C/2024/1572

5.3.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Principales retos a los que se enfrentan las islas y las zonas montañosas y escasamente pobladas de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(C/2024/1572)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decisión de la Asamblea	25.1.2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	15.11.2023
Aprobado en el pleno	14.12.2023
Pleno n.º	583
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	185/0/4

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Sobre la base de las disposiciones actuales del Derecho primario de la UE [artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)] y su interpretación, **el Comité Económico y Social Europeo (CESE) está convencido** de que existe una base jurídica sólida que obliga a la UE a tomar medidas para apoyar a sus islas, regiones montañosas y zonas escasamente pobladas, en el marco de la política de cohesión de la UE. Las especificidades deben determinarse y aplicarse en cooperación con los Estados miembros afectados, ya que la actividad de cohesión entra dentro del régimen de competencias compartidas de la UE (artículo 4, apartado 2, del TFUE).

1.2. Esta convicción ha llevado al **CESE a pedir a** las instituciones, órganos y Estados miembros de la UE que incorporen, en los documentos pertinentes de la política de cohesión de la UE (por ejemplo, documentos políticos nacionales y regionales, documentos estratégicos, programas, proyectos, etc.), prioridades y acciones comunes basadas en intercambios coordinados de experiencias y conocimientos, que abarquen todos los tipos de regiones mencionadas en el artículo 174 del TFUE, pasando así de las palabras a los hechos.

1.3. El **CESE insiste en** aplicar con determinación las disposiciones mencionadas en su totalidad, con el fin de abordar las limitaciones estructurales y geográficas y las necesidades específicas que obstaculizan el desarrollo de estas regiones. Es necesario un planteamiento a medida, que impulse la solidaridad territorial, para que ninguna región se quede atrás. A este respecto, cabe lamentar la falta de una política para abordar de forma exhaustiva la situación de los territorios con desventajas geográficas permanentes y la omisión sistemática de las características particulares de estas regiones en los consecutivos informes de cohesión.

1.4. El **CESE defiende** el desarrollo de oportunidades, soluciones y medidas políticas personalizadas de base local, junto con la asignación de los fondos correspondientes para las zonas insulares, montañosas y escasamente pobladas de la UE. Estas iniciativas permitirán a estas regiones revertir sus «desventajas» para aprovechar plenamente su potencial, al poner de relieve sus paisajes únicos, su patrimonio cultural y sus comunidades bien enraizadas.

1.5. El **CESE considera** de suma importancia que todos los agentes, tanto a escala de la UE como nacional, se comprometan a realizar esfuerzos para ayudar a las islas, las zonas montañosas y las zonas escasamente pobladas de la UE a superar los retos a los que se enfrentan. Este compromiso puede adoptar la forma de un pacto (por ejemplo, un pacto por las islas, un pacto por las zonas montañosas, un pacto por las zonas escasamente pobladas, etc.), en la misma línea que el Pacto Urbano o el Pacto Rural, en el que puede desarrollarse una estrategia de la UE para cada uno de estos tipos de regiones, teniendo en cuenta las especificidades de cada una.

1.6. En **opinión del CESE**, el eje principal de la estrategia de la UE para cada uno de los tres tipos de zonas es reconocer su «desconexión» del continente y de los centros de desarrollo económico de sus respectivos países, y que esta situación genera condicionalidades permanentes que deben tenerse en cuenta.

1.7. Por lo tanto, es necesario un enfoque específico para cada tipo de estas regiones. El **CESE propone** adoptar un método coordinado e interactivo de elaboración y aplicación de las estrategias pertinentes, en el que participen las partes interesadas de varios sectores políticos y distintos niveles de gobernanza. Este enfoque permitiría intercambiar experiencias pertinentes y compartir y aprovechar las buenas prácticas y los conocimientos técnicos y las pruebas disponibles, incluida la investigación y el trabajo analítico. Este proceso debe determinar retos comunes, definir objetivos y proponer acciones y las condiciones de evaluación de los resultados de las estrategias.

