

ORDENACION DEL TERRITORIO, PLANIFICACION Y GESTION DE LAS AREAS DE MONTAÑA*

Manuel BENABENT FERNANDEZ DE CORDOBA**

1. INTRODUCCION

En los últimos años se ha venido prestando en España una cierta atención a las áreas de montaña. La celebración de coloquios y encuentros teniendo como punto central este tema y la promulgación de leyes y aprobación de decretos¹ con el objeto de establecer unos regímenes jurídicos especiales para estas áreas denotan el interés suscitado.

Este reciente tratamiento de las áreas de montaña, hasta hace poco englobado en el contexto mas amplio de las áreas deprimidas, se justifica principalmente como consecuencia de la integración de España en la CEE y, por tanto, de la posibilidad de acceder a los fondos destinados por la Comunidad para la asistencia especial de las regiones agrícolas menos favorecidas.

Cuatro han sido los aspectos primordiales entorno a los cuales han girado las controversias y opiniones respecto a las áreas de montaña. En primer lugar, y probablemente lo más debatido, acerca de lo que debía entenderse por área de montaña; en segundo lugar, respecto a cuál debía ser el alcance y el contenido del instrumento de coordinación de las actuaciones públicas; en tercer lugar, acerca de cómo debía ser el diseño de los órganos de gestión de estas áreas y, por último,

* Comunicación presentada al congreso sobre Agricultura y Desarrollo Rural en zonas de Montaña.

** Geógrafo urbanista. Dirección General de Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía. Las opiniones vertidas en este trabajo son estrictamente personales y no tienen porqué coincidir con la del organismo donde el autor desempeña su actividad profesional.

1. La normativa aprobada hasta la fecha ha sido la siguiente:

- Ley 25/1982, de 30 de Junio de Agricultura de Montaña.
- Ley 2/1983 de 9 de Marzo de Alta Montaña (Generalitat de Cataluña).
- Decreto 414/1983 de Criterios para la elaboración de los estatutos de los Consejos Comarcales de Montaña (Generalitat de Cataluña).
- Real Decreto 2.164/84 de regulación de la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables.

qué ayudas y beneficios debían acordarse para favorecer estas singulares áreas deprimidas. La aprobación de la Ley 25/1982 no ha cerrado del todo la controversia, aunque la situa en una nueva perspectiva, porque si bien es cierto que en España no ha existido una política territorial global para las áreas de montaña — como también se ha carecido de esa misma política para el resto del territorio— no por ello ha dejado de existir una profusa legislación sectorial aplicable a la problemática definida para las áreas de montaña y demás espacios singulares caracterizados por su depresión socioeconómica, handicaps físicas para el desarrollo del sector agrario, escasez de servicios y equipamientos públicos y proceso creciente de despoblación. La cuestión planteada se situa ahora en analizar si esta legislación aplicada a las áreas de montaña no discriminará a otros espacios caracterizados por una dinámica socioeconómica similar.

El desarrollo de esta normativa para áreas territoriales concretas se encuadra asimismo dentro de una tendencia reciente, no exclusiva de nuestro país, y derivada de la crisis económica, de desarrollo de una política por programas coordinados destinados a áreas específicas con objeto de potenciar las propias capacidades endógenas, y que, junto con la nueva política de incentivos basada en el desarrollo de unos pocos instrumentos operativos (ZOPRE, ZUR), homologados con los requisitos de la C.E.E. y capaces, por su flexibilidad de incorporar los objetivos de los obligatorios Programas Económicos Regionales de las Comunidades Autónomas y las potestativas Directrices o Planes Territoriales, constituyen la nueva forma de hacer de la Política Regional.

La segunda cuestión planteada estriba sin embargo en dilucidar como se operativiza en la práctica la legislación estatal de Montaña dentro del marco autonómico y en precisar si es necesario y hasta que punto una iniciativa complementaria Tipo Ley Autónoma de Montaña que venga a completar, o en su caso ignorar —ejemplo de Cataluña— la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña.

2. PLANIFICACION Y GESTION EN LA LEY DE AGRICULTURA DE MONTAÑA

La Ley de Agricultura de Montaña no es, como engañosamente pudiera desprenderse de su denominación, una ley sectorial para las áreas de montaña sino que viene a ser, y el reglamento que la desarrolla lo denota más claramente, una ley territorial general para estas áreas, puesto que si bien los beneficios y ayudas generales aplicables lo son fundamentalmente en materia agraria no son excluidos los destinados a otros sectores de servicios y equipamientos. Pero además, y lo que resulta más importante, los Programas de Ordenación y Promoción propuestos vienen referidos a materias no exclusivamente agrarias sino a todas las de carácter rural.

