ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

For the AGRI Committee

La próxima Comunicación de la Comisión sobre la visión a largo plazo de las zonas rurales

Contexto y análisis preliminar



Policy Department for Structural and Cohesion Policies

**1. LA PRÓXIMA COMUNICACIÓN SOBRE LA VISIÓN A LARGO PLAZO DE LAS ZONAS RURALES**

**1.1. Contexto y objetivos**

La necesidad de diseñar una visión a largo plazo para las zonas rurales se subrayó en las directrices políticas del presidente Von der Leyen y en las cartas de misión al vicepresidente Suica (Democracia y Demografía), al Comisario Ferreira (Cohesión y Reformas) y al Comisario Wojciechowski (Agricultura).

Además, el Comisario de AGRI manifestó su compromiso de presentar propuestas específicas sobre el futuro de las zonas rurales y la agricultura durante las audiencias del PE del 1 y 8 de octubre de 2019.

El 7 de septiembre de 2020, la Comisión Europea (CE) lanzó una consulta pública sobre su iniciativa para una visión a largo plazo de las zonas rurales. Durante el período de retroalimentación (del 7 de septiembre al 30 de noviembre de 2020), los servicios de la CE tienen como objetivo recopilar opiniones sobre las oportunidades y los desafíos actuales en las zonas rurales, sus aspiraciones específicas y, por último, pero no menos importante, las acciones necesarias para lograrlas. Esta consulta pública debería ser el primer paso hacia una Comunicación de la CE sobre el tema, que se publicará a mediados de 2021.

Siguiendo la hoja de ruta publicada por la CE el 22 de julio, esta Comunicación tendrá como objetivo apoyar un debate a nivel europeo sobre el futuro de las zonas rurales para 2040 y el lugar que deberían tener en la sociedad europea del siglo XXI. Cabe destacar que el lanzamiento de esta iniciativa confirma indirectamente:

• la ineficacia de la Declaración de Cork 2.0 "Una vida mejor para las zonas rurales" organizada por el excomisario de AGRI Hogan en septiembre de 2016;

• la falta de una respuesta adecuada a los desafíos rurales por las propuestas de reforma de la PAC presentadas por la Comisión en 2018, así como del resultado previsible de las negociaciones en curso de los colegisladores;

• el enfoque único de la reforma de la PAC en curso centrado principalmente en la gobernanza de la PAC ("Nuevo modelo de ejecución"), relegando la actualización de las herramientas de desarrollo agrícola y rural;

• la incoherencia del acuerdo de la Cumbre del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 que reduce las tasas de cofinanciación del desarrollo rural (10 puntos) y recorta el importe total del pilar 2 / Presupuesto del FEADER para el período 2021/2027 (véase §2.2.2.); y

• la absoluta necesidad de aclarar la relación entre la "Agenda rural" que presentará la Comunicación y la PAC; esta necesidad de claridad es particularmente evidente en lo que respecta a las modalidades de inserción de futuras acciones rurales dentro de los planes estratégicos de la PAC que se adoptarán en 2021.

**1.2. Enfoque**

La hoja de ruta publicada por la CE en julio de 2020 resume brevemente algunas directrices de la futura "Agenda Rural". La Comunicación debe diseñar una visión holística para el futuro de las zonas rurales con 2040 como horizonte y debe cubrir desafíos como

•cambio demográfico;

• brecha digital;

• bajos niveles de ingresos;

• acceso limitado a los servicios; e

 • impactos específicos del cambio climático y la crisis de COVID-19.

Como es posible deducir de las (breves) declaraciones de la hoja de ruta,

• La primera prioridad se asigna a la demografía, sobre la base de las perspectivas y conclusiones del reciente informe de la CE sobre el cambio demográfico y el futuro Libro Verde sobre el Envejecimiento (previsto para el primer trimestre de 2020); este elemento es confirmado por el liderazgo atribuido al vicepresidente de la CE a cargo de la cartera de Democracia y Demografía.

• La visión a largo plazo para las zonas rurales perseguirá un enfoque integrado que involucre varios campos y DG de la CE: agricultura y desarrollo rural (AGRI), acción climática (CLIMA y ENVI), empleo (EMPL), conectividad y transformación digital (GROW y CONNECT), cohesión (REGIO y REFORM), educación (EAC), investigación e innovación (IDT y CCI), entre otros.

• Siguiendo la estructura de anteriores Comunicaciones de la CE (Estrategia F2F, Estrategia 2030), el Plan de Acción que acompaña a la Comunicación enumerará las acciones legislativas y no legislativas (Agenda Rural) que desarrollarán las diferentes DG interesadas en el marco del Vicepresidente de la CE, Suica.

• La DG AGRI centrará su acción en las medidas de desarrollo rural capaces

- de combatir las diferencias de ingresos entre las zonas urbanas y rurales;

- de crear puestos de trabajo en la agricultura, las cooperativas y las industrias de transformación primaria;

- de mejorar la instalación de agricultores jóvenes y nuevos participantes;

- de prevenir los efectos adversos de la concentración;

- de implementar soluciones agrícolas innovadoras, inclusivas y sostenibles a la luz de las transiciones climáticas y digitales; y

- apoyar la movilidad de las tierras agrícolas y prevenir su abandono.

• Los retos relevantes de las zonas rurales (es decir, la brecha digital, las tendencias demográficas negativas, en particular en las zonas rurales remotas, el acceso a los servicios básicos o la diversificación económica fuera de la agricultura) deberían dejarse a otras DG de la CE; por tanto, **la coordinación entre las distintas políticas** implicadas jugará un papel central para asegurar el éxito de la Agenda Rural.