1.8. El método propuesto requiere datos fiables para obtener los resultados esperados con precisión y de manera oportuna y eficiente. **El CESE señala** la falta de suficientes datos estadísticos y evaluaciones de impacto de las políticas sectoriales de la UE en los tres tipos de regiones en cuestión (islas, regiones montañosas y zonas escasamente pobladas). Esto suscita dudas en cuanto a la posibilidad de poder llevar a cabo análisis específicos eficaces, detectar adecuadamente las principales deficiencias en estos ámbitos y determinar las disposiciones y medidas necesarias para superarlas.

1.9. Para seguir promoviendo su propuesta, el **CESE recomienda** que, para cada categoría de regiones, se incluyan tres series preliminares de cuestiones en las estrategias pertinentes: cuestiones económicas, sociales y medioambientales que tengan un fuerte impacto territorial en cada uno de los tipos de regiones afectadas.

1.10. Los esfuerzos para abordar las **cuestiones económicas** deben centrarse en garantizar la competitividad y el atractivo de los territorios en cuestión, teniendo en cuenta los costes operativos adicionales derivados de las «desventajas» de las regiones (insularidad, orografía montañosa, población limitada, etc.) y la necesidad una mayor flexibilidad en el uso de las ayudas estatales en estas zonas. También debe establecerse un objetivo de medios de transporte adicionales y más sostenibles para mejorar la conectividad de las regiones. La diversificación de las economías de estas regiones, no solo entre los distintos tipos de regiones, sino también entre regiones de la misma categoría, no debe abordarse como una desventaja, sino como una oportunidad para proporcionar catalizadores económicos a las empresas, así como para atraer inversiones en investigación, innovación y digitalización.

1.11. Abordar las **cuestiones sociales** debe implicar el refuerzo de la buena gobernanza y la promoción de la cohesión social y el bienestar en las comunidades de estas regiones, abordando limitaciones como los retos demográficos y las correspondientes necesidades de infraestructuras, servicios y vivienda, así como la falta de oportunidades en términos de empleo y desarrollo de capacidades, lo que provoca dificultades para atraer y retener el talento. También debe potenciarse el espíritu empresarial local, aunque sin poner en peligro las diversas tradiciones de las regiones y su patrimonio cultural y lingüístico único.

1.12. Los esfuerzos por superar las **cuestiones medioambientales** deben centrarse en abordar la inseguridad energética, reduciendo así las vulnerabilidades de estas regiones, prestando al mismo tiempo apoyo para que puedan cumplir los objetivos de la transición ecológica y alcanzar las metas de descarbonización. Debe darse prioridad a la preservación o restauración de la biodiversidad y los frágiles ecosistemas de estas regiones, así como a la prestación de apoyo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática. En este contexto, se considera esencial la gestión sostenible de los recursos naturales (tierra, agua, materias primas, etc.) en estas zonas y la promoción de soluciones de economía circular.

1.13. El **CESE considera** que el desarrollo sostenible de capacidades es un aspecto transversal para los tres tipos de regiones respecto de todos los grupos de cuestiones anteriores. El desarrollo sostenible de capacidades podría cumplir el objetivo colectivo de determinar los retos a los que se enfrentan las islas, las regiones montañosas y las zonas escasamente pobladas de la UE, permitiendo enfoques de base local y soluciones adaptadas para responder a las diferentes, aunque interconectadas, dimensiones de estos retos.

1.14. **El CESE**, como foro institucional de expresión para los interlocutores sociales y la sociedad civil, **está firmemente convencido y aboga** por que todo este ejercicio incluya un diálogo directo y sincero, que incluya, en su caso, a todas las partes interesadas pertinentes (Estados miembros, entes regionales y locales, interlocutores sociales y poblaciones), sobre la base de sus respectivas competencias y ámbitos de acción, logrando así una mayor corresponsabilidad y una participación activa.

