales tendrán margen para concretarlas mediante el uso de los instrumentos de que dispongan. El documento «Europa 2000» no presenta aún idea alguna a este respecto. En opinión del Comité, una reglamentación centralista de las distintas situaciones en materia de desarrollo parece, ya de entrada, poco realista.

4.3. La elaboración de un marco de referencia europeo debería tener también explícitamente en cuenta los problemas de desarrollo específicos de las fronteras interiores de la Comunidad. Debe excluirse la posibilidad de que, tras la realización del mercado interior, la subsistencia de normativas nacionales dispares coloque

a las empresas o ciudadanos a ambos lados de una frontera interior ante oportunidades o limitaciones de desarrollo distintas y no justificadas desde el punto de vista europeo. La Comunidad debe asumir la tarea de crear un marco jurídico concreto para la concepción y realización de programas transfronterizos aun en el caso de existir características institucionales diferentes en los territorios participantes, dentro de los cuales se puedan desarrollar sin limitaciones las actividades deseadas.

4.4. Paralelamente, es necesario que la Comunidad realice un esfuerzo para favorecer un mejor orden estructural en las zonas fronterizas extracomunitarias, en especial, con los seis países del Este, debido a la interdependencia en materia de infraestructuras entre zonas territoriales limítrofes.

4.5. A ese respecto, el Comité considera imprescindible que se pongan claramente de manifiesto los objetivos, el contenido y el grado de obligatoriedad que habrá de tener el marco europeo de referencia y que al mismo tiempo se aclara hasta qué punto y en qué condiciones han de tener carácter vinculante para las políticas estructurales de la Comunidad y para las medidas de los Estados y regiones los objetivos y contenidos de dicho marco. Para ello deberá tomarse en consideración tanto la necesaria especificación de los objetivos prioritarios de la Comunidad —entre ellos el desarrollo armónico de todas las regiones y la cohesión socioeconómica— como el principio de subsidiariedad.

4.6. La creación de un observatorio para el territorio europeo que gozara de una cierta autonomía frente a las autoridades públicas nacionales y comunitarias y se apoyara en una red de instituciones y organismos de investigación de todos los Estados miembros, podría ayudar eficazmente, y en un contexto europeo, a definir los objetivos para cada territorio y a llevar adelante el desarrollo de metodologías homogéneas de análisis y evaluación.

5. Recomendaciones

5.1. El Comité solicita a la Comisión que prevea también —en coordinación con los gobiernos e instituciones interesados— la revisión periódica del documento bajo el título «Perspectivas de la ordenación del territorio de Europa», a fin de que se pueda impulsar de un modo continuado el propósito de mejorar la coordinación de las políticas relevantes para el desarrollo territorial.

5.2. El Comité exhorta a la Comisión a que, partiendo del concepto empleado hasta ahora de un «marco de referencia informativo», haga explícita la intención de llegar en el futuro, con la continuación de los trabajos, a un marco de referencia que haga posible y promueva la coordinación de todos los participantes.

5.3. Por tanto, el Comité recomienda a la Comisión que en la versión final del documento «Europa 2000» declare o proponga claramente por qué instancias y según qué procedimiento deberán atenderse en el futuro las exigencias de coordinación resultantes de una elaboración sistemática del marco de referencia territorial.

5.4. El Comité apoya a la Comisión en los esfuerzos realizados hasta ahora por ésta tendentes a unificar una base de datos mínima de informaciones regionales, de alcance comunitario, como base para una mejor sintonización de las políticas de desarrollo entre los países miembros y la Comunidad, por una parte, y los diversos ámbitos de competencia dentro de la Comisión, por otra parte. Debido precisamente a que por lo general la opinión pública no valora como es debido la importancia de disponer de estadísticas, diferenciadas según las regiones, que sean fiables y comparables entre sí, la Comisión debería asumir esta responsabilidad con perseverancia y guiándose por una idea de aplicación a largo plazo.

Hecho en Bruselas, el 25 de septiembre de 1991.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

François STAEDLIN