• La coherencia de la Política de Cohesión con la política de desarrollo rural de la PAC constituye particularmente un desafío tras la propuesta de abandono del FEADER del Marco de los Fondos Estructurales para el próximo período financiero 2021/2027. Independientemente de que los colegisladores adopten esta propuesta, **el único punto de contacto entre la futura política de cohesión y la nueva PAC debería ser la iniciativa LEADER** (competencia de la DG REGIO pero financiada por el FEADER). Sin embargo, los planes estratégicos de la PAC no deberían ser un obstáculo para mejorar las estrategias específicas para las zonas rurales dentro de la política de cohesión, como ya existe para las "zonas urbanas".

**1.3. Implicaciones para la PAC y la Conferencia del futuro de Europa**

La Comunicación Rural de 2021 debe ir seguida de propuestas legislativas y este proceso podría terminar con una reforma de la PAC a medio plazo antes de la expiración del mandato de la Comisión von der Leyen (2024). Formalmente, la próxima reforma de la PAC debería realizarse antes del final del período del MFP 2021/2027. Sin embargo, el Comisionado Wojciechowski puede tener la tentación de iniciar una revisión intermedia antes de 2024 con la excusa de

• desplegar el nuevo eje rural / acciones legislativas definidas por la Comunicación sobre la visión a largo plazo de las zonas rurales y su plan de acción;

• Implementar las acciones legislativas de la Estrategia de la Granja a la Mesa atribuidas a la DG AGRI y que se presentará antes de 2023;

• mejorar el nuevo sistema de ejecución de la PAC en vista de las experiencias de diseño y ejecución de los planes estratégicos por parte de los Estados miembros y / o los resultados obtenidos;

• perfeccionar los objetivos y otros elementos del Paquete del Pacto Verde Europeo; y

• concluir la implementación de las medidas del Plan de Recuperación dentro de la PAC (2021-2022)

Además, el proceso de discusión de la Comunicación se superpondría a los debates y organización de la Conferencia sobre el futuro de Europa, que tendrá lugar en el primer semestre de 2022 bajo la Presidencia francesa del Consejo. En este contexto, la Agenda Rural podría contribuir a la reflexión sobre el futuro de la integración europea, así como a sugerir enfoques innovadores para la PAC y su política de desarrollo rural.

El hecho de que el Vicepresidente Suica lidere la Comunicación Rural y sea al mismo tiempo el responsable de la Conferencia sobre el Futuro de Europa refuerza los vínculos entre ambas iniciativas de la CE.

**2. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS: POLÍTICA DE COHESIÓN Y ACCIONES DE LA PAC PARA LAS ZONAS RURALES**

**2.1. Apoyo actual a las zonas rurales a nivel de la UE**

**2.1.1. La Política de Cohesión**

La política de cohesión de la UE se canaliza a través de cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). La Comisión Europea y los países de la UE los gestionan conjuntamente. El objetivo de todos estos fondos es invertir en la creación de empleo y en una economía y un medio ambiente europeos sostenibles y saludables. Los Fondos EIE se centran principalmente en cinco áreas:

• investigación e innovación;

• tecnologías digitales;

• apoyar la economía baja en carbono;

• gestión sostenible de los recursos naturales; y

• pequeños negocios.

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) son actualmente:

• Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): promover un desarrollo equilibrado en las diferentes regiones de la UE;

• Fondo social europeo (FSE): apoya proyectos relacionados con el empleo en toda Europa e invierte en el capital humano europeo: sus trabajadores, sus jóvenes y todos aquellos que buscan empleo;

• Fondo de cohesión (FC): financiación de proyectos de transporte y medio ambiente en países donde la renta nacional bruta (RNB) por habitante es inferior al 90% de la media de la UE. En 2014/2020, estos son Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia;

• Fondo Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural (FEADER): centrado en resolver los desafíos particulares a los que se enfrentan las zonas rurales de la UE; y

• Fondo europeo marítimo y de pesca (FEMP): ayuda a los pescadores a adoptar prácticas pesqueras sostenibles ya las comunidades costeras para diversificar sus economías, mejorando la calidad de vida a lo largo de las costas europeas.

**2.1.2. Política de desarrollo rural**

Para 2014/2020, los Estados miembros ejecutaron 118 programas de desarrollo rural (DR), que cuentan con el apoyo de un total de algo más de 100.000 millones de euros del FEADER. Las medidas de desarrollo rural también se complementan con la iniciativa LEADER, una herramienta claramente rural cofinanciada por el FEADER, que promueve proyectos piloto ascendentes en zonas rurales.

Los programas de desarrollo rural tienen como objetivo fomentar la competitividad de la agricultura, asegurar una gestión sostenible de los recursos y lograr un desarrollo territorial equilibrado. Incluyen una amplia gama de medidas de apoyo a las zonas rurales: p. Ej. pagos por áreas que enfrentan limitaciones naturales o específicas; medidas agroambientales y climáticas (por ejemplo, manejo extensivo de pastizales, restauración de tierras agrícolas, medidas agroforestales); ayudas para la puesta en marcha de jóvenes agricultores; inversiones; servicios básicos y revitalización de pueblos; medidas agroforestales y forestales.

El FEADER proporciona la mayor parte (75%) de la ayuda de la UE a las zonas rurales, que ascendió a 133 000 millones EUR, o el 12% del presupuesto de la UE (cifras de 2014-2020), aunque el FEDER es solo la mitad del FEDER (199 000 millones EUR) y menos que el FSE (120 000 millones de euros). Dado que la política de cohesión se dirige principalmente a las zonas urbanas, los compromisos en las zonas rurales suman solo 22 500 millones de euros

La financiación del Feader para cada país oscila entre 11 400 millones de euros en Francia y menos de 1000 millones de euros en muchos Estados miembros más pequeños. Esto no solo refleja el tamaño de los países, sino también la importancia del sector agrícola y de las zonas rurales.