2. **Observaciones generales**

2.1. El CESE señala que en el Derecho primario de la UE existe una base jurídica clara para la acción de la UE destinada a lograr la cohesión económica, social y territorial entre las diversas regiones de la Unión. El artículo 174 del TFUE define como objetivos de la Unión la reducción de: a) las diferencias entre el nivel de desarrollo de las diversas regiones de la UE y entre ellas, y b) el retraso de las regiones menos favorecidas. También engloba a las regiones «que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes», esto es, las regiones escasamente pobladas más septentrionales y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

2.2. El Tribunal General de la Unión Europea ([1]) y el Tribunal de Justicia de la UE ([2]) han interpretado la redacción de estas disposiciones como términos generales que confieren a la Unión un amplio margen de apreciación en cuanto a las acciones que puede adoptar en los ámbitos políticos pertinentes, dada la lista indicativa y no exhaustiva de regiones que en ellas se mencionan. Sin embargo, se considera que los términos «desventajas naturales o demográficas graves y permanentes» tienen un significado específico relacionado con la insularidad, el carácter transfronterizo, el relieve, el aislamiento o la baja o muy baja densidad de población de estas regiones, y no con otros aspectos como sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas, ya que estos últimos elementos pueden provocar un cierto aumento de los costes de las transacciones o dificultades laborales, pero, al mismo tiempo, constituyen ventajas comparativas en forma de multilingüismo o atractivo como destinos turísticos.

2.3. Estas consideraciones jurídicas proporcionan, en opinión del CESE, un sólido impulso institucional para la preparación, elaboración, adopción y aplicación de políticas eficientes y eficaces, a escala de la UE, para cada uno de los tres tipos de regiones a que se refiere el presente Dictamen.

2.4. Más concretamente, el CESE entiende que las disposiciones del artículo 174 del TFUE no son de carácter meramente declarativo, sino que tienen una densidad normativa sustancial que obliga a la Unión a adoptar las medidas adecuadas para apoyar a las regiones en cuestión.

2.5. Sin embargo, el CESE ha llegado a la conclusión ([3]) de que hasta ahora, lamentablemente, los regímenes adoptados y aplicados en el contexto de la política de cohesión de la UE siguen sin ofrecer soluciones globales a los retos a los que se enfrentan dichas regiones.

2.6. Teniendo en cuenta que la política de cohesión de la UE es una «competencia compartida» (artículo 4, apartado 2, del TFUE) que se ejerce respetando el principio de subsidiariedad (artículo 5, apartado 3, del TFUE), y que, hasta la fecha, las medidas adoptadas por los Estados miembros no han tenido éxito, el CESE propone desarrollar un nuevo mecanismo específico en forma de pacto para cada una de estas regiones, como marco general para el trabajo pertinente de las instituciones de la UE. Esto debe incluir políticas, herramientas, reglamentos y financiación para apoyar a estas zonas en sus esfuerzos por abordar eficazmente sus retos específicos y complejos.

2.7. Un importante paso adelante en esta dirección es determinar los principales retos a los que deben hacer frente estas regiones. Si bien se considera que todas comparten las mismas desventajas estructurales dentro de un Estado miembro o entre Estados miembros, lo que exige un enfoque integrado de todas las intervenciones pertinentes, es esencial determinar los retos con un impacto concreto en cada categoría de estas regiones, con el fin de establecer puntos de referencia sustantivos en los que se basarán y desarrollarán las políticas para estas regiones. La evolución demográfica diversificada en estas zonas ilustra tal necesidad.

2.8. Por ejemplo, aunque la mayoría de las regiones montañosas de la UE (que representan el 13 % de la población de la UE) se han visto (o se verán pronto) afectadas por la despoblación, pueden observarse tendencias y densidades de población amplias y diversificadas en algunas zonas (por ejemplo, reducciones en Europa Sudoriental y aumentos en Europa Sudoccidental y Europa Central).

2.9. En cuanto a las islas de la UE (que representan solo el 4,6 % de la población total de la UE), se ha constatado que, en el período 2016-2020, su población había aumentado ligeramente en un 2 %. Cabe señalar, no obstante, que faltan datos estadísticos relevantes ([4]).

([1]) Sentencia del Tribunal General, de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, apartados 86 y 87.

([2]) Sentencia del Tribunal, de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis contra Comisión Europea, C-420/16, ECLI:EU:T:2019:177, apartados 65 a 71.

