



NAT/790

Un enfoque integrado para las regiones vulnerables de la UE

DICTAMEN

Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente

**Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE,
con especial hincapié en las regiones vulnerables**

[Dictamen de iniciativa]

Ponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Coponente: **Dilyana SLAVOVA**

Contacto nat@eesc.europa.eu
Administrador Arturo ÍÑIGUEZ
Fecha del documento 08/09/2020

| | |
|--|---|
| Decisión del Pleno | 20/02/2020 |
| Fundamento jurídico | Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa |
| Sección competente | Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente |
| Aprobado en sección | 31/08/2020 |
| Aprobado en el pleno | DD/MM/YYYY |
| Pleno n.º | ... |
| Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones) | .../.../... |

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 Las políticas europeas deben promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, con especial atención a las zonas rurales, a las zonas industriales en transición y a las zonas con desventajas graves y permanentes como las islas, las montañas y las regiones árticas. Este es un principio horizontal que debe sustentar todas las acciones de la UE y que se plasmó en la estrategia Europa 2020¹, diseñada desde el convencimiento de que la necesaria articulación territorial es el prerrequisito de un crecimiento económico integrador.
- 1.2 El CESE suscribe sin reservas los nueve objetivos propuestos por la Comisión Europea para la Política Agrícola Común (PAC) 2021-2027: garantizar una renta justa a los agricultores, aumentar la competitividad, reequilibrar el poder en la cadena alimentaria, actuar contra el cambio climático, proteger el medio ambiente, preservar los paisajes y la biodiversidad, apoyar el relevo generacional, mantener zonas rurales dinámicas, proteger la calidad alimentaria y sanitaria. La PAC también debe garantizar el mantenimiento de la producción agrícola en las zonas vulnerables.
- 1.3 El CESE suscribe sin reservas el Pacto Verde Europeo para impulsar un uso eficiente de los recursos, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. Precisamente por ello, el CESE insiste sobre el hecho de que la degradación del medio ambiente adopta dos formas igual de nefastas: una presión excesiva sobre el aire, el agua y el suelo debida a la concentración de la actividad económica en el ámbito urbano y un abandono de amplias áreas del territorio cuya diversidad biológica y paisajística decae irremediablemente sin una gestión respetuosa que la mantenga y enriquezca.
- 1.4 La Unión Europea debe proveer una parte decisiva de los fondos necesarios y vigilar que su aplicación se ajuste a las mejores prácticas disponibles. La PAC debe actuar en estrecho concierto con las políticas regionales y de cohesión para instaurar el desarrollo territorial equilibrado como consideración y requisito aplicable a toda decisión política cuyo impacto tenga una componente local. Una estrategia integral para estos territorios requiere de una mayor dotación presupuestaria y de instituciones que no trabajen de manera aislada, por lo que la coordinación, la integración y el alineamiento de las políticas son claves.
- 1.5 La centralización de las oportunidades de desarrollo socioprofesional en las ciudades tiende a relegar en las zonas rurales a las franjas más frágiles de la población. El CESE reconoce el potencial de innovación de los territorios y la necesidad de reforzar los puntos fuertes locales, reducir las diferencias de desarrollo e impulsar la competitividad. Para ello, es imprescindible la construcción de ecosistemas de acompañamiento de la innovación que impulsen la diversificación de la economía y permitan tener territorios vivos, creativos, inteligentes, con capacidad de respuesta y que permitan elegir el sitio donde vivir y trabajar de forma digna, tanto en zonas urbanas como rurales.

¹ [COM\(2010\) 2020](#).

- 1.6 La creciente prevalencia de brotes epidémicos aporta un argumento adicional en favor de un desarrollo territorial más equilibrado. La rápida tasa de contagio ligada a la promiscuidad inevitable en los medios de transporte metropolitanos durante las horas de punta, trágicamente puesta de manifiesto por la pandemia de COVID-19, debería inducir una reflexión al más alto nivel sobre el destino al que aspiramos para nuestras sociedades y la reorientación que necesitamos darles para encaminarnos hacia él. La mayor resiliencia de las zonas rurales ha de servir en este caso como fuente de inspiración, y no utilizarse en modo alguno para justificar la insuficiente oferta de servicios sanitarios que vienen sufriendo.
- 1.7 Tras la explosión del teletrabajo impuesta por el confinamiento, los planes de recuperación post-COVID abren la oportunidad de consolidar un cambio de paradigma no utópico en el que puestos de trabajo desmaterializados con un alto valor añadido se relocalizan en zonas rurales y de montaña.
- 1.8 Si quiere acompañar este proceso y liderar con el ejemplo, el CESE debe aplicar sistemáticamente una visión holística a todos sus futuros dictámenes sobre políticas territoriales, urbanas y rurales. A tal fin, debe crearse una estructura administrativa *ad hoc* compuesta paritariamente de miembros de las Secciones ECO y NAT.