**2.2. El marco financiero plurianual 2021/2027 y los fondos del Next Generation EU**

Tras el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo el 21 de julio, la reacción inicial del Parlamento acogió con satisfacción el acuerdo sobre el Instrumento Europeo de Recuperación, pero consideró inaceptable que se hubiera recortado el presupuesto a largo plazo. El Consejo finalizará ahora su mandato para entablar negociaciones con el Parlamento, mientras que el Parlamento también deberá acordar su posición antes de iniciar las negociaciones con la Presidencia alemana del Consejo lo antes posible.

A continuación se muestra una breve situación de los recursos disponibles tras las conclusiones del Consejo Europeo (§2.2.1 y §2.2.2).

**2.2.1. Gasto en política de cohesión**

Los fondos totales de la política de cohesión para el período 2021/2027 (sin el Feader) ascenderían a 403000 millones EUR a precios constantes de 2018. El desglose del presupuesto sería el siguiente:

• Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): 200 000 millones;

• Fondo social europeo (FSE): 88 000 millones de euros;

• Fondo de cohesión (FC): 42 000 millones de euros;

• Cooperación territorial europea (INTERREG): 7 950 millones de euros;

• Fondo de Transición Justa (JTF) de apoyo a los territorios más afectados por la transición hacia la neutralidad climática y para evitar disparidades regionales: 17 500 millones de euros; y

• ReactEU que apoyará a los sectores más importantes para una sólida recuperación tras la

Crisis COVID-19: 47 500 millones de euros.

**2.2.2. Gasto de la PAC**

• Si bien el objetivo general de la política de desarrollo rural es promover el desarrollo sostenible de la agricultura y las comunidades rurales, cabe señalar que dos de las nueve objetivos clave de la nueva PAC para el período 2021/20277 apuntan específicamente a los desafíos a los que se enfrentan las zonas rurales a través de los futuros planes estratégicos:

. el apoyo a las "zonas rurales vibrantes" tiene como objetivo promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluida la bioeconomía y la silvicultura sostenible;

. el apoyo a la “renovación generacional” tiene por objeto modernizar el sector agrícola atrayendo a los jóvenes y mejorando su desarrollo empresarial.

Las correspondientes medidas de desarrollo rural se aplicarán según un nuevo modelo de ejecución, en el que cada Estado miembro elaborará un plan estratégico de la PAC que cubrirá las intervenciones planificadas en ambos pilares de la PAC para cumplir objetivos cuantificados vinculados a los objetivos de la PAC a nivel de la UE.

• Tras el acuerdo del Consejo Europeo de julio, el presupuesto total de la PAC (a precios constantes de 2018) alcanzaría los 343 944 millones de euros, de los cuales

. Pilar 1: 258 594 millones de euros8;

. Pilar 2: 85 350 EUR (= 77 850 EUR en el marco del FEADER 9 "normal" + 7500 EUR de Next Generation Europe (NGEU), como parte del paquete de recuperación de 750 000 millones EUR10 (cuadro 1);

El resultado implica una reducción de los precios constantes de 2018 en comparación con el MFP anterior11, ya sea en un 10,2% en relación con la suma de los compromisos durante 2014-2020 (- 38 900 millones EUR) o en un 6,4% en relación con los compromisos del último año (2020) y multiplicado por siete (- 23 700 millones EUR). Sin embargo, en euros corrientes, y asumiendo una inflación del 2% anual durante el período, el presupuesto de la PAC 2021-2027 es en general estable en comparación con el período anterior (2014-2020).

También cabe destacar la diferencia entre el resultado del Consejo Europeo y la Propuesta original de MFP de la Comisión en mayo de 2018, con un claro aumento de casi 20 000 millones de euros a precios constantes de 2018 (de 324 000 millones de euros a 344 000 millones de euros) (cuadro 1).

El resultado del Consejo Europeo representa un pequeño aumento con respecto al presupuesto del FEAGA (pilar 1) propuesto por la Comisión en mayo de 2018. En lo que respecta al pilar 2, la fuerte disminución prevista inicialmente para el Feader se ha reducido sustancialmente, gracias en particular al plan de próxima generación ( +7 500 millones).

Vale la pena señalar que, además de estos elementos cuantitativos, el acuerdo del Consejo Europeo incluye otras disposiciones de la PAC (como, por ejemplo, tasas de cofinanciación del Feader; dotaciones adicionales de RD para algunos EM, convergencia externa, límites de ayudas directas; reserva agrícola, flexibilidad de transferencia recursos entre pilares; o integración climática).

**Table 1: Breakdown of CAP Pillars commitments appropriations**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **EUR Million****in 2018 constant prices** | **(A) MFF****2014/2020****EU - 27 (Estimated)** | **(B) Commission’s MFF****2021/2027****proposal****(May 2018)** | **(C) EuCo’s MFF****2021/2027****conclusions****(July 2020)** | **% change (C) / (A)** | **% change (C) / (B)** |
| **Pillar 1**1. Total EAGF(Direct payments + Market-related expenditure) | 291 485 | 254 247 | 258 594 | -11.2% | +1.7% |
| **Pillar 2**2. Total EAFRD with NGEU3. Total EAFRD without NGEU | --96 750 | --70 037 | 83 35077 850 | -13.8%-19.5% | --+11.1% |
| **4. TOTAL CAP with NGEU (1+2)** |  | **--** |  | **--** | **343 944** |  | -- |  | -- |
| **5. TOTAL CAP without NGEU (1 + 3)** | **388 235** | **324 284** | **336 444** | -11.4% | +3.7% |
| **6. TOTAL MFF with NGEU** |  | **--** |  | **--** | **1 824 300** |  | -- |  | -- |
| **7. Total MFF without NGEU** | **1 094 376** | **1 134 583** | **1 074 300** | -1.8% | -5.3% |
| **% CAP / Total MFF without****NGEU (% (5) / (7))** | 35.47% |  | 28.58% |  | 31.31% | -- |  | -- |  |