([3]) Dictamen exploratorio del CESE sobre «El futuro de la política de cohesión en el período posterior a 2020» (DO C 228 de 5.7.2019, p. 50).

([4]) Haase, D. y Maier, A., Estudio para la Comisión REGI — «Islands of the European Union: State of play and future challenges» (Islas de la Unión Europea: situación actual y futuros retos), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2021.

2.10. Las zonas escasamente pobladas de la UE se ven, por definición, obstaculizadas por la baja densidad de población, ya que se definen como las regiones con menos de 8 habitantes por km² (en el nivel NUTS 2) y con menos de 12,5 habitantes por km² (en el nivel NUTS 3) ([5]). En principio, estas zonas se encuentran en las regiones más septentrionales de Suecia y Finlandia (conocidas como regiones septentrionales de escasa densidad demográfica), pero en los últimos años se han observado algunos casos de densidad de población reducida en la región mediterránea ([6]).

2.11. Estas tendencias demográficas diferentes exigen un enfoque más flexible para cada tipo de región, a la vez que se mantiene el planteamiento integrado previsto en el artículo 174 del TFUE.

3. **Islas de la UE**

3.1. Eurostat define las islas como territorios con una superficie mínima de 1 km², situados a una distancia mínima de 1 km entre la isla y el continente, con una población residente de más de 50 habitantes y sin vínculo físico fijo con el continente. Además, las islas se clasifican como regiones de nivel NUTS 3 (NUTS 3), que pueden estar compuestas por varias islas, no solo por un territorio insular ([7]).

3.2. Estas regiones tienen sus propias características específicas en términos de desarrollo económico y social, población, tamaño, organización administrativa, medio natural, etc. y esta variedad se observa no solo entre grupos de islas, sino también entre islas dentro de un mismo grupo, por lo que se requieren enfoques diferenciados y, al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la insularidad plantea retos comunes a todas las islas ([8]).

3.3. Tradicionalmente, en términos de planificación política, se considera que la insularidad es una característica geográfica permanente e inalterable que conlleva costes adicionales (transporte, energía, gestión de residuos, servicios públicos, bienes y servicios de primera necesidad) que obstaculizan el desarrollo y la competitividad de las islas, al tiempo que las exponen especialmente a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático ([9]).

3.4. En una ocasión anterior, el CESE enumeró tres dimensiones que definen la insularidad: pequeño tamaño, lejanía y vulnerabilidad. Un análisis DAFO sobre la cuestión proporcionó la siguiente descripción del contexto actual de las islas de la UE: *puntos fuertes*: la calidad de vida, la presencia de una alta densidad de capital natural y cultural y una fuerte identidad cultural, como posibles fuentes de nueva riqueza y empleo en las islas; *debilidades*: accesibilidad limitada, servicios de interés público limitados, servicios y redes privados limitados, falta de economías de escala y organización del mercado; *oportunidades*: la demanda de calidad de vida, productos alimenticios de calidad y seguros, turismo de interés específico y servicios residenciales; *amenazas*: el cambio climático, la globalización, las crisis económicas, el aumento de los precios de la energía, la escasez de agua, la degradación del suelo y la extinción de las poblaciones de peces ([10]).

3.5. En este contexto, se ha determinado un conjunto de retos para las islas de la UE, que se dividen en diversas categorías (véase más adelante). Estas categorías, aunque distintas, pueden tener aspectos interrelacionados.

3.6. Los retos económicos incluyen la necesidad de equilibrar el uso económico de los recursos terrestres con su limitada disponibilidad, la necesidad de una mayor inversión y los costes de producción más elevados en los sectores industriales obstaculizados por el factor de insularidad, la incapacidad para beneficiarse de las repercusiones financieras urbanas, la dificultad de diversificar el modelo económico de las islas (reduciendo así la competitividad de sus empresas, especialmente de las pymes), el hasta ahora limitado uso y experiencia en TIC, la concentración en un sector (por lo general, el turismo, la agricultura o la pesca) que conduce a la dependencia y el empleo estacional, que da lugar a unos recursos financieros limitados en términos anuales medios, con un gran potencial para que las islas se conviertan en bancos de pruebas de innovación (por ejemplo, energía renovable marina, acuicultura, etc.) ([11]).