2. **Introducción**

- 2.1 La cohesión económica, social, ambiental y territorial ha sido uno de los principales pilares sobre los que descansa la construcción de la UE. No obstante, a pesar de los esfuerzos pasados y presentes para alcanzar la cohesión territorial, y de los logros que en este sentido han sido conseguidos en diferentes etapas y contextos temporales, la realidad es que en la actualidad los territorios europeos presentan desequilibrios territoriales a diversas escalas y de muy distinto tipo. A modo de ejemplo, en las zonas rurales de Bulgaria, Rumanía, España, Hungría o Polonia existen muchos e importantes desequilibrios respecto a renta, comunicación, sanidad, acceso a servicios, etc.
- 2.2 Los hechos nos muestran que los territorios europeos no evolucionan de forma homogénea. Zonas caracterizadas por el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental coexisten con otras amenazadas por el estancamiento, el despoblamiento o la desertificación. Los desequilibrios no solo se observan entre regiones NUTS-3²; también se registran entre las distintas partes de una misma región.
- 2.3 Los impactos del cambio climático, los cambios tecnológicos, normativos e institucionales y los desastres naturales, industriales o epidemiológicos tienen especial impacto en los territorios rurales. Pese a que las zonas desfavorecidas e intermedias mostraron una mayor resiliencia durante la última crisis financiera, son las ciudades las que están más cerca de conseguir los objetivos de empleo, educación y reducción de la pobreza establecidos por la estrategia Europa 2020.

² Del francés *nomenclature des unités territoriales statistiques*, nomenclatura de unidades territoriales estadísticas.

- 2.4 Las zonas remotas rurales y de montaña y las regiones periféricas, ultraperiféricas y árticas son las más vulnerables. Estas zonas están sujetas a factores de restricción objetivos tales como una falta de masa crítica (demográfica o económica), una difícil accesibilidad, etc. Paralelamente, como imagen invertida, aumenta la congestión de las zonas urbanas y la presión sobre sus recursos naturales (aire, agua, suelo).
- 2.5 La importancia que el medio rural reviste para el conjunto de la Unión no reside solo en su dimensión cuantitativa (supone el 55 % de la población, produce en torno al 45 % del valor añadido bruto y genera el 50 % del empleo), sino también en su vínculo con la cultura e identidad de cada país. El propósito del presente Dictamen es sentar las bases de un enfoque holístico que permita avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

3. **Propuestas de actuación**

- 3.1 Un contrato territorial entre las ciudades y sus *hinterlands* extensos es la mejor, si no la única, manera de proseguir un desarrollo económico armonioso que permita evitar los dos escollos de la congestión y el despoblamiento. Aunque el impulso político inicial proceda de las autoridades regionales, las decisiones han de ser adoptadas siempre desde abajo, con estructuras participativas permanentes que incluyan a todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil organizada presentes en el territorio. Un aspecto clave para corregir las asimetrías es el co-diseño y la co-implementación. El CESE aboga por la financiación de un programa piloto para experimentar soluciones adaptadas a las especificidades de cada territorio.
- 3.2 Para intentar influir sobre las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables, hay que actuar en cinco dimensiones:
- La dimensión espacial, impulsando un desarrollo equilibrado que racionalice los flujos entre los polos rurales y urbanos de cada territorio.
 - La dimensión económica, favoreciendo la descentralización y la diversificación como promotoras del reequilibrio de las rentas.
 - La dimensión social, garantizando el acceso a los servicios esenciales de educación, salud, transporte, cultura, etc.
 - La dimensión ambiental, teniendo por horizonte la agroecología³ y poniendo en valor la defensa de la biodiversidad que se lleva a cabo en la UE.
 - La dimensión institucional, creando un ecosistema de acompañamiento que facilite los progresos en el resto de dimensiones.
- 3.3 Es necesario considerar la gestión de los riesgos, los escenarios de incertidumbre, el diseño de planes de contingencia, los mecanismos de inclusión de intereses contrapuestos o el establecimiento de sinergias entre las visiones globales y locales. Son todos mecanismos imprescindibles en el diseño y gestión de una estrategia que persiga reducir la vulnerabilidad territorial.

