



**NAT/820**

**Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible**

## **DICTAMEN**

Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente

**Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible**

[Dictamen de iniciativa]

Ponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Coponente: **Piroska KÁLLAY**

Contacto [nat@eesc.europa.eu](mailto:nat@eesc.europa.eu)  
Administradora Martine DELANOY  
Fecha del documento 08/10/2021

Decisión del Pleno	25/03/2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	04/10/2021
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 El CESE está convencido de que el **futuro de Europa** dependerá de lo que hagamos con las zonas rurales y que es necesaria una mayor cooperación con las zonas **urbanas** para garantizar que ninguna zona ni sus habitantes se queden atrás en la transición justa hacia una Unión Europea climáticamente neutra. Esto estaría en consonancia con los objetivos del Pacto Verde y Social Europeo, el paquete de recuperación «Next Generation EU», la Agenda Territorial 2030 y los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible
- 1.2 El CESE considera que la UE debe **reducir las diferencias entre los territorios** mediante el fomento de políticas que procuren una transición justa y sostenible en todos los ámbitos y que garantice una buena calidad de vida en el mundo rural.
- 1.3 Debido a los retos del cambio climático y de las pandemias, el CESE destaca la **urgente necesidad** de actuar ahora e instaurar un **cambio de paradigma** para demostrar el valor añadido del trabajo conjunto así como promover el respeto y la comprensión mutuos, en beneficio de toda la ciudadanía.
- 1.4 Por consiguiente, el CESE pide a los responsables políticos que desarrollen y apliquen una **estrategia global y holística de la UE** para un desarrollo urbano y rural equilibrado, cohesionado, equitativo y sostenible, aprovechando el papel de las comunidades locales, impulsando las industrias tradicionales y creando nuevas actividades económicas y oportunidades de empleo en las zonas rurales, fomentando al mismo tiempo las sinergias con las zonas urbanas.
- 1.5 Con el fin de reforzar igualdad de condiciones entre **las comunidades rurales y el medio urbano**, el CESE formula las siguientes recomendaciones:
  1. es necesario dotar de recursos suficientes a las políticas rurales, proporcionar infraestructuras de comunicación tecnológicas y de transporte, así como sistemas eficientes y de calidad en materia de enseñanza y prestación de servicios de salud. Estos deben estar perfectamente alineados con los servicios urbanos pertinentes (igualdad de condiciones en materia de salud);
  2. la oferta de empleo, formación y vivienda debe reflejar y aprovechar los recursos naturales rurales, creando a la vez oportunidades de negocio innovadoras;
  3. los parlamentos rurales y el desarrollo local participativo, como modelos de **democracia participativa**, deben ser apoyados por los responsables políticos y deben ser hacer partícipe a toda la población rural, incluidos los interlocutores sociales, las mujeres, las personas de edad avanzada o con minusvalías, las minorías y, especialmente, los jóvenes;
  4. los bienes del patrimonio cultural deben protegerse y promoverse<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dictamen del CESE titulado «La contribución de las zonas rurales de Europa al Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018 para garantizar la sostenibilidad y la cohesión entre zonas urbanas y rurales» ([DO C 440 de 6.12.2018, p. 22](#)).