ORDENACION DEL TERRITORIO, PLANIFICACION Y GESTION DE LAS AREAS DE MONTAÑA*

*Manuel BENABENT FERNANDEZ DE CORDOBA***

1. INTRODUCCION

En los últimos años se ha venido prestando en España una cierta atención a las áreas de montaña. La celebración de coloquios y encuentros teniendo como punto central este tema y la promulgación de leyes y aprobación de decretos¹ con el objeto de establecer unos regímenes jurídicos especiales para estas áreas denotan el interés suscitado.

Este reciente tratamiento de las áreas de montaña, hasta hace poco englobado en el contexto más amplio de las áreas deprimidas, se justifica principalmente como consecuencia de la integración de España en la CEE y, por tanto, de la posibilidad de acceder a los fondos destinados por la Comunidad para la asistencia especial de las regiones agrícolas menos favorecidas.

Cuatro han sido los aspectos primordiales entorno a los cuales han girado las controversias y opiniones respecto a las áreas de montaña. En primer lugar, y probablemente lo más debatido, acerca de lo que debía entenderse por área de montaña; en segundo lugar, respecto a cuál debía ser el alcance y el contenido del instrumento de coordinación de las actuaciones públicas; en tercer lugar, acerca de cómo debía ser el diseño de los órganos de gestión de estas áreas y, por último,

* Comunicación presentada al congreso sobre Agricultura y Desarrollo Rural en zonas de Montaña.

** Geógrafo urbanista. Dirección General de Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía. Las opiniones vertidas en este trabajo son estrictamente personales y no tienen por qué coincidir con la del organismo donde el autor desempeña su actividad profesional.

1. La normativa aprobada hasta la fecha ha sido la siguiente:

- Ley 25/1982, de 30 de Junio de Agricultura de Montaña.
- Ley 2/1983 de 9 de Marzo de Alta Montaña (Generalitat de Cataluña).
- Decreto 414/1983 de Criterios para la elaboración de los estatutos de los Consejos Comarcales de Montaña (Generalitat de Cataluña).
- Real Decreto 2.164/84 de regulación de la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables.

qué ayudas y beneficios debían acordarse para favorecer estas singulares áreas deprimidas. La aprobación de la Ley 25/1982 no ha cerrado del todo la controversia, aunque la sitúa en una nueva perspectiva, porque si bien es cierto que en España no ha existido una política territorial global para las áreas de montaña — como también se ha carecido de esa misma política para el resto del territorio — no por ello ha dejado de existir una profusa legislación sectorial aplicable a la problemática definida para las áreas de montaña y demás espacios singulares caracterizados por su depresión socioeconómica, handicaps físicas para el desarrollo del sector agrario, escasez de servicios y equipamientos públicos y proceso creciente de despoblación. La cuestión planteada se sitúa ahora en analizar si esta legislación aplicada a las áreas de montaña no discriminará a otros espacios caracterizados por una dinámica socioeconómica similar.

El desarrollo de esta normativa para áreas territoriales concretas se encuadra asimismo dentro de una tendencia reciente, no exclusiva de nuestro país, y derivada de la crisis económica, de desarrollo de una política por programas coordinados destinados a áreas específicas con objeto de potenciar las propias capacidades endógenas, y que, junto con la nueva política de incentivos basada en el desarrollo de unos pocos instrumentos operativos (ZOPRE, ZUR), homologados con los requisitos de la C.E.E. y capaces, por su flexibilidad de incorporar los objetivos de los obligatorios Programas Económicos Regionales de las Comunidades Autónomas y las potestativas Directrices o Planes Territoriales, constituyen la nueva forma de hacer de la Política Regional.

La segunda cuestión planteada estriba sin embargo en dilucidar como se operativiza en la práctica la legislación estatal de Montaña dentro del marco autonómico y en precisar si es necesario y hasta que punto una iniciativa complementaria Tipo Ley Autónoma de Montaña que venga a completar, o en su caso ignorar —ejemplo de Cataluña— la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña.