³ «El CESE considera que la agroecología constituye el horizonte hacia el cual debe tender la agricultura europea, que depende intrínsecamente de la conservación de los recursos naturales para su desarrollo». NAT/763 (Savigny), p. 1.5, [\(DO C 353 de 18.10.2019, p. 65\)](#)

- 3.4 Un Marco Estratégico Común garantiza la acción concertada de los distintos Fondos EIE⁴. A escala regional y subregional, las inversiones territoriales integradas multifondo pueden adaptar las intervenciones a las características de cada territorio concreto y basarse en las especificidades locales para aprovechar las sinergias entre los distintos sectores, como conservación de la biodiversidad, manejo de la tierra (agricultura y silvicultura, principalmente) y turismo.
- 3.5 Se propone que exista una mayor flexibilidad en las opciones políticas para los Estados Miembros y las regiones de forma que puedan alinear y centrar la política en sus necesidades específicas, y por lo tanto también en relación con el diseño e implementación de intervenciones.
- 3.6 Se propone que exista una estrategia integral que requiere de políticas e instituciones que no trabajen de manera aislada, para lo que la coordinación institucional, la integración y el alineamiento son claves. Necesariamente se considerarán, para el diseño de las estrategias e intervenciones, las oportunidades derivadas del contexto institucional actual, entre las que cabe citar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco global y, en lo que respecta al marco europeo:
- el Pacto Verde Europeo, que incluye una serie de estrategias que serán la referencia de los próximos años, algunas de las cuales (estrategia «De la granja a la mesa», estrategia de biodiversidad) tendrán un gran impacto en el marco rural;
 - el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, que condicionarán el presupuesto disponible;
 - el compromiso de la UE de avanzar hacia la neutralidad de carbono en la segunda mitad del siglo XXI;
 - el nuevo plan de acción de economía circular;
 - así como las estrategias de Especialización Inteligente; la Política de Cohesión, el Mercado Único Digital, etc.
- 3.7 Históricamente, el mundo rural ha sido «circular» en el aprovechamiento de los recursos, aunque eso no debe impedir que se desarrollen nuevos modelos energéticos más sostenibles económica y ambientalmente y que se impulse una economía circular en los territorios rurales. El CESE apoya también las cadenas de suministro cortas y la intensificación de los intercambios urbano-rurales.
- 3.8 Históricamente, la actividad agraria ha permitido integrar a las personas vulnerables que experimentaban dificultades para encontrar trabajo, especialmente con un requisito añadido de alojamiento y cuidados personalizados. En la actualidad, este papel puede ser desempeñado por las granjas sociales.
- 3.9 Los procesos de digitalización permiten nuevas oportunidades laborales y empresariales. La mejora de las comunicaciones en el medio rural debe estar ligada al territorio y no

⁴ Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

exclusivamente a la población, aprovechando las iniciativas sustentadas en tecnología satelital y en el desarrollo de redes de conectividad a nivel local para que se puedan implementar en la mayor parte de los núcleos rurales y dotar a los lugares donde se desarrolla la actividad agraria de una capacidad de puesta en valor de las nuevas tecnologías. La digitalización genera expectativas para la juventud y provoca el cambio de tendencia en el despoblamiento.