- 1.6 El CESE formula las siguientes recomendaciones para **el desarrollo rural/urbano**:
1. los gobiernos deben ser transparentes y equitativos a la hora de prestar servicios a la ciudadanía en todas las áreas;
  2. las organizaciones de la sociedad civil, incluidos LEADER y los grupos de acción local, deberían desarrollar **asociaciones locales rurales y urbanas** para crear oportunidades económicas, sociales y medioambientales y fomentar una mayor comprensión de las interdependencias;
  3. el **modelo de gobernanza** de los Consejos de Política Alimentaria podría servir de inspiración para una cooperación eficaz entre todos los agentes interesados a nivel local. Las posibilidades de teletrabajo, la necesidad de vivienda rural y el acceso al uso del suelo, se han visto alteradas por los nuevos impactos y desafíos ambientales y por la pandemia;
  4. es positivo favorecer y apoyar el intercambio de buenas prácticas y casos de riesgo entre los territorios;
  5. el acceso a una enseñanza de calidad en las zonas rurales puede ser uno de los factores que contribuyan al desarrollo económico local y puede ayudar a las comunidades rurales a adaptarse a un entorno en rápida evolución.
- 1.7 En particular, el CESE formula las siguientes **recomendaciones a la Comisión Europea y a los gobiernos nacionales y regionales**:
1. la visión a largo plazo de la Comisión para las zonas rurales<sup>2</sup> adoptada recientemente debe seguir desarrollándose para que constituya un compromiso rural y urbano en favor de un enfoque equitativo. Es importante mostrar el valor añadido cuando las organizaciones rurales y urbanas trabajan juntas, como por ejemplo la Iniciativa «De la Granja a la Mesa» y un Pacto Verde socialmente inclusivo;
  2. la Comisión Europea debería apostar por la creación de un **grupo de partes interesadas rurales y urbanas**, basándose en la iniciativa de los pueblos inteligentes, para desarrollar buenas prácticas en modelos de asociación;
  3. para apoyar el compromiso, debería haber inversión para proyectos piloto locales e **incentivos o condicionalidades y premios** paneuropeos para ejemplos progresivos que demostrarían acuerdos inclusivos.
- 1.8 El CESE se compromete, además, a colaborar con el Parlamento Europeo y el Comité Europeo de las Regiones mediante el encargo de estudios de investigación, la consulta a la sociedad civil organizada y la promoción de una Carta europea de **derechos y responsabilidades rurales y urbanas**.
- 1.9 El CESE incorporará una visión holística en sus futuros dictámenes sobre políticas territoriales, urbanas y rurales. A modo de ejemplo, el presente dictamen se presentó y debatió en varias secciones del CESE antes de su adopción.

---

<sup>2</sup> [COM\(2021\) 345 final](#).

## 2. Introducción

- 2.1 Siguiendo las recomendaciones del Dictamen del CESE «Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables», adoptado en septiembre de 2020<sup>3</sup>, y de la audiencia organizada el 18 de junio de 2021<sup>4</sup>, el CESE pretende ahora definir cómo debe ser una estrategia de la UE sobre el desarrollo rural y urbano sostenible, analizando el marco general que vincula la política rural con todas las demás políticas pertinentes, identificando los retos y los obstáculos existentes, y destacando el papel de la sociedad civil, las empresas y las comunidades locales en la elaboración de enfoques ascendentes. El CESE contribuirá activamente a garantizar que esta estrategia se tenga en cuenta a la hora de diseñar las políticas de la UE.
- 2.2 Es esencial gestionar mejor la **diversidad que existe en las zonas rurales en base a las oportunidades de cada una**. Hay zonas rurales que, debido a su proximidad a las zonas urbanas, pueden beneficiarse del «efecto aglomeración» a través de la interacción urbano-rural; y otras, que son más remotas dependen mucho más de un sector, a menudo la agricultura, la silvicultura, la pesca o la minería, y en ellas la interacción con las ciudades es menos visible.
- 2.3 Aunque las zonas rurales y urbanas son dos zonas diferentes con sus propias características específicas y con un desarrollo desigual, la realidad demuestra que están **estrechamente interrelacionadas**. Estas interdependencias son al mismo tiempo cada vez más complejas y dinámicas, y contienen flujos estructurales y funcionales de personas y bienes de capital, información, tecnología, y estilos de vida. Por lo tanto, es crucial alcanzar un equilibrio entre las zonas rurales y urbanas, dos tipos de áreas que se necesitan mutuamente y que no pueden subsistir la una sin la otra.
- 2.4 El ideal de modo de vida rural como situación de **bienestar y calidad de vida** para la ciudadanía debe ser un objetivo a conseguir incluso en zonas remotas o desfavorecidas. La estrategia debe buscar la fórmula para alcanzar el equilibrio necesario y la manera de complementarse para lograr la sostenibilidad en el futuro.
- 2.5 Los desafíos que afrontan las zonas rurales (cambio demográfico, despoblación, brecha digital, bajos niveles de ingresos, acceso limitado a ciertos servicios, necesidad de mejores perspectivas de empleo o impactos específicos del cambio climático) solo pueden abordarse desde una perspectiva territorial integral y renovada que avance en busca de una relación recíproca de desarrollo.
- 2.6 Este nuevo contexto, que **va más allá del vínculo tradicional entre las zonas rurales**, centradas en el sector agrícola y disociado del entorno urbano, exige que las medidas de desarrollo rural se basen en un enfoque multisectorial e integrado en todas las regiones, que aproveche las sinergias y se complemente con las zonas rurales, urbanas e intermedias.