2. PLANIFICACION Y GESTION EN LA LEY DE AGRICULTURA DE MONTAÑA

La Ley de Agricultura de Montaña no es, como engañosamente pudiera desprenderse de su denominación, una ley sectorial para las áreas de montaña sino que viene a ser, y el reglamento que la desarrolla lo denota más claramente, una ley territorial general para estas áreas, puesto que si bien los beneficios y ayudas generales aplicables lo son fundamentalmente en materia agraria no son excluidos los destinados a otros sectores de servicios y equipamientos. Pero además, y lo que resulta más importante, los Programas de Ordenación y Promoción propuestos vienen referidos a materias no exclusivamente agrarias sino a todas las de carácter rural.

Efectuada esta apreciación inicial, que para nosotros supone una cuestión fundamental, los aspectos que aquí nos interesan analizar son aquellos que permitan esclarecer en qué medida esta legislación de carácter estatal debe ser completada o no por una legislación autonómica, en qué medida sus determinaciones pueden ser desarrolladas sin menoscabo o constricciones de las competencias propias y exclusivas de la Comunidad Autónoma. En definitiva si es necesario por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía legislar sobre la materia y en qué aspectos concretos.

Centrándonos en los cuatro aspectos señalados al principio de esta comunicación y que constituyen el eje básico sobre el que gira la legislación promulgada hemos de hacer notar lo siguiente:

2.1. Delimitación de las áreas de montaña

La delimitación de áreas en base a indicadores o variables —síntomas que tratan de reflejar una concreta realidad plantea siempre dificultades y son objeto siempre de controversia—. No es nuestra intención entrar a discutir la bondad de los criterios establecidos, por cuanto quizás no sea este el aspecto central sobre el que debe fundamentarse la discusión, sino en establecer cuál es el objetivo a conseguir, ya que en función del objetivo es posible determinar todos los indicadores posibles, y esta ley los tiene en abundancia, que en función de la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes, permitan alcanzarlo. En nuestro caso parece evidente que una ley dictada para el conjunto del territorio nacional difícilmente puede recoger las particularidades concretas que presentan cada Comunidad Autónoma, sin embargo la cuestión en última instancia estriba en saber si lo que se recoge bajo el título de áreas de montaña y zonas “equiparables” son en realidad las áreas realmente necesitadas de un régimen jurídico especial que posibilite su desarrollo económico y social o si por el contrario estamos excluyendo/incluyendo áreas que necesariamente debieran ser excluidas/incluidas. En resumen si estamos realizando una acción discriminatoria tratando de forma desigual a áreas iguales.

Las condiciones y particularidades diferentes que presenta un territorio tan diverso como el que posee España, y en concreto Andalucía, permite sin lugar a dudas afirmar que la ley no considera todas las áreas que, de acuerdo en el objeto (art. 1) y espíritu de la Ley —no con los criterios de delimitación explicitados— están necesitadas de un régimen especial. En nuestro caso concreto pudiera llegar a estimarse que acaso por mimetismo con otras legislaciones europeas, estamos tratando de resolver un problema que aquí sólo parcialmente puede estimarse, y es que las zonas de montaña son sólo una mínima parte de las áreas rurales deprimidas y con problemas de desarrollo agrario. La Directiva 75/268 de la C.E.E. que establece la normativa asistencial a la que pueden acogerse los Es-

tados miembros es sin embargo más generosa en la apreciación lo que considera susceptible de acogerse a los beneficios, y es que las áreas que pueden incluirse son las de montaña y *otras zonas poco favorecidas*, explicitándose en el apartado 1.º y 4.º del artículo 3 de las Directivas lo que se entiende por tal concepto; esto es: zonas agrarias homogéneas en lo que respecta a las condiciones naturales de producción; con escasa productividad del suelo y poco adecuadas para el uso intensivo si no es a partir de costosas inversiones; con resultados económicos por debajo de los normales en la agricultura (sic) y una población fundamentalmente dependiente de la misma, de baja densidad y con tendencia a la disminución.

Es evidente que en Andalucía y con esta definición podrían incluirse muchas más áreas que las de montaña señaladas con carácter preliminar en la orden de 6 de Mayo de 1985 y desde luego algunas más de las que puedan salir (según estimaciones efectuadas por nosotros) aplicando los criterios de zonas equiparables. Por ello nos parece que habría sido más adecuado que esta Ley hubiera adoptado los criterios de la C.E.E. y hubiera dejado en manos de las C.C.A.A., mediante el desarrollo de sus respectivas leyes autonómicas, la definición de las áreas. Como ello no ha sido así, a nuestro juicio debiera haberse definido sin más las áreas territoriales concretas de aplicación, y en este sentido se podría haber evitado disposiciones como la adicional del Decreto 2.164/84, que sitúa a las C.C.A.A. en una posición de libreoyentes poco airosa, puesto que en pura lógica si la Administración Central definió los parámetros debiera también conocer las soluciones y entonces de poco sirve “oir” a las C.C.A.A. si no es para preguntarles si han resuelto el problema y si concuerdan los resultados.