**Source**: Own elaboration (European Parliament - Policy Department B - AGRI sector) based on the EC 2018 proposals and the

2020 European Council (EuCo) Conclusions.

**3. ANTECEDENTES DE LAS ZONAS RURALES: CARACTERÍSTICAS Y RETOS**

**3.1. Zonas rurales de la UE: características principales**

**3.1.1. Diversidad de áreas rurales**

Las "regiones rurales" representan el 44,6% del territorio de la UE-27 (1.882.884 Km²) 12, albergan a 93,1 millones de personas (20,8% de la población total) 13 y generan el 14,6% del PIB (cuadro 2). Mientras que algunos Estados miembros tienen más del 40% de su población viviendo en zonas rurales (Lituania, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia), otros en el otro extremo del espectro están por debajo de la media de la UE (Países Bajos, Chipre, Bélgica y Suecia).

**Table 2: Rural regions vs intermediate and urban regions: EU-27 structural data**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2019 data****(GDP: 2016 data)** | **Territory %****(Km2)** | **Population %****(1 000 h.)** | **Density****(inhabitant/Km2)** | **GDP %****(million EUR)** | **EUR/ Index****inhabitant** |
| **Rural regions** | 1 882 884 | 44.6% | 93 160 | 20.8% | 50 | 1 812 156 | 14.6% | 19 302 | 68 |
| **Intermediate****regions** | 1 930 008 | 45.7% | 173 999 | 38.9% | 90 | 4 269 836 | 34.3% | 24 551 | 87 |
| **Urban regions** | 412 235 | 9.8% | 179 662 | 40.2% | 436 | 6 366 275 | 51.1% | 35 786 | 127 |
| **Total EU - 27** | 4 225 127 | 100% | 445 168 | 100% | 105 | 12 448 267 | 100% | 28 200 | 100 |

**Source:** Own elaboration from the data extracted from [CAP Context indicators - 2019 update](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf) and EC - [Agriculture in the](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf)

[European Union - Statistical Factsheet,](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf) June 2020.

Sin embargo, estas cifras medias ocultan la gran diversidad de las comunidades rurales de la UE, tanto en términos de patrones geográficos (medioambientales, climáticos, paisajísticos) como de nivel de desarrollo y tendencias socioeconómicas y demográficas.

En este contexto, los desafíos rurales son muy diferentes en el caso de áreas urbanas y periurbanas15, áreas remotas o zonas montañosas. En consecuencia, necesitarán itinerarios específicos y estrategias de desarrollo adaptadas a las condiciones locales y buscando sinergias entre la acción pública y los operadores privados sobre el terreno.

Además, las áreas rurales han estado sufriendo de manera diferente el impacto de los cambios estructurales en las últimas décadas (tendencias demográficas y migratorias generales, globalización de los mercados, fenómeno de urbanización, intensificación de la producción agrícola, abandono de tierras marginales, etc.). Sin embargo, no debe olvidarse la influencia de las políticas de la UE (especialmente la PAC, y la Política de Cohesión) así como el despliegue de infraestructuras (transporte por carretera y ferrocarril, telecomunicaciones, etc.).

La política de cohesión debería desempeñar un papel más importante a la hora de complementar la política de desarrollo rural de la PAC, en particular en la financiación de los servicios básicos. Los importes de la política de cohesión que se destinan actualmente a las zonas rurales son aparentemente muy limitados: solo alrededor de una cuarta parte de los que se destinan a las zonas urbanas, pero van desde la falta de financiación rural explícita en algunos Estados miembros hasta más del 30% en otros17. En términos de temas financiados, las áreas rurales ven la implementación de muchos proyectos de infraestructura, mientras que hay más proyectos en las áreas de economía baja en carbono e investigación e innovación en áreas urbanas.

La mejora de los enfoques integrados de la política de cohesión con la política de desarrollo rural de la PAC se ha convertido en una cuestión de urgente necesidad práctica.

**3.1.2. Tendencias de la población rural**

Las zonas rurales18 albergan al 29,2% de la población de la UE-27. Sin embargo, en varios Estados miembros nuevos más del 40% de su población vive en zonas rurales (Lituania, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia). En el otro extremo del espectro se encuentran los Países Bajos, Chipre, Bélgica y Suecia con una participación inferior al 20% 19.

La tendencia de la población en las zonas rurales está impulsada por desarrollos demográficos a largo plazo, como el envejecimiento, la emigración y la urbanización20. El cambio del sector primario y secundario al terciario de la economía europea ha contribuido a una salida de mano de obra del sector primario y ha concentrado las oportunidades de empleo en los centros urbanos. Esto ha ido acompañado de tendencias demográficas negativas, en particular en las zonas rurales remotas, en un círculo vicioso con una reducción del acceso a los servicios básicos y una ampliación de la brecha digital (Figura 1).

La proporción global de la población en las zonas rurales ha disminuido ligeramente a nivel de la UE en la última década, como también sucedía en la mayoría de los Estados miembros de la UE (Figura 1). Esta tendencia no parece estar cambiando. Algunos estudios de prospectiva21 anticipan que en el período 2015-2030 la población total de la UE podría aumentar en un 2%, mientras que la población rural podría aumentar solo en un 0,6% (2,8 millones). Sin embargo, la distribución de estos nuevos pobladores rurales no será uniforme en la UE, debido a la diversidad de zonas rurales ya mencionada.