- 3.10 El CESE reconoce la «Acción de la UE para Pueblos Inteligentes» como instrumento para permitir el intercambio de formas innovadoras de crear áreas rurales más vibrantes, sostenibles y atractivas y explorar cómo los Programas de Desarrollo Rural (PDR), la política de cohesión de la UE y otros instrumentos de financiación pueden utilizarse mejor.
- 3.11 El CESE reconoce el importante papel de los Grupos de Acción Local y de sus redes en el impulso a los procesos de desarrollo rural en el conjunto de los territorios de la UE, creando nuevos mecanismos de gobernanza, diversificando la economía de los territorios rurales, preservando el patrimonio histórico y cultural y acompañando el emprendimiento.
- 3.12 Hay que evaluar y monitorizar la evolución de los territorios, para lo que es obligado establecer indicadores para cada una de las áreas definidas que permitan tomar decisiones orientadas hacia el futuro.
- 3.13 Las diferentes políticas que intervienen en el territorio han de alinearse con el objetivo de combinar espacios con distinta potencialidad de uso, teniendo siempre en cuenta a los actores presentes, y deben aplicarse a una escala adecuada, es decir, a regiones inferiores a NUTS-3, para así tener en cuenta las especificidades subregionales. Podrían considerarse las medidas siguientes:
 - Establecimiento de contratos territoriales que obliguen a definir compromisos públicos y privados y desarrollen mecanismos de cooperación interinstitucional.
 - Identificación del potencial de innovación y focalización en los puntos fuertes locales.
 - Impulso de territorios inteligentes dotándolos de un sistema de trabajo en red que mejore la eficiencia económica y política.
 - Impulso de un ente catalizador que reúna a las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito del desarrollo territorial.
 - Desarrollo de acciones para combatir el despoblamiento que propicien un auténtico cambio de tendencia en los patrones de ocupación territorial.
 - Mejora de la calidad de vida en aspectos relevantes para los jóvenes (educación, ocio).
- 3.14 La inversión de la tendencia demográfica actual requiere que cada joven rural tome la decisión individual de no emigrar a la ciudad. El principal factor que pesa sobre esa decisión, aunque no el único, es la posibilidad de desempeñar una actividad profesional remunerada dignamente y con perspectivas de futuro. Una imagen atractiva e interesante de la vida de los jóvenes en zona rural, vehiculada a través de medios de comunicación y producciones audiovisuales con apoyo público, contribuiría a consolidar el legítimo orgullo que estos sienten por sus orígenes.
- 3.15 Lo dicho anteriormente es doblemente cierto en el caso de las mujeres. La inmensa contribución de la mujer rural a la actividad económica agraria y no agraria ha de ser adecuadamente

reconocida y valorada, en primer lugar, mediante una estricta igualdad salarial y, en su caso, mediante el acceso a la cotitularidad de las explotaciones.

- 3.16 Las zonas rurales acogen todo tipo de empresas, aunque destacan las dedicadas a la transformación de productos agrarios. Cuando las necesarias infraestructuras de telecomunicación, transporte, energía, etc., son fácilmente accesibles, las zonas rurales son a menudo la opción más rentable a la hora de escoger la localización de nuevos proyectos empresariales. Unos incentivos fiscales de cuantía suficiente pueden ser el elemento desencadenante que haga inclinar la balanza.
- 3.17 En una mayoría de pueblos, la mayor empresa es la cooperativa agraria, que además de la actividad directamente productiva puede tener secciones de almacén o de crédito. Dado su carácter social, debe mantenerse siempre un tratamiento fiscal diferencial a favor de las cooperativas, así como apoyarlas de diversas maneras desde las administraciones públicas.
- 3.18 La agricultura es a menudo la piedra angular de la economía local que permite el desarrollo de otros sectores como la industria agroalimentaria y el turismo. Por el contrario, el abandono de tierras lleva consigo la pérdida de los paisajes y los servicios medioambientales que proporcionan una gestión activa del territorio. Las actividades agrarias y silvícolas contribuyen a fijar población, a luchar contra la erosión, a reducir la frecuencia y la extensión de los incendios y a evitar la desertificación. Es fundamental que la política agrícola común garantice el mantenimiento de la producción agrícola en las zonas vulnerables.
- 3.19 En zonas de montaña, la ganadería extensiva permite aprovechar tierras marginales sin valor agronómico. Una actividad de pastoreo bien gestionada proporciona múltiples beneficios: ambientales (aumento de la biodiversidad), culturales (conservación del patrimonio material e inmaterial) y paisajísticos (apertura de espacios para el turismo). También previene riesgos naturales como incendios forestales, corrimientos de tierras e inundaciones. Sin embargo, la producción ganadera en zonas de montaña se ve cada vez más amenazada por la extremadamente baja rentabilidad de los productos lácteos y cárnicos, lo que hace que las medidas de apoyo específicas sean absolutamente necesarias. La reintroducción de grandes carnívoros (lobos y osos) incrementa aún más los costes de producción. La coexistencia solo es factible en determinados ámbitos, de forma muy meditada y con compensaciones suficientes e inmediatamente accesibles.