([5]) Margaras, V., Briefing del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, PE 586.632, 2016.

([6]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.

([7]) Haase, D. y Maier, A., Estudio para la Comisión REGI — «Islands of the European Union: State of play and future challenges» (Islas de la Unión Europea: situación actual y futuros retos), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2021.

([8]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.

([9]) Dictamen del CDR sobre el «Refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (artículo 174 del TFUE)» (DO C 79 de 2.3.2023, p. 36).

([10]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las islas en la UE: de la desventaja estructural al territorio inclusivo» (DO C 209 de 30.6.2017, p. 9).

([11]) Haase, D. y Maier, A., Estudio para la Comisión REGI — «Islands of the European Union: State of play and future challenges» (Islas de la Unión Europea: situación actual y futuros retos), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2021.

3.7. Los retos en materia de conectividad y accesibilidad se refieren a la necesidad de una conexión adecuada hacia y desde las islas con un transporte sostenible, de bajo coste y frecuente; la lejanía de las islas respecto de los grandes mercados (europeos y nacionales) y los centros urbanos (lo que afecta a la disponibilidad de bienes y servicios y reduce las posibilidades de desarrollo y crecimiento de las empresas); el efecto de doble o triple insularidad y el estancamiento de la producción local, que da lugar a importaciones de bienes como alimentos, energía, combustible y asistencia sanitaria, entre otros, lo que afecta a las condiciones de vida, la independencia y la seguridad de las islas ([12]).

3.8. Los retos azules, verdes y medioambientales se refieren a la sensibilidad y fragilidad de los ecosistemas de las islas (exacerbados por los resultados del cambio climático, como la sequía, la erosión del agua, las inundaciones, la salinidad del suelo, etc.), el impacto de actividades como el turismo en el entorno natural y cultural (por ejemplo, la contaminación, el consumo de agua, etc.), la necesidad de hacer frente a la escasez de agua garantizando un suministro adecuado en términos de cantidad y calidad (especialmente de agua potable), la limitada capacidad de las islas (tanto en términos de espacio como de transformación) para gestionar mayores cantidades de residuos y las fuentes y redes energéticas aisladas y débiles de las islas, que dan lugar a importaciones de energía y al uso de combustibles fósiles en lugar de opciones más ecológicas y más sostenibles ([13]).

3.9. Los retos sociales se refieren a la consecución de la equidad social, es decir, la oferta de viviendas asequibles y la prestación de servicios públicos esenciales (como la educación, la sanidad, la asistencia social y la comunicación) a los isleños en igualdad de condiciones con los habitantes del continente, el aumento de las oportunidades de empleo para la población insular (especialmente los jóvenes, con el fin de evitar que se vayan), la oferta de posibilidades de mejora de las capacidades a través de la educación superior en las islas, la lucha contra el abandono escolar prematuro, el aumento de las oportunidades de aprendizaje permanente (que conduce a la diversificación profesional) y la acogida, tanto en términos de vivienda como de inclusión social, del gran número de migrantes que llegan a las islas ([14]).

3.10. Los retos en materia de gobernanza se refieren a la necesidad de una interacción eficaz entre los distintos niveles de gobernanza en las islas, así como a la necesidad de reexaminar la clasificación de las islas y el uso del PIB como único criterio para determinar el grado de desarrollo (otros indicadores podrían ser el estándar de poder adquisitivo, el índice de progreso social y el rendimiento de los ODS), la necesidad de programas operativos específicos en las islas y la escasez de datos estadísticos perfeccionados para las islas, lo que obstaculiza la toma de decisiones bien informadas al respecto.

4. **Zonas montañosas de la UE**

4.1. Se ha demostrado en repetidas ocasiones que las zonas montañosas de Europa son muy diversas. Por lo tanto, es muy difícil, si no imposible, definir una región montañosa típica. Además, incluso dentro de los grandes macizos montañosos, las características son notablemente distintas. Como ha demostrado la delimitación de las zonas montañosas a nivel NUTS 2, muy pocas regiones europeas son totalmente montañosas. Casi todas constan de zonas de tierras bajas y montañosas, y estas últimas suelen estar situadas a lo largo de una frontera de la región, compartidas con una o más regiones adyacentes ([15]).