Para 2030 se esperan aumentos significativos de la población (> 10%) en áreas rurales cercanas a conglomerados económicos y / o áreas costeras y urbanizadas con transportes bien desarrollados. Hay una serie de ventajas que pueden atraer a las personas a vivir en áreas rurales, tales como: menor costo de vivienda y de vida, más espacio, un medio ambiente menos contaminado y un estilo de vida menos estresante. Estos patrones se reflejarán, en particular, en las partes sur y noreste de España, parte sureste de Suecia, Finlandia y Bélgica, parte norte de Italia y Polonia, Chipre y alrededor de la mayoría de las capitales europeas) (Figura 2).

Por el contrario, una serie de cuestiones pueden obligar a los habitantes rurales a abandonar las zonas rurales remotas o disuadir a otros de mudarse a áreas tales como menos educación local u oportunidades / opciones laborales, dificultades para acceder a los servicios públicos o de transporte, cobertura sanitaria inadecuada o falta lugares culturales / actividades de ocio. Sobre esta base, se pueden esperar recortes profundos en la población rural (> 10%) en Bulgaria, Lituania, Letonia, Norte de Portugal, partes del este de Alemania y Hungría, y grandes áreas en Suecia, Croacia, Grecia y Rumanía (Figura 2).

**3.1.3. Renta y bienestar en zonas rurales**

El PIB per cápita en las regiones rurales representa el 68% de la media de la UE-27, frente al 87% y 127% en regiones intermedias y predominantemente urbanas, respectivamente (Cuadro 2). Sin embargo, existen grandes disparidades entre los propios Estados miembros, y el panorama se vuelve cada vez más diverso con las sucesivas ampliaciones de la UE. En toda la UE, el PIB por habitante en las zonas predominantemente rurales es sistemáticamente más bajo que en las zonas predominantemente urbanas, con una diferencia doble en algunos Estados miembros. Si bien esta brecha está presente en todos los países de la UE, es especialmente pronunciada en la UE-13 e Irlanda22.

Además, las personas de las zonas rurales remotas tienen un acceso relativamente deficiente a los servicios generales (cuidado de niños, atención primaria de la salud, escuelas, cobertura de banda ancha o transporte), además de menos oportunidades para encontrar buenos trabajos y desarrollar oportunidades de vida. En este contexto, determinadas zonas rurales que sufren despoblación pueden entrar en un 'círculo vicioso de declive', ya que más personas necesitan migrar en busca de mejores perspectivas laborales y prestación de servicios públicos / privados23.

El desempleo no debe considerarse tanto como un fenómeno "urbano" o "rural", sino más bien debido a las estructuras económicas y las condiciones favorables para la actividad económica y el empleo. Al comparar las tasas de desempleo total y de desempleo juvenil por grado de urbanización, la tasa media a nivel de la UE es ligeramente más alta en las zonas urbanas que en los territorios rurales (cuadro 3) 24. Sin embargo, la tasa de pobreza promedio es más alta en las áreas rurales (Cuadro 3).

La pobreza rural es el resultado de factores relacionados con el desafío demográfico, pero también con un mercado laboral más débil y niveles de educación más bajos, así como con las características geográficas de las zonas rurales remotas, que dificultan y encarecen el acceso a los servicios.

En este contexto, un informe del Banco Mundial de 201726 argumentó que la PAC podría asociarse con la reducción de la pobreza y la creación de mejores empleos para los agricultores en toda la UE. Sin embargo, este papel puede diferir dependiendo de dónde se encuentre un país en el proceso de transformación estructural. El informe también destacó la necesidad de una mejor orientación de las medidas de apoyo de la PAC y de desarrollo rural en el futuro.

**3.1.4. Agricultura en zonas rurales: escaso relevo generacional y abandono de tierras**

Los desafíos estructurales en las áreas rurales a menudo se asocian con la importancia relativa del sector primario en la economía rural. Uno de los cambios más generalizados que ha afectado a las economías rurales en las últimas décadas ha sido la disminución de la participación de la agricultura. Sin embargo, la importancia de las actividades del sector primario varía de un Estado miembro a otro. En Bélgica y Alemania, el sector primario representó el 1,2 -1,3% del empleo total en 2019, mientras que en algunos países del sur y del este osciló entre el 9% y hasta 21% (Rumanía 21,8%; Bulgaria 16,9%; Grecia 10,9% y Polonia 9,2%) 27.

En estrecha relación con el menor peso de la actividad agrícola, el número de explotaciones en la UE está disminuyendo de forma persistente. Esta tendencia no es nueva ni específica de la UE: el número de explotaciones ha ido disminuyendo en la mayoría de los países de ingresos medios y altos durante décadas, debido tanto al aumento de la productividad en la agricultura, la baja rentabilidad de la agricultura y la mejora de las oportunidades de empleo en otras partes de la economía.

Además, los diferentes desarrollos de la productividad aumentan la competitividad territorial y conducen a una concentración gradual de la producción agrícola. Como resultado, las tierras agrícolas que originalmente se usaban para la agricultura ya no se cultivan. En el período 2015-2030, alrededor del 11% (más de 20 millones de ha) de las tierras agrícolas de la UE se encuentran bajo un alto riesgo potencial de abandono28. El riesgo es particularmente severo para alrededor de 800 mil ha (0,4%), ubicadas en el sur y este de Rumanía, suroeste de Francia, sur y centro de España, Portugal, Chipre, Polonia, Letonia y Estonia.

En este contexto, los principales problemas para el sector agrícola son el menor valor agregado de la producción, los salarios más bajos en comparación con otros sectores y el envejecimiento de la población agrícola.

La estructura de edad de los agricultores europeos es tal que por cada agricultor menor de 35 años, había más de seis agricultores mayores de 65 años en 2016. Durante la última década, la proporción de agricultores jóvenes en la población agrícola general disminuyó, mientras que la de aumento de agricultores mayores de 55 años31. Los principales desafíos para los agricultores jóvenes y los nuevos participantes son: baja disponibilidad de tierra y precios crecientes de la tierra; dificultades de acceso a financiación y crédito; y bajo nivel de formación de los jóvenes agricultores.