---

<sup>3</sup> [DOC 429 de 11.12.2020, p. 60.](#)

<sup>4</sup> [Hacia una estrategia holística sobre el desarrollo rural y urbano sostenible y equitativo – Comité Económico y Social Europeo.](#)

### 3. Retos y propuestas de acción

- 3.1 El planteamiento tradicional que distinguía claramente entre mundo rural y mundo urbano necesita **nuevos conceptos, nuevas interpretaciones y planteamientos**; por otra parte, para definir la región en cuestión debe tenerse en cuenta la realidad local.
- 3.2 El futuro desarrollo de los territorios europeos debe basarse en **la complementariedad entre las zonas rurales y urbanas y en la coordinación de las políticas dirigidas a ellas**, con el objetivo último de lograr la cohesión social y económica y la sostenibilidad medioambiental de dichos territorios.
- 3.3 **Las ciudades medianas juegan un papel clave conectando las áreas metropolitanas urbanas con las rurales**, por lo que merecen una atención especial tanto en la planificación territorial como en la asignación de recursos y servicios. Muchas ciudades europeas (en particular Toulouse en Francia, Manresa en España, Turín en Italia y Aalborg en Dinamarca) ya han implementado enfoques muy satisfactorios. Las redes de ciudades como ICLEI<sup>5</sup>, Eurotowns<sup>6</sup> y Eurocities<sup>7</sup> son agentes clave para intercambiar experiencias y promover mejores prácticas.
- 3.4 La interacción entre el campo y la ciudad debe figurar en la **agenda política**, y tenemos que facilitar su comprensión entre los **responsables políticos** y los que elaboran las políticas, así como promover formas de organizarlas en la esfera local.
- 3.5 La **investigación** financiada con fondos europeos también debe seguir explorando formas de promover un desarrollo rural o urbano equitativo y sostenible y de revitalizar el desarrollo económico de las zonas rurales. Proyectos como ROBUST<sup>8</sup>, RUBIZMO<sup>9</sup> y LIVERUR<sup>10</sup> deberían desarrollarse más y desembocar en cambios concretos.
- 3.6 Lograr la sostenibilidad (económica, social y medioambiental) de estos territorios, tanto rurales como urbanos, requiere una **política integral**, y vinculada a la realidad socioeconómica, cultural y etnográfica de cada zona, promoviendo la cooperación entre las zonas rurales y urbanas y el compromiso entre los distintos agentes sociales y económicos, además de mecanismos de gobernanza adecuados con las administraciones locales.
- 3.7 Las zonas **rurales remotas** necesitan políticas específicas y un tratamiento especial. Hay que resolver los problemas de salud, enseñanza, etc.

---

5 <https://www.iclei.org>.

6 <http://www.eurotowns.org/>.

7 <https://eurocities.eu>.

8 <https://rural-urban.eu>.

9 <https://rubizmo.eu>.

10 <https://liverur.eu/>.

- 3.8 Muchos de los retos que afrontan las zonas rurales van más allá del ámbito y los fondos de la política agrícola común (PAC), como se destaca en nuestro reciente Documento informativo sobre la evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales<sup>11</sup>, y por lo tanto es necesario avanzar hacia un enfoque integrado de la **acción** y la financiación en las diversas políticas que tienen un impacto en las zonas rurales. Los fondos previstos por las políticas nacionales deben completar los fondos asignados por la PAC al desarrollo rural.
- 3.9 Las políticas agrarias, alimentarias y rurales deben estar en línea con las políticas de clima y biodiversidad, las políticas destinadas a reducir la pobreza, las políticas de infraestructuras y transporte, las políticas de educación y formación, las relativas a la prestación de servicios básicos de interés general (sanidad, vivienda, etc.), las que fomenten el desarrollo de nuevas actividades basadas en la economía circular y la bioeconomía, la digitalización o la lucha contra la despoblación.
- 3.10 Estas políticas también deben ser coherentes y complementarias con estrategias europeas como el **Pacto Verde Europeo**<sup>12</sup> o «**De la Granja a la Mesa**»<sup>13</sup>, en particular, con la nueva Estrategia Industrial anunciada, que define al sector agroalimentario como uno de los ecosistemas estratégicos clave de la UE, así como las políticas que garantizan la seguridad alimentaria. Experimentar con nuevas formas de cooperación urbano-rural en el contexto del Pacto Verde Europeo no es solo un requisito previo sino también una oportunidad para lograr una transición justa y un desarrollo sostenible territorialmente equilibrado.
- 3.11 La **gobernanza** y la armonización de los **fondos** europeos, nacionales y subnacionales deben mejorarse para enfocar mejor el desarrollo sostenible abordando mejor las cuestiones horizontales y atendiendo siempre las necesidades de cada territorio.
- 3.12 Este enfoque integrado requiere **la coordinación entre las distintas administraciones** y órganos de gestión, incluidas las numerosas Direcciones de la Comisión Europea que se ocupan de las políticas transversales. Esta coordinación horizontal implica un enfoque en el que los responsables políticos **incorporan las cuestiones rurales en todas las políticas** para garantizar que se tengan en cuenta las necesidades rurales.
- 3.13 El **éxito de la coordinación entre administraciones** debe tener en cuenta los siguientes aspectos:
- i) identificar la **escala correcta de intervención**;
  - ii) establecer un claro **papel de liderazgo en la coordinación de políticas**;
  - iii) fortalecer los **acuerdos de cooperación** entre regiones o municipios;
  - iv) promover **asociaciones entre las zonas rurales y urbanas** para explotar los vínculos funcionales;
  - v) mejorar la **coordinación vertical** entre los niveles de gobierno.