4.2. Las zonas montañosas de la UE son extremadamente ricas en patrimonio natural y cultural, ya que muchas están inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco y la mayoría son zonas protegidas. También presentan una gran biodiversidad y disponen de muchos recursos naturales. Gracias a estos factores y al atractivo de su patrimonio, se ha señalado que las montañas tienen un gran potencial de desarrollo, especialmente en el sector turístico ([16]).

([12]) Haase, D. y Maier, A., Estudio para la Comisión REGI — «Islands of the European Union: State of play and future challenges» (Islas de la Unión Europea: situación actual y futuros retos), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2021.

([13]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.

([14]) Haase, D. y Maier, A., Estudio para la Comisión REGI — «Islands of the European Union: State of play and future challenges» (Islas de la Unión Europea: situación actual y futuros retos), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2021.

([15]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».

([16]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.

4.3. No obstante, las regiones montañosas de la UE están expuestas a amenazas y retos naturales, relacionados principalmente con los cambios climáticos y los consiguientes riesgos para el medio ambiente (retroceso de los glaciares, sequía, erosión hídrica, inundaciones, salinidad del suelo, erosión del suelo, terrenos con pendientes pronunciadas, etc.) ([17]). Su clima ha cambiado, como demuestra el aumento medio de las temperaturas y el movimiento ascendente del límite de las nieves (incluso durante el invierno). Se considera probable que en muchas zonas montañosas (por ejemplo, en Escandinavia o en los Alpes) las precipitaciones invernales cambien de nieve a lluvia y, en verano, aumente la velocidad del viento, aumentando así la probabilidad de corrimientos de tierras y desprendimientos de rocas ([18]).

4.4. El impacto de estos cambios es considerable. La fiabilidad y la seguridad del transporte hacia, dentro y desde estas zonas son retos importantes no solo para la población local, sino también para los visitantes/turistas y las actividades económicas (turismo, ocio, transporte comercial, etc.) que se desarrollan en ellas. Ofrecer una protección adecuada de las carreteras, los ferrocarriles y los asentamientos frente a cualquier tipo de peligro (inundaciones, incendios, etc.) contribuirá a transformar estas amenazas en oportunidades de desarrollo, con un suministro de estructuras y servicios públicos (edificios, agua, energía, etc.) que apoyen el crecimiento sostenible ([19]).

4.5. Un ámbito de especial interés para las zonas montañosas de la UE es la silvicultura, ya que unos bosques bien mantenidos protegen contra peligros o amenazas naturales como plagas y enfermedades, al tiempo que aportan beneficios como el combustible de biomasa y los materiales para la construcción. Los bosques de montaña crean un hábitat especial para las plantas y los animales menos comunes, que son una fuente de atracción de visitantes, así como de productos para apoyar la economía regional. La mayoría de las zonas en cuestión gozan de un estatuto de protección que favorece su medio ambiente y su paisaje y permite otras actividades con valor añadido, como el ocio, la educación turística, la investigación sobre cuestiones pertinentes, la creación de empleo, etc. ([20]).

4.6. Los perfiles económicos de las regiones montañosas de la UE reflejan niveles de desarrollo muy diferentes entre ellas. La distribución del empleo en los sectores primario, secundario y terciario de la economía indica una presencia muy fuerte de empleo agrícola en algunas regiones, mientras que en otras el empleo se registra principalmente en la industria y los servicios. Estas diferencias reflejan una preferencia por el turismo y los servicios públicos o la escasez de alternativas a las actividades agrícolas tradicionales ([21]).

4.7. En cualquier caso, las actividades económicas emprendidas en las regiones montañosas de la UE se ven afectadas negativamente por el cambio climático y la limitada disponibilidad de tierras. En particular, el turismo, como actividad principalmente estacional, no garantiza un flujo continuo de ingresos, mientras que las actividades turísticas durante todo el año (como el turismo rural, el agroturismo, el ecoturismo, el turismo comunitario, el turismo cultural, deportivo, de ocio, etc.) también pueden socavar la sostenibilidad medioambiental de estas regiones ([22]).