La realidad sin embargo es que el análisis de la primera delimitación perimetral efectuada para Andalucía no concuerda exactamente con los indicadores establecidos, excluyendo zonas que son de montaña —en virtud de tales indicadores— ejemplo Sierra Alamilla en Almería, optando por una delimitación que recoge términos municipales completos e incluyendo a veces municipios cuya zona de montaña es mínima, —ejemplo Gaucín en Málaga—. No parece que esta delimitación efectuada por la Administración Central haya sido muy afortunada y, en todo caso, tampoco parece que haya recibido muchas objeciones por parte de Corporaciones Locales y Junta de Andalucía.

De cualquier forma esto es siempre subsanable en tanto que se trata de una orden que sólo establece una predelimitación. Sin embargo, ello no deja de sorprender, sobre todo si se considera la exclusión de algunas áreas —de pronunciada pendiente— frente a otras incluidas como las vegas de algunos ríos y altiplanicies por encima de los 1.000 metros², y es que a menudo ocurre que territorios si-

2. El criterio establecido en la Ley para la delimitación de las áreas de montaña es el cumplimiento simultáneo de dos requisitos: altitud superior a 1.000 metros y pendiente media superior al 20 % o diferencia entre las cotas extremas de la superficie agraria superior a 400 m.

tuados encima de esta cota ofrecen condiciones productivas mejores que los de regiones más bajas y al contrario. No obstante lo que a nuestro juicio supone un mayor error es haber ignorado que, tratándose de una ley de tan significativa veleidat territorial, los problemas de estas áreas no pueden ser resueltos más que en el marco de ámbitos funcionales que incluyan cabeceras comarcales, normalmente situadas en cotas más bajas, que estructuren o puedan estructurar las relaciones económicas del área, los servicios y equipamientos básicos. Creemos por tanto que la alternativa sectorial hubiese sido más acorde con unos criterios de delimitación similares a los empleados en Austria, en la que dado que las ayudas y beneficios se otorgan a las explotaciones agrarias se constituye un registro de explotaciones en las que se incluyen, a solicitud, todas aquellas que alcancen determinados requisitos preestablecidos, con lo que no existe la posibilidad, a priori, de discriminaciones.

2.2. Programa de Ordenación y Promoción del Desarrollo Agrario

La definición del instrumento de programación de las inversiones públicas previsto en la Ley de Montaña constituye, atendiendo a su contenido, más bien un plan que un programa, como no podía ser de otra manera ya que en buena lógica administrativa bien poco se puede programar lo que no se planifica, y más aún cuando se plantea como un programa “deslizante” de ciclos cuatrienales (Decreto art. 7).

Denominado como Programa de Desarrollo Agrario, esta figura llega a calificar el uso y destino del suelo (Ley. art. 8 apartado 1.º b) y a programar las obras de servicios básicos tales como las infraestructuras de comunicación, abastecimiento, depuración, electrificación, etc. (Ley art. 12). Esto es, regula, en la práctica, la estructura general y orgánica del territorio y establece una zonificación para el suelo no urbanizable, aspectos estos hasta ahora privativos de la legislación del Suelo y recientemente de otras normativas como la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y Ley de Política Territorial de Cataluña, que establecen instrumentos de ordenación integral del territorio.

La cuestión planteada es que como plan resulta incompleto, incluyendo unos aspectos pero excluyendo otros fundamentales para el desarrollo socioeconómico de las zonas³: evaluación de la oferta y demanda de trabajo, de la potencialidad productiva, planificación de los servicios, de la actividad turística, etc. y como programa sólo señalar en lo que respecta a la Comunidad Autónoma la dificultad de incorporar anualmente los proyectos previstos dado el Esquema Ge-

3. Ver a este respecto: Consideraciones sobre la planificación del desarrollo en zonas de depresión socioeconómica. Javier Calatrava Requena en INIA: Documento de trabajo n.º 11.

neral de articulación entre planificación territorial (municipal/supramunicipal/regional) —planificación económica, donde normalmente las previsiones de los programas de los planes urbanísticos y territoriales formulados exceden con mucho la capacidad de inversión de los presupuestos anuales de la Junta de Andalucía y donde las prioridades se establecen anualmente atendiendo a la coyuntura. De ahí la tendencia actual a separar planificación territorial y planificación económica, entendiendo la primera con un carácter indicativo y a largo plazo y que incorpora los proyectos en el corto plazo del presupuesto anual o del Plan Económico si lo hubiere, y sólo cuando es posible en virtud de las prioridades establecidas dentro del conjunto total de proyectos existentes⁴.