El relevo generacional agrario es un tema clave para el futuro de las zonas rurales. Las comunidades rurales vibrantes necesitan agricultores jóvenes capacitados e innovadores capaces de responder a las nuevas demandas sociales del sector agrícola, desde alimentos de calidad hasta bienes públicos ambientales.

3.2. Principales desafíos de las zonas rurales de la UE

La próxima Comunicación de la CE (véase el § 1 anterior) debería identificar los principales retos rurales, debería aprovechar las oportunidades y, finalmente, debería ofrecer respuestas prácticas a nivel europeo. La agricultura es ciertamente parte de la solución, pero no es la única variable. La producción primaria sigue siendo importante para la economía rural en muchas partes de Europa. Este es particularmente el caso en "áreas predominantemente rurales" donde el sector primario representa alrededor de 5% del valor añadido y 16% del empleo.

En el anexo se resumen los principales desafíos clasificados según cuatro dimensiones (económicas y de bienestar, medioambientales y climáticas, demográficas y territoriales, y expectativas sociales), sus principales impactos en términos agrícolas / rurales, los activos y oportunidades existentes a aprovechar y, finalmente, algunos posibles herramientas de la UE que se pueden utilizar para superar la situación actual 33 • Muchas de estas herramientas de la UE están disponibles o ya están previstas por los servicios de la CE34 •