---

11 <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/information-reports/evaluation-caps-impact-territorial-development-rural-areas-information-report>.

12 [Pacto Verde Europeo – Comisión Europea](#).

13 [Estrategia «De la Granja a la Mesa»](#).

- 3.14 Es necesario mantener un vínculo directo con los territorios rurales a través del papel activo de las regiones de la UE, que desempeñan una función esencial en la elaboración y ejecución de las políticas de desarrollo rural a escala local. La **participación de múltiples partes interesadas** y un **enfoque ascendente** son ingredientes clave para garantizar la sostenibilidad y la apropiación local de las políticas rurales. El CESE pide que se tenga en cuenta el papel que pueden desempeñar los grupos de acción local y el modelo de desarrollo local liderado por la comunidad.
- 3.15 El CESE sugiere, además, que se utilice el **modelo de gobernanza** de los consejos locales y nacionales de política alimentaria como inspiración para una cooperación eficaz entre todos los agentes interesados a escala local.
- 3.16 Deben avanzarse en los **contratos territoriales** apoyados por políticas de compromiso, que requieren definir objetivos, aunar fuerzas, incentivar compromisos públicos y privados con enfoque territorial, desarrollar mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial, crear una nueva estructura institucional promover el desarrollo sostenible, reconocer la diversidad de las zonas rurales y promover los vínculos urbano-rurales. A este respecto, las empresas y organizaciones del sector agroalimentario tienen ahora la oportunidad de adherirse al código de conducta de la UE sobre empresas y prácticas comerciales responsables<sup>14</sup>, puesto en marcha por la Comisión como parte de la Estrategia «De la Granja a la Mesa».
- 3.17 Los contratos territoriales deben basarse en la equidad y el respeto. En Inglaterra, Gales y Escocia existen **códigos de conducta rurales** para ayudar a la ciudadanía a entender cómo respetar las zonas rurales. Estos podrían convertirse en una **Carta de Derechos y Responsabilidades a escala europea para unas relaciones rurales y urbanas equitativas y sostenible**<sup>15</sup>. A su vez, dicha Carta debería incorporarse a la educación cívica para toda la ciudadanía.
- 3.18 El CESE reconoce que no existen fórmulas uniformes aplicables a los diferentes territorios, y que cada **unidad territorial** debe centrarse y especializarse, respetando la singularidad, la diversidad y la multifuncionalidad de los usos, encontrando soluciones sobre la base de su propio potencial, necesidades, capacidades e ilusiones. El uso de las infraestructuras existentes y la reflexión sobre el desarrollo de otras nuevas deben considerarse a escala mundial, al tiempo que se analizan las tendencias para invertir en los lugares adecuados.
- 3.19 La necesidad de **mejorar las oportunidades de empleo**:
- i) la pandemia de COVID-19 ha acelerado los procesos de digitalización y ecologización que requieren esfuerzos para sostenerse en el tiempo;

---

<sup>14</sup> [Código de conducta \(europa.eu\)](#).

<sup>15</sup> [The Countryside Code: advice for countryside visitors gov.uk](#).