4.8. La topografía de las regiones montañosas de la UE es un activo específico de cada lugar, reforzado por los activos basados en la naturaleza y las especificidades climáticas, en el que puede desarrollarse el turismo. Sin embargo, la concentración espacial del turismo en algunas zonas montañosas genera un uso intensivo de los recursos naturales, lo que afecta a sus perspectivas de desarrollo sostenible, mientras que, al mismo tiempo, los diversos esfuerzos para apoyar el turismo de montaña con aspectos ecológicos, sociales, culturales y económicos se ven obstaculizados por la escasa promoción, sensibilización y participación de las partes interesadas ([23]).

4.9. El esfuerzo global de desarrollo en las regiones montañosas implica infraestructuras «físicas» para las inversiones en transporte y telecomunicaciones, como una opción obvia para hacer frente a las desventajas inherentes y abordar los retos de estas zonas.

([17]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.
([18]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».
([19]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».
([20]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».
([21]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».
([22]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.
([23]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».

4.10. La mejora de las infraestructuras de transporte puede mejorar la conectividad y facilitar las exportaciones, pero también puede abrir los mercados locales a una mayor competencia. El acceso a la banda ancha es esencial para mejorar la eficacia de las actividades en muchos ámbitos, como el turismo, la educación, la prestación de servicios de interés general, la Administración electrónica, etc. El aumento de los incentivos (es decir, la rentabilidad) para los posibles inversores privados en estos sistemas, así como la reducción de los costes (es decir, la consecución de economías de escala) para su prestación pública, es un reto común para las regiones montañosas, las islas y las zonas con escasa densidad de población ([24]).

5. **Zonas escasamente pobladas de la UE**

5.1. Las regiones de la UE pertenecientes a esta categoría, en general, se caracterizan por una baja densidad de población y un aislamiento geográfico considerable o por dificultades de integración territorial con otras regiones, mientras que sus economías suelen basarse principalmente en actividades relacionadas con las explotaciones agrícolas y sus niveles de renta son inferiores a la media nacional o de la UE. Estas zonas necesitan apoyo económico, «revitalización» o cambios estructurales que las ayudarán a superar sus dificultades ([25]).

5.2. Sus patrones demográficos muestran un descenso continuo de la población; sin embargo, estas tendencias son más evidentes en las zonas interiores que en las zonas costeras, donde la actividad turística ha contribuido a la estabilización de las cifras de población ([26]).

5.3. Sin embargo, es frecuente que la población joven de estas zonas prefiera migrar a regiones y ciudades más dinámicas desde el punto de vista económico en busca de mejores perspectivas de empleo. El resto de la población de edad avanzada crea necesidades adicionales en materia de servicios sanitarios y de prestaciones sociales, lo que genera costes adicionales ([27]).

5.4. Las condiciones demográficas en las zonas escasamente pobladas de la UE se ven agravadas por su lejanía, que afecta negativamente a sus servicios de transporte y a su accesibilidad. En particular, las regiones septentrionales escasamente pobladas son las menos accesibles de Europa, con una infraestructura viaria muy limitada, y dependen principalmente del transporte marítimo y aéreo, que a menudo son opciones costosas ([28]). Se observa la ausencia de conexiones eficaces no solo entre las zonas escasamente pobladas de la UE y los centros urbanos de Europa, sino también entre las regiones periféricas, lo que aumenta el efecto desproporcionado de su inaccesibilidad ([29]).

5.5. Las zonas septentrionales escasamente pobladas se encuentran muy alejadas de los principales mercados y empresas comunes europeos, lo que provoca dificultades de competitividad debido a un acceso más difícil y al aumento de los costes de transporte de materias primas y productos acabados. Por lo tanto, la mejora de la accesibilidad física y digital es de vital importancia para estas zonas, a fin de reducir su aislamiento y aumentar la competitividad de sus empresas en el mercado ([30]).