4. Seguimiento y evaluación

- 4.1 Hay que elaborar una guía detallada de las actuaciones a acometer. Los contratos territoriales han de establecer objetivos concretos, tangibles y auditables, así como el horizonte temporal previsto para su realización. Deberá vigilarse muy de cerca la evolución positiva de ciertos indicadores críticos, de los que se avanza una lista no exhaustiva:

- 4.1.1 En relación con las dinámicas poblacionales:

- Caracterización de los movimientos emigratorios e inmigratorios cualitativa y cuantitativamente.
- Caracterización de la pirámide de población en distintas escalas territoriales.

4.1.2 En relación con la calidad de vida:

- Acceso a la alimentación: preservación y desarrollo de tiendas locales y canales de distribución eficientes para garantizar un acceso permanente de todos los ciudadanos a alimentos de alta calidad, evitando los llamados «desiertos alimentarios».
- Acceso a la financiación: ampliación de los horarios de atención de las entidades y agentes bancarios y de la disponibilidad de cajeros automáticos.
- Acceso a la educación: reducción de tiempos de viaje hasta los centros de enseñanza primaria y secundaria más próximos.
- Acceso a la salud: reducción de tiempos de viaje hasta el dispensario de urgencias y el hospital más próximos.
- Uso de medios telemáticos para la atención domiciliaria y de salud.
- Mejora del acceso a la comunicación: telefonía, banda ancha.
- Preservación del patrimonio histórico y natural (espacios protegidos) y mayor acceso a la cultura.

4.1.3 En relación con las disponibilidades presupuestarias:

- Mayor dotación presupuestaria corriente de las entidades locales: euros por habitante, euros por kilómetro cuadrado.
- Mayor dotación presupuestaria para los partenariados privados y públicos y en su caso administraciones intermedias.
- Condicionalidad de las subvenciones a la verificación de un beneficio para la comunidad.

4.1.4 En relación con la renta:

- Reducción paulatina del diferencial rural/urbano, no solo en términos de ingresos totales sino también en referencia al ingreso por hora trabajada.
- Incorporación de las perspectivas de género y de edad.

4.1.5 En relación con el empleo:

- Reducción de la tasa de desempleo, en particular de los jóvenes.
- Incremento de la tasa de ocupación, en particular de las mujeres.
- Dotación de incentivos a la creación de empleo en municipios con baja densidad de población.
- Creación de puestos de trabajo con horarios flexibles o alternativos.
- Creación de puestos de trabajo que faciliten la integración social.

4.1.6 En relación con el empleo público:

- Mantenimiento de la presencia sobre el conjunto del territorio de los servicios de salud, educación, orden público, acceso a la justicia, etc., y extensión de los mismos mediante servicios móviles.
- Descentralización territorial de organismos, entidades y empleos públicos.

- Incentivos a los funcionarios para instalarse con sus familias en la localidad en la que trabajan, reduciendo las migraciones pendulares diarias.

4.1.7 En relación con las inversiones públicas:

- Aumento de la inversión pública total por habitante y por kilómetro cuadrado.
- Mejora de la disponibilidad de infraestructuras de transporte accesibles de manera eficiente: distancia media de los núcleos de población a las entradas y salidas de autopista y a las estaciones de ferrocarril.
- Incremento de la utilización del ferrocarril y las estrategias intermodales.

4.1.8 En relación con las inversiones privadas:

- Aumento de la inversión privada total por habitante y por kilómetro cuadrado.
- Incentivos fiscales o de otro tipo a la inversión en municipios con baja densidad de población.
- Tratamiento fiscal favorable a la prestación de servicios de transporte de pasajeros en el ámbito rural.

Bruselas, 31 de agosto de 2020

Maurizio Reale

Presidente de la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