2.3. Organos de gestión y procedimientos de coordinación

La Legislación de Agricultura de Montaña (Ley-Decreto) se configura, a nuestro juicio, como un texto normativo que opta claramente por una alternativa centralizadora frente a lo que en su momento se consideró como posible vía, cual era la de promulgación de una Ley de Bases de la Montaña sobre la que con posterioridad se desarrollasen normativas propias de las respectivas Comunidades Autónomas. Ante esta circunstancia ya existen posicionamientos concretos, como es el caso de Cataluña, que opta por una norma-Ley de Alta Montaña —que ignora la normativa estatal establecida; entendámosnos, no supone un rechazo de la misma, cuestión que no es siquiera planteable, sino que de acuerdo con sus competencias formula unos instrumentos, delimita unas zonas, establece el compromiso de un régimen de ayudas especial para estas áreas, etc. que suponen el contrapunto a la Ley de Agricultura de Montaña.

Lo cierto es que a nuestro entender la normativa de Agricultura de Montaña supone una evidente restricción para la Comunidad Autónoma a la hora de diseñar su planificación territorial, puesto que la determinación de las zonas lo será siempre por la Administración Central, de manera que aquellas no incluidas quedan al margen de la aplicación de los beneficios que la Ley establece, lo cual supone que el planteamiento de un determinado diseño de planificación puede quedar abortado, o disminuido, y en el caso siempre deseable de coincidencia respecto a los ámbitos territoriales, las prioridades para la realización de los programas lo serán par aquellas zonas que designe la Administración Central de

4. Esta circunstancia, que de igual manera se repite en la Administración Central y en las Corporaciones Locales, hace dudar de la virtualidad de los Convenios previstos en la ley como mecanismo que obliga al compromiso de aportaciones económicas. Ello no quiere decir que tales proyectos no se realicen sino que se ejecutarán en la medida en que sean prioritarios dentro del conjunto total de proyectos previstos de estas Administraciones.

acuerdo con su estrategia de intervención y bien poca cosa podrían oponer en contrario las C.C.A.A. si no existiera acuerdo. Una vez definida la zona a actuar, la elaboración del programa —plan— y por ende el diseño de los objetivos, criterios y prioridades de ordenación territorial del área queda en manos de un Comité de Coordinación de Zona en el que la Comunidad Autónoma aparece a nivel paritario con la Administración del Estado y las Corporaciones Locales. De este modo se produce una quiebra en el carácter de competencia exclusiva de ordenar el territorio que tiene la Comunidad. Aún cuando por razón de la materia distintas administraciones son competentes, lo que lleva a la necesaria concurrencia para la efectiva planificación, los mecanismos para llegar a la compatibilización, coordinación y acuerdo están ya, aunque de forma imperfecta, establecidos en la legislación urbanística a través de la tramitación de los planes en las fases de Avance e información pública de los mismos, y la nueva normativa que viene produciéndose por las C.C.A.A. incorpora asimismo la obligatoriedad de emisión de informes preceptivos de las administraciones concernidas⁵. En estos planes, de tipo territorial, la capacidad de formular es siempre competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

2.4. Los instrumentos de incentivación y la coordinación

Un último aspecto a considerar es el referente a las ayudas y beneficios concebibles. La Ley de Agricultura de Montaña no crea nuevos instrumentos de incentivación sino que propicia el acceso preferente a los créditos oficiales y a las líneas de ayuda y subvenciones ya existentes. Estas ayudas se dirigen a los titulares de las explotaciones agrarias, a las Entidades Territoriales y titulares de las explotaciones forestales y a los titulares de las PYMES.