Sin embargo, a veces se necesitarán nuevas iniciativas legislativas y / o nuevos enfoques.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Dimensión** |  **Desafío** | **Principales efectos rurales** | **Activos y oportunidades rurales** | **Herramientas de la UE** |
| **(1)** **Económica y bienestar** | 1.1. Presiones sobre los ingresos agrícolas | - -Mayor volatilidad de precios- Bajo nivel de vida;- El ajuste estructural en los nuevos Estados miembros todavía está en marcha;- Impactos adicionales de la crisis del COVID-19 en subsectores específicos. | - La agricultura tiene fuertes vínculos con otras actividades económicas en las zonas rurales, en particular el procesamiento de alimentos, el turismo y el comercio, mientras que un tercio de los agricultores tienen otra actividad lucrativa fuera de la agricultura. | - Herramientas de la PAC que apoyen la renta agraria de forma más eficiente;- Medidas de desarrollo rural de la PAC que apoyan la modernización estructural de las explotaciones y la resiliencia. |
| 1.2. Debilidades en competitividad | - Bajos márgenes de ingresos agrícolas;- Disminución del Valor Agregado Bruto (VAB) del sector primario como porcentaje del PIB nacional. | - El sector agrícola tiene fuertes vínculos con el resto de la economía rural;- Gran tamaño geográfico de las cooperativas y los PO;- Reputación de las indicaciones geográficas europeas a nivel internacional;- "Efecto Bruselas" de los elevados estándares europeos en el comercio mundial de alimentos. | - Medidas de cohesión y desarrollo rural que fomenten las inversiones en modernización de las explotaciones;- Nueva política de promoción alimentaria;- Reforzar los compromisos de desarrollo sostenible y el cumplimiento de las normas alimentarias de la UE a nivel mundial. |
| 1.3. Desequilibrio en las cadenas de valor  | - Poder de negociación agrícola frágil | - Gran tamaño geográfico de cooperativas y PO;- Productos locales con bajo contenido de carbono y agua.- Cortocircuitos para la comercialización de alimentos; | - Nuevas reglas de competencia para el sector agrícola;- Iniciativas legislativas para mejorar la cooperación de los productores primarios para apoyar su posición en la cadena alimentaria;* Nuevas medidas que mejoran la transparencia de precios.
 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | - Redes existentes entre productores y consumidores. |  |
| 1.4. Economía digital | - Brecha digital entre áreas rurales y urbanas;- Impactos de las tecnologías digitales disruptivas en las pequeñas y medianas empresas y granjas;- Los desplazamientos y el aumento de las compras por Internet reducen el consumo local en las zonas rurales. | - El fomento de la innovación y la digitalización puede ayudar a los agricultores y empresarios rurales a aumentar la producción, reducir los costes de producción y el consumo de agua y energía, y apoyar la toma de decisiones42.- La agricultura de precisión ya está consolidada;- Experiencias existentes en agricultura digital y Agri-tech a nivel micro (usando Big Data, drones, sensores de datos, plataformas, etc.) | - Redes de banda ancha (infraestructura 5G) en zonas rurales;- "Asociación europea de innovación para la productividad y la sostenibilidad agrícolas" (EIP-AGRI) 44;- Estrategias digitales inclusivas dentro de los planes estratégicos nacionales de la PAC enfocadas a apoyar a los pequeños y medianos agricultores y operadores rurales;- Programas Copernicus y Galileo. |
| **(2)**  **Ambiental y climática** | 2.1. Cambio climático | - Eventos climáticos extremos (sequías, olas de calor, plagas, incendios forestales) que afectan especialmente a las zonas rurales y agrícolas;- Mayor volatilidad de los precios e inestabilidad de los ingresos agrícolas. | - Contribución relevante de la agricultura y la silvicultura a los sumideros de carbono;- Se confía a los agricultores y la población rural la gestión de los ecosistemas, contribuyendo así a mitigar el cambio climático;- Los agricultores y la población rural desempeñarán un papel fundamental en la transición hacia un crecimiento verde y sostenible. | - Gastos relacionados con el clima del presupuesto de la UE47- Ley del clima y Pacto europeo por el clima;- Revisión del Reglamento UTCUTS;- Revisión de los aditivos para piensos (2021) con el fin de reducir las emisiones de metano y óxido nitroso;- Plan de contingencia para garantizar el suministro y la seguridad alimentaria (2021);- Nuevas herramientas de gestión de riesgos de la PAC (sistemas de seguros) - Iniciativa de cultivo de carbono de la UE (2021)-Nueva Estrategia forestal de la UE. |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2.2. Emisiones de amoniaco de la agricultura | - Impactos en la salud humana y el medio ambiente (suelo, agua, aire). | - Posible desarrollo de buenas prácticas existentes en esta materia. | - Plan de acción de contaminación cero (2021);- Nueva Directiva del Agua.- Nuevos planes ecológicos y de condicionalidad de la PAC. |
| 2.3. Prácticas insostenibles de gestión del suelo y el agua  | - Erosión y degradación de suelos;- Salinización;- Secuestro de carbono subóptimo;- Escasez de agua (sobreextracción);- Contaminación del agua por fertilización excesiva de suelos (nutrientes) y pesticidas químicos. | - Reducción de la presión sobre los recursos hídricos mediante la reutilización del agua y métodos de riego más eficientes;- Gestión del agua reduciendo el exceso de nutrientes (especialmente nitrógeno y fósforo);- Experiencias existentes en Manejo Integrado de Plagas. | - Plan de acción de contaminación cero (2021);- Revisión del uso sostenible de plaguicidas (2022);- revisión del marco de productos fitosanitarios para facilitar la comercialización de nuevos productos que contengan sustancias biológicas activas;- Plan de acción de agua limpia;- Más ambición de la PAC y las acciones de desarrollo rural en materia de agua.. |
| 2.4. Pérdida de naturaleza y paisajes, hábitats y conversión de tierras | - Estado de conservación desfavorable de los recursos naturales de la UE;- Pérdida de ecosistemas y sus servicios (bienes públicos) a la sociedad europea. | - Los agricultores y la población rural desempeñarán un papel importante para garantizar la administración de los recursos naturales.- Se les confía la gestión de los ecosistemas, contribuyendo así a mantener el paisaje rural y combatir la pérdida de biodiversidad;- El capital natural se puede gestionar para atraer a la población urbana, mejorar el turismo rural y desarrollar la diversificación económica.. | - Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030 55;- Nueva arquitectura verde de la PAC a ser implementada por los EM (planes estratégicos nacionales)  |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **(3) Demográfica y territorial** | 3.1. Bajo crecimiento agravado por la crisis del COVID-19 | - Despoblación rural;- Baja creación de empleo y subempleo;- Abandono de tierras;- Desequilibrios territoriales. | - Mantener la vitalidad rural es un bien público reconocido como objetivo en la gran mayoría de los Programas de ER;- Aún no se ha aprovechado todo el potencial de las zonas rurales (en energías renovables, bioeconomía, turismo y otros servicios).- Las zonas rurales cercanas a zonas muy urbanizadas y zonas montañosas están bien equipadas para el turismo, la diversificación agrícola y el crecimiento de los sectores secundario y terciario;- Es posible construir una focalización y una adaptación más efectivas en la política de desarrollo rural, así como mejorar la cooperación entre la PAC y otros fondos de la UE que operan en áreas rurales para maximizar las sinergias. | - Nuevas dinámicas rurales a través de un enfoque integrado mucho más amplio de1) Planes estratégicos nacionales de la PAC (medidas de desarrollo rural);2) programas de los Fondos Estructurales; y3) Plan de recuperación (NGEU);- Nuevas formas de apoyo que las ayudas y subvenciones (es decir, subvencionar tipos de interés sobre préstamos o contribuciones a fondos de capital riesgo, fondos de garantía y fondos de préstamos). |