- ii) es necesario crear y mantener nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales, incluidas las relacionadas con la prestación de servicios rurales, el teletrabajo, las nuevas tecnologías o las energías renovables;
- iii) el fortalecimiento de los aspectos multifuncionales de la agricultura, el fomento de las actividades no agrícolas, el establecimiento de empresas en el sector de los servicios de energía limpia e industrias en las zonas rurales pueden crear muchas oportunidades de empleo;
- iv) fomentar el emprendimiento, garantizar unas normas de competencia equitativas para las **pymes** y prestar atención a las necesidades de las generaciones más jóvenes (por ejemplo, el trabajo a distancia);
- v) mantener el empleo y el comercio de proximidad. La visión urbano-rural ofrece oportunidades para desarrollar una economía circular;
- vi) promover el trabajo decente y mejorar las condiciones de trabajo en las zonas rurales, al tiempo que se asegura de que todas las voces responsables formen parte del proceso de mejora;
- vii) conectar la demanda de los consumidores con los mercados regionales y rurales, mediante la comercialización de productos locales y etiquetas de calidad;
- viii) debería fomentarse ampliamente la creación de oportunidades culturales en las zonas rurales, incluida la promoción de actos culturales y la protección de los edificios históricos y religiosos situados en entornos rurales (iglesias, castillos, etc.);
- ix) los procesos de digitalización abren nuevas oportunidades que podrían crear expectativas e incentivos para la ciudadanía —especialmente para los jóvenes— y suscitar un cambio en las tendencias a la despoblación y la calidad de vida en las zonas rurales. Para ello, el medio rural necesita contar con una infraestructura adecuada que garantice la conectividad. Las estrategias de conectividad y las **plataformas digitales** ofrecen soluciones en este ámbito, mientras que una **legislación sobre cuestiones digitales en las zonas rurales** facilitaría el desarrollo de tecnologías digitales en la agricultura y las zonas rurales;
- x) hay que apoyar la agricultura y la acuicultura sostenibles<sup>16</sup> en las zonas rurales y periurbanas, junto con el ecoturismo, el ocio y las actividades educativas sobre sostenibilidad, y estas actividades deben ser compatibles con la protección de la biodiversidad, a fin de garantizar la calidad de vida de las personas;
- xi) una enseñanza rural de calidad y accesible, a partir de los primeros años de la infancia, puede ayudar a mejorar los resultados de la educación, mientras que el acceso a los servicios públicos, como la atención a la infancia y las escuelas, es un factor basado en la localización que determina el atractivo de las zonas rurales, en particular para los trabajadores altamente cualificados.

3.20 El crecimiento económico y la creación de empleo son importantes, pero deben completarse con una oferta suficiente de **servicios**, vivienda, energía, ocio, enseñanza y formación, aprendizaje permanente y sistemas sanitarios de buena calidad garantizando que las zonas rurales no solo

---

<sup>16</sup> Véanse los Dictámenes titulados [Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE](#) (NAT/816) y [Nuevo enfoque para una economía azul sostenible en la UE](#).

sean sostenibles, sino también atractivas para vivir. Es urgente que la UE desarrolle los fundamentos de una **economía del bienestar** sostenible e inclusiva que funcione para todos<sup>17</sup>.

3.21 Esto requiere nuevas **formas de prestación de servicios rurales**:

- i) prestación de servicios integrados (trabajo compartido por varios servicios en un mismo espacio; colaboración entre proveedores de servicios; cooperación entre equipos de profesionales; coproducción entre organizaciones públicas, privadas, y comunitarias);
- ii) enfoque de la prestación de servicios alternativos y más flexibles (por ejemplo, servicios itinerantes que van al encuentro de la ciudadanía; modelos de sistemas radiales, donde los servicios se prestan regularmente desde una ubicación central; servicios mejor adaptados a las necesidades locales);
- iii) soluciones tecnológicas y digitales, en particular en los sectores de la enseñanza y la salud.

3.22 Una estrategia global para alcanzar **umbrales de servicio** en diferentes territorios y el intercambio de servicios entre diferentes partes de los territorios son elementos clave para el diseño de áreas urbanas y rurales sostenibles.

3.23 Es necesario diseñar una estrategia que, mediante la mejora de los servicios rurales y las nuevas oportunidades de empleo, permita asentar a la población y, sobre todo, **garantizar la necesaria renovación generacional**.

Bruselas, el 4 de octubre de 2021

Peter Schmidt

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

---

---

<sup>17</sup> Dictamen del CESE titulado [«La economía sostenible que necesitamos»](#), [DO C 106 de 31.3.2020, p. 1](#).