5.6. La cooperación para garantizar la interoperabilidad de los diferentes sistemas de transporte es crucial, especialmente en el contexto de la acción de la UE como medio para garantizar la continuidad territorial de las regiones septentrionales europeas. Esto también puede lograrse promoviendo las TIC. La tecnología digital contribuye a acortar las distancias en términos físicos, económicos y sociales ([31]).

([24]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU».
([25]) Margaras, V., Briefing del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, PE 586.632, 2016.
([26]) Gløersen, E., Investigación para la Comisión REGI — «La política de cohesión en las regiones más septentrionales de la Unión» Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2022.
([27]) Margaras, V., Briefing del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, PE 586.632, 2016.
([28]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.
([29]) Margaras, V., Briefing del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, PE 586.632, 2016.
([30]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.
([31]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.

5.7. En las zonas escasamente pobladas de la UE, las actividades empresariales más comunes suelen ser el sector primario (agricultura, silvicultura, pesca y minería), la producción de energía, el sector manufacturero y el alojamiento turístico (hoteles y restaurantes) ([32]). En las zonas septentrionales de Europa se ha registrado en los últimos años un desarrollo económico que se debe a la aceleración de las grandes inversiones industriales, atraídas por el acceso a la energía hidroeléctrica, los amplios terrenos disponibles y unas tradiciones industriales consolidadas. Estos factores son determinantes para las regiones que albergan las nuevas plantas de producción, ya que se espera que generen nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, el principal reto será cubrir estos puestos y adoptar las medidas necesarias para atraer talento de otras regiones y países y formar a la población local ([33]).

5.8. Si bien determinadas actividades económicas (como la minería y la transformación industrial) generan ingresos elevados, su carácter monotemático hace que sean vulnerables a factores externos, como la fluctuación de los precios o las crisis financieras, aumentando así la fragilidad y la vulnerabilidad de la economía de estas regiones. Por lo tanto, otra opción es diversificar las actividades empresariales y crear nuevos modelos de negocio o modernizar los existentes ([34]).

5.9. Un factor clave para impulsar la diversificación de la actividad económica en las zonas escasamente pobladas de la UE está constituido por la innovación y el conocimiento. Es esencial promover la cooperación y los vínculos entre empresas y universidades en ámbitos científicos que puedan diversificar la actividad económica. Además, las condiciones geográficas y climáticas extremas, especialmente en las regiones septentrionales escasamente pobladas, son adecuadas para las actividades de ensayo y proporcionan una base para introducir numerosas ideas empresariales derivadas de los recursos naturales, el clima frío y las condiciones árticas. En la misma línea, los recursos naturales de estos territorios también son importantes para aumentar el uso de energías renovables ([35]).

5.10. El aumento del crecimiento económico mejorará el empleo en las zonas escasamente pobladas de la UE. Estas regiones, especialmente en el norte de Europa, han mostrado una notable capacidad de adaptación, ya que sus cifras de desempleo se han reducido en los últimos años tras los picos provocados por la crisis económica de 2008-2009. No obstante, existe una escasez significativa de mano de obra cualificada. Abordar esta cuestión requeriría un enfoque holístico en el que participaran agentes de distintos sectores y niveles geográficos (por ejemplo, autoridades públicas, empresas privadas y representantes de la sociedad civil), que promoviera la inversión regional, aplicara políticas en el mercado laboral e introdujera programas de educación y formación a medida ([36]).

Bruselas, 14 de diciembre de 2023.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., Briefing del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, PE 586.632, 2016.

([33]) Gløersen, E., Investigación para la Comisión REGI — «La política de cohesión en las regiones más septentrionales de la Unión» Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2022.

([34]) Margaras, V., Briefing del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población, PE 586.632, 2016.

([35]) Carbone, G., «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (Análisis experto sobre especificidades geográficas: montañas, islas y zonas escasamente pobladas) — Política de cohesión 2014-2020, informe final, 2018.

([36]) Gløersen, E., Investigación para la Comisión REGI — «La política de cohesión en las regiones más septentrionales de la Unión» Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2022.