Es evidente que la Ley trata de coordinar todo el conjunto de instrumentos de incentivación dentro de un programa coordinado, lo que es elogiable, y ello sin necesidad de plantear nuevas figuras de acción territorial puesto que es notorio que los problemas de estas áreas no derivan de la falta de instrumentos de financiación, que existen en abundancia, sino más bien de la escasa capacidad de gestión y de iniciativas coordinadas que promuevan el desarrollo local. Por lo tanto nos parece que es necesario centrar más la atención en la capacidad del organismo gestor, previsto en la Ley, para desarrollar estas iniciativas, proporcionar información y canalizar de forma ágil las peticiones. En este sentido nos plantea dudas razonables que el Comité de Coordinación de Zona sea el elemento apropiado por cuanto puede suponer, en su vertiente burocrática, una ventanilla más a la que acudir para solicitar la información sobre en qué lugar debe obtenerse la

5. Ver al respecto Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

información. En este sentido las nuevas Cámaras Agrarias o los Servicios de Extensión Agraria podrían ser vehículos adecuados para canalizar todos estos aspectos de servicio al público.

En su vertiente política mucho nos tememos que con el carácter de órgano paritario y gerencial y el sistema de designación de sus miembros, los intereses representados lo sean más en función de las propias administraciones a las que se representa que al área en concreto.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Los aspectos anteriormente señalados permiten concluir con dos últimas consideraciones:

1. Para la Comunidad Autónoma la aplicación de la ley de Agricultura de Montaña afecta sólo a una parte del conjunto de las áreas deprimidas de Andalucía, lo que supone un trato discriminatorio para aquellas zonas cuya situación socioeconómica deriva no tanto de los handicaps físicos como de la existencia de unas estructuras agrarias inadecuadas, déficits en servicios y equipamientos, aislamiento y falta de dinamismo empresarial que promuevan el desarrollo.
2. El limitado alcance que, a nuestro juicio, tiene esta Ley permite tratar de contestar a la 1.^a cuestión que planteábamos al principio de esta comunicación; esto es, si es necesario y en qué medida una normativa para áreas deprimidas de la Comunidad Autónoma.

La respuesta a este aspecto es que no necesariamente se ha de establecer una normativa específica para estas áreas, debido a que los objetivos que se pretenden alcanzar para las áreas deprimidas son alcanzables con una normativa general que configure planes de ordenación territorial cuya aplicación, de una a otra área, estará en función de las prioridades que se establezcan. Estos planes tendrían por tanto unas determinaciones de contenido flexible, de manera que se adaptasen a las características del problema a resolver y ellos articularían el conjunto de inversiones necesarias y coordinarían las diferentes fuentes financieras⁶. Por lo tanto el plan sería el instrumento general de planificación para cualquier área, independientemente de su situación geográfica.

6. Este aspecto al que hemos hecho referencia antes es solucionable si las acciones prioritarias se integran en un programa de ordenación que se incluye en el Plan Económico o en los presupuestos anuales de la Comunidad.

Por ello y con referencia a las prioridades de actuación estimamos que no deben ser parámetros físicos los que han de utilizarse para establecer un determinado “ranking”, sino que han de ser factores socioeconómicos los que orienten la selección; de hecho la relación de áreas de montaña se justificaría debido a su situación socioeconómica como consecuencia de los factores físicos. De esta manera se prestaría coherencia a la actuación de la administración autonómica en el tratamiento de los problemas territoriales a través del desarrollo de planes según una secuencia de áreas prioritarias.

Lo anterior no es óbice para que existan instrumentos de incentivación sectorial que traten de resolver problemáticas sectoriales específicas, de hecho así ocurre, y la especial problemática que tratan de resolver les permite definir con exactitud el objeto sobre el que se interviene. El ejemplo expuesto anteriormente de Austria es a estos efectos paradigmático.

Asimismo la modificación que actualmente se viene realizando de los instrumentos de promoción, en la que se propone eliminar las numerosas figuras de incentivación regional por unas Zonas de Promoción Económicas —ZOPRE— dirigidas a las áreas menos desarrolladas⁷ posibilitaría también configurar las áreas prioritarias a incentivar según criterios socioeconómicos, y en ellas estarían sin lugar a dudas las áreas de montaña junto con otras zonas deprimidas.

Para finalizar, un aspecto que no queremos obviar es la cuestión fundamental de la representación de los intereses de las áreas afectadas. La solución a nuestro juicio sólo puede estar en la configuración de órganos de representación política con capacidad ejecutiva, integrados por miembros de las Corporaciones Locales.

7. La otra figura de incentivación regional que permanecerá será las Zonas de Urgente Reindustrialización —ZUR— para las áreas industriales en declive.