

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/09)

Ponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Coponente: **Dilyana SLAVOVA**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	31.8.2020
Aprobado en el pleno	17.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	212/0/4
(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 Unión Europea (UE) y que se plasmó en la estrategia Europa 2020 ⁽¹⁾, diseñada desde el convencimiento de que la necesaria articulación territorial es el prerrequisito de un crecimiento económico integrador.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (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 irremediabilmente sin una gestión respetuosa que la mantenga y enriquezca.

1.4. La UE 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⁾ COM(2010) 2020.

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.

1.6. La creciente prevalencia de brotes epidémicos aporta un argumento adicional en favor de un desarrollo territorial más equilibrado. La rápida tasa de contagio ligada al hacinamiento 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-3⁽²⁾; 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.

2.4. 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.

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

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 agroecología ⁽³⁾ 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.

3.4. Un Marco Estratégico Común garantiza la acción concertada de los distintos Fondos EIE ⁽⁴⁾. 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⁾ «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» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 65).

⁽⁴⁾ Fondos Estructurales y de Inversión Europeas.

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 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 (GAL) 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 cotillaridad 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, 17 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