| 3.2. Pobre relevo generacional | - Pérdida de capital humano;- Envejecimiento y abandono de granjas (solo el 5,6% de todas las granjas europeas están dirigidas por agricultores menores de 35 años);- Deterioro de la base económica de las cooperativas.- Barreras y limitaciones para los jóvenes agricultores y otros nuevos participantes (en particular, el acceso a la tierra, que refleja tanto la movilidad de la tierra como las limitaciones de sucesión agrícola, y el acceso al crédito). | - Los cambios en las prácticas laborales (teletrabajo) y las crecientes expectativas de los ciudadanos sobre la calidad y diversidad de los servicios rurales abren nuevas posibilidades para poner en valor los activos de las zonas rurales;- La crisis del COVID-19 introduce cambios significativos en la sociedad (aumento del teletrabajo, valorización de los espacios verdes y viviendas más amplias y asequibles) de los que las zonas rurales podrían beneficiarse.- Las actividades de la economía digital y las redes pueden movilizar el potencial local y facilitar la | - Apoyo de la PAC mejor orientado a fomentar un relevo generacional eficaz;- Nuevas medidas de la PAC que faciliten la movilidad de la tierra y el acceso de los agricultores a la tierra;- Los programas específicos de los planes estratégicos nacionales de la PAC se enfrentan al declive de los jóvenes en la agricultura y las zonas rurales.- iniciativa LEADER centrada en proyectos locales lanzados por jóvenes;- Programas de los Fondos Estructurales que crean nuevos puestos de trabajo. |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | volviendo al campo. |  |
| 3.3. Infraestructura y servicios subóptimos, resiliencia social. | - Reducción general de la disponibilidad del transporte público fuera de las zonas urbanas;- El acceso deficiente a los servicios de bienestar implica una menor calidad de vida rural y una menor resiliencia social. | - Las zonas rurales pueden desempeñar un papel relevante para garantizar una distribución territorial equilibrada de la población evitando la superpoblación de las ciudades; - La UE dispone de herramientas específicas para promover un desarrollo territorial equilibrado en toda la UE. Sin embargo, se necesita más apoyo a las empresas y entidades no agrícolas, así como a las estrategias de desarrollo local (LEADER), en particular en los servicios básicos como el cuidado infantil, la asistencia sanitaria y la asistencia social). | - Medidas de la política de cohesión y desarrollo rural de la PAC que promuevan los servicios de bienestar ((atención infantil, asistencia sanitaria, educación ...);- iniciativa LEADER (estrategias de desarrollo local);- Redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones. |
| 3.4. Desigualdades entre territorios y grupos. | - División rural / urbana (ingresos en promedio 50% más bajos que en áreas urbanas);- Menos oportunidades para encontrar buenos trabajos y desarrollar oportunidades de vida en las zonas rurales;- La pobreza rural;- Concentración en las áreas más productivas. | - El mayor atractivo de las zonas rurales puede utilizarse para desarrollar un nuevo modelo de crecimiento más sostenible, inclusivo y equilibrado. | - Crecimiento inclusivo a través de un enfoque integrado mucho más amplio de1) Planes estratégicos nacionales de la PAC (medidas de desarrollo rural, redistribución de la ayuda directa),2) Programas de Fondos Estructurales, y3) Plan de recuperación (NGEU) |
| 3.5. Nivel educativo bajo. | - La menor cualificación de los agricultores, los trabajadores agrícolas y la población rural es un obstáculo importante para el desarrollo rural a fin de aprovechar las oportunidades de la economía basada en el conocimiento;- Brecha en las habilidades digitales entre los habitantes de las ciudades y las personas que viven en áreas rurales. | - La "Asociación Europea de Innovación para la Productividad y la Sostenibilidad Agrícolas" (EIP-AGRI) y los actuales "Sistemas de Información y Conocimientos Agrícolas" (AKIS) son una buena base para dar un impulso a la "agricultura inteligente". | - Medidas del Fondo Social Europeo;- Mejora de los "sistemas de información y conocimientos agrícolas" (AKIS) 63;- EIP-AGRI más orientado a iniciativas rurales;- Prioridad de los servicios de asesoramiento agrario y rural en los planes estratégicos de la PAC. |
| 3.6. Impacto de la migración | - Dependencia estructural de mano de obra temporal / expatriada en algunos subsectores (frutales y | - Los migrantes que viven en zonas rurales y trabajan en la agricultura representan un grupo relativamente pequeño | - Normas sociales dentro del régimen de condicionalidad de la PAC; |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | hortalizas, viña, mataderos, olivar ...) ;- Debido a la naturaleza temporal y, a menudo, la naturaleza irregular del trabajo de los migrantes, las autoridades locales pueden estar menos preparadas para responder a la rápida aparición de un gran número de inmigrantes con servicios de integración específicos.- Mayor riesgo de desempleo, pobreza y acceso limitado a los servicios de los migrantes en las zonas rurales. | (5,5%) si se compara con los migrantes en las ciudades (14,5%) y pueblos (10,2%).- Sin embargo, juegan un papel fundamental en el sostenimiento de ciertos tipos de actividades de producción agrícola y procesamiento de alimentos;- Los trabajadores migrantes también contrastan las dinámicas de despoblación en áreas rurales remotas. | - focalización de medidas dentro de los planes estratégicos nacionales de la PAC;- Políticas de integración de migrantes a nivel local;- pleno desarrollo de la UEpolítica migratoria.. |
| **(4) Expectativas de la sociedad (sobre alimentación, salud****y bienestar animal** | 4.1. Expectativas sociales sobre alimentación y salud | - Papel estratégico de la cadena alimentaria en la cohesión rural;- Aumento de los costos agrícolas debido a la reducción del uso de pesticidas químicos, fertilizantes y antibióticos;- La pérdida y el desperdicio de alimentos representan una pérdida de competitividad (20% de la producción alimentaria de la UE), una pérdida de la reputación social de la agricultura y una amenaza de contaminación por escorrentía agrícola;- Socavar la legitimidad de la PAC | - Las zonas rurales desempeñan un papel central en el suministro de alimentos de alta calidad y el desarrollo de la economía circular.- Las crecientes expectativas de los consumidores sobre la calidad y diversidad de los alimentos abren nuevas posibilidades para dar valor a los activos de la agricultura de la UE;- Muchos servicios del ecosistema (alimentos, piensos, materias primas, regulación del agua, biodiversidad, etc.) dependen y se generan en las zonas rurales;- El desperdicio de alimentos en la producción primaria representa actualmente alrededor del 10% del desperdicio total de alimentos de la UE. | - Estrategia de la granja a la mesa (propuesta de marco legislativo para sistemas alimentarios sostenibles en 2023) 67;- Acción de agricultura ecológicaPlan (2021);- Nuevo etiquetado nutricional(2022);- Otro etiquetado nuevo que busca una compensación de precios por productos de alta calidad;- Promoción de dietas saludables y sostenibles;- Nuevos programas de alimentación escolar de la UE;- Nuevo apoyo de la PAC a las inversiones en explotaciones y medidas compensatorias que se enfrentan al aumento de los costes agrícolas;- Objetivos a nivel de la UE para la reducción del desperdicio de alimentos (2023), revisión de las normas de la UE sobre el marcado de la fecha. |
| 4.2. Societal expectations on animal welfare. | - Importancia de la ganadería en las economías rurales y los ingresos agrícolas; | - La integración vertical del sector ganadero europeo con un alto rendimiento operativo puede facilitar la | - Revisión de la legislación sobre bienestar animal;- apoyo de la PAC a las inversiones en bienestar animal; |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | - Aumento de los costos en la ganadería intensiva;- Menoscabo de la legitimidad de la ayuda de la PAC a los ganaderostransición a otros métodos de producción ganadera; | - Amplia extensión deCooperativas ganaderas en la UE. | - Nuevo etiquetado sobre bienestar animal;- Incentivos a la extensión de la producción ganadera. |